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

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO E A DEMOCRACIA AMBIENTAL: ESTUDO EMPÍRICO NOS MUNICÍPIOS DE SÃO CARLOS E SÃO JOSÉ DO RIO PARDO (2016 - 2023)

CAROLINA RIBEIRO ENDRES SANTOS

SÃO CARLOS – SP
2025

CAROLINA RIBEIRO ENDRES SANTOS

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO E A DEMOCRACIA AMBIENTAL: ESTUDO EMPÍRICO NOS MUNICÍPIOS DE SÃO CARLOS E SÃO JOSÉ DO RIO PARDO (2016 - 2023)

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 Ambientais.

Orientador: Prof. Dr. Celso Maran de Oliveira

São Carlos – SP

2025

Santos, Carolina Ribeiro Endres

Ministério Público do Estado de São Paulo e a democracia ambiental: estudo empírico nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (2016 - 2023) / Carolina Ribeiro Endres Santos -- 2025.
215f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos, São Carlos
Orientador (a): Celso Maran de Oliveira
Banca Examinadora: Luís Gustavo Lazzarini, Mônica Sodré Pires, Tatiana Vieira de Moraes
Bibliografia

1. Democracia participativa. 2. Meio Ambiente. 3. Ministério Público do Estado de São Paulo. I. Santos, Carolina Ribeiro Endres. 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 Carolina Ribeiro Endres Santos, realizada em 25/07/2025.

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Celso Maran de Oliveira (UFSCar)

Profa. Dra. Mônica Sodré Pires (CEBRI)

Prof. Dr. Luís Gustavo Santos Lazzarini (UNICEP)

Profa. Dra. Tatiana Vieira de Moraes (UFSCar)

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

Ao meu marido, Flávio, pela compreensão, paciência e amor.

Aos meus pais, Celso e Ana Stela, e aos meus irmãos, Neto e Ana Luiza, pelo carinho e perseverança.

AGRADECIMENTOS

À minha amada avó Aparecida Staquicini Ribeiro *(in memoriam)*, a pessoa mais incrível com a qual tive a honra de conviver. Ela deixou amor para uma infinidade de futuras gerações e será para sempre lembrada.

Ao Flávio, pelo amor, paciência e compreensão em todas as etapas que envolveram este trabalho e por sempre caminhar ao meu lado.

Ao meu pai, por ser meu exemplo diário de ética e responsabilidade. À minha mãe, por mostrar que Deus está presente em todos os lugares. E à ambos, por terem abdicado de muito pela minha educação e, principalmente, por nunca terem limitado ao local de onde viemos.

Aos meus irmãos, Neto, Ana Luiza e Pepeu, que sempre me lembram o que realmente importa.

Ao Dobbynho, pelo amor incondicional, companhia diária e apoio emocional.

Aos demais membros da minha família, pelo carinho que lidaram com as inúmeras ausências nos últimos anos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Celso Maran de Oliveira, pela sensibilidade e sabedoria na condução de todas as etapas e, à sua paciência com a minha inabilidade inicial com a vida acadêmica.

Aos integrantes da banca de qualificação e defesa, Ministra Izabella Mônica Vieira Teixeira, Profa. Dra. Luzia Cristina Antoniossi, ao Prof. Dr. Luís Gustavo Santos Lazzarini e a Dra. Tatiana Vieira de Moraes, cuja colaboração foi primordial para o aprimoramento do trabalho.

Agradecimentos especiais à Ministra Izabella Teixeira e à Procurado da República, Raquel Dodge, cujas leituras atentas e cuidadosas originaram *insights* valiosos sobre

as interpretações aqui apontadas e renovaram o ânimo acadêmico para eventual continuidade dessa pesquisa no futuro.

Aos professores e funcionários do Centro de Ciências Biológicas e da Saúde e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos, em especial ao funcionário Vinícius, por serem tão competentes e solícitos.

Aos amigos acadêmicos, pelas trocas e suporte no decorrer destes anos. Com certeza tornaram a caminhada e os desafios mais leves. Em especial à Isabel Souza, por todo acolhimento e orientação na organização dos dados da pesquisa.

Aos amigos de vida que, além de compreenderem minhas ausências em tantos momentos, me incentivaram com palavras e muito carinho quando a rotina pesou: Griccia Junqueira, Daniel Ângelo, Bianca de Carvalho, Ester Vialta, Letícia Nogueira, Camila Calça, Bruno Calça, Marília Rossetti, Mayara Manhani, Mirela Jacinto, Marcela Peronti, Anna Margareth e Gabriela Zanon. A vida foi muito generosa comigo quando cruzou nossos caminhos.

E meus agradecimentos mais sinceros às amigas Mônica Sodré e Tatiane Liberato, pelo pontapé inicial, por sempre acreditarem e por serem minhas referências nesta jornada.

Aos Promotores de Justiça Flávio Okamoto, Sérgio Domingos de Oliveira, José Cláudio Zan, e aos oficiais de promotoria Gabriela Locachevic, Fábio Taconeli e Carolina Aloise, sem os quais esta pesquisa não seria possível, meus sinceros agradecimentos pela paciência e disponibilidade.

E à todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

“Criatividade é a arte de conectar uma pequena ideia, com outra pequena ideia, com outra pequena ideia... E talvez, no final, você será capaz de criar algo grandioso”.

(Block, Time Magazine, 2018)

Carolina, R.E.S. – **Ministério Público do Estado de São Paulo e a Democracia Ambiental: Estudo Empírico nos Municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (2016 - 2023)**. 2025 – 215p. 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

A participação social na formulação e fiscalização de políticas públicas ambientais constitui um dos pilares da democracia participativa e da efetivação dos direitos socioambientais previstos na Constituição Federal de 1988. Apesar da existência de um arcabouço normativo relativamente avançado, a implementação prática dos instrumentos participativos no Brasil encontra diversos obstáculos, como a tecnicização excessiva dos processos, a limitação do acesso à informação, a baixa representatividade de populações vulnerabilizadas e a recorrente formalização simbólica dos espaços de deliberação. Neste contexto, o Ministério Público assume um papel estratégico como promotor de direitos coletivos e potencial agente facilitador da participação cidadã. A presente pesquisa tem como objetivo analisar os mecanismos de participação social promovidos ou mediados pelo Ministério Público do Estado de São Paulo nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023, com foco na área ambiental. Busca-se compreender em que medida a instituição tem contribuído para a efetivação de uma governança ambiental democrática, identificando limites, práticas recorrentes e potencialidades de atuação. A pesquisa fundamenta-se em uma abordagem quantitativa e qualitativa, com base em revisão bibliográfica de autores referenciais, além da análise normativa da legislação constitucional e infraconstitucional. O trabalho adota ainda metodologia descritiva e comparativa, a partir da análise de 401 inquéritos civis ambientais instaurados nas duas comarcas estudadas. Os dados foram sistematizados com auxílio de técnicas de estatística descritiva e organizados em gráficos temáticos, permitindo a identificação de padrões, lacunas e tendências no uso de mecanismos participativos. Os resultados apontam que, embora o Ministério Público exerça importante função fiscalizatória e normativa, sua atuação como promotor da participação social ambiental ainda é marcada por limitações. A participação popular nos procedimentos analisados é pouco frequente, muitas vezes restrita a manifestações anônimas ou indiretas, e a incorporação de instrumentos como audiências públicas, consultas e reuniões deliberativas é excepcional. Constatou-se também a ausência de políticas institucionalizadas de inclusão de populações periféricas e comunidades tradicionais, bem como a prevalência de práticas jurídicas com linguagem técnica inacessível à maioria da população. Conclui-se que, para além da formalidade normativa, a promoção de uma democracia ambiental substantiva depende do fortalecimento institucional do Ministério Público enquanto espaço de escuta, mediação e diálogo com a sociedade civil. A pesquisa reforça a necessidade de investimentos em educação ambiental, transparência ativa, simplificação da linguagem jurídica e articulação entre saberes técnicos e populares. Tais medidas são essenciais para transformar os mecanismos participativos em instrumentos efetivos de justiça ambiental e promoção do bem comum.

Palavras-Chave: Democracia participativa. Inquérito civil ambiental. Ministério Público. Meio ambiente. Educação ambiental.

ABSTRACT

Social participation in the formulation and oversight of environmental public policies constitutes one of the pillars of participatory democracy and the realization of socio-environmental rights enshrined in the 1988 Brazilian Federal Constitution. Despite the existence of a relatively advanced legal framework, the practical implementation of participatory instruments in Brazil faces several obstacles, such as excessive technocratization of procedures, limited access to information, low representativeness of marginalized populations, and the recurrent symbolic formalization of deliberative spaces. In this context, the Public Prosecutor's Office plays a strategic role as a promoter of collective rights and a potential facilitator of citizen participation. This research aims to analyze the mechanisms of social participation promoted or mediated by the São Paulo State Public Prosecutor's Office in the municipalities of São Carlos and São José do Rio Pardo, between 2016 and 2023, with a focus on the environmental field. It seeks to understand the extent to which the institution has contributed to the realization of democratic environmental governance, identifying its limitations, recurring practices, and potentialities. The study adopts a mixed-methods approach, combining a review of key theoretical literature with the normative analysis of constitutional and infra-constitutional legislation. It also employs descriptive and comparative methodology, based on the examination of 401 environmental civil inquiries initiated in the two judicial districts. The data were systematized using descriptive statistics techniques and organized into thematic charts, allowing the identification of patterns, gaps, and trends in the use of participatory mechanisms. The results indicate that, although the Public Prosecutor's Office performs a relevant oversight and normative function, its role as a promoter of environmental social participation remains limited. Popular participation in the analyzed procedures is infrequent, often restricted to anonymous or indirect manifestations, and the incorporation of instruments such as public hearings, consultations, and deliberative meetings is rare. The absence of institutionalized policies for the inclusion of peripheral populations and traditional communities was also observed, as well as the prevalence of legal practices with technical language inaccessible to most of the population. The study concludes that, beyond legal formalities, the promotion of substantive environmental democracy depends on strengthening the institutional role of the Public Prosecutor's Office as a space for listening, mediation, and dialogue with civil society. The research highlights the need for investments in environmental education, active transparency, simplification of legal language, and the articulation between technical and popular knowledge. Such measures are essential to transform participatory mechanisms into effective instruments of environmental justice and the promotion of the common good.

Keywords: Participatory democracy. Environmental civil inquiry. Public Prosecutor's Office. Environment. Environmental education.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade absoluta de inquéritos civis ambientais instaurados nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023 74
Gráfico 2 – Quantidade relativa de inquéritos civis ambientais instaurados por município (São Carlos e São José do Rio Pardo), no período de 2016 a 2023 75
Gráfico 3 – Proporção relativa de inquéritos civis ambientais instaurados por ano nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023 76
Gráfico 4 – Proporção relativa de inquéritos civis ambientais instaurados por município (São Carlos e São José do Rio Pardo), no período de 2016 a 2023 77
Gráfico 5 – Origem das denúncias nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023 (quantidade absoluta) 79
Gráfico 6 – Origem das denúncias nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023 (proporção relativa) 80
Gráfico 7 – Origem das denúncias no município de São Carlos, no período de 2016 a 2023 (quantidade absoluta) 81
Gráfico 8 – Origem das denúncias no município de São Carlos, no período de 2016 a 2023 (proporção relativa) 82
Gráfico 9 – Origem das denúncias no município de São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023 (quantidade absoluta) 82
Gráfico 10 – Origem das denúncias no município de São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023 (proporção relativa) 83
Gráfico 11– Recebimento das denúncias nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (quantidade absoluta) 85
Gráfico 12 – Recebimento das denúncias nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (proporção relativa) 85
Gráfico 13 – Recebimento das denúncias no município de São Carlos (quantidade absoluta) 86
Gráfico 14 – Recebimento das denúncias no município de São Carlos (proporção relativa) 87
Gráfico 15 – Recebimento das denúncias no município de São José do Rio Pardo (quantidade absoluta) 88
Gráfico 16 – Recebimento das denúncias no município de São José do Rio Pardo (proporção relativa) 88

Gráfico 17 – Distribuição dos inquéritos por promotoria nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (quantidade absoluta) 90
Gráfico 18 – Distribuição dos inquéritos por promotoria nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (proporção relativa) 91
Gráfico 19 – Tipologia dos inquéritos civis ambientais nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (quantidade absoluta e proporção relativa) 94
Gráfico 20 – Tipologia dos inquéritos civis ambientais nos municípios de São Carlos (quantidade absoluta e proporção relativa) 95
Gráfico 21 – Tipologia dos inquéritos civis ambientais nos municípios São José do Rio Pardo (quantidade absoluta e proporção relativa) 96
Gráfico 22 – Distribuição temática dos inquéritos civis ambientais nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (quantidade absoluta) 98
Gráfico 23 – Distribuição temática dos inquéritos civis ambientais nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (proporção relativa) 98
Gráfico 24 – Distribuição temática dos inquéritos civis ambientais no município de São Carlos (quantidade absoluta) 99
Gráfico 25 – Distribuição temática dos inquéritos civis ambientais no município de São Carlos (proporção relativa) 99
Gráfico 26 – Distribuição temática dos inquéritos civis ambientais no município de São José do Rio Pardo (quantidade absoluta) 100
Gráfico 27 – Distribuição temática dos inquéritos civis ambientais no município de São José do Rio Pardo (proporção relativa) 100
Gráfico 28 – Participação popular nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (quantidade absoluta) 104
Gráfico 29 – Participação popular nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (proporção relativa) 105
Gráfico 30 – Participação popular no município de São Carlos (quantidade absoluta)..... 106
Gráfico 31 – Participação popular no município de São Carlos (proporção relativa).107
Gráfico 32 – Participação popular no município de São José do Rio Pardo (quantidade absoluta) 108
Gráficos 33 – Participação popular no município de São José do Rio Pardo (proporção relativa) 108

Gráfico 34 – Ajuizamento de Ações Civis Públicas (ACPs) nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (quantidade absoluta) 111
Gráfico 35 – Ajuizamento de Ações Civis Públicas (ACPs) nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (proporção relativa) 111
Gráfico 36 – Ajuizamento de Ações Civis Públicas (ACPs) no município de São Carlos (quantidade absoluta) 112
Gráfico 37 – Ajuizamento de Ações Civis Públicas (ACPs) no município de São Carlos (proporção relativa) 112
Gráfico 38 – Ajuizamento de Ações Civis Públicas (ACPs) no município de São José do Rio Pardo (quantidade absoluta) 113
Gráfico 39 – Ajuizamento de Ações Civis Públicas (ACPs) no município de São José do Rio Pardo (proporção relativa) 113
Gráfico 40 – Inquéritos civis ambientais arquivados nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (quantidade absoluta e proporção relativa) 116
Gráfico 41 – Inquéritos civis ambientais arquivados no município de São Carlos (quantidade absoluta e proporção relativa) 117
Gráfico 42 – Inquéritos civis ambientais arquivados no município de São Carlos (quantidade absoluta e proporção relativa) 118

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
CEDA	Centro de Estudos em Democracia Ambiental
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CEU	Centro Educacional Unificado
CF	Constituição Federal
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FCP	Fórum de Cidadãos Participantes de São Carlos
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IC	Inquérito Civil
ICA	Inquérito Civil Ambiental
IPTU	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana
LAI	Lei de Acesso à Informação
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
ParqTec	Fundação Parque de Alta Tecnologia de São Carlos
PJ	Procuradoria de Justiça
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
ProNEA	Programa Nacional de Educação Ambiental
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17
1.1. Objetivo geral 22
1.2 Metodologia da pesquisa empírica (assunto, lapso temporal, métodos de coleta e análise de dados) 24
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 25
2.1 Fundamento da democracia participativa..... 28
2.2 Participação social como fundamento da governança democrática: bases conceituais e perspectivas críticas 32
2.3 Direito Constitucional Ambiental 36
2.4 O papel do Ministério Público na promoção dos mecanismos participativos 39
2.5 Revisão da literatura acerca da educação ambiental e participação popular 43
3 ANÁLISE DO ORDENAMENTO JURÍDICO E DOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS 47
3.1 Panorama do ordenamento jurídico brasileiro voltado para a participação social..... 49
3.2 Instrumentos de participação: reuniões, audiências públicas e consultas públicas..... 53
3.3 Possíveis limitações legais e desafios para a efetivação da participação 59
4 ESTUDO EMPÍRICO NAS COMARCAS DE SÃO CARLOS E SÃO JOSÉ DO RIO PARDO 67
4.1 Contextualização das comarcas e perfil institucional do Ministério Público Estadual..... 67
4.2 Apresentação e análise dos dados coletados 72
4.3 Estudo empírico das ocorrências participativas: contribuições e limites da atuação cidadã 119
5 FÓRUM DE CIDADÃOS PARTICIPANTES DE SÃO CARLOS (FCP) 126
5.1 Modelo de participação na cidade de São Carlos 126
6 CONCLUSÕES 129
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 134
APÊNDICES 149

APÊNDICE A – ARTIGO "MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NA DEFESA AMBIENTAL: ANÁLISE COMPARATIVA DA REGIONAL DE RIBEIRÃO PRETO (2016-2023) E O PROTAGONISMO DA PROMOTORIA DE SÃO CARLOS" 150
APÊNDICE B – ARTIGO "ANÁLISE DAS OCORRÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO NOS INQUÉRITOS CIVIS AMBIENTAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO 164
APÊNDICE C – CÓDIGOS EM PHYTON UTILIZADOS PARA TRATAMENTOS E ANÁLISE DOS DADOS 179

1. INTRODUÇÃO

A efetivação da participação social nas políticas públicas ambientais constitui um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito e da consolidação de uma cidadania ativa e plural, à medida que amplia os espaços de deliberação e promove a corresponsabilidade da sociedade civil na formulação de decisões que impactam o meio ambiente (Urbinati; Warren, 2008; Loureiro, 2008).

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental de todos, conforme disposto no art. 225 (Brasil, 1988), impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Essa diretriz normativa incorporou ao ordenamento jurídico nacional a noção de responsabilidade compartilhada, consolidando o reconhecimento da participação social como elemento estruturante da governança ambiental (Fiorillo, 2021).

O avanço institucional no campo da participação social ambiental, embora normativamente consolidado, convive com um cenário persistente de assimetrias estruturais de âmbito político, epistemológico e territorial que comprometem sua efetividade prática.

As assimetrias políticas se revelam na desigualdade de acesso e influência nos processos decisórios, em que determinados grupos, geralmente os mais organizados e com maior capital político ou econômico, ocupam os espaços institucionais de deliberação em detrimento de populações periféricas, tradicionais ou vulnerabilizadas (Avritzer, 2009). Soma-se a esse contexto a presença de assimetrias epistemológicas, que se manifestam na hierarquização dos saberes considerados legítimos: o conhecimento técnico-científico tende a ser privilegiado, enquanto os saberes populares, empíricos e territoriais são frequentemente desqualificados ou ignorados pelos agentes estatais e institucionais (Loureiro, 2008; Acselrad, 2004). E, por fim, as assimetrias territoriais evidenciam a desigualdade material no acesso aos mecanismos de participação, uma vez que comunidades localizadas em áreas rurais ou regiões marginalizadas enfrentam maiores dificuldades de deslocamento, comunicação e infraestrutura, limitando o envolvimento efetivo nos processos participatórios (Acselrad, 2004).

Tais níveis de assimetria se comunicam entre si, consolidando um modelo de participação que, embora previsto formalmente, restringe-se muitas vezes a uma

dimensão simbólica, com baixa capacidade de inclusão e transformação social (Urbinati; Warren, 2008).

Assim, a burocratização dos procedimentos, a tecnicização dos processos decisórios, a desigualdade no acesso à informação e a sub-representação de grupos vulnerabilizados configuram obstáculos relevantes à construção de uma democracia ambiental substantiva (Acselrad, 2004; Loureiro, 2008).

Essa realidade é agravada por um modelo de governança que, não raras vezes, privilegia racionalidades técnicas e interesses econômicos em detrimento da deliberação democrática e da justiça socioambiental (Porto; Pacheco; Leroy, 2013).

Nesse cenário, a atuação do Ministério Público (MP) revela-se central. Instituição dotada de autonomia funcional e incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988), o Ministério Público possui papel estratégico na promoção da democracia participativa, especialmente na mediação de conflitos ambientais, na fiscalização das políticas públicas e na promoção de práticas institucionais orientadas à inclusão cidadã (Brasil, 1993).

O Ministério Público pode ainda atuar como agente facilitador da participação social, não apenas exigindo o cumprimento de dispositivos legais dos entes responsáveis, mas também articulando espaços de escuta e deliberação social (Oliveira; Britto, 2024).

A investigação tem como foco a atuação institucional voltada à promoção da cidadania ambiental, entendida, para os fins deste estudo, como o exercício de direitos e responsabilidades socioambientais por meio da inserção da sociedade civil nos processos de formulação, fiscalização e acompanhamento das políticas públicas ambientais (Loureiro, 2008).

Nesse sentido, a pesquisa busca examinar de que modo o Ministério Público, ao exercer o papel de promotor da cidadania ambiental, mobiliza e incorpora mecanismos participativos em seus procedimentos extrajudiciais. A análise concentra-se em identificar os limites e potencialidades dessa atuação, bem como em compreender como tais instrumentos se institucionalizam na prática cotidiana das Promotorias de Justiça nas comarcas estudadas.

Ainda, importante esclarecer que são considerados mecanismos participativos os instrumentos e práticas institucionais que possibilitam a escuta, a manifestação ou o envolvimento da sociedade civil nos procedimentos administrativos instaurados pelo

Ministério Público (Brasil, 1981; Brasil, 1988; Brasil, 2001). Entre tais instrumentos incluem-se: audiências públicas, consultas populares, reuniões técnicas com participação externa, manifestações formais ou espontâneas de cidadãos e organizações nos autos dos inquéritos civis ambientais, bem como outras formas de interação institucional que envolvam algum grau de abertura à participação social (Fiorillo, 2021; Oliveira; Britto, 2024).

A escolha das referidas comarcas se justifica com base nos resultados obtidos pela pesquisa coordenada pelo Prof. Celso Maran de Oliveira, no âmbito do Centro de Estudos em Democracia Ambiental (CEDA) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), que analisou a aplicação de instrumentos participativos em procedimentos ambientais do Ministério Público no estado de São Paulo (Farias *et al.*, 2023). A aplicação de questionário diagnóstico a membros do Ministério Público possibilitou identificar contextos institucionais em que há práticas mais expressivas, ainda que pontuais, de participação social, destacando-se o município de São Carlos como referência nesse cenário. Adicionalmente, a diversidade territorial, socioeconômica e ambiental das comarcas de São Carlos e São José do Rio Pardo favorece a realização de uma análise comparativa sobre a atuação ministerial e os mecanismos de participação adotados localmente.

O exame empírico realizado nesta pesquisa baseia-se na análise de 401 inquéritos civis ambientais instaurados nas comarcas de São Carlos e São José do Rio Pardo entre os anos de 2016 e 2023. Esses procedimentos foram identificados por meio de levantamento sistemático realizado no sistema de consulta pública do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), complementado por pedidos de acesso à informação dirigidos às respectivas Promotorias de Justiça, quando necessário.

A seleção dos inquéritos obedeceu a critérios previamente definidos de temporalidade, temática ambiental e disponibilidade de dados, possibilitando a construção de um banco de dados empírico estruturado. A partir desse material, a pesquisa confronta os dispositivos legais e os referenciais teóricos da democracia participativa com a prática institucional observada, buscando identificar os principais mecanismos de efetivação da participação social nos procedimentos extrajudiciais conduzidos pelo Ministério Público na seara ambiental.

Formula-se como hipótese central que, apesar da previsão constitucional e infraconstitucional de instrumentos voltados à participação cidadã, persistem

obstáculos estruturais e institucionais que dificultam sua concretização plena no âmbito da política ambiental. Considera-se que tais limitações impactam diretamente a forma como o Ministério Público conduz sua atuação, restringindo o potencial de abertura dos inquéritos civis à sociedade e resultando em práticas predominantemente técnicas e pouco permeáveis ao diálogo democrático com os atores locais.

A relevância da pesquisa se expressa em três dimensões complementares: teórica, normativa e prática. No plano teórico, contribui para o aprofundamento da compreensão crítica da participação cidadã no contexto da atuação extrajudicial do Ministério Público em matéria ambiental. No campo normativo, evidencia lacunas e potencialidades na aplicação dos instrumentos legais voltados à promoção da deliberação pública e à ampliação dos espaços institucionais de escuta. E por fim, no âmbito prático, onde busca propor diretrizes que possam subsidiar o aperfeiçoamento das práticas participativas conduzidas pelo Ministério Público, tendo como referência experiências concretas observadas nas comarcas analisadas.

Importante observar que para o presente estudo se adota como critério de governança ambiental democrática a existência de práticas institucionais que assegurem a participação substantiva da sociedade civil nos processos de formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas ambientais. Essa concepção envolve a efetiva abertura dos canais institucionais à escuta social, o reconhecimento da pluralidade de saberes (técnico, popular e tradicional), a inclusão de grupos historicamente marginalizados nos processos decisórios e a garantia do direito de acesso à informação qualificada (Brasill, 1981; Brasil, 2001; Brasil 2011; Acselrad, 2004; Loureiro, 2008; Pogrebinschi, 2011).

Nesse sentido, a presente investigação se ancora em referenciais contemporâneos sobre democracia participativa (Avritzer, 2009; Pogrebinschi, 2011), democracia deliberativa (Habermas, 2003), justiça ambiental (Acselrad, 2004), articulando-os à análise normativa e empírica da atuação do Ministério Público. A articulação entre esses referenciais permite examinar em que medida os instrumentos participativos promovidos pela instituição contribuem para a consolidação de uma governança ambiental democrática, fundamentada na ampliação da escuta institucional, na valorização da pluralidade de saberes e na inclusão substantiva da sociedade civil nos processos decisórios.

Para alcançar seus objetivos, a pesquisa adota uma abordagem mista, integrando procedimentos qualitativos, quantitativos e descritivos, com base em revisão bibliográfica, análise documental e estudo empírico comparado, com o objetivo de aprofundar o estudo dos mecanismos de participação social inseridos nos procedimentos ministeriais de tutela ambiental.

Os dados coletados a partir dos inquéritos civis ambientais instaurados nas duas comarcas são sistematizados e interpretados à luz dos fundamentos teóricos apresentados, com atenção especial à presença (ou ausência) de mecanismos de participação social e à forma como o Ministério Público interage com a sociedade civil em contextos que envolvem questões ambientais em torno do uso e da gestão dos recursos naturais.

Assim, o estudo é estruturado em seis capítulos. Após esta introdução, o capítulo 2 apresenta os fundamentos teóricos e normativos da participação social em matéria ambiental, com ênfase nas dimensões constitucionais, legais e doutrinárias que sustentam a atuação do Ministério Público como agente promotor da democracia participativa. O capítulo 3 examina os instrumentos participativos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, bem como os desafios e as perspectivas para sua efetiva implementação, considerando as barreiras estruturais, institucionais e culturais que afetam a participação cidadã. O capítulo 4 dedica-se à análise dos 401 inquéritos civis ambientais instaurados nas comarcas de São Carlos e São José do Rio Pardo entre os anos de 2016 e 2023, com o objetivo de identificar a presença (ou ausência) de mecanismos de participação social e compreender como se estrutura a interlocução entre o Ministério Público e a sociedade civil em contextos de conflito ambiental. O capítulo 5, por sua vez, apresenta uma análise complementar da experiência do Fórum de Cidadãos Participantes de São Carlos (FCP), espaço institucionalizado de interlocução entre representantes da sociedade civil e o poder público local, cuja inclusão visa refletir sobre possibilidades concretas de fortalecimento da governança ambiental democrática em nível local. E, por fim, o capítulo 6 sistematiza as principais conclusões da pesquisa, com ênfase nas reflexões críticas e em propostas voltadas ao aprimoramento dos mecanismos de participação ambiental cidadã por meio da atuação do Ministério Público Estadual.

Cumpre observar ainda que essa pesquisa leva em consideração a relevância do FCP como arranjo participativo que, mesmo não vinculado diretamente aos inquéritos civis analisados, oferece subsídios para a reflexão sobre possibilidades de

institucionalização da participação social em contextos municipais, motivo pelo qual foi incluído no presente estudo.

Considerado um caso emblemático no município, o Fórum se destaca por promover encontros regulares, incentivar a escuta pública qualificada e ampliar o acesso de diferentes segmentos sociais à deliberação de questões de interesse coletivo na área ambiental. Sua análise permite cotejar as práticas observadas no âmbito do Ministério Público com experiências participativas locais, contribuindo para a discussão sobre caminhos possíveis para o fortalecimento da governança ambiental democrática.

1.1. Objetivo geral

As questões norteadoras do presente estudo consistem em analisar os mecanismos de participação social promovidos ou mediados pelo Ministério Público do Estado de São Paulo nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo, entre os anos de 2016 e 2023, com vistas a compreender em que medida a atuação ministerial tem efetivamente promovido a participação cidadã nos processos decisórios ambientais, conforme os preceitos da democracia participativa e da justiça socioambiental.

Essa análise parte do reconhecimento do MP como instituição constitucionalmente incumbida da defesa dos direitos difusos, em consonância com o disposto no art. 129, III, Constituição Federal (Brasil, 1988), sendo também responsável por promover instrumentos extrajudiciais e judiciais voltados à proteção ambiental e à mediação de conflitos socioambientais.

A pesquisa adota como referência teórica a concepção de democracia participativa, que pressupõe a coprodução de decisões públicas a partir do diálogo entre Estado e sociedade civil, superando a dimensão meramente consultiva dos mecanismos participativos (Santos, 2002).

A abordagem também se fundamenta nos marcos internacionais da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 e 17, que incentivam a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, bem como a promoção de processos decisórios participativos, transparentes e representativos (Barbieri, 2020).

1.1.1 Objetivos específicos

A partir deste objetivo central, a pesquisa delineia os seguintes objetivos específicos:

- Identificar e descrever os principais instrumentos de participação social utilizados pelo Ministério Público Estadual nas comarcas estudadas, tais como audiências públicas, consultas populares, reuniões técnicas e manifestações formais da sociedade civil nos inquéritos civis ambientais;
- Avaliar a frequência, os formatos e os efeitos desses mecanismos na promoção da participação popular e na mediação de conflitos ambientais locais, com base na análise de 401 inquéritos civis ambientais instaurados entre 2016 e 2023;
- Investigar os desafios e limitações institucionais, normativos e culturais enfrentados pelo Ministério Público na efetivação dos mecanismos participativos, com base em referencial teórico e análise dos fluxos institucionais observados;
- Contribuir, de forma propositiva, para o fortalecimento da atuação ministerial no campo da governança ambiental democrática, formulando recomendações para o aprimoramento dos instrumentos participativos à luz do ordenamento jurídico vigente e da literatura especializada.

A pesquisa considera ainda que a existência de um arcabouço legal robusto, como previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (Brasil, 1981), não assegura, por si só, a efetividade da participação social, sendo necessária sua materialização em práticas institucionais estáveis, acessíveis e socialmente legitimadas (Avritzer, 2009; Santos, 2002).

Ao examinar a atuação do MP nas comarcas selecionadas, o estudo busca oferecer subsídios à construção de um modelo de governança ambiental que valorize o diálogo entre o saber técnico e os saberes sociais, contribuindo para a consolidação de práticas participativas inclusivas, transparentes e transformadoras, em consonância com os princípios constitucionais da cidadania, da dignidade da pessoa humana e da função socioambiental das instituições públicas (Urbinati; Warren, 2008; Palomares *et al.* 2018).

1.2. Metodologia da pesquisa empírica (assunto, lapso temporal, métodos de coleta e análise de dados)

A presente pesquisa empírica desenvolvida nas comarcas de São Carlos e São José do Rio Pardo adotou uma abordagem mista (qualitativa e quantitativa), visando a compreensão aprofundada dos mecanismos de participação social promovidos ou mediados pelo Ministério Público Estadual em matéria ambiental.

Optou-se por um estudo de caso múltiplo (Yin, 2001), segundo o qual essa metodologia se justifica quando se busca investigar fenômenos complexos em seu contexto real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. No presente caso, o objeto de investigação, os mecanismos de participação social adotados pelo MPSP de ambos os municípios, está diretamente condicionado às especificidades territoriais, institucionais e até mesmo culturais de cada comarca.

O recorte temporal compreendido pela pesquisa abrange os anos de 2016 a 2023, tendo como universo de análise exclusivamente os inquéritos civis ambientais instaurados no período. A delimitação temática das demandas ambientais permitiu observar a atuação do Ministério Público na proteção desses bens jurídicos difusos, com especial atenção à dimensão participativa prevista na Constituição Federal (Brasil, 1988, art. 225) e na legislação infraconstitucional.

A etapa de coleta de dados foi desenvolvida por meio de análise documental de todos os inquéritos civis ambientais instaurados nas comarcas de São Carlos e São José do Rio Pardo no recorte temporal definido, totalizando 401 procedimentos administrativos. Cada um dos documentos foi examinado individualmente, abrangendo tanto os registros em formato eletrônico quanto aqueles em meio físico, assegurando-se a integridade e a completude da amostra.

A realização dessa etapa, de maneira presencial nas sedes das Promotorias de Justiça das respectivas comarcas, revelou-se imprescindível para a efetivação do acesso aos autos e para o acompanhamento direto do processo de identificação, organização e disponibilização dos inquéritos. Ressalta-se que esse procedimento foi viabilizado graças à colaboração institucional dos membros do Ministério Público Estadual, em especial promotores de justiça e oficiais de promotoria, os quais prestaram suporte na triagem e separação dos procedimentos pertinentes aos critérios de inclusão definidos na pesquisa.

A sistematização dos dados foi organizada em planilhas eletrônicas, com categorias pré-definidas, como: ano de instauração do procedimento, tema ambiental tratado, origem da demanda, tipo de denunciante, meio de tramitação (físico ou eletrônico), existência de mecanismos de participação social, formalização em inquérito civil, situação atual (arquivamento ou judicialização) e comarca de origem.

A análise dos dados seguiu duas vertentes metodológicas complementares. A primeira consistiu na análise de conteúdo (Bardin, 2016), permitindo a identificação de padrões temáticos e recorrências interpretativas nos registros documentais, com foco na presença (ou ausência) de práticas participativas. A segunda vertente corresponde à estatística descritiva, aplicada com o auxílio da linguagem de programação Python (Mitchell, 2024), utilizada para quantificar a incidência de variáveis relevantes e permitir a comparação entre as comarcas estudadas por meio de tabelas e gráficos.

A triangulação metodológica, combinando análise documental, observação direta e tratamento estatístico, fortaleceu a precisão analítica da pesquisa, conferindo maior validade aos achados empíricos. A triangulação não apenas contribui para ampliar a compreensão do fenômeno investigado, mas também reduz os riscos de viés metodológico, ao integrar múltiplas fontes de evidência e diferentes técnicas de análise (Flick, 2009).

Assim, a metodologia adotada buscou garantir rígido controle da qualidade dos dados empíricos e adequação teórico-epistemológica ao objetivo central do estudo: compreender, de forma crítica e fundamentada, como o Ministério Público Estadual tem promovido, ou negligenciado, os mecanismos de participação social no exercício de sua função de tutela ambiental.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A participação social é um dos pilares fundamentais da democracia contemporânea, sendo condição essencial para a consolidação de sociedades mais justas, equitativas e sustentáveis (Avritzer, 2009; Santos, 2002). Esse conceito, em constante transformação, reflete a evolução das dinâmicas sociais e institucionais e a necessidade de aprofundamento da deliberação democrática (Habermas, 2003).

A crescente complexidade das políticas públicas e o aumento da consciência ambiental impõem a ampliação dos espaços de escuta e influência da sociedade civil

nas decisões estatais. Essa exigência de democratização se vincula à necessidade de mecanismos institucionais efetivos que garantam a transparência, a legitimidade e a eficiência dos processos decisórios (Pogrebinschi, 2011).

No âmbito interno, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) já prevê, desde sua origem, a participação da coletividade como princípio norteador da gestão ambiental (Brasil, 1981). A própria Constituição Federal estabelece que “todo o poder emana do povo” (Brasil, 1988, art. 1º, parágrafo único) e reforça os princípios da transparência, da participação cidadã e da corresponsabilidade coletiva na defesa do meio ambiente (Brasil, 1988, arts. 37 e 225). No plano internacional, o Acordo de Escazú (Nações Unidas, 2018), consolida o direito à participação pública como fundamento da justiça ambiental e da governança democrática (Parola, 2020).

A participação ativa da sociedade civil, longe de representar apenas um ideal normativo, constitui uma estratégia indispensável para o fortalecimento da governança pública, ampliando o controle social e promovendo maior equidade na alocação de bens e serviços (Hirschman, 1970).

Nesse sentido, experiências de inovação democrática como a “democracia participativa empoderada”, apontam para formas descentralizadas de deliberação política, baseadas na coprodução de decisões e na integração entre saberes institucionais e sociais. Essas formas de participação superam a lógica consultiva tradicional, promovendo espaços institucionais efetivos de escuta, negociação e construção coletiva (Fung; Writh, 2003).

A teoria da democracia deliberativa formulada por Habermas (2003) oferece importante aporte teórico ao debate sobre participação social, ao afirmar que a legitimidade das decisões políticas depende da formação discursiva da vontade coletiva em espaços públicos de deliberação.

Nessa perspectiva, a participação não se reduz a consultas pontuais ou mecanismos formais, mas implica o engajamento comunicativo dos cidadãos em processos argumentativos orientados pelo consenso intersubjetivo. A construção de normas válidas exige a inclusão de múltiplos sujeitos em condições de igualdade dialógica, o que se revela particularmente relevante na seara ambiental, caracterizada por conflitos assimétricos e saberes diversos que demandam reconhecimento público e deliberação inclusiva (Habermas, 1997; Oliveira; Britto, 2021; Loureiro, 2008)

A participação ambiental cidadã envolve mais do que a presença formal da sociedade em instâncias decisórias: pressupõe a existência de condições materiais,

simbólicas e institucionais que assegurem a expressão efetiva de diferentes segmentos sociais, especialmente daqueles historicamente marginalizados.

Referida compreensão está alinhada à concepção de cidadania ecológica, que articula as dimensões éticas, políticas e ambientais da participação, reconhecendo que a justiça socioambiental exige práticas democráticas inclusivas e comprometidas com a diversidade sociocultural (Loureiro, 2008; Scherer-Warren, 2013). Trata-se, assim, de uma concepção ampliada de cidadania, que integra direitos civis, políticos, sociais e ambientais, concebendo-os como indissociáveis e necessários à construção de uma sociedade ambientalmente justa e politicamente democrática (Coutinho, 1997; Demo, 1996; Oliveira; Britto, 2024).

Nessa perspectiva, a interseção entre cidadania e meio ambiente configura-se como campo estratégico para a construção de práticas democráticas emancipatórias, baseadas na corresponsabilidade e na inserção crítica dos sujeitos nos processos de gestão dos territórios em que vivem, promovendo a inclusão ativa de comunidades periféricas nos espaços de formulação e controle das políticas ambientais (Loureiro, 2008).

A educação ambiental, nesse contexto, configura-se como eixo estruturante da cidadania ecológica, compreendida como o exercício crítico de direitos e deveres voltados à preservação dos bens comuns, à justiça intergeracional e à transformação das relações entre sociedade e natureza. Como observa Loureiro (2008), a educação ambiental crítica deve articular os conflitos socioambientais concretos com os processos de formação cidadã, contribuindo para o fortalecimento de uma governança ambiental democrática, fundada na pluralidade de saberes, na coprodução de políticas e no engajamento coletivo na gestão dos territórios.

Não obstante os avanços normativos, a literatura especializada aponta desafios significativos à concretização da participação social ambiental. A burocratização dos processos, a linguagem técnica excludente, a assimetria de informações e a fragilidade das culturas democráticas constituem entraves à consolidação de práticas participativas efetivas (Avritzer, 2009; Pogrebinschi, 2011; Faria *et al.*, 2023). Em muitos casos, os canais instituídos de participação operam de forma simbólica ou meramente formal, sem produzir impactos reais sobre as decisões públicas.

Diante desse panorama, este capítulo explora os fundamentos teóricos e jurídicos que embasam a participação social nos processos de formulação, implementação e controle das políticas ambientais, discutindo sua evolução histórica,

seus marcos normativos e seus desdobramentos práticos nas políticas públicas ambientais. Serão também examinadas as inter-relações desses fundamentos com os principais modelos contemporâneos de democracia, com vistas à construção de uma gestão pública mais inclusiva, responsiva e ambientalmente justa.

O objetivo é consolidar um referencial teórico sólido que permita sustentar criticamente as análises desenvolvidas nos capítulos subsequentes, com especial atenção ao papel do Ministério Público como agente promotor da democracia participativa e da justiça ambiental.

2.1. Fundamentos da Democracia Participativa

A presente pesquisa se fundamenta na concepção de que a participação social constitui elemento estruturante da democracia, sobretudo no contexto da proteção do meio ambiente conduzida pelo Ministério Público Estadual. Para compreender os contornos dessa atuação participativa, faz-se necessário recuperar o arcabouço conceitual, histórico e normativo da democracia participativa, delineando suas origens, fundamentos teóricos e desafios contemporâneos.

A noção de democracia, em sua acepção clássica, remonta à definição de um sistema político fundamentado no princípio de que o poder emana do povo. A etimologia da palavra vem do grego *demos* (povo) e *kratos* (poder), remontando ao ideal do “poder do povo”, sendo concebida, desde os filósofos gregos, como uma forma de governo baseada na deliberação coletiva sobre os destinos da pólis (Aristóteles, 1997).

Esse ideal, embora historicamente restrito a elites privilegiadas (como os homens livres, adultos e nascidos em Atenas) foi posteriormente reelaborado pelas correntes filosóficas modernas, especialmente a partir do contratualismo.

A esse debate soma-se a contribuição de Schumpeter (1961), que interpreta a democracia como um método competitivo de escolha de lideranças por meio do voto, deslocando o foco do autogoverno direto para a seleção periódica de representantes. Essa concepção minimalista da democracia foi posteriormente relativizada por autores como Bobbio (1997), para quem a democracia deve ser compreendida não apenas como um conjunto de regras institucionais, mas como um processo político que requer a efetiva participação dos cidadãos, a proteção dos direitos fundamentais e a valorização da pluralidade de vozes na esfera pública.

Embora, historicamente, o exercício da cidadania tenha sido limitado – como na Atenas antiga, onde somente determinados grupos tinham acesso à participação – o ideal democrático permanece o de um governo que reflita a vontade popular, proporcionando a efetiva participação dos cidadãos nos assuntos públicos.

A teoria democrática contemporânea, ao reconhecer os limites desse modelo representativo, passa a enfatizar a necessidade de ampliação dos espaços públicos de deliberação e participação cidadã. Rousseau (1999), à título de exemplo, defende a noção de vontade geral como fundamento da legitimidade das decisões coletivas, destacando a centralidade da participação direta como expressão da soberania popular.

Habermas (2003), nesse contexto, propõe o modelo da democracia deliberativa, no qual a legitimidade das normas decorre de processos comunicativos baseados na argumentação racional, no reconhecimento recíproco e na inclusão de diferentes racionalidades na esfera pública.

Complementarmente, Dahl (2012) estabelece critérios normativos para o funcionamento democrático em sistemas complexos, como a inclusão efetiva, igualdade de voto e oportunidades equitativas de participação, argumentando que a qualidade democrática deve ser medida não apenas pela realização de eleições periódicas, mas também pela densidade e acessibilidade dos canais de deliberação institucional. No mesmo horizonte teórico, Urbinati e Warren (2008) apontam para a necessidade de modelos híbridos de representação, que combinem mecanismos participativos e deliberativos como resposta à crise de legitimidade nos sistemas democráticos contemporâneos.

Ao longo da história, a evolução da democracia revela transformações que buscam responder às demandas de sociedades cada vez mais complexas. Destacou-se que Schumpeter (1961) descreveu a democracia como um método político no qual os indivíduos adquirem o poder por meio da competição de votos, enfatizando a transição do autogoverno direto para a escolha periódica de representantes. Em paralelo, argumenta-se que a democracia não se restringe a um conjunto de regras institucionais, mas configura um sistema dinâmico que exige participação cidadã, a garantia dos direitos fundamentais e a promoção da pluralidade de vozes na esfera pública (Bobbio, 1997).

A partir das formulações teóricas clássicas e contemporâneas, consolidaram-se diferentes modelos democráticos (direta, representativa e deliberativa), cada qual

com suas potencialidades e limitações. A democracia direta, por meio de instrumentos como plebiscitos e referendos, permite uma atuação imediata da cidadania na tomada de decisões, ao passo que a democracia representativa tende a provocar certo distanciamento entre os cidadãos e os processos decisórios institucionais (Dahl, 2012). Nesse contexto, tem-se defendido, por parte da doutrina constitucionalista, o fortalecimento dos mecanismos semidiretos como forma de aperfeiçoar a democracia constitucional e promover maior participação popular nas escolhas públicas (Dallari, 2019).

A democracia deliberativa (ou participativa), portanto, como uma resposta crítica às limitações do modelo representativo tradicional, ao propor o fortalecimento de canais institucionais que garantam à sociedade civil um papel ativo, contínuo e substancial nos processos de formulação, deliberação e execução de políticas públicas. Nesse sentido, a democracia participativa é reconhecida por Bonavides (2001) como um eixo normativo da Constituição de 1988, legitimando o direito à resistência e à coprodução de decisões públicas como expressões concretas da soberania popular.

Ainda, complementarmente, argumenta-se que o engajamento dos cidadãos nos assuntos públicos deve ser compreendido como um processo formativo e transformador, apto a desenvolver o senso de pertencimento político e a eficácia participativa dos sujeitos (Pateman, 1992).

Sob essa perspectiva ampliada, a participação extrapola o ato eleitoral periódico e incorpora práticas institucionais estruturantes, como audiências públicas, conselhos gestores e orçamentos participativos. Tais instrumentos são considerados, por autores ligados à crítica democrática, como mecanismos fundamentais para a construção de uma cidadania ativa e plural, sobretudo em contextos marcados por desigualdades históricas e exclusão social (Santos, 2002; Avritzer, 2009).

A concepção acima é fortalecida por teorias deliberativas que concebem a esfera pública como um espaço de argumentação racional e inclusiva, no qual distintas racionalidades possam dialogar na construção de consensos legítimos (Habermas, 1997).

No plano normativo brasileiro, a Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente diversos instrumentos de participação popular, como a iniciativa popular de leis, o plebiscito e o referendo, além de prever a instituição de conselhos e fóruns deliberativos nos âmbitos da administração pública e da formulação de políticas

sociais e ambientais (Brasil, 1988, arts. 14; 29; 58; 204 e 225). Entretanto, analises empíricas realizadas por Avritzer, com base em estudos de campo sobre conselhos gestores, orçamentos participativos e outras instâncias de deliberação pública em diferentes municípios brasileiros, indicam que, apesar de sua previsão legal, a consolidação desses espaços participativos ainda enfrenta barreiras como a baixa diversidade sociopolítica dos participantes, a assimetria de poder entre os atores envolvidos e a persistência de culturas políticas excludentes e hierarquizadas (Avritzer, 2002; 2017).

No campo ambiental, a vertente deliberativa da democracia participativa apresenta especial relevância, dada a elevada complexidade técnica das decisões, da multiplicidade de interesses em disputa e das incertezas cientificas que caracterizam a gestão dos recursos naturais. Tais características exigem processos decisórios que não se restrinjam à expertise técnica, mas que incorporem a pluralidade de saberes e vozes sociais, especialmente aquelas historicamente marginalizadas (Drysek, 2000; Acselrad, 2004).

A literatura jurídica ambiental também reconhece a necessidade de uma abordagem dialógica e interdisciplinar, apta a lidar com os riscos e a transversalidade dos problemas ambientais, exigindo a construção coletiva de soluções por meio de práticas comunicativas inclusivas (Fiorillo, 2021).

No plano internacional, o Acordo de Escazú (Nações Unidas, 2018) estabelece o direito à participação informada e efetiva da sociedade civil nas decisões ambientais, reiterando que a legitimidade das políticas públicas nesse campo está vinculada à deliberação democrática, ao acesso à informação e à justiça ambiental. Assim, os processos deliberativos ambientais são compreendidos como instrumentos capazes de produzir consensos mais informados, equitativos e legítimos, ao integrar racionalidades distintas e promover o reconhecimento recíproco entre os atores sociais envolvidos na disputa pelo uso dos bens comuns.

Além da base teórica que sustenta a democracia participativa, experiências empíricas emblemáticas corroboram seu potencial transformador. Um dos casos mais destacados é o do orçamento participativo implementado na cidade de Porto Alegre, cuja trajetória evidenciou a capacidade da sociedade civil de influenciar diretamente a definição de prioridades na alocação de recursos públicos. Estudos conduzidos por Abers (2000), Fedozzi (1997), Baiocchi (2001) e Avritzer (2009) demonstram que essa iniciativa possibilitou a criação de novos espaços de deliberação pública, favorecendo

a inclusão de populações historicamente marginalizadas e o fortalecimento do controle social sobre o Estado.

Nesse mesmo sentido, Fung e Wright (2003), ao analisarem o caso de Porto Alegre no contexto da teoria da "Governança Participativa Empoderada", ressaltam que a efetividade desses mecanismos depende de sua institucionalização, da existência de incentivos estáveis à participação cidadã e da capacidade dos governos de incorporar, de forma vinculante, as decisões deliberadas coletivamente em suas práticas administrativas.

Apesar desses avanços, persistem obstáculos estruturais à consolidação de uma governança democrática efetivamente participativa. Entre os principais desafios, estão a captura dos espaços por elites políticas e econômicas, a ausência de políticas públicas voltadas à formação cívica da população e a carência de instrumentos adequados de transparência e acesso à informação (Avritzer, 2009).

Diante desse cenário, a democracia participativa deve ser compreendida não apenas como um conjunto de dispositivos institucionais, mas como um processo contínuo de transformação cultural e política. Sua consolidação exige o fortalecimento das capacidades cidadãs, a institucionalização de canais permanentes de escuta pública e a disposição efetiva do Estado em dialogar, incorporar e responder às demandas sociais. Trata-se, portanto, de um modelo cuja viabilidade depende diretamente do compromisso político com a inclusão substantiva, a justiça social e a democratização dos processos decisórios.

2.2. Participação Social como Fundamento da Governança Democrática: Bases Conceituais e Perspectivas Críticas

A participação social é, por essência, um conceito multidimensional, que abrange desde formas básicas de consulta até mecanismos institucionalizados de deliberação cidadã com impacto decisório efetivo (Pateman, 1970; Gaventa, 2004). Essa participação se consolida na esfera pública por meio da ação comunicativa, onde cidadãos deliberam racionalmente sobre os assuntos que afetam suas vidas, produzindo consensos legítimos (Habermas, 2003). Trata-se de uma dinâmica de aspecto meramente formal, constituindo um processo de construção coletiva de significados, valores e normas sociais que fundamentam a legitimidade democrática.

A efetividade da participação social está diretamente condicionada à existência de arranjos institucionais que assegurem a escuta ativa e a influência substantiva da sociedade civil nos processos decisórios, o que requer canais estáveis de deliberação, acesso à informação qualificada e abertura real à incorporação das demandas populares nas práticas governamentais (Fung; Wright, 2003; Avritzer, 2009; Gaventa, 2004).

A literatura especializada tem apontado que a qualidade da participação democrática depende da criação de canais institucionais inclusivos, responsivos e acessíveis, capazes de traduzir as demandas da sociedade civil em orientações políticas legítimas (Dahl, 2012; Avritzer, 2009; Pogrebinschi, 2012).

Sob essa ótica, o conceito de governança democrática refere-se à construção de processos decisórios orientados por critérios de inclusão, transparência, deliberação pública e corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil. Trata-se de um modelo que rompe com a verticalidade tradicional da administração pública e busca instituir formas colaborativas de tomada de decisão, nas quais diferentes atores sociais têm oportunidade de influenciar a formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas (Fung; Wright, 2003; Evans, 2013).

No campo ambiental, a governança democrática ganha relevo ao articular saberes plurais e interesses diversos em torno da gestão dos bens comuns, exigindo a institucionalização de arenas deliberativas capazes de reconhecer os conflitos socioambientais e promover soluções legitimadas pela participação cidadã (Acselrad, 2004; Palomares *et al.*, 2018). A eficácia dessa prática está condicionada à criação de condições materiais e simbólicas que assegurem o engajamento qualificado dos sujeitos sociais, a produção de decisões transparentes e a consolidação de vínculos de confiança pública entre instituições e comunidades (Loureiro, 2008; Lee, 2023).

Esse conceito se relaciona com o modelo da “democracia empoderada”, desenvolvido no campo da teoria democrática contemporânea, propõe arranjos institucionais que promovam o envolvimento contínuo e substantivo dos cidadãos, superando as limitações da democracia representativa tradicional e incorporando princípios como a inclusão deliberativa, a transparência e a coprodução de decisões públicas (Fung; Wright, 2003).

No campo ambiental, em particular, a participação social assume papel estratégico. A gestão democrática dos bens ambientais exige a presença ativa de sujeitos coletivos nos processos de formulação, execução e controle das políticas

públicas, assegurando tanto a equidade quanto o reconhecimento das populações historicamente vulnerabilizadas (Acselrad, 2010).

A concepção de justiça ambiental, nessa senda, não se limita à distribuição equitativa dos impactos e benefícios socioambientais, mas inclui, sobretudo, o direito à voz e à autodeterminação nos processos que incidem sobre os territórios e modos de vida (Acselrad, 2010).

A tipologia analítica proposta por Arnstein (1969), por meio da “escada da participação”, é particularmente útil para avaliar a qualidade dos mecanismos participativos. Ela distingue diferentes graus de envolvimento, que vão desde a manipulação simbólica até o controle cidadão efetivo. No campo ambiental, diversos estudos apontam que muitas iniciativas participativas se restringem a audiências públicas formais, caracterizadas por rituais procedimentais sem poder decisório efetivo, o que configura um modelo de “participação simbólica” (Arnstein, 1969; Acselrad, 2009; Neves; Ghiraldelli, 2022; Urbinati; Warren, 2008).

Em consonância com o acima disposto, Pateman (1970) adverte que a participação autêntica requer a existência de condições institucionais, informacionais e educacionais adequadas, que permitam aos cidadãos exercer influência significativa sobre os rumos das políticas.

A democracia participativa, sob tal perspectiva, não se opõe à democracia representativa, mas a complementa, ao instituir espaços institucionais e sociais que ampliam o protagonismo dos cidadãos e pluralizam os processos de decisão (Santos, 2002). Para que essa complementaridade entre democracia representativa e participativa se efetive, é imprescindível a construção de arranjos político-institucionais que incorporem práticas participativas no cotidiano da administração pública e reconheçam os saberes, os valores e as demandas produzidas nos territórios (Avritzer, 2013; Gaventa, 2004; Loureiro *et al.*, 2000;).

A análise crítica da participação social também exige atenção à natureza dos espaços em que ela ocorre. Gaventa (2004) propõe a distinção entre “espaços conquistados”, criados por iniciativa e mobilização da sociedade civil, e “espaços concedidos”, instituídos pelo Estado. Essa distinção permite problematizar o grau de autonomia e de influência da cidadania nos processos participativos, alertando para o fato de que a institucionalização da participação, por si só, não assegura sua efetividade. Em muitos casos, os “espaços concedidos” operam com regras que

limitam a autonomia popular, transformando a participação em um ritual burocrático sem capacidade transformadora (Pogrebinschi, 2012).

No plano normativo, a Constituição Federal de 1988 consagra o direito à participação na administração pública como fundamento do Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988, art. 1º, parágrafo único), e o reafirma, direta ou indiretamente, em dispositivos específicos relativos à gestão municipal (Brasil, art. 29, XII), à assistência social (Brasil, art. 204, II) e à política ambiental (Brasil, art. 225, §1º, VI). Trata-se de uma das inovações centrais da Carta Magna, ao reconhecer a participação como dimensão estruturante da cidadania.

No entanto, a efetividade desses instrumentos está condicionada à existência de uma cultura política participativa e à superação das desigualdades sociais, educacionais e informacionais que afetam o acesso e o protagonismo nos espaços deliberativos (Avritzer, 2009; Santos, 2002).

No caso específico das políticas ambientais, o Acordo de Escazú (Nações Unidas, 2018), reforça os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em matéria ambiental. Tais direitos são reconhecidos como pilares da governança ambiental democrática, voltada à promoção da equidade, da inclusão e da proteção dos defensores ambientais.

Todavia, a distância entre norma e prática revela desafios persistentes à consolidação da participação como vetor estruturante da política ambiental brasileira, uma vez que a simples criação de mecanismos institucionais não assegura sua efetividade, sobretudo quando operam sob lógicas burocráticas, com baixa responsividade e escassa influência decisória dos cidadãos (Acselrad, 2004; Gaventa, 2004; Parola, 2020; Pogrebinschi, 2012).

Compreender os fundamentos teóricos e normativos da participação social é, portanto, essencial para a análise crítica de sua efetividade no campo empírico desta pesquisa. Ao examinar os mecanismos participativos promovidos ou mediados pelo Ministério Público Estadual nas comarcas de São Carlos e São José do Rio Pardo, esta pesquisa busca investigar em que medida esses instrumentos contribuem para a realização dos objetivos democráticos a que se propõem, ou se permanecem atrelados a práticas protocolares desconectadas das reais capacidades e demandas da sociedade civil.

Assim, a participação social, no contexto da democracia ambiental, deve ser concebida como um componente essencial da formulação de políticas públicas

legítimas, sustentadas pelo diálogo, pela deliberação e pelo reconhecimento da diversidade de sujeitos e saberes envolvidos na gestão dos bens comuns. Essa concepção pressupõe a valorização dos saberes populares, das práticas territoriais e das experiências comunitárias como formas legítimas de conhecimento, em contraposição à hegemonia de racionalidades tecnocráticas e excludentes (Loureiro, 2008).

A formulação de políticas ambientalmente justas, por sua vez, requer processos decisórios participativos que incorporem distintas racionalidades (científica, empírica e tradicional) como fundamentos de decisões coletivas legítimas (Leff, 2001; Acselrad, 2004). A efetividade democrática, nesse cenário, depende da superação da participação meramente simbólica ou procedimental, exigindo sua configuração como prática crítica, emancipatória e transformadora dos sujeitos envolvidos nos conflitos socioambientais.

O presente estudo, assim, pretende contribuir para essa reflexão crítica, reafirmando que a participação social, longe de se restringir a expedientes protocolares, deve ser compreendida como instrumento de democratização do Estado, de fortalecimento da cidadania e de promoção de uma justiça ambiental substantiva.

2.3. Direito Constitucional Ambiental

A Constituição Federal de 1988 promoveu uma inflexão normativa significativa ao consolidar a proteção ambiental como um direito fundamental de natureza coletiva e difusa. O artigo 225, caput, estabelece que *"todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida"*, atribuindo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988). Tal dispositivo introduz uma concepção inovadora de cidadania ecológica, vinculando os direitos fundamentais à responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade (Silva, 2013).

A constitucionalização da proteção ambiental implicou o reconhecimento do meio ambiente como bem jurídico transgeracional, exigindo um regime jurídico pautado em princípios como a prevenção, a precaução, a equidade intergeracional e a participação social. A gestão ambiental, portanto, não pode se limitar a

procedimentos técnico-administrativos, devendo incorporar mecanismos de controle social e governança participativa como elementos essenciais à legitimidade das decisões públicas (Fiorillo, 2021; Loureiro *et al.*, 2000).

Nesse cenário, o Ministério Público adquire um papel institucional central. Conforme dispõe o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, compete ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do meio ambiente, do patrimônio público e de outros interesses difusos e coletivos (Brasil, 1988). Sua atuação, assim, transcende o campo penal e se estende à tutela extrajudicial e judicial dos direitos ambientais, por meio de instrumentos como termos de ajustamento de conduta (TACs), recomendações e inquéritos civis.

O arcabouço jurídico-ambiental brasileiro se estrutura com base nos princípios da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador e da participação cidadã, os quais conferem densidade normativa à proteção ambiental. Esses princípios visam impedir que os danos ambientais sejam reparados apenas após sua concretização, priorizando a atuação preventiva e participativa (Antunes, 2010). A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) exemplifica esse modelo ao prever instrumentos voltados à gestão integrada e participativa dos recursos ambientais.

Segundo Silva (2015), o direito constitucional ambiental exerce papel essencial na efetivação das políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente, mas sua eficácia depende da mobilização social e da atuação coordenada das instituições públicas. A Constituição, ao reconhecer a participação da coletividade na proteção ambiental, assegura à sociedade o direito de influenciar na formulação e na implementação das políticas ambientais (Silva, 2013).

Dessa forma, o Ministério Público deve ser compreendido como agente de promoção da participação cidadã e de fortalecimento da governança ambiental democrática. A Lei nº 7.347/1985, ao instituir a ação civil pública, conferiu ao MP um instrumento investigatório de natureza pré-processual, o inquérito civil, que fortalece sua capacidade de atuação na tutela dos direitos difusos e na mediação de conflitos socioambientais (Mazzilli, 2011).

Outro elemento essencial do direito constitucional ambiental é o princípio da equidade intergeracional, inscrito no próprio artigo 225 da Constituição, que impõe a obrigação de compatibilizar as necessidades do presente com a preservação dos direitos das gerações futuras. Esse princípio, constitui alicerce do dever constitucional

de sustentabilidade e orienta as políticas públicas em direção a um modelo de desenvolvimento ambientalmente responsável (Milaré, 2020).

A educação ambiental, prevista no artigo 225, §1º, inciso VI, da Constituição, insere-se nesse contexto como vetor de transformação social, capacitando a população para o exercício do controle social e da participação crítica na gestão ambiental (Silva, 2013). Superando a função meramente informativa, a educação ambiental torna-se instrumento de emancipação cidadã e de democratização das decisões públicas.

A governança ambiental participativa, por sua vez, configura-se como estratégia institucional para ampliar a eficácia das normas ambientais, por meio da descentralização da gestão, da criação de conselhos ambientais e da promoção de espaços de deliberação cidadã. A participação social, nesse contexto, atua como mecanismo de monitoramento e de incidência sobre as ações do poder público (Milaré, 2020).

Machado (2013) sustenta que a democratização das decisões ambientais exige a criação de estruturas participativas, como conselhos ambientais, que assegurem a representação social e o controle popular. Silva (2013), por sua vez, ressalta que a efetividade desses instrumentos depende tanto do comprometimento institucional quanto da capacidade de mobilização e articulação da sociedade civil.

A análise da interface entre o direito constitucional e o direito ambiental evidencia, portanto, a relevância da participação social como dimensão estruturante da proteção jurídica do meio ambiente. Embora o ordenamento jurídico brasileiro contemple um arcabouço normativo avançado, como o artigo 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988) e a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), sua efetividade depende da articulação entre instituições públicas e sociedade civil, com base em processos democráticos deliberativos (Palomares *et al.*, 2018).

A proteção ambiental exige, assim, não apenas a atuação estatal formal, mas o engajamento de sujeitos coletivos em espaços decisórios que permitam o exercício do controle social e o compartilhamento das responsabilidades ambientais. Nesse sentido, a participação cidadã assume caráter essencial à consolidação de um Estado de Direito Ecológico, no qual os direitos fundamentais socioambientais só se realizam plenamente mediante o adensamento democrático e a corresponsabilização dos atores sociais (Bahia; Melo, 2018).

A participação cidadã, mediada por instrumentos democráticos e mecanismos de controle social, constitui condição indispensável para a concretização dos princípios constitucionais ambientais, assegurando que a proteção do meio ambiente transcenda o plano normativo e se efetive como prática social orientadora da justiça ambiental.

A democracia participativa não substitui as instituições representativas, mas as complementa, ao ampliar a pluralidade de vozes e conhecimentos incorporados na formulação de políticas públicas (Pogrebinschi, 2011). Trata-se de reconhecer a centralidade de práticas institucionais participativas, como audiências públicas e conferências nacionais, que promovem a interlocução direta entre sociedade civil e Estado, ampliando os horizontes deliberativos e a legitimidade das decisões (Avritzer, 2009).

No campo ambiental, essa lógica é particularmente relevante, uma vez que os impactos ecológicos e sociais das decisões exigem sensibilidade territorial, justiça intergeracional e escuta qualificada dos grupos vulnerabilizados (Carvalho, 2007). A participação social, nesses termos, integra o núcleo estruturante de uma governança ambiental democrática, orientada por princípios constitucionalmente assegurados, como o direito à informação, transparência e coparticipação da sociedade civil na gestão da coisa pública.

2.4. O Papel do Ministério Público na Promoção dos Mecanismos Participativos

O Ministério Público ocupa posição estratégica na promoção da participação social em matéria ambiental, consolidando-se como instituição essencial à defesa dos interesses difusos e à efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Sua atuação, especialmente em contextos de governança ambiental, revela-se imprescindível para garantir o cumprimento das normas ambientais e para induzir a construção de políticas públicas orientadas pelos princípios da precaução, prevenção e sustentabilidade (Milaré, 2020).

Incumbe ao Ministério Público “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, 1988, art. 129, III). Trata-se de função institucional que transcende o âmbito jurisdicional, permitindo a atuação extrajudicial

mediante instrumentos como recomendações, termos de ajustamento de conduta (TACs) e audiências públicas.

Referida pluralidade de mecanismos viabiliza não apenas a responsabilização de infratores, mas sobretudo a ativação de processos deliberativos e a valorização do controle social (Mazzilli, 2011; Antunes, 2010).

A participação cidadã constitui elemento estruturante para a efetividade das políticas públicas ambientais, sobretudo quando articulada a arranjos institucionais capazes de garantir a deliberação pública qualificada e o controle social contínuo. A democracia participativa, ao ampliar os canais de escuta e de interferência direta da sociedade nas decisões estatais, fortalece a legitimidade das políticas ambientais e contribui para a realização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Palomares *et al.*, 2018; Carvalho, 2007).

Canais de governança participativa demonstram que instituições públicas comprometidas com a transparência ativa e a abertura ao diálogo produzem decisões mais estáveis, informadas e socialmente justas (Fung; Wright, 2003; Avritzer, 2009).

Nesse contexto, a atuação do Ministério Público como agente catalisador de processos participativos adquire especial relevância. Ao promover práticas como audiências públicas, consultas populares e termos de ajustamento de conduta, a instituição amplia os espaços institucionais de deliberação e reforça sua legitimidade democrática, mediando conflitos socioambientais e induzindo consensos construídos com base em critérios técnicos e jurídicos, em conformidade com os princípios da ação comunicativa e da justiça ambiental (Oliveira; Britto, 2023).

Para além do exercício tradicional da fiscalização normativa, o Ministério Público vem progressivamente assumindo a função de mediador de conflitos socioambientais e promotor de práticas colaborativas de gestão, em consonância com os princípios da precaução, da equidade e da justiça ambiental (Fiorillo, 2021; Pogrebinschi, 2011).

A Lei nº 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, reforça o papel institucional do Ministério Público na tutela dos direitos coletivos e na indução de práticas de justiça ambiental. A atuação ministerial, para além do litígio, envolve estratégias dialógicas com a sociedade civil, promovendo uma aproximação entre o Estado e os sujeitos políticos historicamente marginalizados nos processos decisórios. Essa lógica está em consonância com a concepção de democracia

participativa, que reconhece a legitimidade da sociedade civil na formulação e no monitoramento das políticas públicas (Palomares *et al.*, 2018; Pogrebinschi, 2011).

O engajamento do Ministério Público em políticas ambientais depende, contudo, de uma série de condições estruturais e políticas. Muitas vezes a efetivação dos mecanismos participativos enfrenta obstáculos como a escassez de recursos institucionais, a sobrecarga de demandas e a dificuldade de garantir a participação equitativa de diferentes segmentos sociais. Em contextos periféricos, essas limitações são intensificadas por déficits de infraestrutura e baixa capilaridade institucional.

A participação ativa da sociedade civil nos espaços institucionalizados promovidos pelo Ministério Público também exige condições mínimas de transparência, acesso à informação e capacitação cidadã. A eficácia dos instrumentos participativos está diretamente relacionada à clareza dos procedimentos, à acessibilidade dos canais de deliberação e à capacidade dos sujeitos coletivos de se organizarem para influir nas decisões públicas (Britto; Oliveira, 2021).

Entre os principais mecanismos utilizados pelo Ministério Público para fomentar a participação social em matéria ambiental, destacam-se:

- **Audiências públicas**, instrumento pelo qual a instituição convoca o debate com a sociedade sobre temas relevantes à coletividade, conferindo voz ativa a diferentes setores sociais. Esse mecanismo encontra amparo no artigo 129, inciso III, da Constituição, e é reforçado pelo artigo 9º, inciso II, da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que assegura os princípios da transparência e do controle social;
- **Ação Civil Pública (ACP)**, prevista na Lei nº 7.347/1985, que permite ao Ministério Público buscar, judicialmente, a responsabilização por danos ambientais, assegurando a reparação integral do dano e a proteção dos direitos difusos;
- **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)**, que constitui solução extrajudicial capaz de estabelecer compromissos firmados entre o Ministério Público e agentes públicos ou privados, visando cessar condutas lesivas e implementar medidas compensatórias. Embora não haja lei específica que trate exclusivamente sobre referidos Termos, sua aplicação é amplamente fundamentada na Lei nº 7.347/1985, na Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e na interpretação consolidada em jurisprudências dos Tribunais;

- **Fiscalização e controle da administração pública**, por meio da qual o Ministério Público exerce controle sobre os órgãos ambientais, exigindo a implementação efetiva de políticas públicas e o cumprimento de princípios constitucionais como a precaução e o desenvolvimento sustentável (Brasil, 1988; Lei Complementar nº 75/1993);
- **Participação em conselhos e fóruns ambientais**, o que permite ao Ministério Público contribuir para a formulação de políticas públicas por meio da gestão compartilhada, conforme previsto na Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) e na Lei nº 9.985/2000 (Política Nacional de Unidades de Conservação).

A articulação entre atores institucionais e sociais é condição para decisões públicas mais legítimas e equilibradas. A atuação do Ministério Público, ao fomentar essa articulação, contribui para evitar a captura das decisões por interesses predominantemente econômicos, promovendo uma justiça ambiental centrada na equidade e na sustentabilidade (Fiorillo, 2021; Prado, 2015).

Apesar dos avanços institucionais, persistem desafios consideráveis. A burocracia, a fragmentação da informação e a resistência de setores políticos e econômicos ainda limitam o alcance transformador dos instrumentos participativos. Superar essas barreiras requer investimentos em educação ambiental e jurídica, bem como o fortalecimento das capacidades organizativas da sociedade civil (Carvalho, 2007).

Ainda, para responder à complexidade dos conflitos socioambientais contemporâneos, é imprescindível que a instituição disponha de mecanismos estruturais que lhe permitam exercer suas funções com capilaridade, equidade e eficiência.

A incorporação de tecnologias digitais apresenta-se como uma estratégia promissora para ampliar o acesso da população aos canais de participação e deliberação ambiental. Pesquisas indicam que a utilização de plataformas digitais na gestão pública pode fortalecer a transparência ativa, facilitar o controle social e democratizar o acesso à informação ambiental, desde que acompanhada de políticas públicas voltadas à inclusão e à superação das desigualdades tecnológicas (Mossberger *et al*., 2007; Peixoto, 2009; Chadwick, 2017).

A atuação do Ministério Público na promoção dos mecanismos participativos representa um avanço relevante no fortalecimento da democracia ambiental, ao

ampliar os espaços de escuta institucional e estimular a corresponsabilidade social na gestão dos bens comuns. Contudo, sua plena efetividade não se esgota nas prerrogativas legais, exigindo um compromisso político com a construção de estruturas institucionais responsivas e dialógicas, que reconheçam a pluralidade dos sujeitos envolvidos e assegurem condições reais de participação (Ferrucci, 2019; Bobbio, 2019; Peixoto; Montaño, 2023).

A adoção de tecnologias digitais, quando orientada por políticas de inclusão, pode ampliar a transparência e a acessibilidade dos canais deliberativos, especialmente em territórios vulnerabilizados. Entretanto, a consolidação de uma governança ambiental participativa demanda, além de inovações procedimentais, a superação de barreiras estruturais que comprometem a equidade no acesso à deliberação pública (Ruviaro, 2023; Evans, 2013; Stevenson, 2024).

O futuro da política ambiental no Brasil está, assim, estreitamente ligado à capacidade do Ministério Público de dialogar com os diferentes segmentos da sociedade e de transformar a participação cidadã em vetor legítimo de justiça socioambiental e transformação democrática (Lee, 2023; Oliveira *et al.*, 2022, Avritzer, 2009).

2.5. Revisão da Literatura Acerca da Educação Ambiental e Participação Popular

A educação ambiental configura-se como um processo formativo permanente, que ultrapassa a mera transmissão de conteúdos técnicos e visa à construção de uma consciência crítica voltada para a sustentabilidade. Trata-se de uma prática transversal e transformadora, orientada à formação de sujeitos autônomos e comprometidos com a justiça socioambiental, por meio da internalização de valores éticos, da ampliação das capacidades de intervenção cidadã e do fortalecimento de vínculos de solidariedade com a natureza e com os demais seres humanos (Carvalho, 2007; Loureiro, 2008; Reigota, 1994).

Inserida no contexto dos dilemas políticos contemporâneos, essa abordagem crítica da educação ambiental propõe-se a desenvolver atitudes sensíveis à diversidade, à equidade e à complexidade das relações socioambientais, sendo fundamental para o fortalecimento de práticas democráticas e participativas no campo da governança ambiental (Carvalho, 1998; Loureiro *et al.*, 2000)

Ao assumir um papel estratégico na construção da cidadania ecológica, a educação ambiental contribui para ampliar a consciência crítica e a capacidade de intervenção dos sujeitos frente aos problemas que afetam seus territórios. Essa perspectiva exige o fortalecimento de processos formativos que permitam aos cidadãos compreender a complexidade das relações entre sociedade e natureza e atuar politicamente sobre as decisões que impactam seus modos de vida (Jacobi, 1998).

Contudo, a eficácia da educação ambiental está intrinsecamente vinculada à existência de mecanismos institucionais que possibilitem a participação social substantiva nos processos de decisão. A educação ambiental, quando dissociada de canais efetivos de deliberação e escuta cidadã, tende a se limitar a práticas informativas e pouco transformadoras, esvaziando seu potencial emancipatório (Acselrad, 2009; Jacobi, 1996).

A consolidação de uma cultura política ambiental democrática exige, portanto, a articulação entre os processos formativos e os espaços institucionais de participação, de modo a garantir que o conhecimento crítico produzido pela educação ambiental possa incidir concretamente sobre as decisões que afetam os territórios e os bens comuns (Loureiro, 2008; Avritzer, 2003).

Em contextos em que a sociedade civil não dispõe de canais institucionais acessíveis e legitimados para incidir sobre as políticas públicas, a educação tende a se reduzir a uma prática meramente informativa, sem potencial emancipatório (Acselrad, 2009). Para que produza transformações reais, é necessário que esteja articulada a estratégias deliberativas que promovam a escuta pública e a corresponsabilidade na gestão dos bens comuns.

A democratização das políticas ambientais requer, portanto, a criação e o fortalecimento de espaços participativos plurais e inclusivos, nos quais os cidadãos possam exercer seu direito à palavra e à decisão sobre o uso, a preservação e o acesso aos recursos naturais e culturais essenciais à coletividade (Santos, 2002). A educação ambiental, nessa perspectiva, deve estar aliada à promoção de práticas participativas que ampliem o protagonismo popular na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas ambientais.

Importante destacar que, embora a educação ambiental desempenhe um papel central na mobilização social e na qualificação do debate público, sua efetividade encontra obstáculos significativos. Entre os principais desafios identificados estão a

fragilidade dos processos formativos, a dificuldade em assegurar a representatividade dos diversos segmentos sociais e a resistência de setores burocráticos à consolidação de práticas participativas efetivas (Jacobi, 1996; 1998). Esses entraves evidenciam a complexidade envolvida na construção de uma governança ambiental verdadeiramente democrática, capaz de articular educação crítica, justiça socioambiental e inclusão política.

Como parte fundamental dessa construção, os processos educativos voltados à temática socioambiental devem ser concebidos como instrumentos estratégicos para ampliar a participação cidadã e fortalecer a deliberação pública (Loureiro, 2008; Jacobi, 1998). Ao promover a apropriação crítica dos conhecimentos técnicos e científicos, a educação ambiental contribui para o empoderamento dos sujeitos coletivos, ampliando sua capacidade de intervenção política e sua incidência na formulação de políticas públicas mais justas e sustentáveis (Prado, 2015; Palomares *et al.*, 2018).

Para tanto, é necessário que a prática educativa se desenvolva tanto em espaços formais quanto não formais, por meio de abordagens críticas e transformadoras, que fomentem o engajamento ativo e a corresponsabilidade social na proteção e gestão dos territórios (Jacobi, 1996; Loureiro *et al.*, 2000). A implementação de programas intersetoriais de educação ambiental, voltados à participação social, constitui um desafio que exige cooperação institucional e criação de ambientes de aprendizagem contínua e colaborativa.

Autores como Reigota (1994), Freire (1987) e Loureiro (2008) distinguem, no campo da educação ambiental, duas abordagens complementares: a formal e a não formal. A educação ambiental formal, integrada aos currículos escolares, tem como objetivo promover desde os primeiros anos de escolarização a compreensão das inter-relações entre sistemas naturais e sociais, bem como desenvolver nos estudantes uma consciência crítica e uma postura de responsabilidade socioambiental, preparando-os para atuar como agentes de transformação em seus contextos (Reigota, 1994). Já a educação ambiental não formal ocorre fora dos sistemas educativos convencionais, sendo promovida por organizações da sociedade civil, coletivos, movimentos populares e comunidades locais. Seu enfoque está na mobilização prática, na valorização dos saberes populares e na construção coletiva do conhecimento, fortalecendo a participação cidadã em iniciativas de defesa, cuidado e recuperação dos territórios (Freire, 1987; Loureiro, 2008).

Ambas as abordagens são fundamentais para fomentar uma consciência ecológica crítica, plural e emancipatória, articulando saberes populares e científicos em prol da justiça socioambiental (Loureiro, 2008; Carvalho, 2007). A educação ambiental, nesse horizonte, torna-se elemento estruturante para a consolidação de uma cidadania ecológica ativa, capaz de transcender a conscientização individual e incidir na transformação das estruturas socioeconômicas que produzem as desigualdades ambientais (Jacobi, 1998; Sauvé, 2008).

Outro fator decisivo para o fortalecimento da educação ambiental e da participação cidadã é o acesso equitativo à informação. A ausência de dados acessíveis e compreensíveis sobre a qualidade ambiental, os impactos das atividades humanas e as ações do poder público impede que os cidadãos se engajem de forma efetiva e propositiva nos processos decisórios (Jacobi, 1996; 1998).

Nesse contexto, a digitalização das informações ambientais e o desenvolvimento de plataformas interativas constituem estratégias fundamentais para a democratização do acesso à informação e para a qualificação do debate público (Prado, 2015; Warren, 2021). A ampliação da transparência e da disponibilidade de dados fortalece a formação de uma cidadania ambiental crítica, engajada e apta a participar de forma qualificada das decisões relativas à gestão dos bens comuns (Loureiro *et al.*, 2000; Jacobi, 1998).

O uso de tecnologias digitais, portanto, não deve ser compreendido apenas como uma inovação instrumental, mas como parte de um projeto político-pedagógico voltado ao fortalecimento da corresponsabilidade entre Estado e sociedade na promoção de práticas deliberativas ambientalmente responsáveis (Sauvé, 2008; Fung; Wright, 2003).

As mídias digitais, ao possibilitarem novas formas de aprendizagem, articulação política e mobilização coletiva, desempenham papel relevante na mediação das práticas de educação ambiental e participação cidadã (Carvalho, 2007; Palomares *et al.*, 2018). No entanto, esse novo ecossistema comunicacional também impõe desafios significativos, como a desinformação, o déficit de mediação crítica e a necessidade de desenvolvimento do letramento digital, condição essencial para que os sujeitos sociais possam atuar com autonomia e discernimento nas arenas públicas digitais (Jacobi, 1998; Lima, 2009).

Diante desse panorama, evidencia-se que a articulação entre educação ambiental e participação popular configura-se como um vetor estruturante para a

construção de uma sociedade mais crítica, deliberativa e comprometida com a sustentabilidade socioecológica (Santos, 2002; Avritzer, 2003).

A implementação de políticas públicas que associem práticas educativas contínuas e canais permanentes de escuta e deliberação cidadã mostra-se essencial para o enfrentamento das desigualdades ambientais e para a construção de um modelo de desenvolvimento orientado pela justiça social, pela equidade territorial e pelo equilíbrio ecológico (Acselrad, 2010; Bahia; Melo, 2018).

3. ANÁLISE DO ORDENAMENTO JURÍDICO E DOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS

A participação social na formulação, implementação e controle das políticas públicas constitui um dos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, especialmente no campo da gestão ambiental e da governança socioambiental. A Constituição Federal de 1988, ao consagrar a soberania popular como fundamento da República (Brasil, 1988, art. 1º, parágrafo único), institui a participação cidadã como elemento indissociável da democracia.

Tal diretriz é reiterada em diversos dispositivos legais, como o artigo 225, §1º, VI, que assegura a participação na política ambiental. Do ponto de vista teórico, a democracia participativa é concebida como estratégia de fortalecimento do poder popular e de ampliação da legitimidade das decisões estatais (Avritzer, 2009; Santos, 2002). A literatura especializada aponta, ainda, que a presença ativa da sociedade civil contribui para o aprimoramento da gestão pública, ao fomentar práticas de deliberação, controle social e coprodução de políticas públicas (Oliveira; Britto, 2023).

A inserção ativa da sociedade civil nos processos decisórios, sobretudo naqueles que envolvem a gestão dos recursos naturais e a definição de políticas territoriais, representa um dos eixos centrais da democracia substantiva, cuja realização vai além da legalidade formal e requer o reconhecimento da pluralidade de vozes e saberes, bem como a promoção de justiça social e equidade ambiental (Warren, 2021; Urbinati; Warren, 2008). A construção de políticas públicas ambientalmente justas exige, portanto, o fortalecimento de arenas participativas que articulem diferentes escalas territoriais e contemplem a diversidade sociocultural dos grupos afetados pelas decisões estatais.

O ordenamento jurídico brasileiro, alinhado a marcos internacionais de proteção ambiental e direitos humanos, contempla dispositivos expressos que consagram o direito à participação. Destacam-se, nesse sentido, a Constituição Federal (Brasil, 1988, arts. 1º, parágrafo único, e 225, §1º, inciso VI), a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e o Acordo de Escazú (Nações Unidas, 2018), em consonância com os compromissos da Agenda 2030 da ONU. Esses instrumentos asseguram aos cidadãos o direito de acesso à informação ambiental, à participação nos processos decisórios e ao controle das ações públicas e privadas que impactam o meio ambiente (Nações Unidas, 2018; Ferrucci, 2019; Fiorelli, 2021).

Entre os mecanismos institucionais previstos para operacionalizar tais direitos, destacam-se as audiências públicas, os conselhos gestores de políticas públicas, as consultas populares, os fóruns deliberativos e os instrumentos processuais coletivos, como a ação civil pública e o inquérito civil. Tais mecanismos, além de viabilizarem o controle social, contribuem para o fortalecimento da cidadania ecológica e da democracia participativa ambiental, ao possibilitar o diálogo entre atores estatais e não estatais na construção de soluções sustentáveis para os conflitos socioambientais (Lee, 2023; Oliveira *et al.*, 2022).

Contudo, a efetividade dos instrumentos jurídicos voltados à participação social em matéria ambiental não se realiza unicamente pela sua previsão normativa. Conforme o critério aqui adotado, considera-se efetivo o mecanismo que propicie oportunidades reais de deliberação cidadã, que assegure o acesso equitativo à informação, que inclua de forma significativa grupos diversos da sociedade e que tenha capacidade de incidir nos rumos das decisões públicas (Avritzer, 2007; Fung; Wright, 2003; Palomares *et al.*, 2018). Sob essa perspectiva, a mera existência formal de canais participativos se revela insuficiente diante de entraves estruturais que comprometem sua operacionalização.

Entre os principais desafios, destacam-se a burocratização dos procedimentos, que dificulta o acesso da população aos processos decisórios; a tecnocratização das deliberações, que tende a silenciar saberes não institucionalizados; e a opacidade institucional, que limita a transparência e fragiliza o controle social (Jacobi, 1998; Acselrad, 2010; Prado, 2015). Além disso, observa-se uma resistência recorrente de setores políticos e econômicos à abertura democrática da política ambiental, o que

resulta na subutilização de mecanismos participativos previstos em lei e na reprodução de assimetrias históricas de poder e voz (Palomares *et al.*, 2018). A efetividade, portanto, depende da superação desses entraves e da construção de ambientes institucionais responsivos, inclusivos e orientados à justiça ambiental.

Soma-se aos fatores acima mencionado a resistência de determinados setores econômicos e políticos à abertura dos processos decisórios, o que resulta na persistência de estruturas de exclusão e na subutilização dos mecanismos participativos disponíveis (Prado, 2015). Assim, embora o arcabouço jurídico brasileiro seja normativamente avançado, sua capacidade de promover participação qualificada e transformadora permanece condicionada à superação desses entraves estruturais.

Este capítulo tem por objetivo desenvolver uma análise crítica do ordenamento jurídico e dos instrumentos normativos voltados à promoção da participação social em matéria ambiental, com especial atenção à sua efetividade e às limitações que permeiam sua implementação no contexto brasileiro. Adota-se, para fins analíticos, uma concepção de efetividade orientada não apenas pela existência formal dos dispositivos legais, mas por sua capacidade de gerar oportunidades reais de deliberação cidadã, assegurar o acesso equitativo à informação, promover a inclusão de grupos socialmente diversos e influenciar substantivamente os rumos das decisões públicas (Avritzer, 2007; Fung; Wright, 2003; Palomares *et al.*, 2018).

Para isso, serão examinados os principais dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que consagram o direito à participação, bem como os mecanismos institucionais destinados à sua concretização. Busca-se compreender em que medida tais instrumentos podem ser fortalecidos como vetores de equidade e justiça ambiental, contribuindo para o aprofundamento da democracia participativa e da governança socioambiental no país.

3.1. Panorama do Ordenamento Jurídico Brasileiro Voltado para a Participação Social

A Constituição Federal de 1988 consolidou a participação social como direito fundamental e princípio estruturante da Administração Pública brasileira. O artigo 1º, parágrafo único, estabelece que *"todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente"*, reconhecendo a soberania popular como

fundamento da República e como vetor de democratização das instâncias estatais. Tal disposição reforça que o exercício da cidadania não se limita ao sufrágio, mas pressupõe formas permanentes e efetivas de intervenção popular nos assuntos públicos.

No campo ambiental, o artigo 225 da Carta Magna representa um marco normativo relevante ao estabelecer que *"todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado"* e que *"o Poder Público e a coletividade têm o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações"*. O dispositivo evidencia a corresponsabilidade entre Estado e sociedade na proteção ambiental, conferindo base jurídica à ampliação da participação cidadã na formulação e no controle das políticas ambientais.

Diversas leis infraconstitucionais complementam esse arcabouço, destacando-se:

- **Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente)**: institui mecanismos para a gestão ambiental integrada, prevendo a realização de audiências públicas no âmbito do licenciamento ambiental. Por meio da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e dos Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), a lei promove a transparência e a escuta social qualificada, além de prever a composição plural do CONAMA, que inclui representação da sociedade civil (Milaré, 2020; Silva, 2015).
- **Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais)**: Dispõe sobre sanções penais e administrativas lesivas ao meio ambiente, constitui um marco regulatório fundamental no direito ambiental brasileiro, integrando a participação social como um pilar central de sua efetivação (Fiorillo, 2021).

  Referida lei faculta a todo e qualquer cidadão o direito de denunciar irregularidades ambientais a órgãos competentes (como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Ministério Público, por exemplo). Adicionalmente, promove o engajamento cidadão por meio da admissibilidade de ações civis públicas e ações populares, permitindo que indivíduos e coletividades assumam um papel ativo na tutela do meio ambiente (Machado, 2013).

  Tais dispositivos legais conferem aos cidadãos não apenas meios efetivos de monitoramento, mas também de participação decisiva na governança

ambiental, incrementando a transparência e reforçando a responsabilização social e jurídica no manejo das questões ambientais (Milaré, 2020).

Portanto, tal dispositivo legal exemplifica uma abordagem jurídica que valoriza a inclusão e a participação ativa da sociedade, sendo essencial para realização dos objetivos da política ambiental brasileira, assegurando ainda que a gestão do meio ambiente seja concebida como uma responsabilidade compartilhada entre o Estado e a sociedade civil (Antunes, 2010).

- **Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)**: Trata-se de norma fundamental no ordenamento jurídico brasileiro para o planejamento urbano, uma vez que estabelece princípios e diretrizes que visam assegurar a função social da cidade e da propriedade urbana.

  A lei em questão é inovadora ao mandatar expressamente a gestão democrática das cidades, exigindo a participação direta da população e de segmentos representativos da sociedade civil no processo de formulação, implementação e monitoramento dos planos, programas e projetos urbanísticos.

  A eficácia desses mecanismos de participação é crucial, para conferir legitimidade às intervenções urbanas propostas (Rolnik, 2007). Ainda, a referida lei também promove instrumentos para a concretização da função social da propriedade, como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e a modalidade de usucapião urbana, delineados e implementados com substancial envolvimento comunitário (Fiorillo, 2021).

- **Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI)**: Constitui pilar fundamental para a consolidação da transparência governamental e a promoção do controle social sobre a gestão pública no Brasil. Referida lei estipula o acesso à informação como um direito fundamental, facultando a qualquer indivíduo a prerrogativa de solicitar e obter dados de entidades e órgãos públicos sem a necessidade de justificar tal demanda (Michener e Bersch, 2013).

Assim, tem-se uma participação cidadã mais robusta e embasada, possibilitando uma supervisão efetiva das ações estatais e uma intervenção ativa nos processos decisórios governamentais, uma vez que tal mecanismo legal democratiza o acesso à informação. A LAI impõe a obrigação de divulgação proativa de

informações essenciais por parte dos órgãos públicos, assegurando assim que documentos cruciais estejam acessíveis ao público (Bucci, 2006).

Essa transparência é vital para a capacitação da sociedade civil em fiscalizar, questionar e influenciar as políticas públicas, consolidando um regime de governança pública caracterizado pela abertura, responsabilidade e resposta às demandas populares. Portanto, uma lei que dá acesso à informação é instrumental não apenas no fortalecimento do exercício da cidadania, mas também na sustentação de um compromisso com uma administração pública que é transparente, responsiva e alinhada aos interesses e às necessidades da população (Banisar, 2011).

Essas normas compõem um arcabouço jurídico que busca institucionalizar a participação como princípio estruturante da gestão pública ambiental (Santos, 2002; Prado, 2015). Contudo, sua plena efetividade depende de fatores como o acesso equitativo à informação, a responsividade das instituições e a redução das desigualdades estruturais no acesso aos espaços de deliberação (Palomares *et al.*, 2018; Jacobi, 1996; Loureiro *et al.*, 2000).

Em contextos marcados por vulnerabilidades sociais, o desconhecimento sobre os direitos participativos e a ausência de mecanismos de capacitação cidadã dificultam o engajamento efetivo da população nos processos decisórios. Assim, torna-se fundamental a promoção de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da educação para a cidadania, à difusão de informações ambientais acessíveis e à ampliação da infraestrutura digital e institucional (Fung; Wright, 2003; Warren, 2021).

Além disso, a baixa institucionalização das práticas participativas e a fragilidade de uma cultura democrática consolidada favorecem a reprodução de padrões verticalizados de decisão, contribuindo para a desconfiança da sociedade civil em relação às instituições estatais (Avritzer, 2003; Urbinati; Warren, 2008). Superar esse cenário exige a criação de condições materiais e simbólicas que assegurem uma participação social efetiva, equitativa e transformadora, com base em um projeto de democracia substantiva e inclusiva (Loureiro, 2008; Avritzer, 2009).

Por fim, é importante considerar o impacto crescente das tecnologias digitais na reconfiguração dos mecanismos participativos. Ferramentas de consulta pública, transparência automatizada e plataformas interativas têm potencial para ampliar o acesso à informação e dinamizar a fiscalização cidadã, especialmente em matéria ambiental (Peixoto, 2009; Chadwick, 2017; Coleman; Blumler, 2009). No entanto, tais iniciativas devem ser acompanhadas de políticas de inclusão digital, sob pena de

reproduzirem as desigualdades já existentes (Mossberger; Tolbert; Mcneal, 2007; Smith, 2009).

Assim, a análise do ordenamento jurídico brasileiro voltado à participação social exige uma leitura que articule o reconhecimento dos avanços normativos com uma abordagem crítica sobre os limites concretos de sua implementação. A efetivação da participação como direito e como prática política pressupõe a existência de condições institucionais, pedagógicas e socioculturais que possibilitem o engajamento equitativo da sociedade civil nos processos decisórios, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais e baixa responsividade estatal (Loureiro, 2008; Avritzer, 2009; Warren, 2021).

A consolidação de um Estado mais democrático, transparente e ambientalmente justo requer, portanto, o fortalecimento das capacidades de mobilização social, a valorização da pluralidade sociocultural e o compromisso com práticas deliberativas que transcendam a formalidade normativa (Oliveira; Britto, 2024).

3.2. Instrumentos de Participação: Reuniões, Audiências Públicas e Consultas Públicas

A efetivação da participação social na formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas demanda a existência de dispositivos institucionais que viabilizem a atuação ativa e informada da sociedade civil nos processos decisórios. Esses mecanismos não somente incrementam a transparência e a legitimidade das políticas implementadas, como também promovem a legitimidade democrática das políticas adotadas, ao permitir que diferentes segmentos sociais influenciem diretamente os rumos da ação estatal (Avritzer, 2009; Pogrebinschi, 2012).

Dentre os principais instrumentos preconizados pelo ordenamento jurídico brasileiro, ressaltam-se as reuniões comunitárias, as audiências públicas e as consultas públicas. Tais mecanismos representam modalidades distintas, porém complementares, de institucionalização da participação, permitindo o diálogo entre representantes do Estado e a sociedade civil em torno de questões de interesse coletivo.

3.2.1. Reuniões Comunitárias

As reuniões comunitárias configuram-se como espaços relevantes de interlocução entre cidadãos, gestores públicos e demais atores sociais, especialmente em contextos urbanos e rurais nos quais a participação popular exerce influência direta na formulação e monitoramento de políticas públicas, com destaque para as áreas ambiental e urbanística (Smith, 2009; Gaventa, 2004).

Esses encontros se constituem como instâncias de democratização da gestão pública, na medida em que possibilitam a articulação prévia das demandas locais antes de sua formalização nos canais institucionais estabelecidos (Fung; Wright, 2003). Ao promoverem o contato direto entre os sujeitos sociais e os representantes do Estado, tais reuniões podem favorecer o reconhecimento de necessidades territoriais específicas e contribuir para a construção de soluções mais responsivas e contextualizadas.

Contudo, a efetividade desses espaços está condicionada a diversos fatores, entre os quais se destacam o grau de mobilização da comunidade e o acesso a informações claras, acessíveis e tempestivas — elementos fundamentais para o fortalecimento da capacidade de incidência das demandas populares (Mossberger *et al.*, 2007).

Em muitos casos, observa-se que essas reuniões permanecem circunscritas a segmentos sociais já organizados e com maior capital político ou educacional, o que compromete sua representatividade e limita seu alcance transformador (Coelho; Nobre, 2004). Enfrentar tais limitações demanda o fortalecimento de estratégias de formação cidadã, a descentralização dos espaços deliberativos e a garantia de condições equitativas de acesso, de forma a consolidar práticas de governança mais inclusivas, responsivas e efetivamente democráticas (Avritzer, 2003; Peixoto, 2009).

3.2.2. Audiências Públicas

As audiências públicas configuram-se como instrumentos fundamentais de participação social no ordenamento jurídico brasileiro, com especial ênfase na Lei nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, e na Lei nº 9.985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Tais normativos consagram a obrigatoriedade de realização de audiências em processos

decisórios que envolvam significativa intervenção ambiental, assegurando às comunidades afetadas o direito de se manifestarem acerca de políticas, planos e empreendimentos potencialmente impactantes (Brasil, 1981; Brasil, 2000).

Nesse contexto, as audiências públicas devem ser compreendidas como arenas públicas de deliberação, concebidas para viabilizar o diálogo entre Estado e sociedade civil e para reforçar o princípio da publicidade, um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Ao lado de sua função informativa, esses espaços assumem papel estratégico como instrumentos de escuta ativa, possibilitando a manifestação de distintos segmentos sociais, inclusive os mais vulnerabilizados, sobre decisões que impactam seus territórios e modos de vida (Santos, 2002; Acselrad, 2009).

A finalidade democrática das audiências públicas está, portanto, vinculada à promoção da transparência e ao fortalecimento do controle social sobre a administração pública, constituindo um importante canal para a ampliação da legitimidade das decisões estatais e para o aprofundamento da democracia ambiental (Bahia; Melo, 2018). Entretanto, sua efetividade depende da existência de condições materiais, institucionais e pedagógicas que assegurem a participação equitativa e o respeito às manifestações populares.

Em muitos contextos, contudo, constata-se que as audiências públicas são instrumentalizadas como meros requisitos formais, cumpridos apenas para conferir aparência de legalidade aos processos decisórios. Essa prática, dissociada de um real compromisso com a deliberação cidadã, esvazia o potencial transformador do instrumento e configura o fenômeno da “participação simbólica”, expressão empregada por autores críticos da democracia formal para denunciar processos participativos sem impacto decisório efetivo (Pateman, 1992; Urbinati; Warren, 2008).

Superar essas limitações exige o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* e o aprimoramento dos canais de interlocução entre Estado e sociedade, de modo a conferir efetividade às audiências públicas enquanto instrumentos de cogestão democrática e não meros rituais burocráticos.

A construção de uma democracia ambiental substantiva requer, nesse sentido, o desenvolvimento de práticas participativas vinculantes, que assegurem a incorporação das proposições advindas das audiências no ciclo de formulação, execução e avaliação das políticas públicas. Essa diretriz encontra respaldo não apenas na legislação nacional, mas também em compromissos internacionais como o Acordo de Escazú (Nações Unidas, 2018), que reafirma o direito à participação

informada e significativa em assuntos ambientais como condição indispensável para a efetivação da justiça socioambiental na América Latina e no Caribe.

3.2.3. Consultas Públicas

As consultas públicas configuram-se como instrumentos relevantes de promoção da participação social, especialmente nos processos de licenciamento ambiental e na elaboração de normativas relacionadas à gestão de recursos naturais. Sua previsão legal encontra-se expressa na Lei nº 10.650/2003, que assegura o direito de acesso à informação ambiental e impõe aos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) a obrigação de realizar consultas públicas em procedimentos que envolvam atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental.

A finalidade central das consultas públicas é garantir que a população diretamente afetada pelos empreendimentos possa se manifestar, apresentando críticas, sugestões e observações que contribuam para a qualificação do processo decisório. Trata-se de um mecanismo que amplia o debate democrático ao incorporar diferentes perspectivas, especialmente os saberes locais, sobre os impactos socioambientais esperados (Acselrad, 2010; Santos, 2002).

A participação cidadã em processos de tomada de decisão ambiental é essencial para assegurar não apenas a transparência, mas também a legitimidade das decisões administrativas, ao passo que permite a articulação entre racionalidades técnicas e experiências territoriais, fortalecendo o controle social e os fundamentos da justiça socioambiental (Acselrad, 2010; Santos, 2002).

Esses instrumentos operam como formas de deliberação ampliada, com potencial para conferir maior legitimidade às decisões administrativas e reforçar a efetividade das políticas públicas ambientais (Oliveira; Britto, 2024). Ao favorecerem a manifestação de múltiplos atores sociais, as consultas públicas também promovem os princípios da transparência, da precaução e da prevenção, fundamentos do Direito Ambiental brasileiro (Machado, 2013).

Contudo, a efetividade das consultas públicas enfrenta obstáculos de diversas naturezas. Entre os principais entraves destacam-se a limitação na divulgação e no alcance das informações técnicas, a complexidade da linguagem utilizada nos

documentos submetidos à consulta, a ausência de estratégias de comunicação acessível e inclusiva, bem como as desigualdades de infraestrutura digital, que dificultam o acesso pleno à participação, sobretudo em comunidades rurais e periferias urbanas (Banisar, 2011; Michener; Bersch, 2013).

Além disso, a assimetria informacional e a baixa responsividade institucional podem transformar essas consultas em meros ritos formais, desprovidos de efetiva escuta e incorporação das manifestações populares. Tal esvaziamento participativo compromete o potencial transformador do instrumento e reproduz práticas de participação simbólica, distantes dos ideais de uma democracia ambiental substantiva (Urbinati; Warren, 2008).

Para que as consultas públicas cumpram seu papel de vetores da democratização ambiental, é necessário o fortalecimento institucional dos canais participativos, o desenvolvimento de metodologias inclusivas e a valorização da cidadania ecológica. Isso implica garantir condições materiais e pedagógicas para que os sujeitos sociais possam exercer seu direito à palavra e à influência nas decisões que impactam seus territórios, conforme orientam os princípios da justiça socioambiental e da gestão democrática (Acselrad, 2010; Santos, 2002).

3.2.4. Desafios e Perspectivas para a Efetivação dos Instrumentos Participativos

Apesar dos avanços institucionais e normativos que asseguram o direito à participação social na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas, a efetivação concreta dos instrumentos participativos ainda enfrenta obstáculos significativos no contexto brasileiro. A mera existência de dispositivos legais não garante, por si só, a efetividade da participação, sobretudo quando os espaços de deliberação são atravessados por processos de burocratização excessiva, descontinuidade institucional, baixa mobilização social e resistência dos entes governamentais à incorporação substantiva das contribuições oriundas da sociedade civil (Santos, 2002; Avritzer, 2009).

Essas limitações comprometem o caráter deliberativo e transformador dos mecanismos participativos, reduzindo-os frequentemente a práticas procedimentais ou simbólicas, desprovidas de influência real sobre o conteúdo das decisões administrativas e políticas. Tal descompasso entre a norma e a prática configura um

dos principais entraves à consolidação de uma cultura democrática enraizada no controle social efetivo.

Nesse cenário, destaca-se o papel estratégico do Ministério Público como instituição constitucionalmente vocacionada à defesa dos interesses difusos e coletivos. Ao atuar na promoção da escuta pública, na mediação de conflitos e na fiscalização de políticas públicas, o Ministério Público pode assumir função propositiva na consolidação de uma democracia ambiental substantiva. A presente pesquisa, ao analisar empiricamente a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo nas comarcas de São Carlos e São José do Rio Pardo, evidencia tanto as potencialidades quanto as limitações enfrentadas pela instituição no fomento à participação cidadã por meio de instrumentos como audiências públicas, consultas e reuniões técnicas.

A eficácia desses mecanismos, contudo, não depende exclusivamente de sua previsão legal, mas de condições materiais, institucionais e culturais que assegurem a escuta qualificada, a interlocução transparente e a consideração efetiva das manifestações populares (Oliveira; Britto, 2024). A ausência dessas condições frequentemente converte os canais participativos em espaços excludentes ou ritualísticos, esvaziando seu potencial democratizante.

Entre os desafios estruturais recorrentes, destaca-se a profunda desigualdade no acesso à informação e às tecnologias digitais, que compromete a participação equitativa de grupos historicamente marginalizados. Essa assimetria informacional torna-se ainda mais crítica em processos mediados por plataformas digitais, em que a ausência de políticas públicas voltadas à inclusão digital tende a agravar as desigualdades socioterritoriais já existentes (Banisar, 2011; Michener; Bersch, 2013).

A complexidade técnica dos documentos disponibilizados à sociedade e a utilização de linguagens excessivamente jurídicas ou especializadas dificultam, ainda, a apropriação dos temas em debate por parte da população. Tal barreira reforça a necessidade de estratégias institucionais de mediação, tradução e formação, articuladas com processos educativos emancipatórios.

Nesse contexto, a capacitação cidadã assume papel central. A educação ambiental crítica e a educação política transformadora tornam-se ferramentas imprescindíveis para a construção de sujeitos coletivos conscientes de seus direitos e aptos a intervir de forma qualificada nos processos decisórios (Acselrad; Herculano; Pádua, 2004; Jacobi, 1998).

A ampliação do uso de tecnologias digitais representa, por outro lado, uma oportunidade relevante para o fortalecimento dos canais de escuta pública e para a ampliação do controle social. Ferramentas como consultas online, transmissões ao vivo de audiências e canais institucionais de comunicação direta com a sociedade podem contribuir para reduzir a distância entre Estado e população. No entanto, tais inovações só se tornam instrumentos efetivos de democratização quando integradas a estratégias de comunicação inclusiva, sensíveis às dinâmicas socioterritoriais e orientadas por uma lógica de transparência e corresponsabilidade (Peixoto, 2009; Chadwick, 2017).

O fortalecimento da cultura participativa no Brasil exige, portanto, não apenas a expansão formal dos mecanismos de participação, mas sua efetiva operacionalização, com base na inclusão social, na transparência ativa e no compromisso político das instituições públicas. O Ministério Público, nesse processo, pode desempenhar papel relevante como agente facilitador da cidadania ativa, na medida em que promove a escuta social qualificada, fomenta o diálogo interinstitucional e fiscaliza a implementação das políticas públicas, em consonância com os princípios da justiça ambiental e da democracia substantiva (CNMP, 2021).

É com base nessa compreensão crítica que se delineiam os horizontes propositivos desta pesquisa: contribuir para o aprimoramento dos canais participativos a partir da análise de dados de experiências locais, identificando obstáculos estruturais e apontando caminhos viáveis para a consolidação de uma governança ambiental mais inclusiva, eficaz e democrática.

3.3. Possíveis Limitações Legais e Desafios para a Efetivação da Participação

Embora o ordenamento jurídico brasileiro contemple um conjunto normativo relativamente robusto em relação à promoção da participação social, a efetivação dessa diretriz constitucional no campo ambiental encontra limitações expressivas de ordem estrutural, institucional e política.

A Constituição Federal, em seu artigo 225, consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, atribuindo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988). Esse

preceito impõe uma lógica de responsabilidade compartilhada, em que a participação cidadã ocupa posição central na definição, controle e implementação das políticas ambientais (Silva, 2013; Antunes, 2010).

Diversos dispositivos infraconstitucionais reiteram esse compromisso, como a Lei nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que prevê instrumentos de gestão democrática urbana. Todavia, a eficácia desses instrumentos é frequentemente comprometida por obstáculos operacionais, como a burocratização dos processos decisórios, a fragmentação das instâncias de deliberação e a carência de mecanismos efetivos de transparência ativa (Bucci, 2006; CNMP, 2021).

A pesquisa ora apresentada insere-se justamente no esforço de compreender em que medida o Ministério Público tem promovido ou mediado tais mecanismos participativos no exercício de sua atuação institucional. Apesar de sua previsão legal e de sua importância como instância de controle difuso, a participação cidadã nos procedimentos analisados é pouco recorrente e, em geral, desprovida de sistematicidade e densidade deliberativa (Oliveira; Britto, 2024).

Entre os principais entraves identificados, destaca-se o déficit de acesso à informação ambiental por parte da população. O Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) afirma que a melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a ampla participação do público interessado, mediante acesso à informação e oportunidade de manifestação. No entanto, a tecnicidade dos documentos públicos, a ausência de linguagem acessível e a exclusão digital ainda constituem barreiras substanciais à democratização desse direito (Banisar, 2011; Acselrad, 2010).

Outro desafio crítico é a formalização excessiva ou a subutilização dos canais participativos instituídos, como conselhos, audiências e consultas públicas. Em diversos contextos, tais mecanismos são operacionalizados de modo meramente procedimental, sem real incorporação das manifestações da sociedade civil às decisões administrativas. Essa limitação tem sido conceituada pela literatura como "participação simbólica", ou seja, uma forma de consulta pública destituída de eficácia deliberativa (Urbinati; Warren, 2008; Neves; Ghiraldelli, 2022).

Adicionalmente, a exclusão estrutural de segmentos historicamente marginalizados, como comunidades tradicionais, povos indígenas, populações negras e moradores de periferias urbanas, revela a persistência de desigualdades materiais

e institucionais que restringem o acesso à governança ambiental. Embora a Constituição assegure a proteção dos modos de vida desses grupos (Brasil, 1988, art. 216), na prática, suas demandas são frequentemente invisibilizadas pelos processos decisórios, que privilegiam interesses hegemônicos vinculados à racionalidade econômica (Herculano, 2006; Loureiro, 2008; Porto; Pacheco; Leroy, 2013).

Somam-se a essas limitações a resistência de determinados setores governamentais e empresariais à ampliação da participação popular em processos decisórios sensíveis, sobretudo em contextos de conflito entre interesses socioambientais e grandes empreendimentos. Tais disputas colocam em evidência a importância do Ministério Público como contrapeso institucional, com capacidade jurídica e política para assegurar os direitos coletivos e promover o equilíbrio nas relações entre Estado, mercado e sociedade civil (Milaré, 2020).

No entanto, o desempenho desse papel depende da existência de uma cultura institucional comprometida com a cidadania ativa, com a abertura à escuta pública e com a transversalidade das pautas socioambientais. Superar o distanciamento entre norma e prática exige, portanto, um esforço interinstitucional voltado à reformulação dos instrumentos participativos sob as perspectivas da inclusão, da efetividade e da justiça.

O fortalecimento da governança democrática ambiental pressupõe políticas públicas voltadas à educação para a participação, à ampliação da transparência ativa e ao aperfeiçoamento das estruturas institucionais de escuta e controle social (Oliveira; Britto, 2024). A consolidação de uma democracia ambiental substantiva exige a superação da participação meramente procedimental, promovendo práticas de deliberação qualificadas, sensíveis às diversidades territoriais e orientadas pelos princípios da equidade, da sustentabilidade e da justiça socioambiental.

Essa diretriz está alinhada não apenas ao arcabouço normativo nacional, mas também aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como o Acordo de Escazú (Nações Unidas, 2018), que estabelece diretrizes vinculantes para garantir o acesso à informação, a participação pública e o acesso à justiça em questões ambientais, reforçando a centralidade da participação como fundamento de uma governança ambiental efetiva, inclusiva e democrática.

3.3.1. Capacitação e Conhecimento Técnico dos Cidadãos

A efetivação da participação social na governança ambiental está diretamente condicionada à existência de capacidades individuais e coletivas que permitam aos cidadãos compreender e incidir criticamente sobre os temas debatidos. O domínio de conhecimentos técnico-científicos mínimos, bem como a familiaridade com os procedimentos administrativos e jurídicos que estruturam as políticas públicas, configuram-se como pré-requisitos para uma intervenção qualificada e substantiva nos processos decisórios (Dias, 2022; Fiorillo, 2021; Loureiro, 2008).

Nesse contexto, a ausência de formação adequada desponta como um dos principais obstáculos à democratização das instâncias deliberativas, sobretudo em razão da elevada complexidade normativa e da tecnicidade que caracterizam os instrumentos de regulação ambiental. O grau de assimetria informacional entre os gestores públicos e a sociedade civil frequentemente inviabiliza a apropriação popular dos processos institucionais, relegando à cidadania um papel secundário ou meramente formal na definição das agendas ambientais (Herculano, 2006; Acselrad, 2009; Jacobi, 1996).

A educação ambiental, nesse cenário, adquire centralidade estratégica. Longe de se restringir à transmissão de conteúdos ecológicos, ela deve ser concebida como processo pedagógico emancipador, voltado à formação crítica de sujeitos capazes de dialogar com diferentes saberes e de intervir de forma consciente na gestão dos territórios e dos bens comuns (Reigota, 1994; Loureiro, 2008; Carvalho, 2007). Trata-se de uma pedagogia política que articula saberes locais, experiências comunitárias e ferramentas institucionais, ampliando a capacidade da sociedade de exercer o controle social e reivindicar seus direitos (Freire, 1987; Sauvé, 2008).

Embora o arcabouço legal brasileiro contemple dispositivos de acesso à informação e participação, como a Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), a Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação) e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) a título de exemplo, a linguagem tecnicista e pouco acessível dos documentos oficiais constitui um entrave recorrente (Fiorillo, 2021; Machado, 2013). Tal barreira compromete a efetividade das consultas públicas, audiências e demais mecanismos participativos, ao dificultar a compreensão por parte da maioria da população.

Esse problema se agrava quando se observam os contextos socioterritoriais mais vulneráveis, como comunidades tradicionais, populações periféricas urbanas e grupos com baixo nível de escolarização formal. Nesses espaços, a ausência de

infraestrutura informacional e digital impõe uma exclusão não apenas material, mas simbólica, da participação nos processos de gestão ambiental (Herculano, 2006; Porto *et al.*, 2013; Loureiro, 2008).

Como argumenta Acselrad (2010), a invisibilização da sociedade civil não decorre exclusivamente da ausência de canais institucionais, mas da inadequação estrutural desses mecanismos aos contextos concretos nos quais deveriam operar. Essa “invisibilidade participativa” manifesta-se com maior intensidade em procedimentos marcados pela linguagem técnica hermética e pela ausência de mediação institucional que possibilite a tradução e o diálogo entre os saberes científicos e os saberes populares (Jacobi, 1998; Loureiro *et al.*, 2000).

Ainda que existam políticas públicas relevantes voltadas à formação socioambiental, como o Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA), sua capilaridade e continuidade permanecem limitadas (Brasil, 2023; Palomares *et al.*, 2018). A ausência de metodologias pedagógicas críticas e de longo prazo compromete o potencial transformador dessas iniciativas, reduzindo seu alcance a ações pontuais e desarticuladas.

Em contraponto, experiências internacionais apontam que contextos com elevado grau de alfabetização ambiental tendem a registrar maior densidade participativa, com impactos positivos sobre a qualidade das decisões públicas e a legitimação social das políticas ambientais (UNESCO, 2021; Warren, 2021; Dias, 2022). Nesses casos, observa-se um equilíbrio mais robusto entre os saberes técnico-institucionais e os saberes comunitários, promovendo uma gestão mais democrática e sustentável dos recursos naturais.

Diante desse panorama, é fundamental que o Ministério Público, enquanto instituição incumbida da defesa dos direitos difusos e coletivos, incorpore à sua atuação estratégias pedagógicas que fomentem a formação cidadã (CNMP, 2021). Parcerias com universidades, movimentos sociais e redes comunitárias podem viabilizar a produção e disseminação de materiais educativos acessíveis, a realização de oficinas públicas e o uso de tecnologias digitais voltadas à inclusão informacional.

A justiça ambiental, enquanto perspectiva crítica e transformadora, demanda não apenas a abertura formal dos espaços institucionais, mas também a democratização do conhecimento necessário para que esses espaços sejam habitados com autonomia, pluralidade e protagonismo social (Acselrad, 2010; Avritzer, 2009; Santos, 2002). A capacitação cidadã, portanto, deve ser compreendida como

um direito coletivo estruturante e como condição indispensável à consolidação de uma democracia ambiental substantiva, plural e inclusiva.

3.3.2. Representatividade e Inclusão nos Processos Participativos

A efetividade da participação social na governança ambiental não pode ser aferida unicamente pela presença formal de mecanismos institucionais, mas também pela representatividade e diversidade dos sujeitos sociais que efetivamente os acessam. A assimetria na ocupação dos espaços deliberativos configura-se como um dos principais entraves à consolidação de uma democracia ambiental substantiva, na medida em que revela desigualdades persistentes no direito à voz e à influência política (Avritzer, 2009; Santos, 2002).

Em sociedades marcadas por profundas desigualdades estruturais, observa-se que os instrumentos participativos tendem a ser acessados predominantemente por grupos organizados, detentores de maior capital técnico, político ou econômico. Em contrapartida, populações historicamente marginalizadas, como povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhos, moradores de periferias urbanas e trabalhadores rurais, seguem enfrentando barreiras materiais e simbólicas para exercer sua cidadania de forma plena nos processos decisórios (Loureiro, 2008; Acselrad, 2010; Herculano, 2006).

Essa distorção representa violação ao princípio da justiça ambiental, entendido como a garantia de que todos os grupos sociais tenham igualdade de condições para participar das decisões que afetam seus territórios, modos de vida e bem-estar (Acselrad *et al.*, 2004; Porto; Pacheco; Leroy, 2013).

Como destaca Loureiro (2008), a construção de uma cidadania ecológica exige o reconhecimento e a valorização da pluralidade de sujeitos e saberes envolvidos na defesa dos bens comuns, superando práticas tecnocráticas que excluem ou silenciam formas alternativas de conhecimento.

O crescente surgimento de plataformas digitais, indica uma vertente de digitalização dos instrumentos participativos e introduz novos desafios à inclusão política. Se, por um lado, o uso dessas plataformas pode ampliar o alcance territorial da participação, por outro, tende a reproduzir e, por vezes, aprofundar as desigualdades de acesso à informação e à comunicação.

No Brasil, o acesso desigual à internet, à infraestrutura tecnológica e à alfabetização digital impede a ampla participação de comunidades rurais, populações periféricas e segmentos socialmente vulneráveis, comprometendo sua inserção qualificada em processos como consultas públicas e audiências virtuais (Silveira, 2019; Mossberger; Tolbert; McNeal, 2007; Lima, 2009).

A literatura especializada já refutou a ideia de que a tecnologia seja neutra. Como argumentam Chadwick (2017) e Peixoto (2009), as plataformas digitais carregam intencionalidades políticas, operando sobre lógicas de exclusão ou inclusão conforme o modo como são desenhadas e implementadas. Assim, a efetiva democratização dos meios de participação requer políticas públicas de inclusão digital, combinadas a estratégias comunicacionais que respeitem a diversidade sociocultural dos territórios e promovam o letramento digital crítico (Jacobi, 1998; Warren, 2025).

A representatividade, nesse sentido, deve ser entendida como um princípio estruturante da política ambiental democrática. A legitimidade dos processos deliberativos repousa não apenas sobre regras procedimentais de abertura, mas sobre a real capacidade das instituições de incorporar vozes diversas, refletindo os múltiplos interesses e identidades presentes na sociedade (Urbinati; Warren, 2008). Sem esse compromisso com a pluralidade, o risco é a consolidação de uma “participação disfuncional”, em que elites técnicas e grupos organizados capturam os processos participativos para legitimar decisões previamente delineadas (Neves; Ghiraldelli, 2022; Pogrebinschi, 2012).

A superação dessas limitações exige um compromisso institucional contínuo com a inclusão sociopolítica dos grupos historicamente marginalizados. Cabe ao Ministério Público, enquanto promotor de direitos fundamentais e defensor do interesse público, assumir uma postura proativa na qualificação dos processos participativos, por meio da escuta ativa, da promoção da equidade territorial e da institucionalização de mecanismos que assegurem a presença e a influência de todos os segmentos sociais nos espaços deliberativos (CNMP, 2021; Oliveira; Britto, 2024).

Somente a partir da construção de arranjos institucionais responsivos, inclusivos e representativos será possível consolidar uma democracia ambiental substantiva, fundada na justiça socioambiental e na participação cidadã qualificada.

3.3.4. Incerteza Científica e Complexidade Técnica

A contemporaneidade é marcada por um contexto de crescente incerteza científica e complexidade técnica, sobretudo no campo ambiental, no qual os efeitos das ações humanas sobre os ecossistemas nem sempre são plenamente compreendidos ou previsíveis.

Beck (2010), ao formular o conceito de “sociedade de risco”, descreve um cenário em que os processos decisórios se desenvolvem sob condições de incerteza estrutural, em função dos riscos globais e das externalidades invisíveis do progresso técnico-científico, que transcendem fronteiras territoriais e desafiam os mecanismos tradicionais de regulação política.

Nesse ambiente, o conhecimento especializado adquire centralidade nas decisões públicas, ao mesmo tempo em que se torna um vetor de exclusão, à medida que aprofunda assimetrias no acesso à informação e limita a capacidade de deliberação de amplos segmentos da sociedade. Essa tensão entre tecnocracia e participação democrática é particularmente sensível na governança ambiental, onde decisões sobre estudos de impacto, modelos de mitigação ou alternativas tecnológicas dependem de saberes altamente especializados (Acselrad, 2004; Fiorillo, 2021).

A linguagem técnica e jurídica que permeia os documentos institucionais, como EIA-RIMA, pareceres técnicos ou resoluções normativas, representa um obstáculo substantivo à participação informada da sociedade civil, especialmente daqueles segmentos que não detêm formação técnica ou acesso a instrumentos de tradução crítica (Acselrad, 2009; Fiorillo, 2021).

Ainda que os marcos legais prevejam a abertura de espaços participativos, como audiências ou consultas públicas, a ausência de mediação comunicativa adequada tende a reproduzir processos excludentes, esvaziando o potencial deliberativo desses instrumentos (Jacobi, 1996; Santos, 2002).

Como destaca Loureiro (2008), a supremacia dos saberes técnico-científicos nas instâncias decisórias ambientais perpetua hierarquias epistêmicas que desvalorizam os conhecimentos locais, tradicionais e empíricos, fundamentais para a avaliação contextualizada dos riscos e impactos socioambientais. Essa exclusão

epistêmica, além de comprometer a justiça ambiental, enfraquece a legitimidade das decisões públicas e reduz a eficácia das políticas implementadas.

A democratização do conhecimento técnico-científico, portanto, constitui um requisito essencial para a construção de uma cidadania ecológica substantiva. Isso exige a criação de mecanismos institucionais de mediação, capazes de tornar os conteúdos especializados acessíveis, inteligíveis e debatíveis por diferentes grupos sociais. Estratégias como oficinas comunitárias, materiais didáticos simplificados, glossários ambientais e parcerias entre universidades, órgãos públicos e movimentos sociais são fundamentais para promover a compreensão crítica e o engajamento qualificado da população (Carvalho, 2007; Reigota, 1994; Jacobi, 1998).

A horizontalização dos processos participativos passa também pelo reconhecimento da pluralidade epistêmica na produção de saberes ambientais. A literatura crítica tem demonstrado que populações diretamente afetadas por conflitos ambientais, como ribeirinhos, indígenas e moradores de periferias urbanas, detêm conhecimentos fundamentais sobre os ciclos ecológicos, o uso tradicional dos recursos naturais e os efeitos cumulativos das atividades produtivas sobre seus territórios (Porto *et al.*, 2013). Incorporar esses saberes às instâncias de deliberação pública é condição indispensável para promover a equidade e a justiça socioambiental.

O desafio, portanto, não reside em negar o valor do conhecimento técnico, mas em integrá-lo a uma governança ambiental plural, dialógica e inclusiva. Nesse horizonte, o papel das instituições públicas, inclusive do Ministério Público, deve ser o de promover a mediação crítica do saber técnico, garantindo que a informação seja ferramenta de empoderamento coletivo, e não instrumento de exclusão. Como reforça Sauvé (2008), a efetivação de uma democracia ambiental requer o diálogo entre racionalidades diversas, sustentado por práticas educativas, comunicacionais e institucionais comprometidas com a equidade cognitiva.

4 ESTUDO EMPÍRICO NAS COMARCAS DE SÃO CARLOS E SÃO JOSÉ DO RIO PARDO

4.1 Contextualização das comarcas e perfil institucional do Ministério Público Estadual

Inicialmente, cumpre observar que a seleção das comarcas de São Carlos e São José do Rio Pardo para a realização do estudo empírico se baseia, entre outros critérios, em resultados obtidos em pesquisa anterior conduzida por integrantes do Centro de Estudos em Democracia Ambiental (CEDA/UFSCar)[1].

No ano de 2021, foi aplicado um questionário estruturado junto a membros do Ministério Público Estadual e do Ministério Público Federal com atribuições na área ambiental no estado de São Paulo, com o objetivo de aferir a disposição institucional dessas autoridades em fomentar práticas de democracia participativa no âmbito de sua atuação funcional (Farias *et al.*, 2023).

Para assegurar ampla divulgação do instrumento de pesquisa, foram expedidos ofícios ao Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) e à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal (MPF), solicitando a colaboração na disseminação do questionário entre os membros das respectivas instituições. A consulta resultou na participação de cerca de 50 membros do Ministério Público, sendo que 20 deles completaram integralmente o formulário.

Dentre os aspectos investigados, destacou-se o grau de interesse dos membros do MP em promover o envolvimento da população nos procedimentos ambientais, bem como a frequência com que tal participação ocorre na prática. Os resultados indicaram que 40% dos respondentes afirmaram envolver a população “regularmente”, 24% “pouco”, 20% “várias vezes”, 12% “em todas as oportunidades”, e apenas 4% “nunca”. No que se refere à efetividade dessa prática, 36% classificou a participação como “pouco” frequente, 32% como “muito pouco”, 20% como “regular”, 8% como “várias vezes”, e apenas 4% como inexistente (Farias *et al.*, 2023).

De maneira particularmente relevante para esta pesquisa, os respondentes que relataram utilizar mecanismos participativos com maior frequência estavam lotados nas cidades de Araraquara, São Bernardo do Campo (ambas sob a atribuição do Ministério Público Federal), e nas comarcas de São Carlos e São José do Rio Pardo (sob responsabilidade do Ministério Público Estadual). A partir dessa constatação empírica, as duas últimas comarcas foram selecionadas como objeto de análise do presente estudo, por se destacarem como contextos institucionais nos quais a prática

[1] FARIAS, C. A.; MORAES, T. V.; SOUSA, M. C. C.; SALEME, E. R.; AMARAL, R. M.; OLIVEIRA, C.M. Instrumentos participativos: análise de seu uso em procedimentos ambientais do Ministério Público. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 22, p. 187-205, 2023.

participativa se apresenta de forma mais sistemática no âmbito da atuação ambiental do MPSP.

Dessa forma, a escolha metodológica fundamenta-se na identificação de experiências institucionais potencialmente promotoras de mecanismos participativos, visando compreender os desafios e possibilidades da democracia ambiental no plano infralocal. Para aprofundar a análise dos dados coletados, procede-se, a seguir, à caracterização socioambiental e institucional dos municípios em foco.

4.1.1 Caracterização socioambiental e institucional do município de São Carlos

Localizado no centro geográfico do Estado de São Paulo, o município de São Carlos destaca-se por sua relevância ambiental, acadêmica, científica e tecnológica. Com uma área territorial de 1.136,907 km² e população estimada em 265.294 habitantes, apresenta clima tropical de altitude, com temperatura média anual de 19,6 ºC e altitudes que variam entre 800 e 1.000 metros. Seu território abriga uma paisagem composta por cachoeiras, formações geológicas de interesse ecológico e remanescentes significativos de vegetação nativa (IBGE, 2024; São Carlos, 2022).

A cobertura vegetal original do município era predominantemente composta por formações de Cerrado, com ocorrência de manchas de Mata Atlântica em áreas de solos mais férteis. Ainda hoje são encontrados fragmentos preservados dessas fitofisionomias, incluindo exemplares de *Araucaria angustifolia*, espécie nativa ameaçada e árvore-símbolo local. Essas características conferem ao município elevada importância ecológica, exigindo políticas públicas robustas voltadas à conservação da biodiversidade e ao enfrentamento dos processos de degradação ambiental provocados pela expansão urbana desordenada e pelas atividades antrópicas intensivas (São Carlos, 2022).

No plano institucional, São Carlos é reconhecido como um dos principais polos de produção científica e tecnológica do país, sendo frequentemente referido como a “Capital da Tecnologia”. O município abriga dois campi da Universidade de São Paulo (USP) e a sede da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), instituições de ensino superior públicas que desempenham papel central na formação de recursos humanos qualificados e na produção de conhecimento em diversas áreas, inclusive na temática ambiental (São Carlos, 2022).

Além disso, o município sedia dois centros da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa): o Centro de Pesquisa de Pecuária do Sudeste e o Centro Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento de Instrumentação Agropecuária. Ambos desenvolvem tecnologias de ponta nas áreas de zootecnia e instrumentação voltada à agricultura sustentável. Também se destaca a atuação da Fundação Parque de Alta Tecnologia de São Carlos (ParqTec), organização não governamental sem fins lucrativos responsável pela gestão do polo tecnológico local e pela promoção da articulação entre universidades, centros de pesquisa e setor produtivo (São Carlos, 2022).

O ambiente de inovação instalado em São Carlos é evidenciado por indicadores expressivos. Segundo dados locais, o município possui um pesquisador doutor para cada 180 habitantes, em contraste com a média nacional de um para cada 5.423. Em termos de inovação tecnológica, registra uma média de 14,5 patentes por 100 mil habitantes, valor significativamente superior à média nacional de 3,2. Ademais, estima-se que cerca de 200 empresas de base tecnológica estejam sediadas na cidade, com destaque para os setores de instrumentação, materiais avançados, óptica e automação (IBGE, 2022; São Carlos, 2022).

A estrutura produtiva de São Carlos combina um setor industrial robusto — com a presença de grandes empresas nacionais e multinacionais — e atividades agropecuárias diversificadas, incluindo a produção de leite, cana-de-açúcar, frutas cítricas, milho e proteína animal. Tal composição econômica demanda atenção permanente dos órgãos ambientais e do Ministério Público, sobretudo no que se refere à fiscalização de impactos ambientais, ao gerenciamento de resíduos e à proteção das áreas naturais remanescentes (São Carlos, 2022).

O elevado grau de urbanização, a diversidade ecológica, a presença de unidades de conservação e o dinamismo das instituições científicas e sociais tornam São Carlos um território estratégico para a análise da atuação do Ministério Público na proteção ambiental e na promoção de mecanismos participativos de controle social. O município representa, portanto, um contexto propício para investigar os desafios e as potencialidades da democracia participativa ambiental em nível local, articulando conhecimento técnico-científico e práticas de cidadania ativa

4.1.2 Caracterização socioambiental e institucional do município de São José do Rio Pardo

O município de São José do Rio Pardo está localizado na região nordeste do Estado de São Paulo, integrando a macrorregião administrativa de Campinas e, institucionalmente, a Regional do Ministério Público com sede em Ribeirão Preto. Possui uma área territorial de 419,99 km² e uma população estimada em aproximadamente 52.205 habitantes, conforme projeções baseadas no Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2022), apresentando baixa densidade demográfica em relação a municípios de maior porte.

O território municipal apresenta características ambientais e socioeconômicas típicas de cidades interioranas de médio porte, com significativa presença do setor agropecuário e vínculos históricos com a economia cafeeira. A matriz produtiva atual mantém-se fortemente ancorada na agricultura, com destaque para o cultivo da cana-de-açúcar, a pecuária de leite e de corte, e culturas alimentares diversificadas. Pequenas e médias indústrias de transformação complementam o perfil econômico local. Esse arranjo produtivo, somado ao crescimento urbano desordenado, impõe pressões crescentes sobre os recursos naturais, exigindo a presença ativa de instrumentos de planejamento territorial, regulação e fiscalização ambiental.

Do ponto de vista ambiental, destaca-se a presença do rio Pardo — curso d'água de relevância regional — que atravessa a zona urbana e rural do município. Suas margens foram historicamente ocupadas por empreendimentos urbanos, residenciais e industriais, o que acentua os desafios relacionados à proteção das áreas de preservação permanente (APPs), à gestão de mananciais e à manutenção de fragmentos florestais em áreas periurbanas. A conservação ambiental no território também se articula à preservação do patrimônio histórico-cultural, uma vez que o município abriga bens tombados e conjuntos arquitetônicos de reconhecido valor histórico e artístico no contexto paulista (IBGE, 2022; São José do Rio Pardo, 2022).

No que tange à estrutura institucional, a atuação do Ministério Público em São José do Rio Pardo é exercida pela 2ª Promotoria de Justiça, à qual compete, de forma cumulativa, a tutela do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Em contraste com a estrutura de São Carlos, que dispõe de múltiplas promotorias com atribuições especializadas, a configuração institucional local é mais centralizada e, geralmente, opera com recursos humanos e técnicos mais restritos. Essa

diferenciação repercute na quantidade e na complexidade dos procedimentos instaurados, bem como na capacidade de articulação com a sociedade civil organizada e com os órgãos públicos municipais.

Embora o município não disponha de universidades públicas ou centros de pesquisa com a mesma expressão de municípios vizinhos, observa-se a existência de experiências de organização comunitária e de conselhos municipais vinculados à temática ambiental, cultural e de políticas públicas. Tais instâncias, embora limitadas em estrutura, representam espaços institucionais relevantes para o exercício do controle social e para a construção de agendas locais de sustentabilidade (São José do Rio Pardo, 2022).

Em síntese, o perfil territorial de São José do Rio Pardo — caracterizado por menor densidade institucional, sociotécnica e populacional — somado à centralização da atuação ministerial e às pressões estruturais do uso rural do solo, impõe desafios particulares à efetivação de mecanismos participativos no campo ambiental. Tais especificidades conferem ao município um papel estratégico como contraponto analítico na comparação com São Carlos, permitindo explorar com maior profundidade os fatores que influenciam a efetividade da participação social mediada pelo Ministério Público em diferentes contextos territoriais.

4.2 Apresentação e análise dos dados coletados

O presente estudo, conduzido prioritariamente na comarca de São Carlos-SP, adotou uma abordagem metodológica mista, combinando técnicas qualitativas e quantitativas com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre os mecanismos de participação social inseridos nos procedimentos ministeriais voltados à tutela ambiental.

Com base na estratégia de estudo de caso múltiplo, conforme delineado por Yin (2001), buscou-se investigar o fenômeno da atuação participativa no interior do Ministério Público Estadual em contextos específicos, reconhecendo-se que a realidade dos inquéritos civis ambientais está intrinsecamente vinculada às condições territoriais, institucionais e socioculturais que lhes conferem significado.

A etapa de coleta de dados consistiu em um levantamento documental de 401 inquéritos civis ambientais instaurados entre os anos de 2016 e 2023, nas comarcas

de São Carlos e São José do Rio Pardo[2]. A amostra contemplou tanto procedimentos tramitados em meio físico quanto eletrônico, assegurando sua completude por meio da análise conjunta de registros disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e dos autos físicos arquivados na sede das Promotorias de Justiça. Essa etapa exigiu visitas presenciais às unidades ministeriais, nas quais, com o apoio dos promotores e servidores técnicos, realizou-se a triagem e a organização dos documentos segundo critérios previamente estabelecidos.

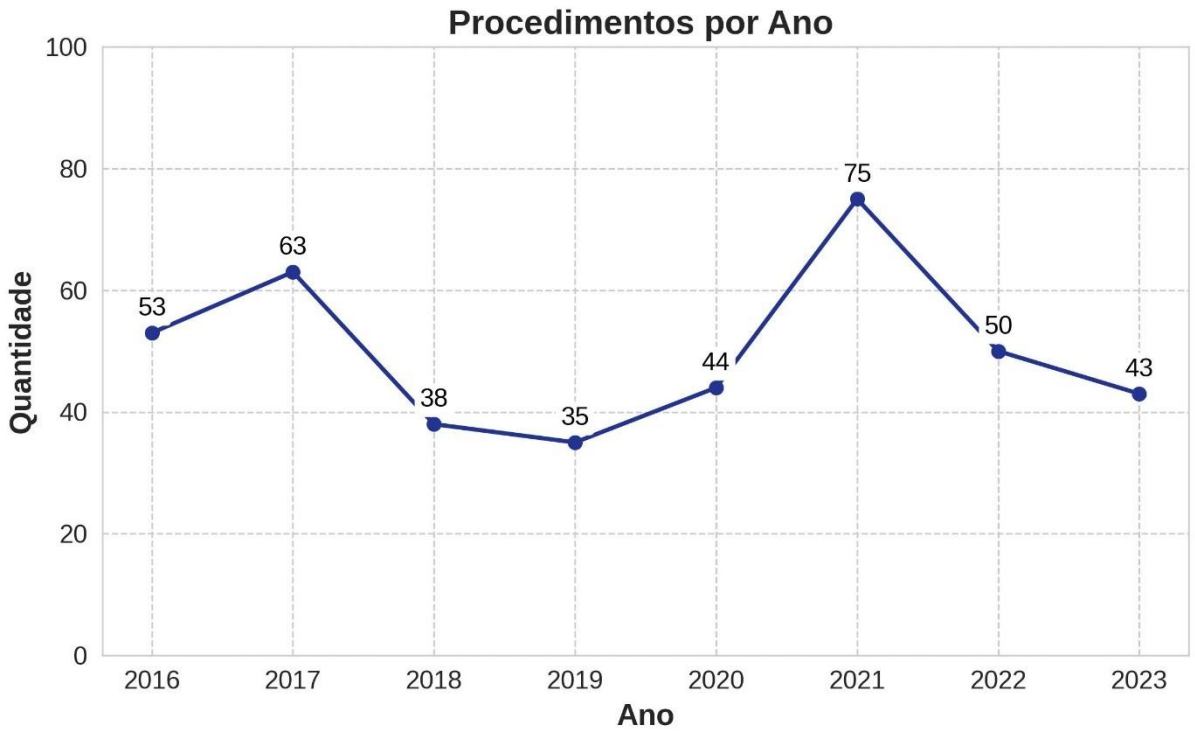
Os dados foram sistematizados em planilhas eletrônicas estruturadas, contemplando variáveis como ano de instauração do inquérito, temática ambiental, origem da demanda, perfil do denunciante, tipo de tramitação (física ou eletrônica), ocorrência de instrumentos de participação social e desfecho procedimental (arquivamento, conversão em ação civil pública, entre outros).

Para a análise dos dados, foram combinadas duas vertentes metodológicas complementares. A primeira consistiu na análise de conteúdo, nos termos de Bardin (2016), a partir da qual foi possível identificar categorias temáticas e a presença ou ausência de práticas participativas nos documentos examinados. A segunda vertente baseou-se na aplicação de técnicas de estatística descritiva, implementadas com o auxílio da linguagem de programação Python (APÊNDICE D), possibilitando a quantificação da incidência das variáveis e a realização de comparações sistemáticas entre as duas comarcas estudadas.

A sistematização dos dados permitirá, nas seções seguintes, a exposição e análise dos resultados obtidos, com especial atenção ao papel do Ministério Público na indução de práticas participativas em matéria ambiental e às limitações observadas na efetivação do direito à participação social nos territórios analisados

[2] Cabe ressaltar que o presente estudo teve como escopo os inquéritos civis ambientais formalmente instaurados na comarca de São Carlos/SP entre os anos de 2016 e 2023. No universo analisado, identificaram-se apenas duas ocorrências de participação cidadã registradas nos autos. Tal número, contudo, deve ser interpretado à luz de uma limitação metodológica inerente ao desenho da pesquisa: a consulta aos procedimentos foi realizada em momento específico, sendo certo que a natureza processual e dinâmica dos inquéritos civis pode implicar na inclusão de novos atos e manifestações ao longo de sua tramitação. Assim, não se pode descartar a possibilidade de que inquéritos ainda em curso tenham incorporado práticas participativas após o período de análise. Considerando a impossibilidade material de monitorar em tempo real a evolução de todos os procedimentos investigativos, tal delimitação temporal constitui um recorte necessário para viabilizar a sistematização dos dados e a coerência da abordagem empírica adotada.

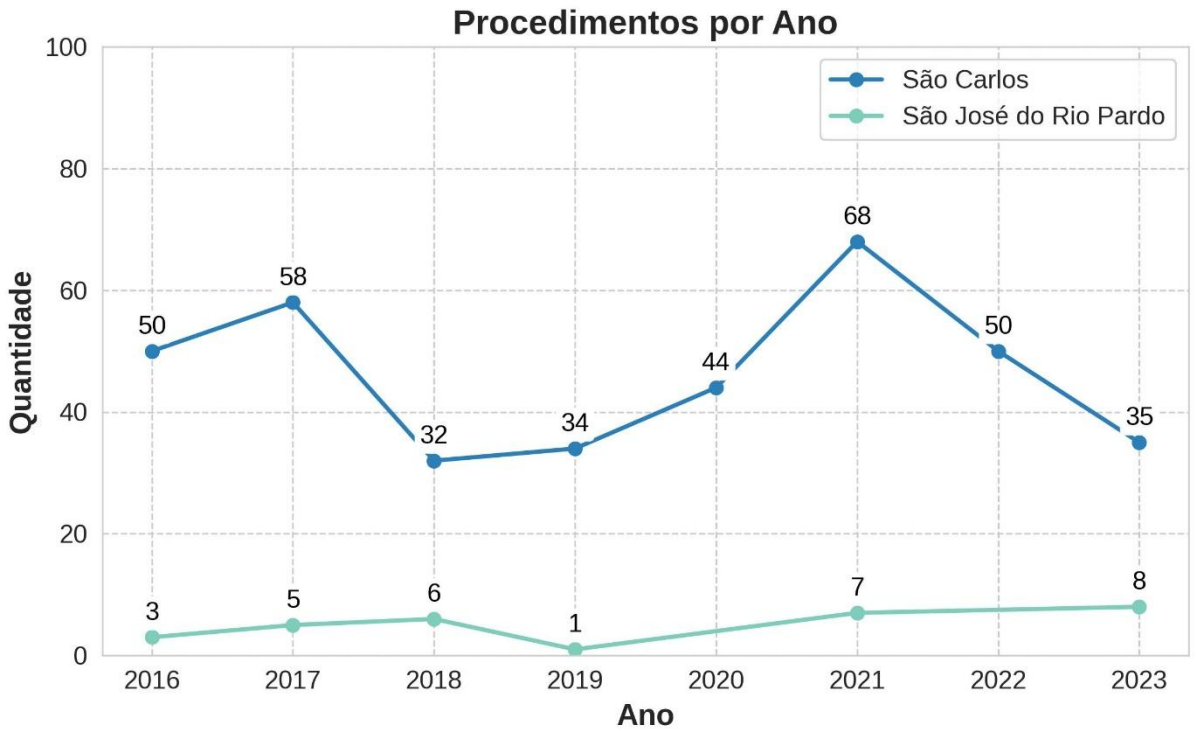
Gráfico 1 – Quantidade absoluta de inquéritos civis ambientais instaurados nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023.



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

A distribuição anual dos 401 inquéritos civis ambientais analisados revela flutuações significativas no volume de procedimentos instaurados ao longo do período estudado. Observa-se, na Figura 1, que o ano de 2021 apresentou o maior número absoluto de instaurações (75 procedimentos), seguido pelos anos de 2017 (63 procedimentos) e 2016 (53 procedimentos). Por outro lado, os menores registros ocorreram em 2019 (35 procedimentos) e 2018 (38 procedimentos), evidenciando variações que não seguem uma tendência linear de crescimento ou decréscimo.

Gráfico 2 – Quantidade relativa de inquéritos civis ambientais instaurados por município (São Carlos e São José do Rio Pardo), no período de 2016 a 2023

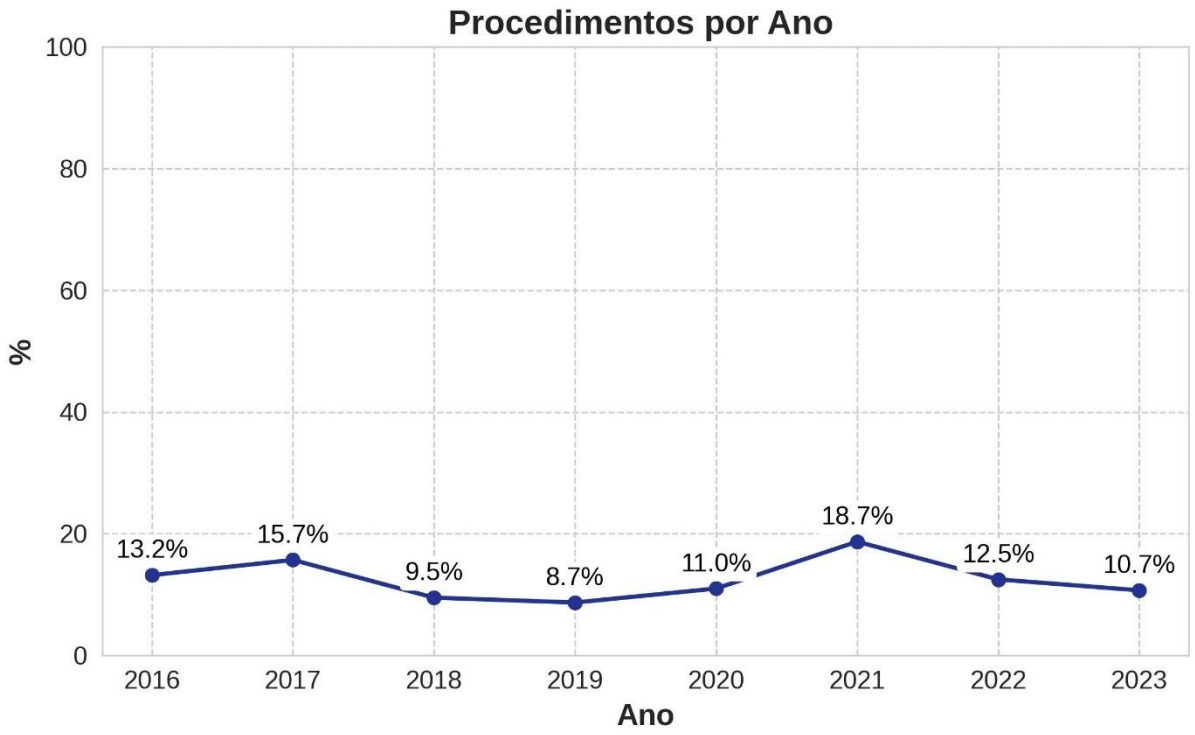


Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Já quando se trata das quantidades relativas, o gráfico 2 revela de forma mais precisa a participação de cada comarca na composição dos dados agregados. O município de São Carlos apresenta clara predominância ao longo de todos os anos, o que já era esperado, considerando-se o porte demográfico, institucional e territorial da cidade, além do maior número de promotorias ambientais ativas.

Em 2021, São Carlos registrou seu pico com 68 processos, enquanto São José do Rio Pardo atingiu o máximo de 8 registros em 2023. Em anos como 2019, o número de processos ambientais em São José do Rio Pardo foi de apenas 1 caso, revelando uma baixa constância de atuação no período inicial. Nota-se ainda que, a despeito da menor magnitude, São José do Rio Pardo apresenta uma tendência de crescimento sutil a partir de 2020, ano em que não houve nenhuma instauração de inquérito civil ambiental.

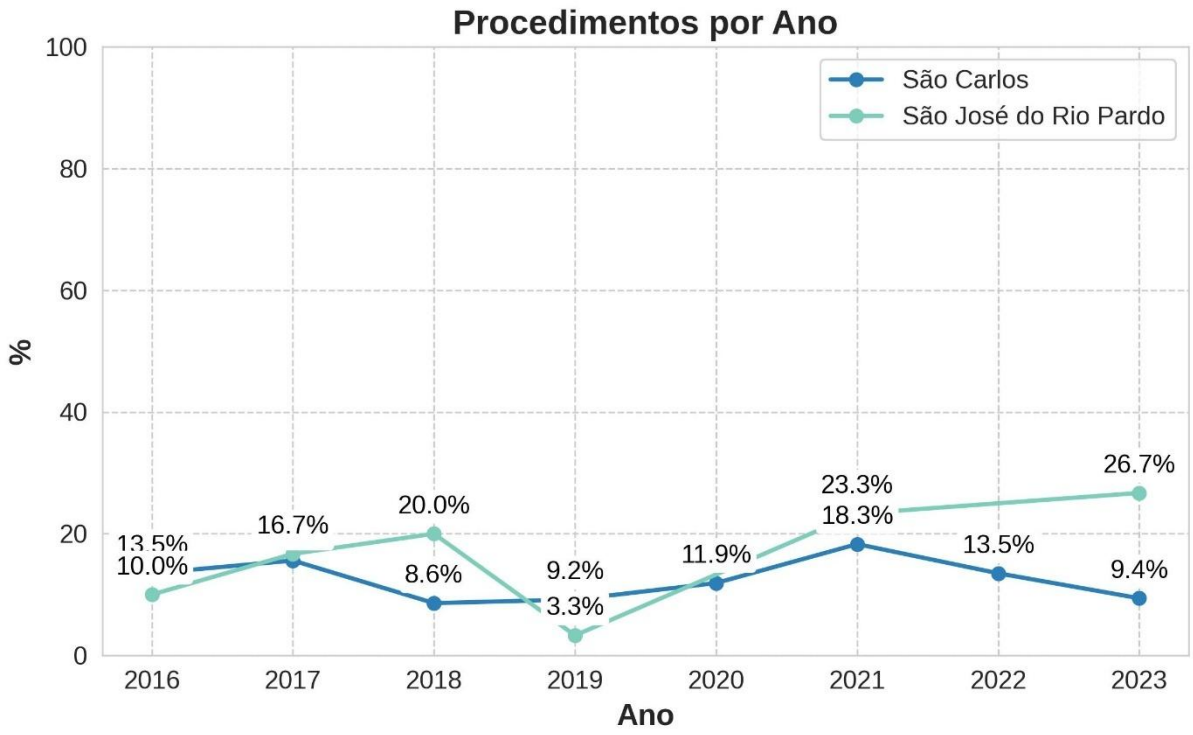
Gráfico 3 – Proporção relativa de inquéritos civis ambientais instaurados por ano nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

O gráfico 3 oferece a visão percentual de distribuição anual dos processos no total da amostra. Observa-se que 2021 responde por 18,7% de todos os processos ambientais coletados, sendo o ano de maior concentração relativa. O segundo maior percentual refere-se a 2017 (15,7%), seguido de 2016 (13,2%). Já 2019, com 8,7%, apresenta a menor contribuição proporcional, reiterando a queda geral já observada em termos absolutos.

Gráfico 4 – Proporção relativa de inquéritos civis ambientais instaurados por município (São Carlos e São José do Rio Pardo), no período de 2016 a 2023



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Por fim, do gráfico 4 observa-se a predominância de procedimentos instaurados no município de São Carlos, que concentra 371 dos 401 registros, equivalente a 92,52% do total. Em contraste, São José do Rio Pardo apresenta 30 procedimentos, equivalente a 7,48% do total. Ainda, o distrito de Santa Eudóxia, pertencente à comarca de São Carlos, totaliza apenas 4 casos, equivalente a aproximadamente 1% do total.

O gráfico acima também revela importantes nuances entre as comarcas. Enquanto São Carlos mantém percentuais elevados de maneira consistente, São José do Rio Pardo apresenta oscilações mais marcantes. Embora o número absoluto permaneça modesto, o aumento percentual é significativo, passando de 3,3% (2019) para 26,7% (2023), o que pode sugerir maior sensibilização institucional ou social para os temas ambientais naquela localidade.

Esse crescimento percentual, ainda que sobre uma base quantitativa pequena, pode indicar um possível fortalecimento da atuação local do Ministério Público na

seara ambiental, ou mesmo a ampliação da conscientização social quanto à possibilidade de denúncia e de participação institucionalizada no controle ambiental.

No mais, vale observar que em 2019, São Carlos respondeu por 9,2% do total de processos, enquanto São José do Rio Pardo apresentou apenas 3,3%, caracterizando o ponto mais baixo da participação relativa desta comarca ao longo do período.

Embora não seja possível afirmar com precisão as causas da disparidade observada, é possível levantar a hipótese de que a concentração de inquéritos civis ambientais na comarca de São Carlos esteja relacionada à existência de uma infraestrutura institucional mais robusta, incluindo promotorias especializadas em meio ambiente, batalhão da Polícia Ambiental, sede regional da CETESB e universidades públicas como a UFSCar e a USP, que potencialmente contribuem para uma produção mais qualificada de demandas sociais. Trata-se, contudo, de uma suposição interpretativa elaborada a partir da observação dos dados, que carece de estudos complementares e análises específicas para sua verificação empírica.

Ainda, essa interpretação dialoga com a premissa de que a presença de universidades públicas e centros de pesquisa técnico-científica em determinado território constitui um fator relevante para o fortalecimento da participação cidadã em matéria ambiental, especialmente no que se refere à visibilidade e à qualificação dos conflitos socioambientais. Conforme destacam Acselrad (2010) e Carvalho (2004), a articulação entre saberes acadêmicos e movimentos sociais potencializa a capacidade de denúncia, de formulação de propostas e de incidência política da sociedade civil.

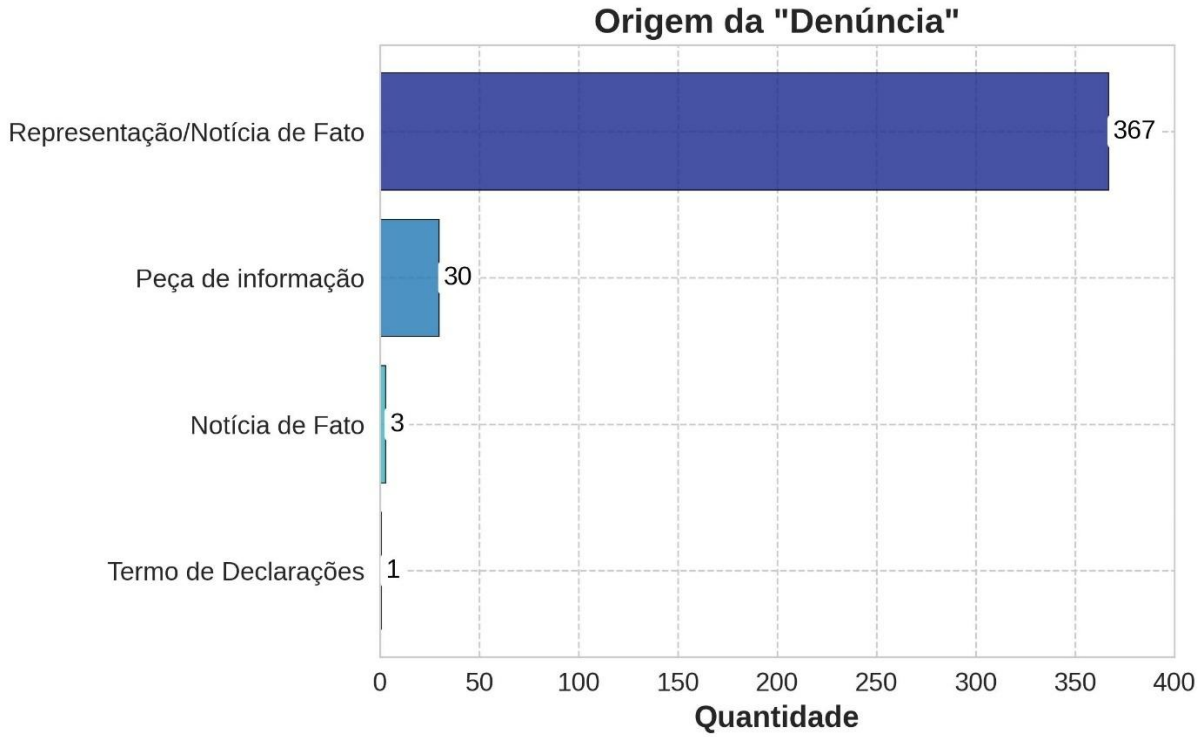
No contexto do presente estudo esses fatores sugerem que tais instituições atuam como polos geradores de conhecimento crítico e como mediadoras entre demandas populares e instâncias institucionais, favorecendo a publicização de temas ambientais, a construção de agendas coletivas e a mobilização por justiça socioambiental. Nessas condições, verifica-se um ambiente mais propício ao acionamento do Ministério Público e à atuação qualificada de seus agentes, dada a pressão social organizada e o suporte técnico decorrente dessas parcerias.

A efetividade da atuação do Ministério Público em matéria ambiental depende diretamente da existência de instituições técnicas e de uma rede de governança interinstitucional que viabilize o monitoramento contínuo das práticas ambientais, a apuração tempestiva de denúncias e a responsabilização de infratores (Milaré, 2020).

A presença de instituições especializadas, de uma sociedade civil organizada e de canais institucionais acessíveis à participação qualificam o território para uma atuação mais proativa do Ministério Público e promovem o exercício da cidadania ambiental (Oliveira; Britto, 2024). Tal fato corrobora o papel central do Ministério Público como agente catalisador de demandas coletivas e articulador de políticas públicas participativas, sobretudo em contextos mais estruturados e dotados de recursos materiais e humanos adequados.

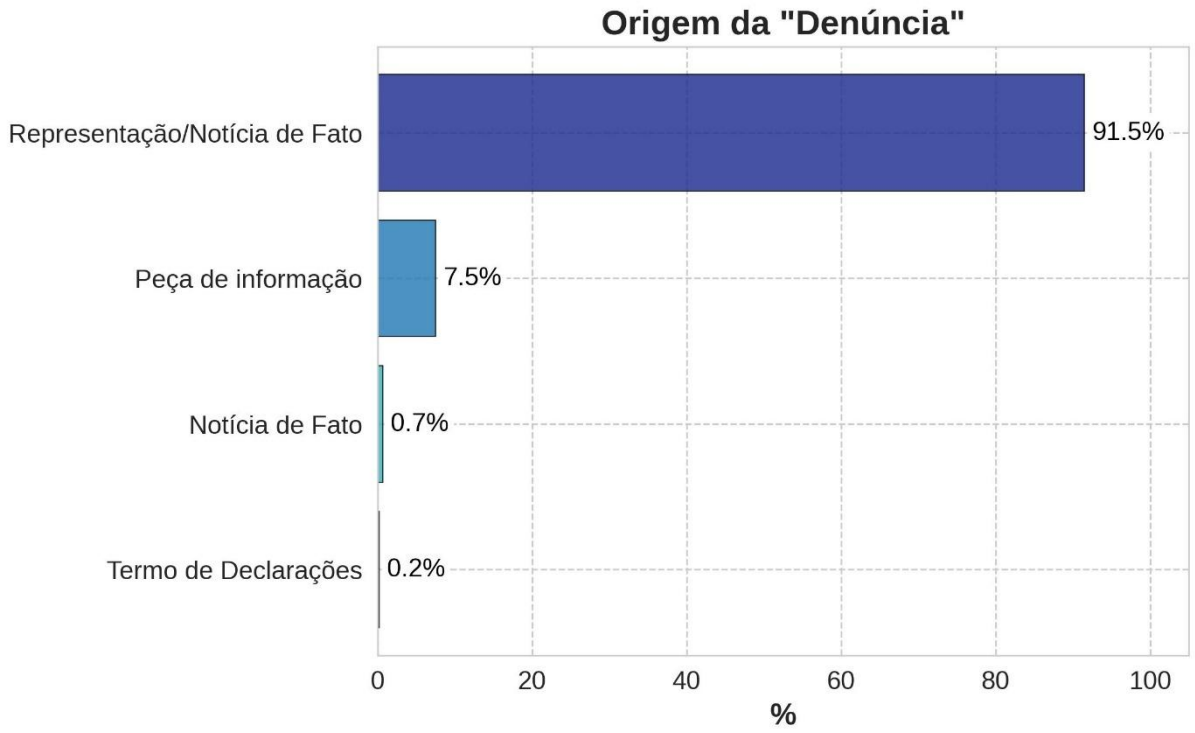
No que tange à origem das denúncias que deram ensejo aos procedimentos analisados nesta pesquisa, considerando o total agregado e os recortes específicos para os municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo, tanto em termos absolutos quanto relativos, temos o abaixo exposto:

Gráfico 5 – Origem das denúncias nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023 (quantidade absoluta)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 6 – Origem das denúncias nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023 (proporção relativa)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Os gráficos 5 e 6 revelam que a imensa maioria dos procedimentos ambientais instaurados nas comarcas analisadas decorreu de "Representações/Notícias de Fato", que somaram 367 registros, o que representa 91,5% do total geral. Este dado evidencia a predominância de uma via tradicional de provocação do Ministério Público, na qual a população, por meio de petições, relatos, denúncias anônimas ou formalizadas, solicita a atuação da instituição diante de possíveis lesões ao meio ambiente.

Em um segundo patamar, aparecem as "Peças de informação", com 30 ocorrências, equivalentes a 7,5% do total. Esse instrumento costuma estar vinculado a comunicações de órgãos públicos, como prefeituras, polícias ambientais, IBAMA ou CETESB, indicando uma articulação interinstitucional na proteção ambiental, embora em proporção significativamente inferior à atuação direta da população.

As demais origens são pontuais: 3 registros (0,7%) foram oriundos de Notícias de Fato, e apenas 1 registro (0,2%) teve origem em Termo de Declarações, o que indica uso extremamente esporádico dessas vias de instauração.

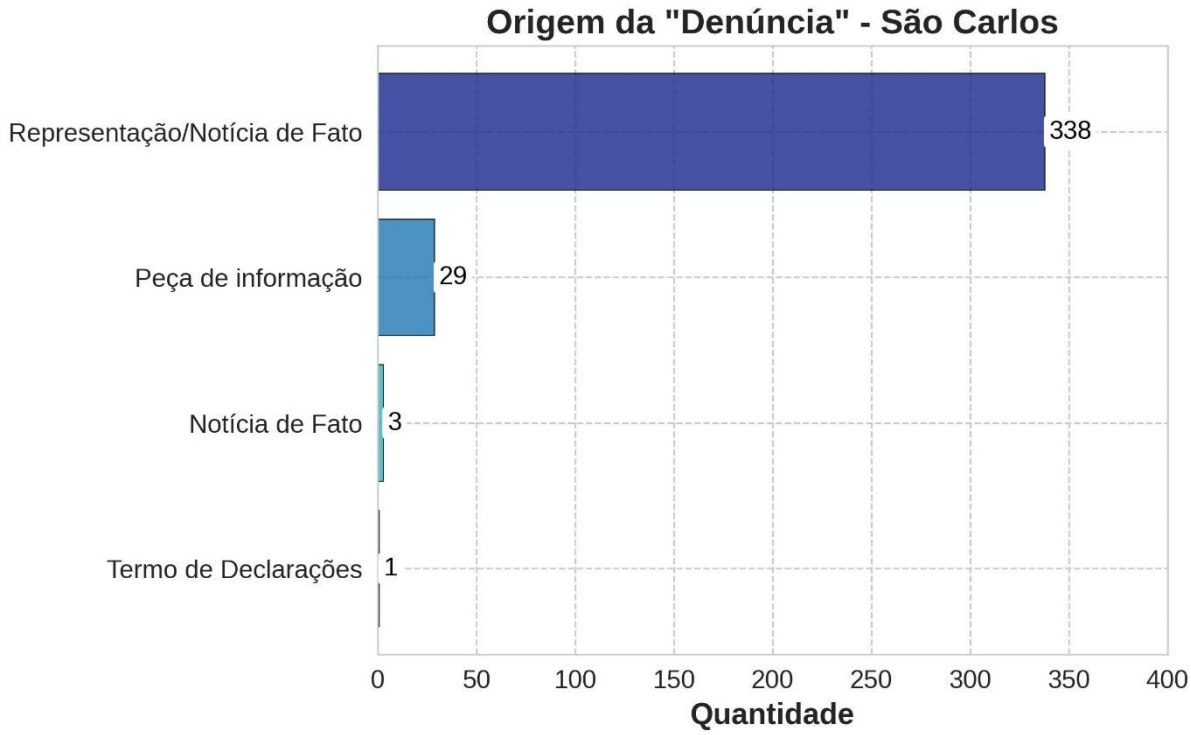
A expressiva predominância das “Representações/Notícias de Fato” como origem das denúncias revela o protagonismo da sociedade civil na provocação do Ministério Público.

Como já discutido, a eficácia da proteção ambiental exige arranjos de governança em rede, nos quais a atuação do Ministério Público se articule com os demais entes da administração pública ambiental (Loureiro *et al.*, 2000). A baixa incidência de “Peças de Informação” sugere que essa articulação ainda é incipiente, sobretudo se considerada a função constitucional do MP como articulador de políticas públicas (Brasil,1988, artigo 129, incisos II e III).

Além disso, é necessário observar que o predomínio das denúncias espontâneas pode significar que o MP atua de forma reativa, atendendo demandas que lhe são levadas, em vez de adotar posturas proativas e preventivas, conforme o esperado de uma instituição que detém legitimidade para a defesa dos direitos difusos (Oliveira; Britto, 2024).

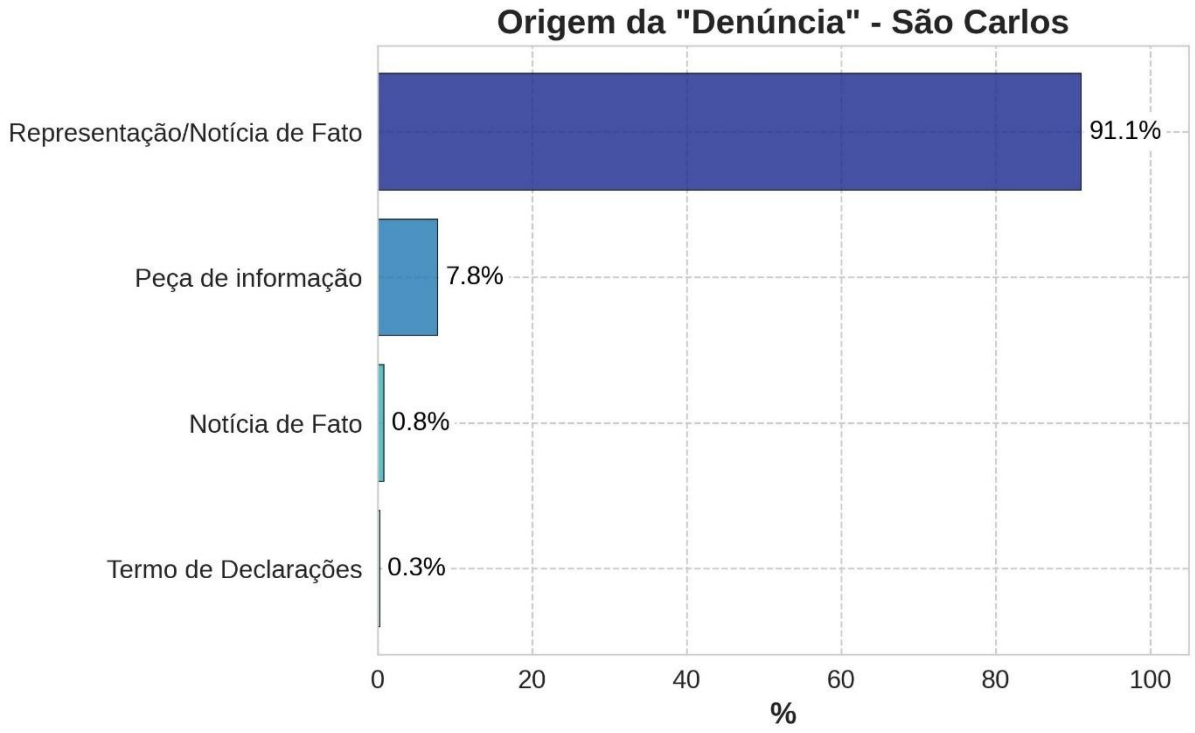
Ademais, sobre a distribuição destas entre os munícipios em questão, temos:

Gráfico 7 – Origem das denúncias no município de São Carlos, no período de 2016 a 2023 (quantidade absoluta)



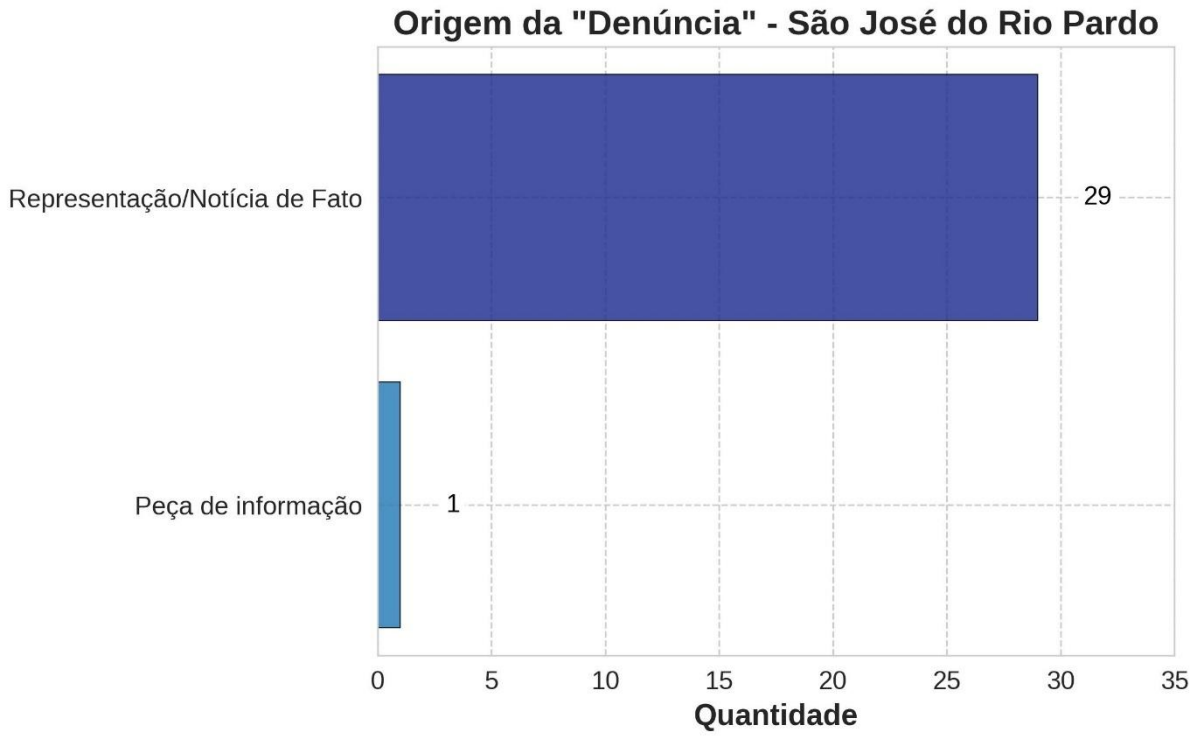
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 8 – Origem das denúncias no município de São Carlos, no período de 2016 a 2023 (proporção relativa)



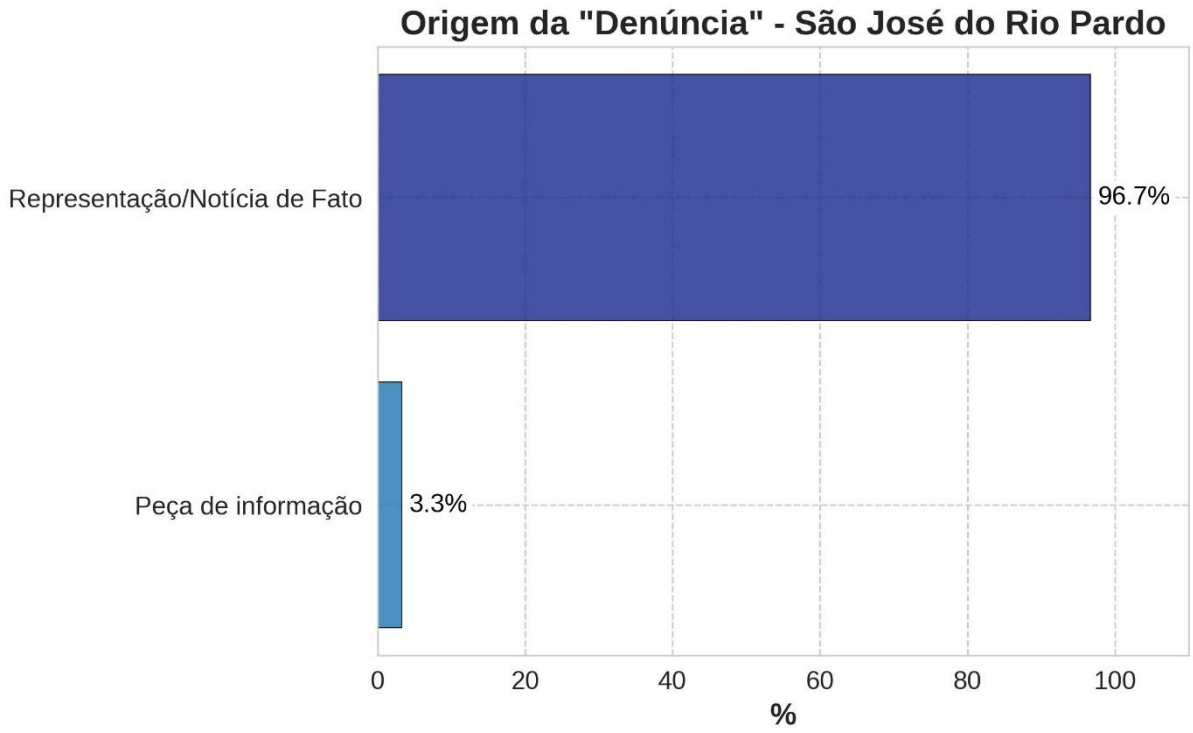
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 9 – Origem das denúncias no município de São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023 (quantidade absoluta)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 10 – Origem das denúncias no município de São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023 (proporção relativa)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

A realidade da comarca de São Carlos acompanha a tendência geral dos gráficos anteriores. Dos 371 procedimentos, 338 foram instaurados a partir de “Representações/Notícias de Fato”, o que representa 91,1% do total. As “Peças de Informação” totalizaram 29 registros (7,8%), enquanto as “Notícias de Fato” foram 3 (0,8%) e o “Termo de Declarações” apenas 1 caso (0,3%). Evidencia-se um padrão que reforça a centralidade da provocação popular na pauta ambiental do Ministério Público local, embora se observe uma tímida presença de elementos oriundos de outras esferas públicas.

Essa distribuição sugere que, embora São Carlos possua uma infraestrutura institucional mais robusta e canais potenciais de interlocução com setores tecnocientíficos e movimentos sociais, esses recursos ainda não se traduzem, de forma expressiva, em formas organizadas de encaminhamento de demandas ambientais. Assim, da prevalência do modelo de denúncia individualizada se observa que a atuação cidadã permanece, em grande parte, reativa e fragmentada, o que pode

comprometer o potencial transformador da participação social no campo ambiental (Acselrad, 2004; Carvalho, 2012).

Em São José do Rio Pardo, por sua vez, o padrão é ainda mais concentrado. Dos 30 procedimentos analisados, 29 se originaram de “Representações/Notícias de Fato”, o que corresponde a 96,7% do total. Apenas uma ocorrência (3,3%) foi classificada como “Peça de Informação”. Ainda, não houve registros de “Notícias de Fato” ou “Termo de Declarações” nesta comarca.

A ausência de diversidade nas origens das denúncias em São José do Rio Pardo pode ser indicativa de um reduzido grau de articulação interinstitucional no âmbito da vigilância ambiental local, o que compromete a atuação preventiva e coordenada no enfrentamento de danos ambientais.

Em São Carlos, embora as “Representações/Notícia de Fato” também predominem, nota-se uma presença ligeiramente mais expressiva de denúncias institucionais, o que pode indicar um grau maior de articulação entre o Ministério Público e outros órgãos da administração ambiental. Essa característica dialoga com o conceito de “capital institucional ambiental”, segundo o qual a robustez democrática depende da existência de canais interativos entre sociedade, Estado e instituições de fiscalização (Urbinati; Warren, 2008).

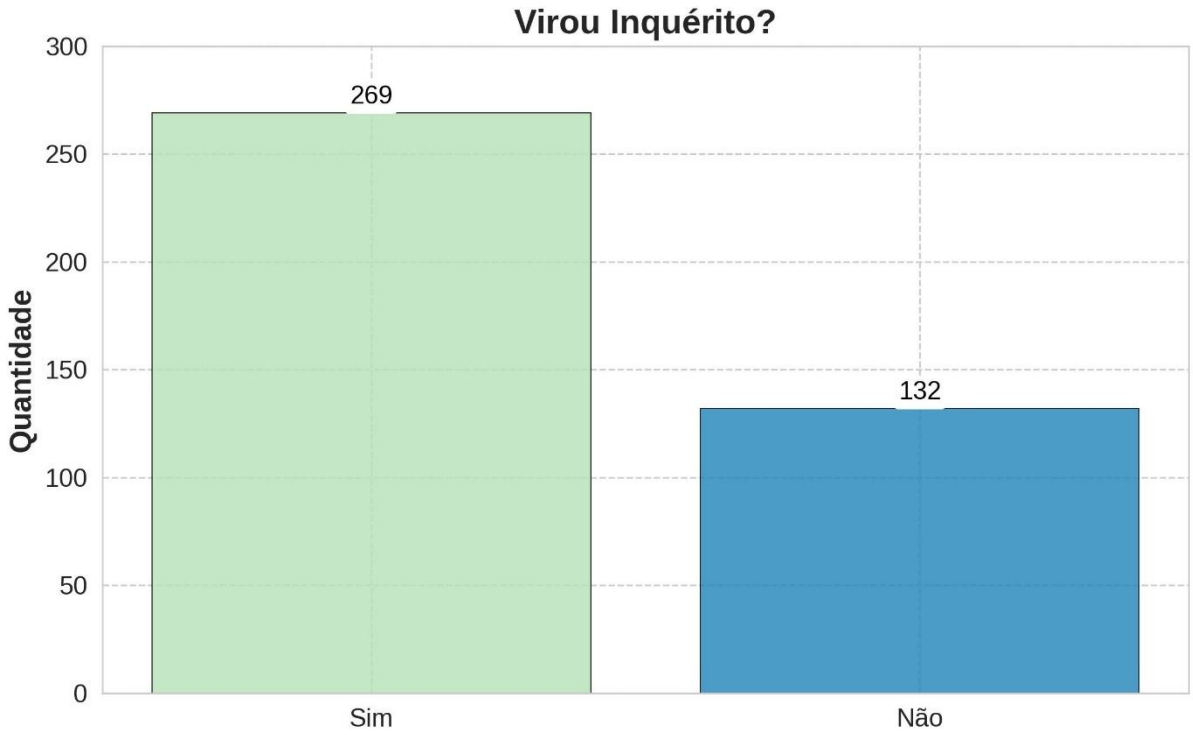
Em São José do Rio Pardo, a ausência de peças informativas encaminhadas por outros órgãos denuncia um baixo nível de articulação interinstitucional. A governança ambiental participativa exige fluxos informacionais densos e permanentes entre as instituições responsáveis pela fiscalização, o que parece ausente nesta comarca (Palomares *et al.*, 2018).

Os dados analisados indicam que a atuação do Ministério Público na área ambiental tem se pautado, majoritariamente, por uma lógica de resposta a denúncias individuais, em detrimento de práticas participativas estruturadas e contínuas.

No entanto, a simples possibilidade de protocolar denúncias, ainda que importante, não equivale à consolidação de uma cultura democrática ambiental. É necessário fortalecer os mecanismos institucionais de escuta ativa, promover capacitação cidadã e fomentar redes de participação que transcendam o caráter pontual e atomizado das representações individuais (Oliveira; Britto, 2024; Pogrebinschi, 2011).

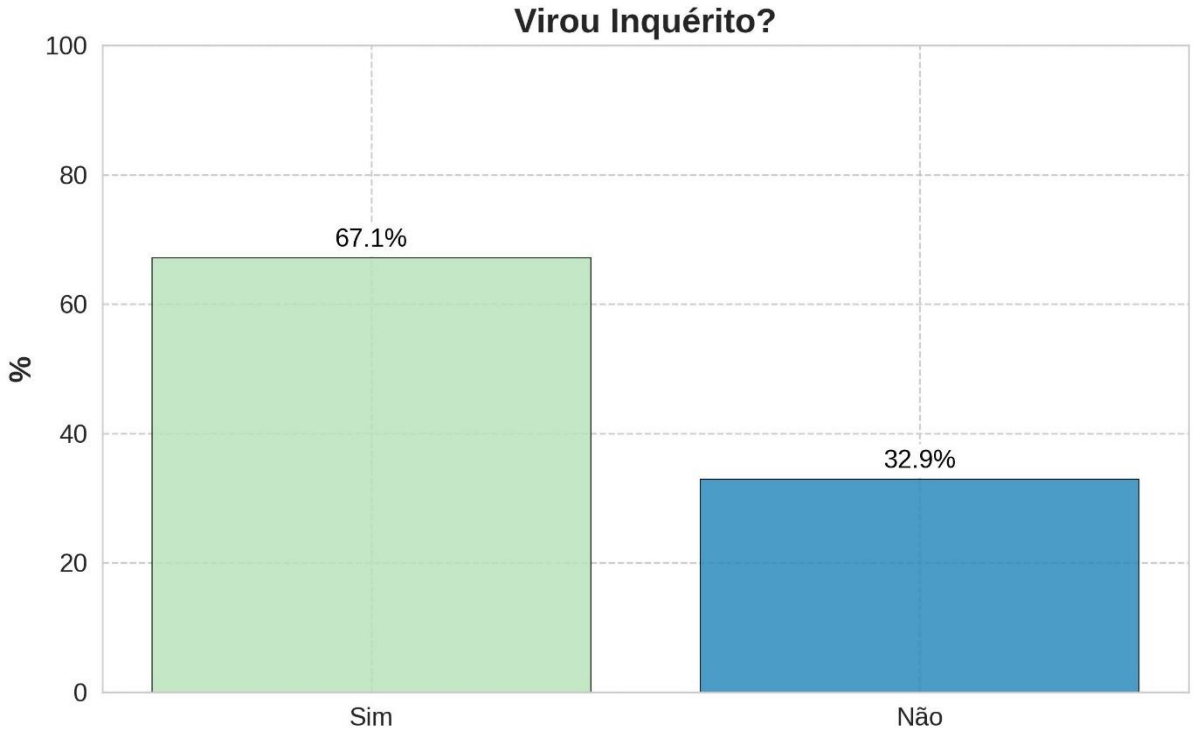
Abaixo, segue análise acerca do recebimento das denúncias que chegam até o Ministério Público Estadual das comarcas em questão:

Gráfico 11 – Recebimento das denúncias nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (quantidade absoluta)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 12 – Recebimento das denúncias nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (proporção relativa)

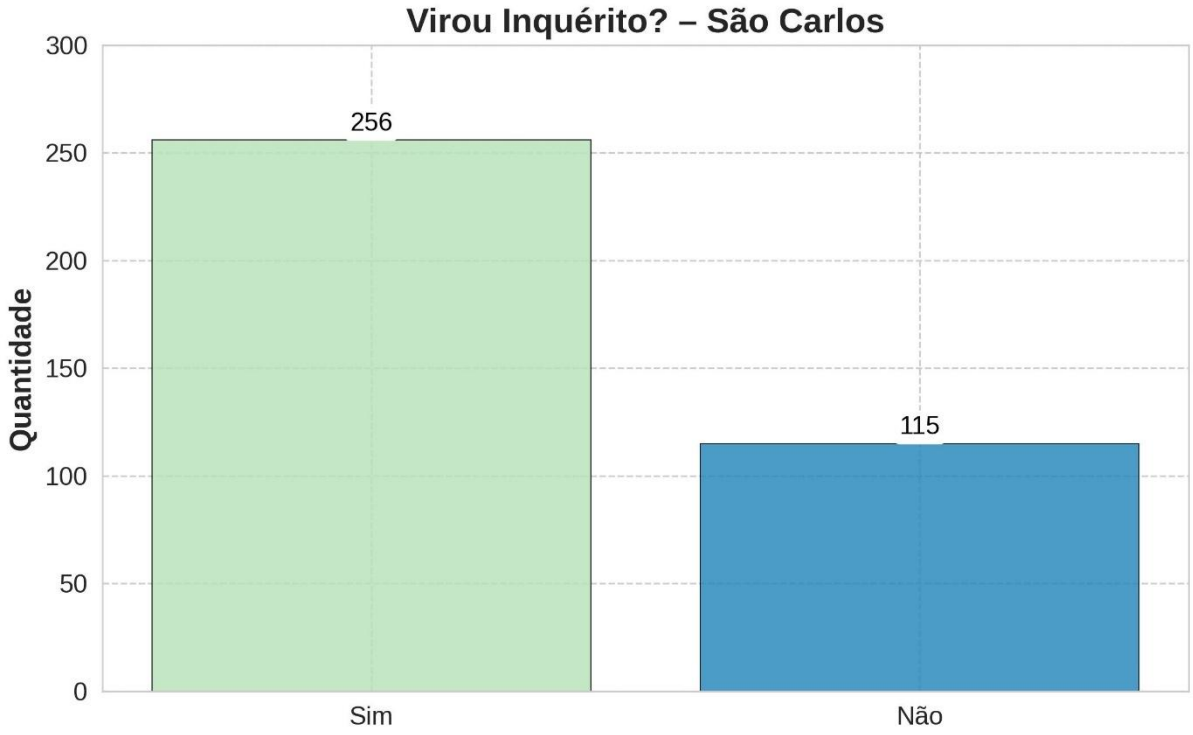


Fonte: Elaborado pela autora (2025).

De um total de 401 procedimentos cadastrados, observa-se que 269 foram recebidos, dando início à inquéritos civis, representando 67,1% do universo pesquisado. Essa proporção revela uma tendência majoritária de aprofundamento das apurações por meio da formalização de instrumento próprio.

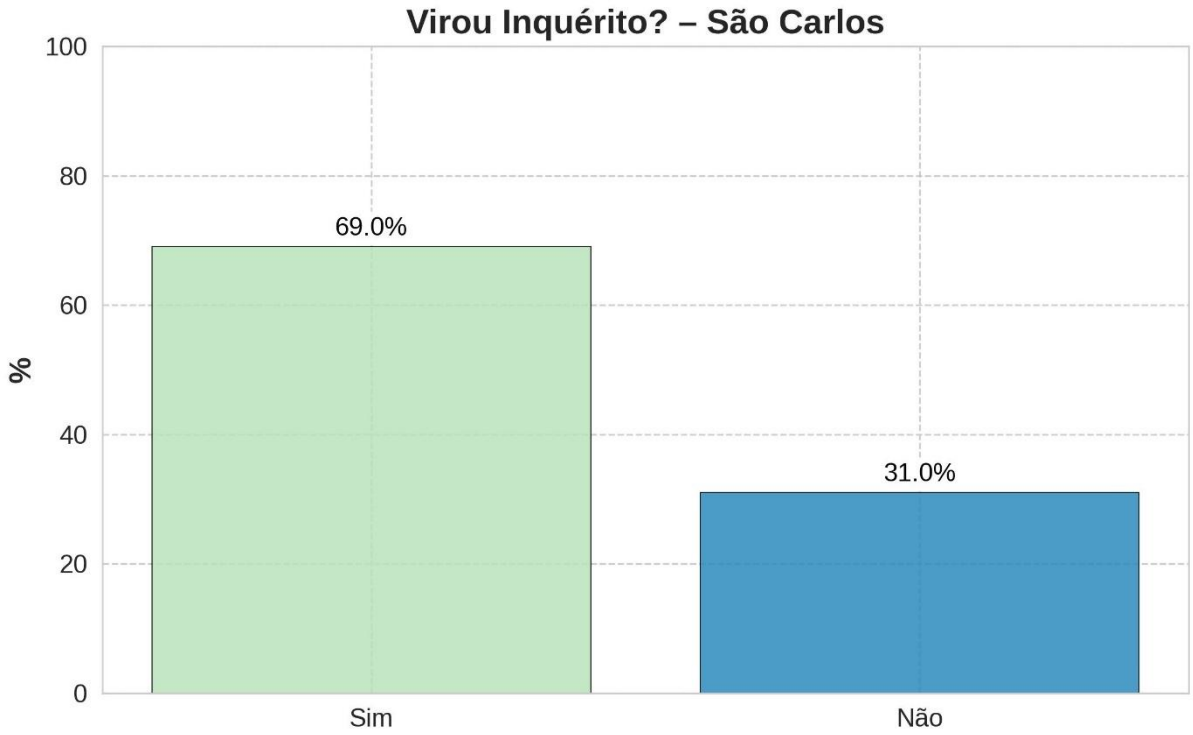
Esse dado sugere, em uma interpretação preliminar, que a maior parte das manifestações iniciais, majoritariamente oriundas de “representações” ou “notícias de fato”, pode ter sido considerada suficientemente relevante para justificar a formalização de inquéritos civis ambientais. Parte-se da hipótese de que a conversão em ICA representa uma etapa relevante de institucionalização do conflito ambiental no âmbito do Ministério Público, ao permitir a delimitação do objeto investigado, a definição de diligências e a eventual construção de soluções extrajudiciais ou judiciais. Contudo, tais inferências devem ser entendidas como suposições interpretativas, formuladas a partir da leitura dos dados quantitativos, carecendo de estudos complementares, com aprofundamento qualitativo, para sua adequada validação.

Gráfico 13 – Recebimento das denúncias no município de São Carlos (quantidade absoluta)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

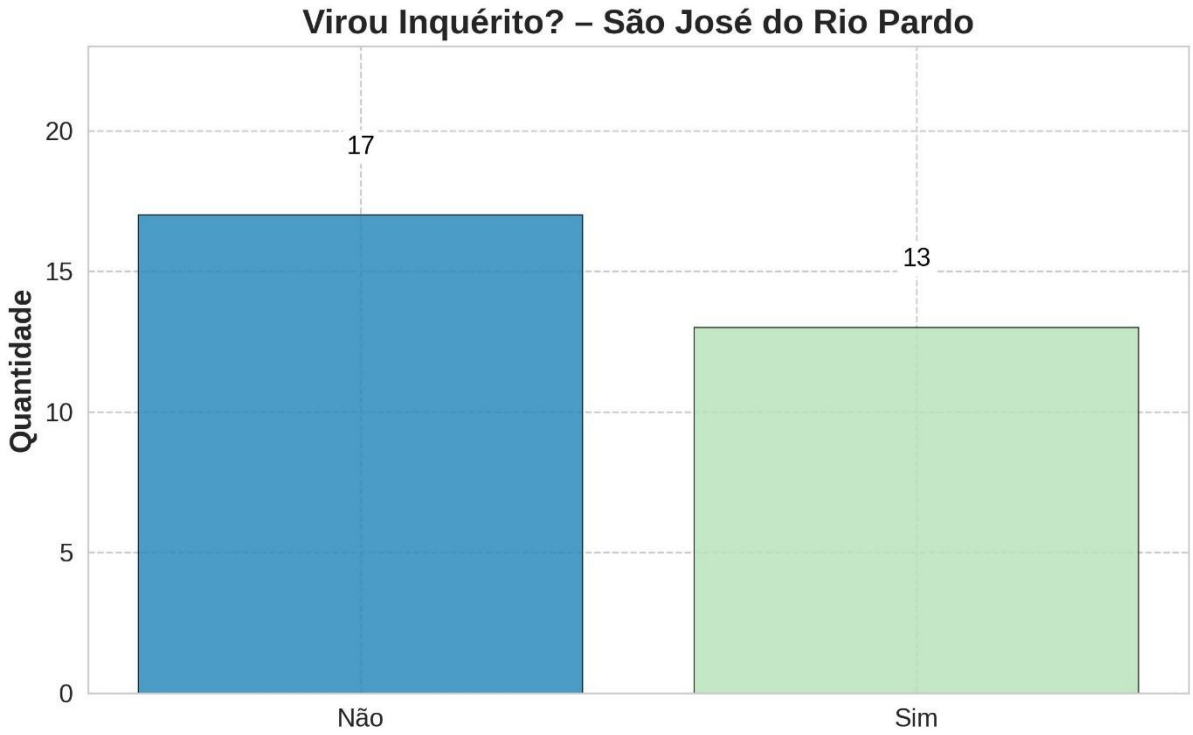
Gráfico 14 – Recebimento das denúncias no município de São Carlos (proporção relativa)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

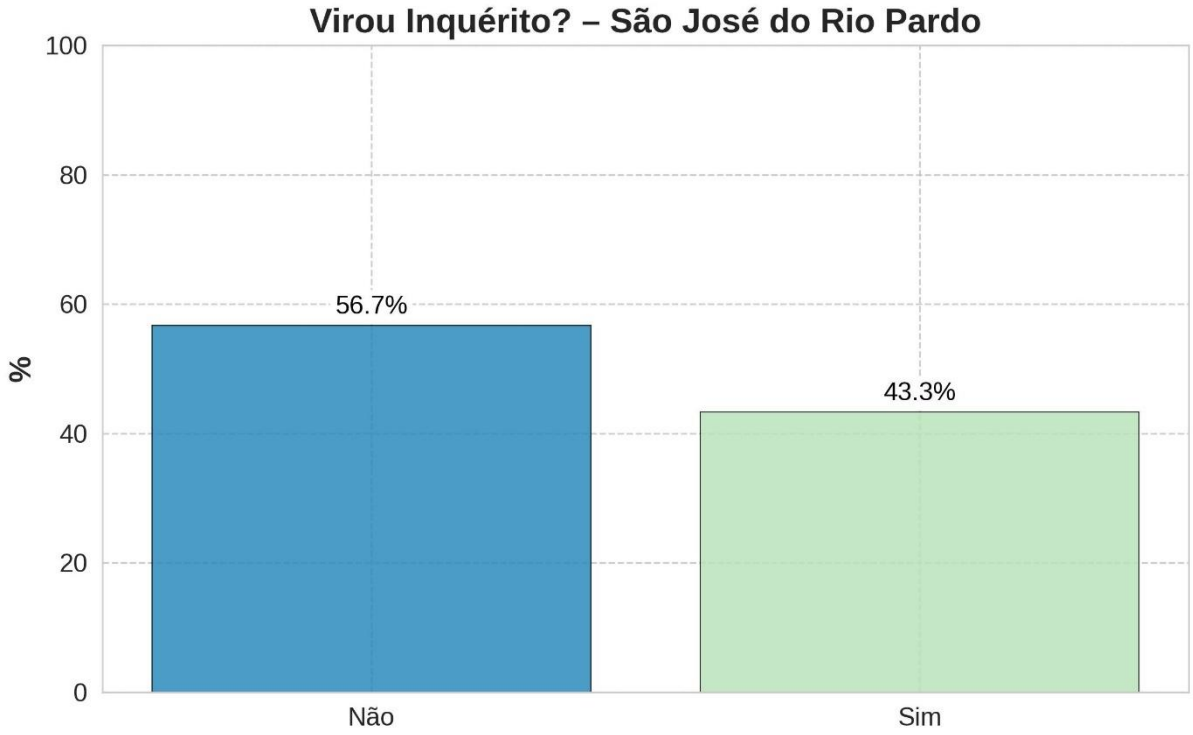
Quando se observam os dados desagregados por comarca, identifica-se uma diferença significativa. Em São Carlos, 256 denúncias foram convertidas em inquéritos civis, o que equivale a 69% do total local, um percentual superior à média geral.

Gráfico 15 – Recebimento das denúncias no município de São José do Rio Pardo (quantidade absoluta)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 16 – Recebimento das denúncias no município de São José do Rio Pardo (proporção relativa)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Por outro lado, em São José do Rio Pardo, dos 30 procedimentos registrados, apenas 13 foram formalizados como inquéritos civis, o que representa 43,3%. Aqui, a situação se inverte: a maioria dos procedimentos (56,7%) não culminou na abertura formal de inquérito.

Esse dado, por si só, não deve ser automaticamente interpretado como inércia ou omissão, mas sugere a necessidade de análise mais detalhada quanto aos critérios adotados para o arquivamento ou solução extrajudicial preliminar dos casos.

Ainda assim, a discrepância entre as comarcas sinaliza possíveis desigualdades na estrutura de atuação, nas estratégias processuais e nos parâmetros de relevância atribuídos às demandas ambientais.

Observa-se que os dados acima apresentados revelam que São Carlos apresenta um índice de 69% de conversão de denúncias em procedimentos formais, enquanto São José do Rio Pardo revela percentual significativamente inferior, de 43,3%. Tal discrepância reflete desigualdades estruturais e institucionais profundas que impactam diretamente a efetividade da atuação ambiental e a possibilidade de mediação cidadã.

Em São Carlos, a maior conversão em procedimentos formais pode ser parcialmente atribuída à presença de promotorias especializadas e de órgãos de apoio técnico, que conferem robustez administrativa e maior segurança jurídica na instauração de inquéritos. A efetivação da democracia participativa depende da existência de infraestruturas institucionais que sustentem a deliberação pública e a responsabilização dos poderes públicos (Avritzer, 2009; Santos, 2002).

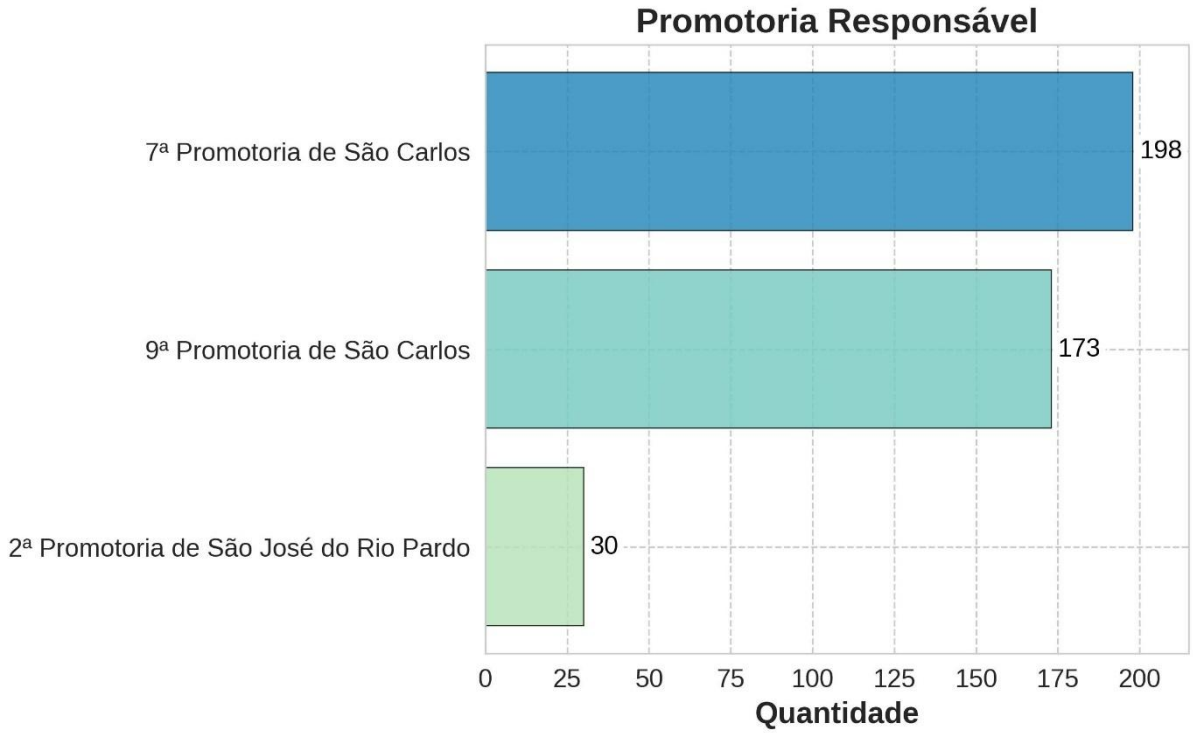
A menor quantidade de formalização das denúncias em São José do Rio Pardo evidencia limitações estruturais que vão além do número absoluto de procedimentos. A existência de apenas uma Promotoria com múltiplas atribuições, aliada à ausência de redes interinstitucionais consolidadas, limita não só a resposta institucional, mas também a capacidade do Ministério Público de articular canais efetivos de escuta, instrução e resolução dos conflitos ambientais. Como reforçam Oliveira e Britto (2024), a atuação do MP como agente facilitador da democracia ambiental demanda condições materiais mínimas e compromisso institucional com a inclusão social e territorial.

Cabe ressaltar que a formalização dos inquéritos civis não representa apenas uma resposta técnica às denúncias, mas constitui um indicador de *accountability* institucional e de compromisso com a governança democrática (Warren; Pearse

2008). Um Ministério Público que acolhe, formaliza e estrutura sua atuação a partir das demandas sociais reafirma sua legitimidade e potencializa a atuação transformadora.

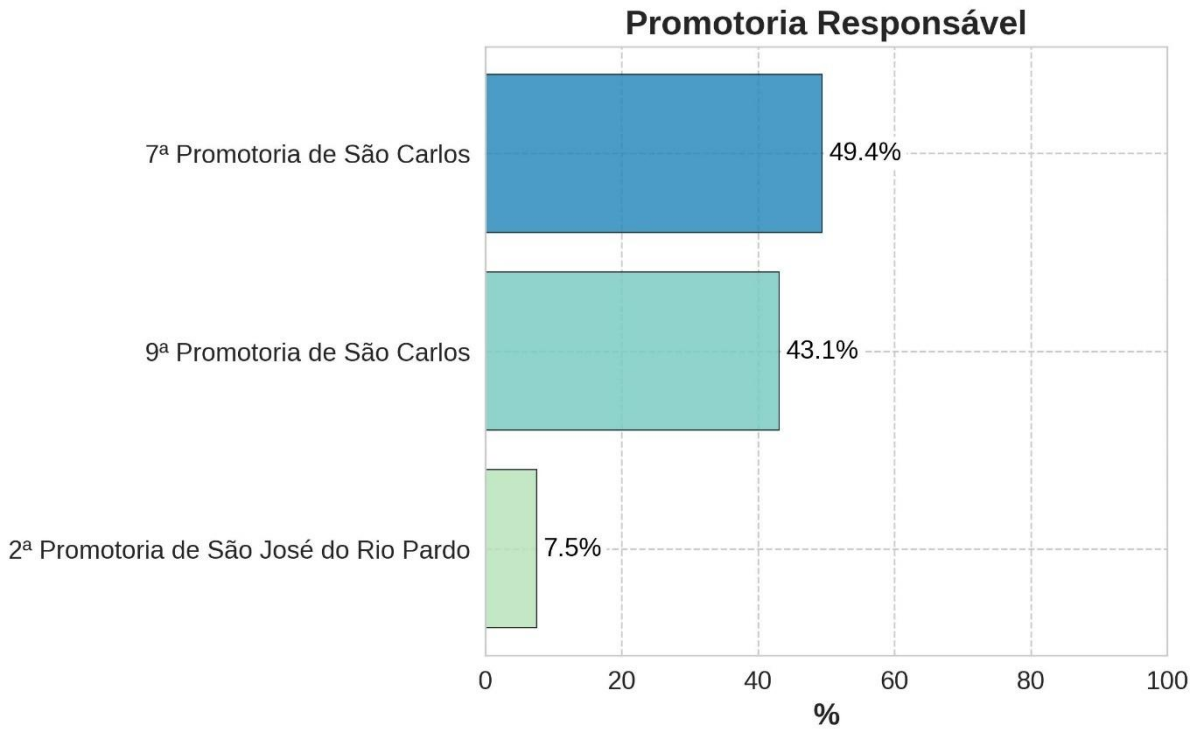
Os próximos gráficos abaixam ilustram a distribuição por promotoria dos inquéritos analisados:

Gráfico 17 – Distribuição dos inquéritos por promotoria nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (quantidade absoluta)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 18 – Distribuição dos inquéritos por promotoria nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (proporção relativa)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

A análise dos gráficos 17 e 18 referentes à distribuição das Promotorias responsáveis pelos procedimentos ambientais nas comarcas de São Carlos e São José do Rio Pardo revela um panorama institucional sobre a organização interna do Ministério Público Estadual (MPE) e sua estrutura de atuação frente às demandas ambientais regionais.

Observa-se que a maior parte dos procedimentos ambientais analisados está sob responsabilidade das promotorias de São Carlos. Em termos absolutos, a 7ª Promotoria de Justiça de São Carlos figura como a unidade mais demandada, com 198 procedimentos, seguida de perto pela 9ª Promotoria, com 173 casos. Juntas, essas duas promotorias concentram 92,5% de todo o volume de processos ambientais considerados na amostra. Em contraste, a 2ª Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo figura com apenas 30 procedimentos, representando 7,5% do total.

Em termos proporcionais (gráfico 18), a concentração dos procedimentos nas promotorias de São Carlos se torna ainda mais evidente: a 7ª Promotoria responde por 49,4% dos procedimentos e a 9ª Promotoria por 43,1%. A 2ª Promotoria de São

José do Rio Pardo responde, isoladamente, por uma fração mínima da carga total (7,5%).

Tal distribuição permite a identificação de padrões institucionais relevantes na atuação do Ministério Público Estadual (MPE) nas comarcas estudadas. Observa-se uma concentração marcante das demandas ambientais nas 7ª e 9ª Promotorias de Justiça de São Carlos, que, juntas, respondem por 92,5% dos procedimentos analisados.

Em contraposição, a comarca de São José do Rio Pardo apresenta uma única promotoria (2ª PJ) responsável pela totalidade dos inquéritos locais.

A centralidade das promotorias especializadas de São Carlos aponta para a importância de estruturas institucionais robustas e bem organizadas para a consolidação de práticas de governança ambiental democrática (Loureiro *et al.*, 2000). Promotorias com atribuições ambientais específicas tendem a dispor de maior conhecimento técnico, redes interinstitucionais consolidadas e mecanismos internos de planejamento, o que favorece a responsividade frente às denúncias e a adoção de estratégias preventivas e participativas.

Contudo, a concentração institucional também pode acarretar desafios. Estruturas demasiadamente centralizadas tendem a operar segundo lógicas tecnocráticas, com menor abertura à deliberação social, o que pode comprometer a legitimidade democrática das decisões e limitar a coprodução cidadã de políticas públicas (Urbinati; Warren, 2008).

Nesse sentido, embora a especialização das promotorias seja um elemento positivo, sua efetividade no fortalecimento da participação social depende da existência de canais de diálogo permanentes com a sociedade civil, o que, conforme apresentado nos gráficos seguintes, é ainda deficitário.

Em São José do Rio Pardo, a realidade institucional mais restrita sugere obstáculos significativos à governança ambiental. A ausência de múltiplas promotorias com atribuição ambiental e a inexistência de órgãos técnicos locais, resultam em menor capilaridade institucional e enfraquecimento da ação ministerial. Tal constatação vai ao encontro da crítica sobre a desigualdade territorial na aplicação dos instrumentos de política ambiental e a consequente invisibilização de territórios com baixa densidade técnica e política (Palomares *et al.*, 2018).

No tocante à função do Ministério Público como catalisador da participação social, os dados indicam que a presença de promotorias especializadas, por si só, não

garante maior inclusão cidadã. A representação institucional precisa estar articulada a mecanismos inovadores de deliberação e *accountability* para que se concretize como instrumento de mediação democrática entre Estado e sociedade (Urbinati; Warren, 2008).

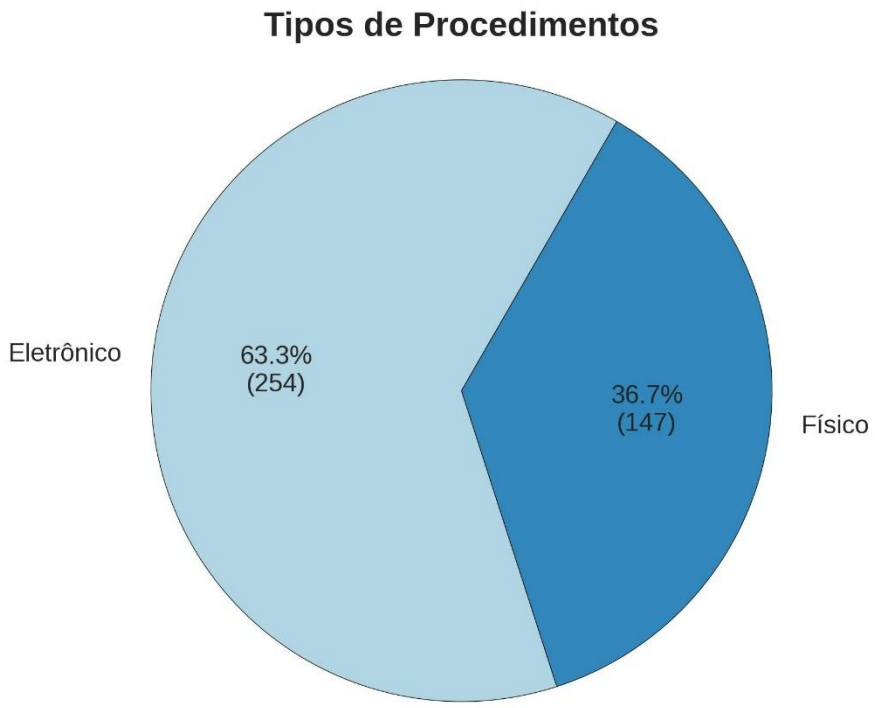
Nesse aspecto, o modelo institucional adotado em São Carlos ainda carece de estruturas deliberativas permanentes, como fóruns consultivos, conselhos temáticos ou ouvidorias ambientalmente orientadas, capazes de ampliar a interlocução com a sociedade civil.

Por fim, destaca-se que a predominância da 7ª e da 9ª Promotorias na comarca de São Carlos, sem distinção clara entre suas atribuições ambientais, pode ensejar sobreposição de competências ou lacunas de atuação, comprometendo a uniformidade da política ministerial ambiental. A literatura sobre governança participativa, reforça a importância da coordenação institucional interna como fator crítico para o fortalecimento da participação social e da responsabilização pública (Avritzer, 2009; Oliveira; Britto, 2024).

Nesse cenário, reafirma-se a relevância da presente pesquisa ao lançar luz sobre os condicionantes institucionais da participação cidadã em contextos subnacionais, evidenciando que a atuação do Ministério Público, para ser democrática e participativa, depende tanto de estruturas organizacionais adequadas quanto da construção de uma cultura institucional voltada à inclusão e à deliberação plural.

A seguir, abordaremos uma análise relativa ao tipo de tramitação dos inquéritos civis ambientais instaurados. A categorização dos procedimentos em “eletrônicos” e “físicos” permite avaliar, para além de aspectos meramente administrativos, o grau de modernização institucional, a efetividade na tramitação e o potencial de transparência e acessibilidade dos processos ambientais junto ao Ministério Público.

Gráfico 19 – Tipologia dos inquéritos civis ambientais nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (quantidade absoluta e proporção relativa)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Conforme ilustrado no gráfico 13, observa-se que do total de 401 inquéritos civis ambientais analisados, 254 foram instaurados por meio eletrônico (63,3%), enquanto 147 tramitaram fisicamente (36,7%).

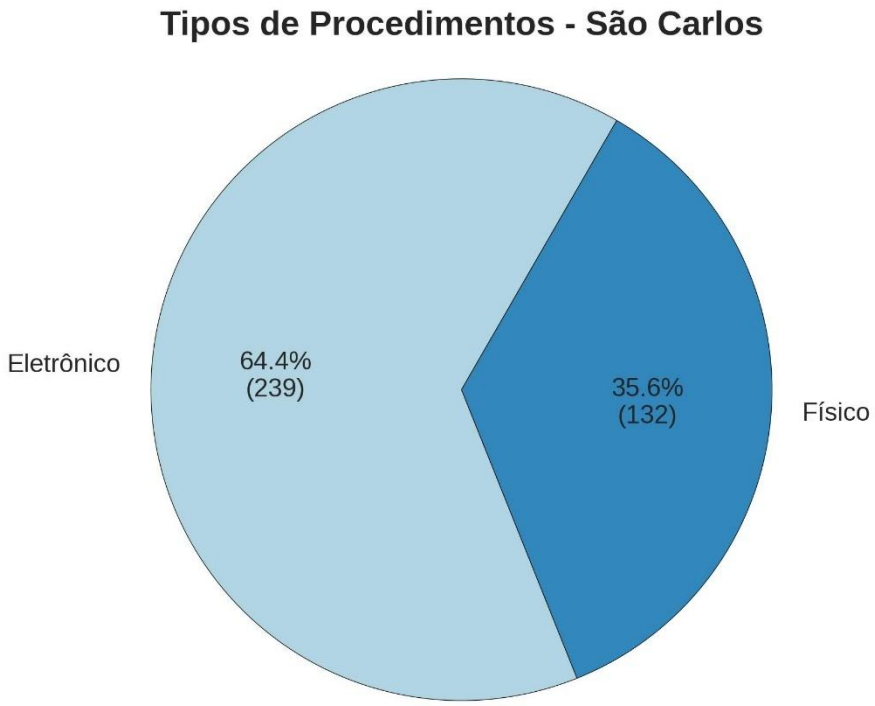
Esse predomínio dos procedimentos eletrônicos revela um avanço considerável na digitalização das atividades do Ministério Público, especialmente diante dos desafios estruturais de gestão documental e da crescente demanda por celeridade e acessibilidade nos processos administrativos.

A adoção de sistemas informatizados, como o MPSP Digital, vem sendo incentivada institucionalmente nos últimos anos, em consonância com as diretrizes nacionais de transformação digital do serviço público e com os princípios da eficiência e publicidade administrativa, em consonância com o disposto no artigo 37 da Constituição (Brasil, 1988).

A predominância do formato eletrônico pode ser interpretada como um indicativo da modernização progressiva do Ministério Público, refletindo a aderência a modelos de governança mais responsivos e transparentes.

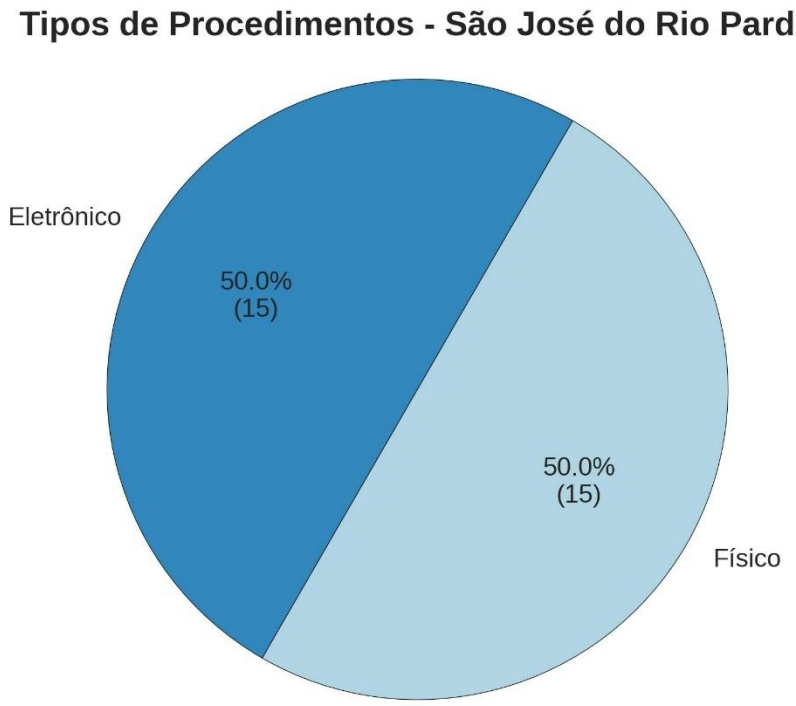
A transição digital, quando acompanhada de efetiva abertura à sociedade, pode ampliar o acesso à informação e ao controle democrático das instituições, contribuindo para a democratização da gestão ambiental (Prado, 2015). No entanto, a persistência significativa de inquéritos físicos (36,7%) sugere que a transição digital ainda é desigual e enfrenta entraves institucionais e estruturais, especialmente nas comarcas de menor porte.

Gráfico 20 – Tipologia dos inquéritos civis ambientais nos municípios de São Carlos (quantidade absoluta e proporção relativa)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 21 – Tipologia dos inquéritos civis ambientais nos municípios de São José do Rio Pardo (quantidade absoluta e proporção relativa)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

No entanto, quando os dados são desagregados por município, observa-se uma variação significativa na proporção de processos eletrônicos, o que revela desigualdades estruturais entre as duas comarcas.

Em São Carlos, conforme demonstra o gráfico 14, os procedimentos eletrônicos totalizam 239 (64,4%), enquanto os físicos correspondem a 132 (35,6%). O maior volume de denúncias e a maior complexidade dos temas tratados (como já demonstrado nos tópicos anteriores) também parecem demandar uma infraestrutura mais robusta de tramitação digital, capaz de dar vazão a um número expressivo de procedimentos sem prejuízo à eficiência.

São José do Rio Pardo, por outro lado, apresenta uma distribuição equitativa entre os dois tipos de tramitação, com exatamente 15 procedimentos físicos (50%) e 15 eletrônicos (50%), conforme demonstrado no gráfico 20. Esta paridade, embora possa ser interpretada como sinal de uma transição em curso para o meio digital, também pode refletir limitações operacionais e estruturais da Promotoria local, sobretudo diante da já destacada ausência de estrutura especializada.

A assimetria entre os municípios, evidenciada na discrepância das proporções de tramitação eletrônica, reforça a importância de considerar a infraestrutura local como variável condicionante da efetividade institucional.

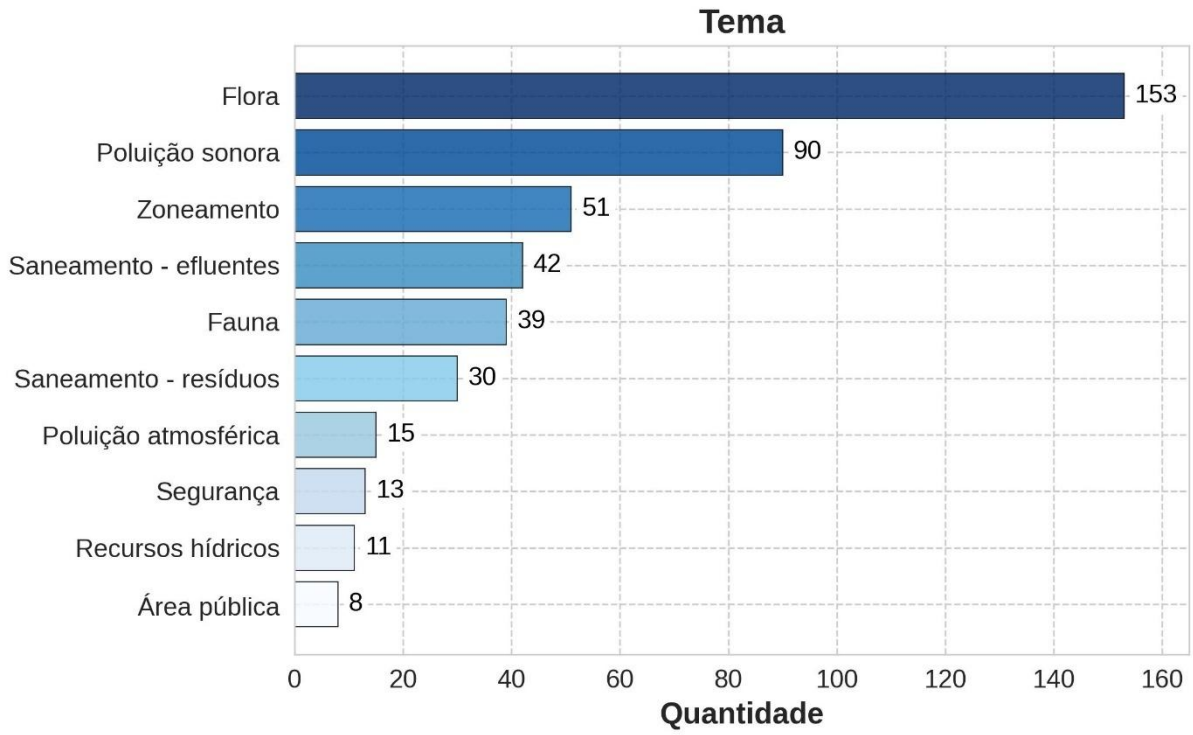
A qualidade da atuação estatal, especialmente em temas ambientais, está diretamente vinculada à existência de capacidades institucionais distribuídas de forma equitativa no território (Oliveira; Britto, 2024). A presença de recursos tecnológicos, pessoal capacitado e articulação interinstitucional em São Carlos favorece a implementação de práticas mais modernas e, potencialmente, mais acessíveis à população.

Em São José do Rio Pardo, a paridade entre inquéritos físicos e eletrônicos, embora possa sinalizar uma fase de transição, possivelmente evidencia a vulnerabilidade estrutural da comarca frente aos desafios da digitalização e da inclusão digital.

Além disso, é preciso destacar que a tramitação eletrônica não garante, por si só, maior participação social ou transparência democrática. A eficácia dos mecanismos de representação institucional está condicionada à criação de vínculos substantivos entre representantes e representados, o que exige mais do que acesso a plataformas digitais: requer capacidade institucional de escuta, tradução e incorporação das demandas sociais (Urbinati; Warren, 2008). Sem isso, o avanço tecnológico corre o risco de reproduzir as mesmas dinâmicas excludentes da burocracia tradicional, sob nova roupagem.

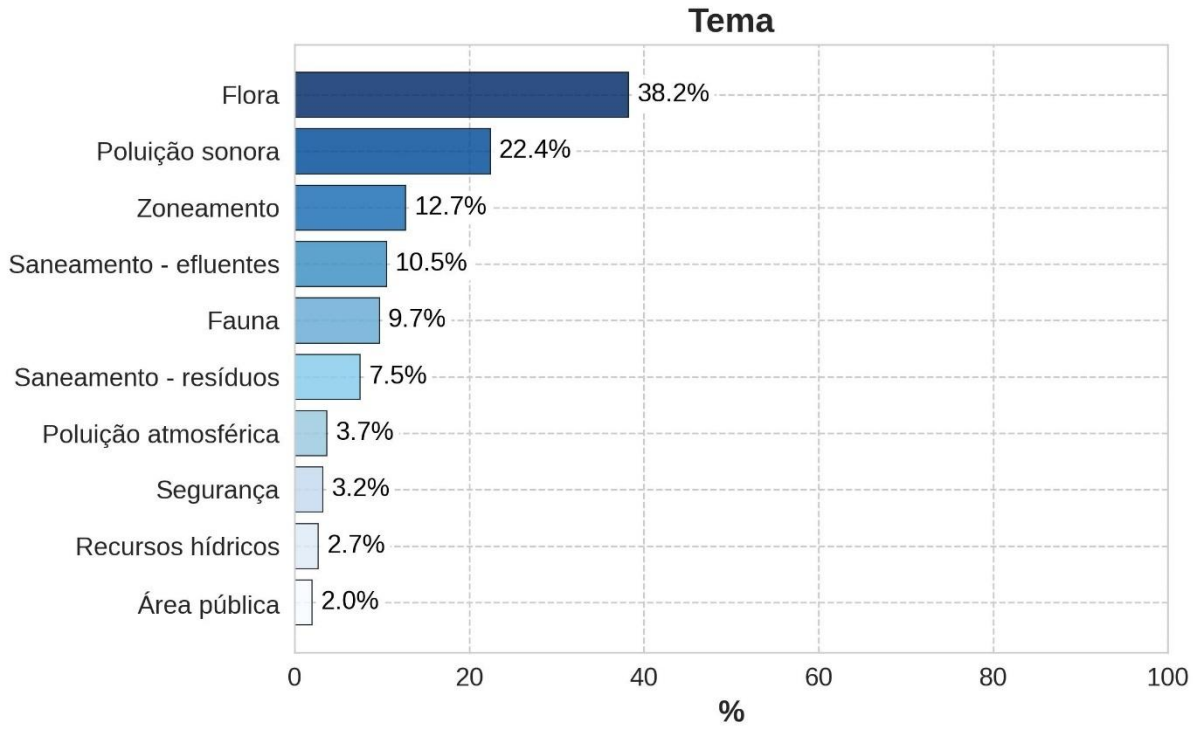
Aprofunda-se, então, a análise sobre a temática dos inquéritos civis ambientais instaurados nas comarcas estudadas. Essa investigação contribui para elucidar as áreas de maior incidência da atuação ministerial ambiental e revela padrões institucionais, territoriais e temáticos de relevância para a compreensão do papel do Ministério Público na tutela coletiva do meio ambiente.

Gráfico 22 – Distribuição temática dos inquéritos civis ambientais nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (quantidade absoluta)



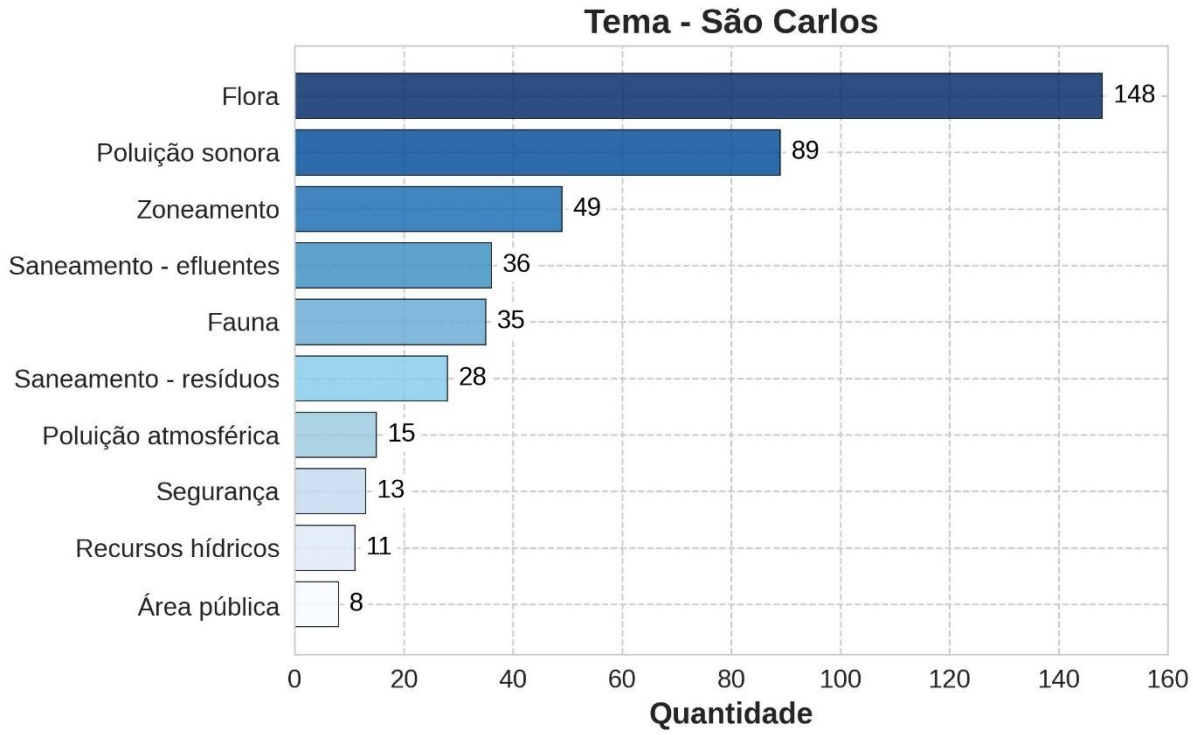
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 23 – Distribuição temática dos inquéritos civis ambientais nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (proporção relativa)



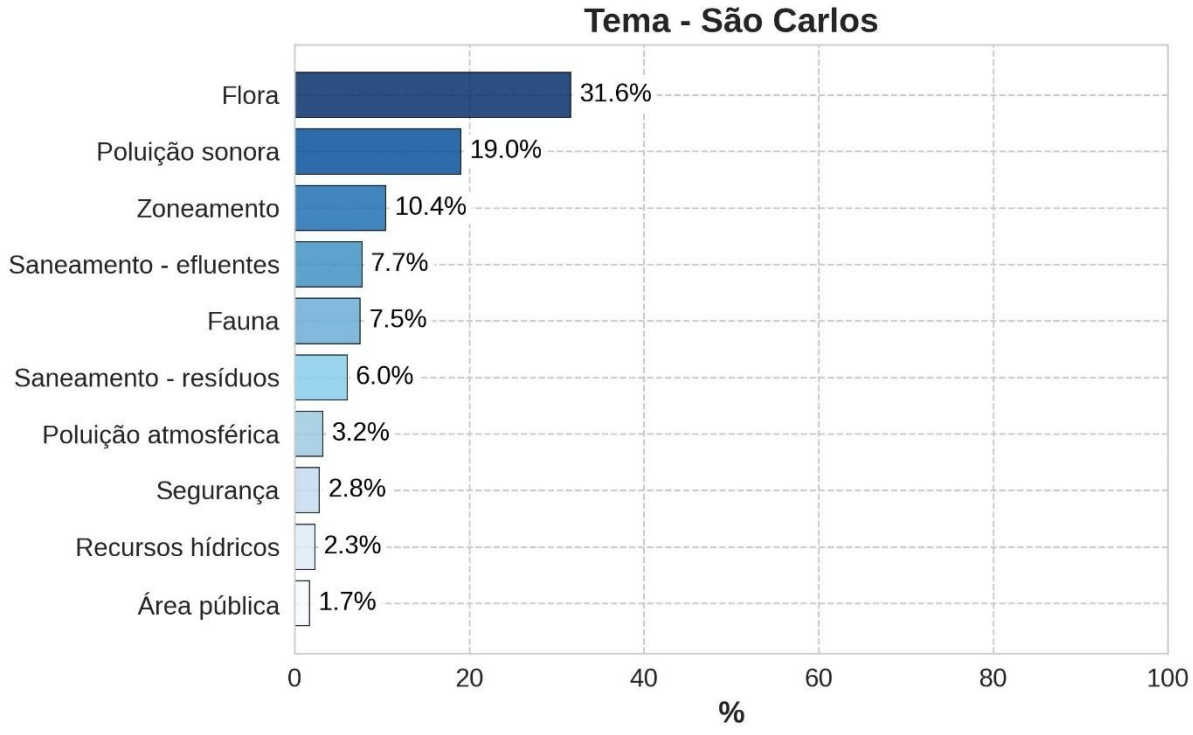
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 24 – Distribuição temática dos inquéritos civis ambientais no município de São Carlos (quantidade absoluta)



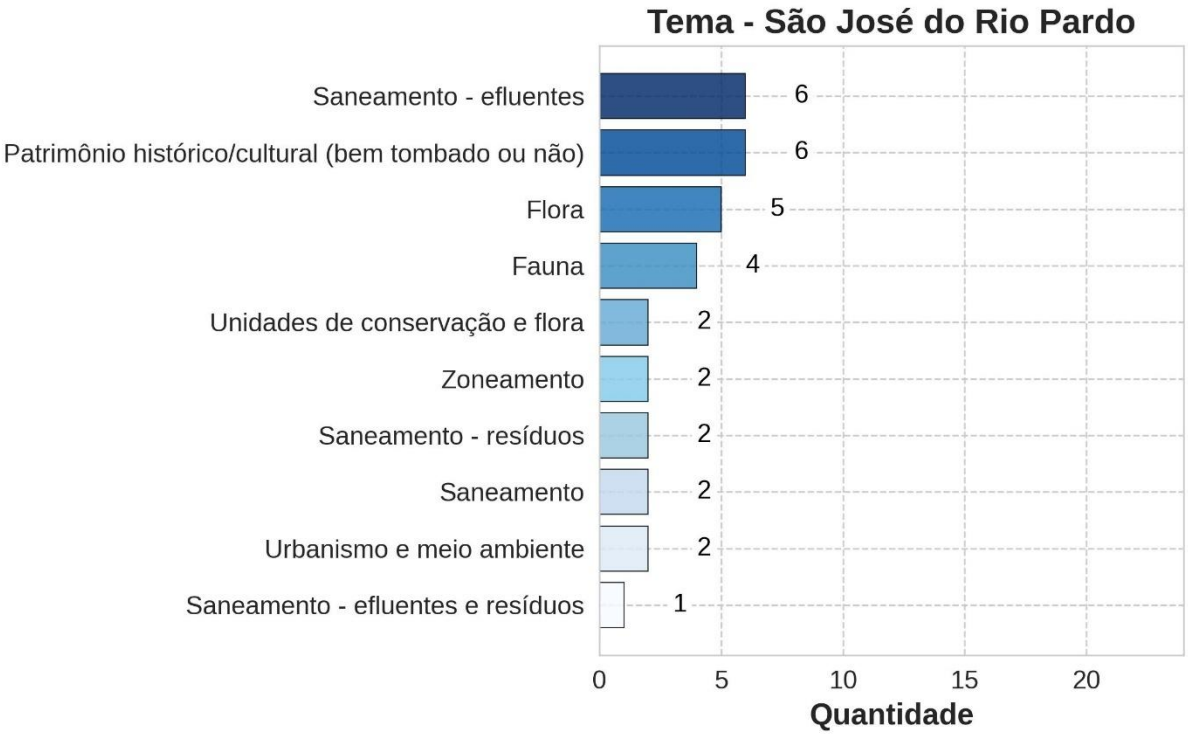
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 25 – Distribuição temática dos inquéritos civis ambientais no município de São Carlos (proporção relativa)



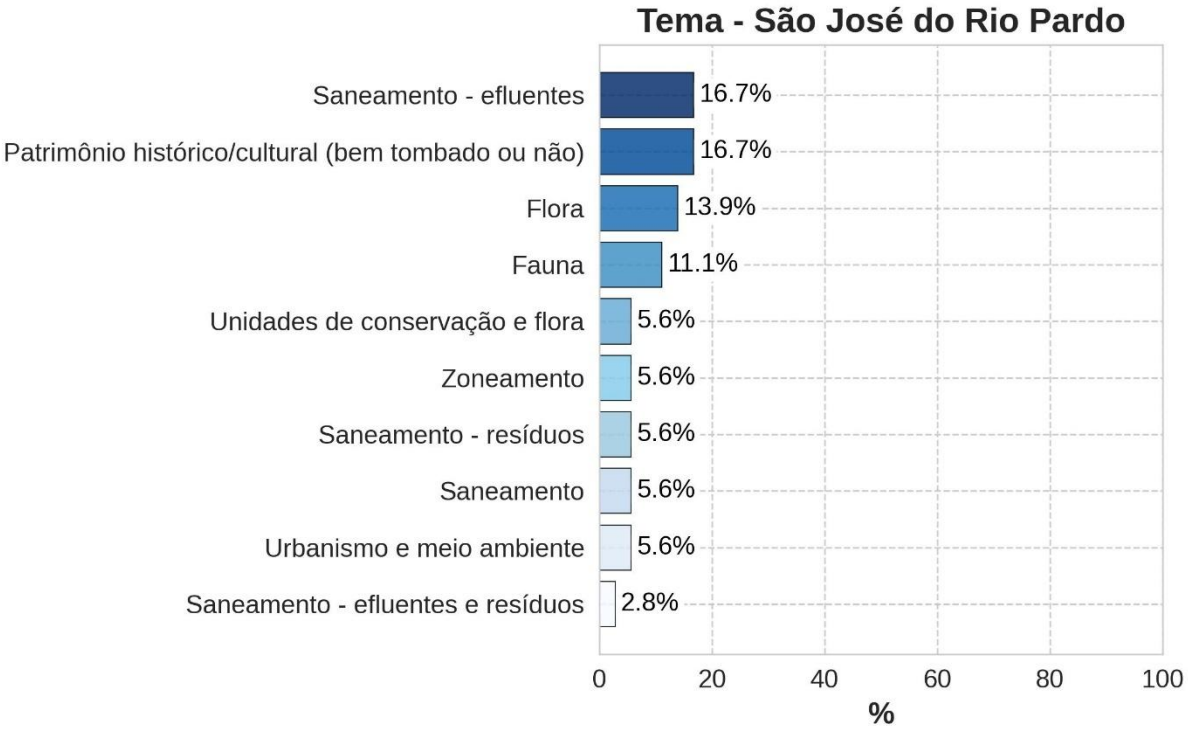
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 26 – Distribuição temática dos inquéritos civis ambientais no município de São José do Rio Pardo (quantidade absoluta)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 27 – Distribuição temática dos inquéritos civis ambientais no município de São José do Rio Pardo (proporção relativa)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

O primeiro aspecto que se impõe na análise dos dados (gráficos 22 e 23) refere-se à clara preponderância dos inquéritos relacionados à temática da flora, que corresponde a 153 casos (38,2% do total), sendo 148 deles localizados na comarca de São Carlos, o que representa 39,9% dos procedimentos ambientais da referida comarca.

Trata-se de um dado que evidencia não apenas a centralidade da pauta da vegetação nativa e dos atos de supressão indevida, mas também remete ao perfil socioambiental da região, marcada por significativa presença de áreas verdes, fragmentos de mata atlântica e cerrado, além de crescente pressão urbanística e agrícola.

Observa-se ainda que a constância de notificações relacionadas à flora sugere atuação reativa diante de denúncias de desmatamento, corte de árvores sem autorização, e até mesmo intervenções em Áreas de Preservação Permanente (APPs).

Da referida predominância podemos também verificar um cenário que reflete os desafios de preservação ambiental em áreas urbanizadas. Trata-se de uma tendência frequentemente identificada nas promotorias ambientais situadas em municípios com acelerado crescimento urbano, nos quais o desmatamento, a fragmentação de habitats e o uso indevido do solo são frequentes (Fiorillo, 2021; Acselrad, 2004).

A segunda temática mais incidente diz respeito à “poluição sonora”, que contabiliza 90 procedimentos (22,4% do total), dos quais 89 concentram-se na comarca de São Carlos, correspondendo a expressivos 98,9% dos registros. Tal concentração, praticamente absoluta, revela não apenas os efeitos de uma urbanização mais densa e conflitiva, mas também sugere uma maior mobilização cidadã diante de impactos negativos sobre a qualidade de vida urbana.

Já a relevância do referido tema (22,4%) evidencia que o Ministério Público tem atuado em questões ambientais que afetam diretamente a qualidade de vida urbana. Essa atuação pode refletir, em especial, a mobilização de comunidades. Temas urbanos que afetam diretamente o cotidiano das pessoas tendem a gerar maior comoção e, consequentemente, maior ativação dos canais de denúncia (Oliveira; Britto, 2024).

A atuação do Ministério Público, nesse contexto, parece decorrer de conflitos cotidianos entre o direito ao sossego e o exercício de atividades econômicas e

culturais de relevante impacto sonoro, especialmente em áreas residenciais ou centrais do município.

Nesse contexto, importante observar, contudo, que a concentração em certos temas pode indicar uma atuação ainda reativa do Ministério Público, com baixa diversificação temática. Isso é relevante no contexto da presente pesquisa, uma vez que a efetivação da participação cidadã depende também da ampliação das pautas que ganham visibilidade institucional (Urbinati; Warren, 2008; Pogrebinschi, 2011). A democratização ambiental, portanto, não pode restringir-se a agendas mais "acessíveis" ou perceptíveis à população, mas deve incluir questões estruturais como áreas contaminadas e justiça ambiental para populações vulneráveis.

Em relação aos gráficos 24 e 25, direcionados ao município de São Carlos, a concentração temática é ainda mais acentuada: "flora" representa 39,9% dos procedimentos, seguida de "poluição sonora" com 24,0%. Em seguida aparecem "zoneamento" (13,5%) e "saneamento-efluentes" (10,0%).

Os dados confirmam que, em São Carlos, o MP tem atuado majoritariamente em temáticas com forte incidência urbana. A elevada quantidade de denúncias de poluição sonora pode ser interpretada à luz da dinâmica universitária do município, que abriga importantes instituições de ensino superior federais e estaduais (USP e UFSCar), com intensa vida noturna, eventos festivos e repúblicas estudantis. Evidencia-se da análise em questão que a organização territorial e sociocultural influencia fortemente os temas que alcançam visibilidade institucional (Palomares *et al.*, 2018).

Soma-se a esse cenário a proliferação de casas noturnas, bares e estabelecimentos de entretenimento voltados ao público jovem, o que acentua os conflitos socioambientais relativos ao excesso de ruídos. Assim, a preponderância de inquéritos relacionados à poluição sonora parece refletir não apenas a demanda social, mas também uma dinâmica urbana e institucional específica, que exige do Ministério Público estratégias de atuação ajustadas à realidade local e articulação com órgãos de fiscalização e planejamento urbano.

A atuação do Ministério Público nesse contexto reforça seu papel constitucional como defensor de direitos transindividuais e promotor da sustentabilidade, especialmente quando respaldada por denúncias cidadãs e informações técnicas (Mazzilli, 2011).

Ainda, apesar da elevada demanda, é necessário questionar em que medida tais procedimentos incorporaram mecanismos de participação social qualificada, conforme preconizado no art. 225, §1º, VI da Constituição Federal (Brasil, 1988) e no Acordo de Escazú (Nações Unidas, 2018). A ausência desses elementos compromete a legitimidade democrática e limita a atuação do MP a uma lógica tecnocrática e verticalizada (Urbinati, Warren, 2008).

Continuando a análise temática (gráficos 22 e 23), as categorias “zoneamento” (13 %) e “saneamento – efluentes” (10,7%) também se destacam em número absoluto e relativo, apontando para questões estruturais de planejamento urbano e serviços públicos de esgotamento sanitário. São Carlos responde por 50 dos 52 casos de zoneamento e por 37 dos 43 inquéritos sobre efluentes.

No que se refere ao “saneamento – resíduos sólidos”, identificam-se 30 casos no total, dos quais 28 estão em São Carlos. Tal dado é indicativo de problemas recorrentes na gestão de resíduos, incluindo disposição inadequada de lixo, lixões irregulares ou falhas nos serviços de coleta seletiva e destinação final ambientalmente adequada.

Já em contraste com São Carlos, São José do Rio Pardo apresenta maior dispersão temática. Os temas com maior incidência são “saneamento - efluentes” (16,7%) e “patrimônio histórico/cultural (bem tombado ou não)” (16,7%), “flora” (13,9%) e “fauna” (11,1%), e com menor frequência “unidades de conservação e flora” (5,6%), “zoneamento” (5,6%), “saneamento – resíduos” (5,6%), “saneamento” (5,6%), “urbanismo e meio ambiente” (5,6%) e “saneamento – efluentes e resíduos” (2,8%).

A diversidade temática observada em São José do Rio Pardo pode refletir especificidades territoriais e a menor densidade populacional. A ênfase em “patrimônio histórico” é relevante e aponta para uma atuação voltada à proteção da identidade cultural local, o que amplia a compreensão de meio ambiente em sentido amplo, em consonância com o disposto no art. 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988) e reiterado por Silva (2013).

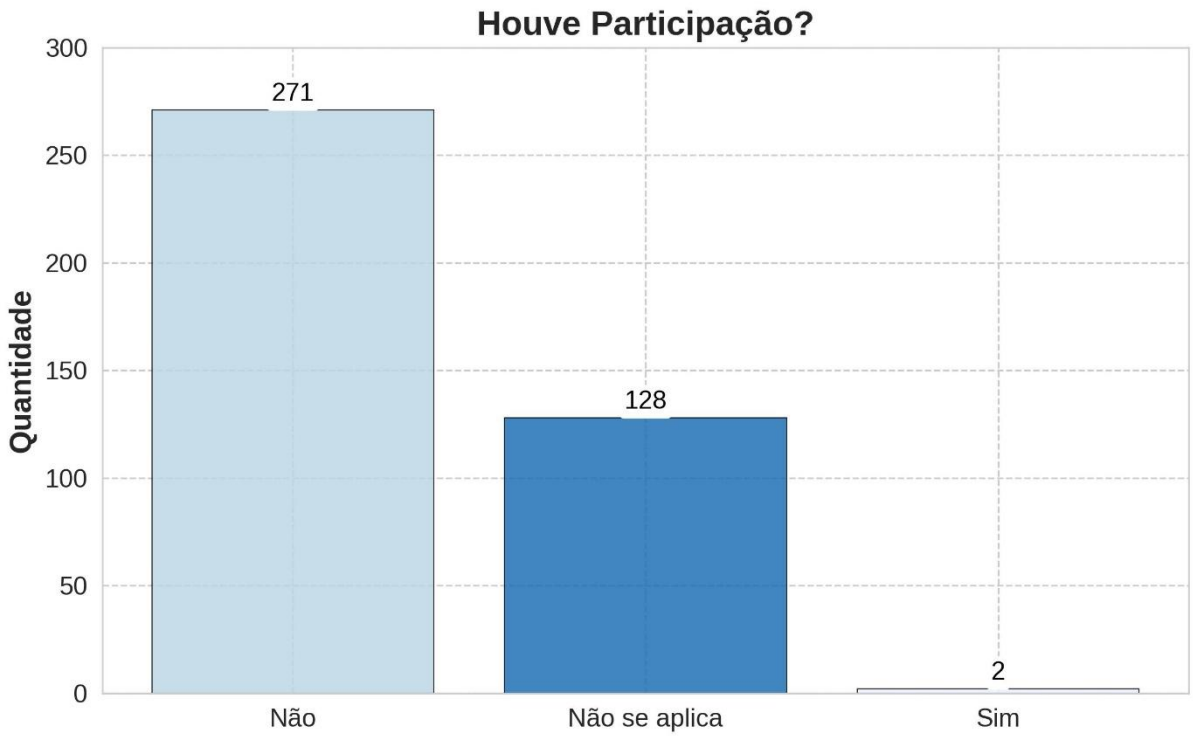
No entanto, a menor incidência de denúncias por tema e a baixa quantidade absoluta de inquéritos (apenas 30 entre 2016 e 2023) revelam um cenário de menor atividade institucional.

A participação cidadã, nesses contextos, depende de esforços proativos do MP na mobilização social, na educação ambiental e na criação de canais acessíveis para denúncia e deliberação pública (Palomares *et al.*, 2018). A mera existência formal de

canais de denúncia não é suficiente para promover justiça ambiental e democratização da gestão ambiental, é preciso que esses mecanismos sejam ativados por sujeitos coletivos, com respaldo institucional.

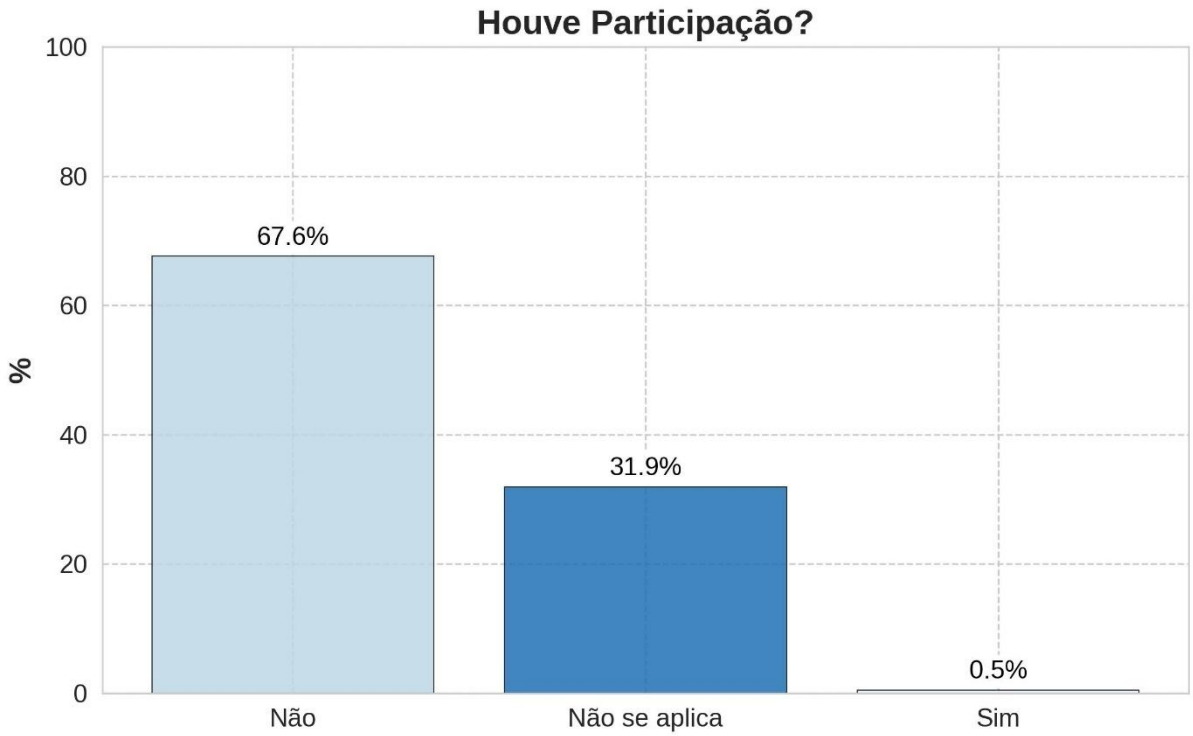
Os próximos gráficos, abordarão o objeto principal desta pesquisa: a existência ou não de mecanismos de participação social.

Gráfico 28 – Participação popular nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (quantidade absoluta)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 29 – Participação popular nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (proporção relativa)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

A análise quantitativa do conjunto de 401 procedimentos ambientais revela um cenário crítico no que tange à promoção de mecanismos formais de participação social por parte do Ministério Público.

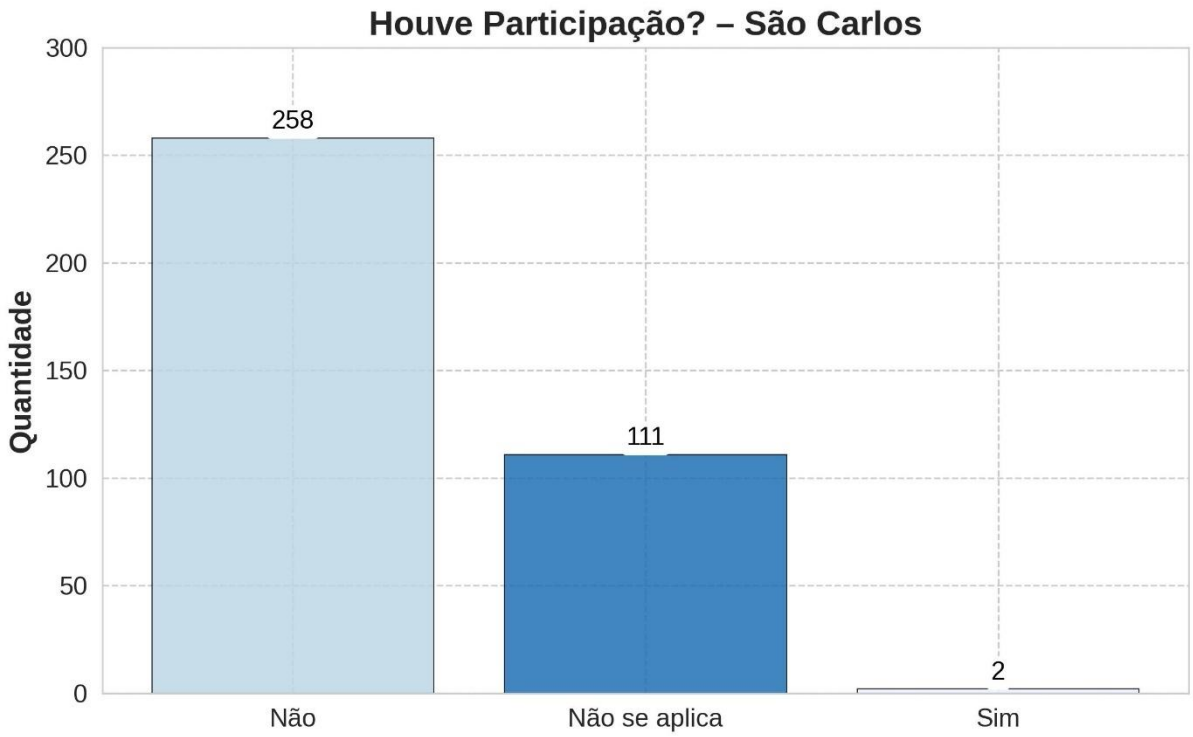
Conforme evidenciado nos gráficos apresentados, apenas 0,5% dos casos (2 registros) indicam a ocorrência de alguma forma de participação social durante a tramitação dos procedimentos. Em contraste, 67,6% (271 casos) demonstram explicitamente a ausência de participação, enquanto 31,9% (128 casos) foram categorizados como situações nas quais a participação social não se aplicaria, por se tratar de casos em que a denúncia sequer foi recebida pela promotoria.

Assim, evidencia-se, com contundência, uma das principais constatações desta pesquisa: a ausência quase absoluta de participação social formalizada nos 401 inquéritos civis ambientais analisados entre 2016 e 2023.

Essa realidade empírica confronta diretamente os pressupostos normativos e teóricos da democracia participativa, que reconhecem a participação cidadã como elemento estruturante da governança ambiental democrática (Nações Unidas, 2018; Bonavides, 2001; Prado, 2015). A deliberação pública, é essencial para legitimar as

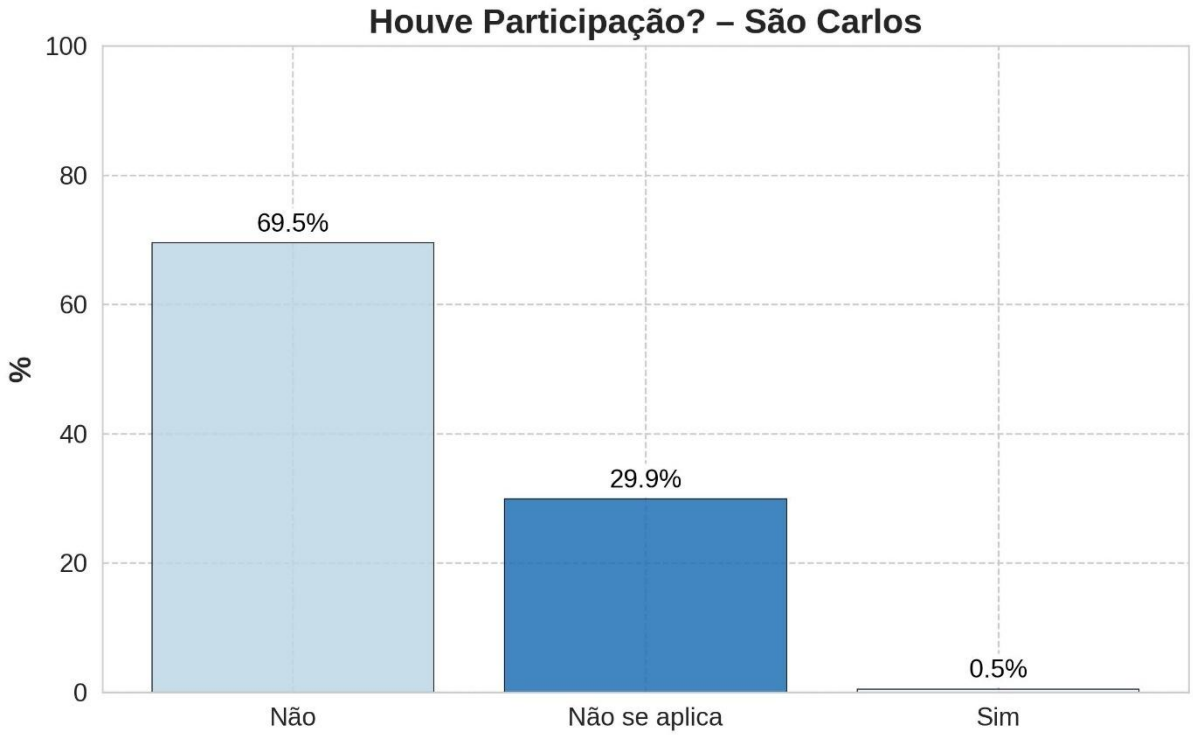
decisões institucionais e incorporar as múltiplas racionalidades envolvidas nos conflitos socioambientais (Warren, 2021).

Gráfico 30 – Participação popular no município de São Carlos (quantidade absoluta)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 31 – Participação popular no município de São Carlos (proporção relativa)

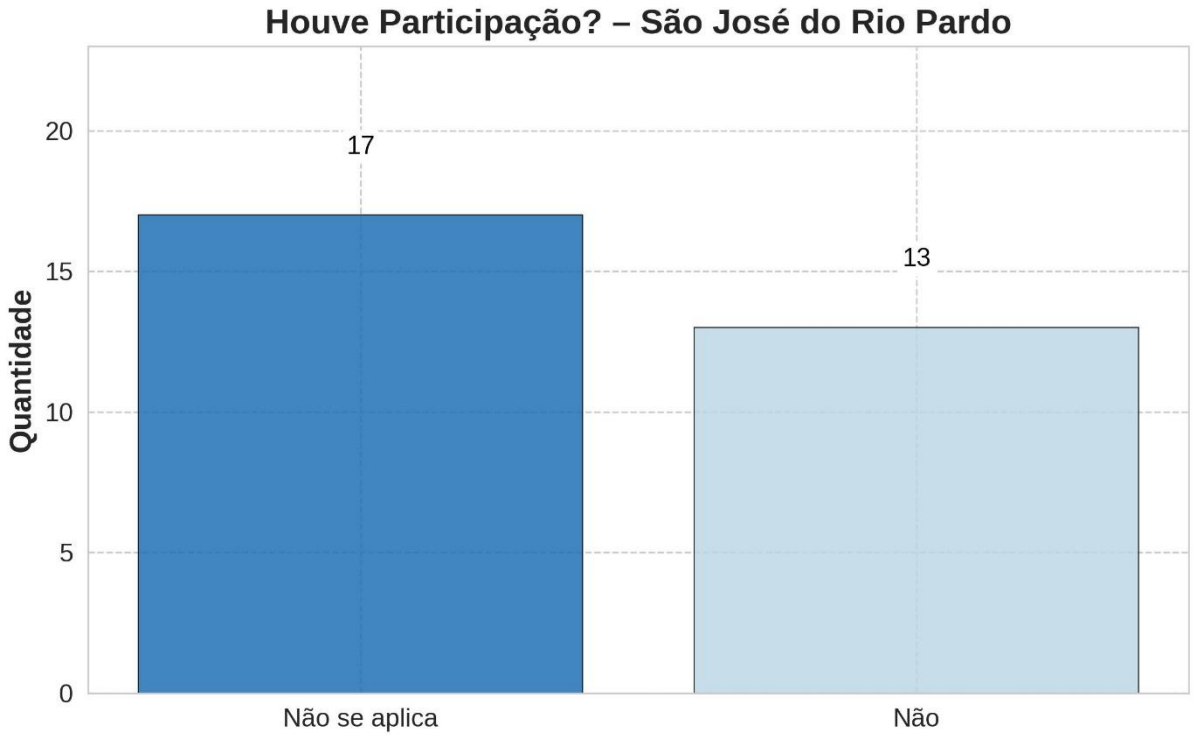


Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Na comarca de São Carlos, dos 371 procedimentos analisados, apenas 2 (0,5%) registraram alguma forma de participação. A maior parte (258 procedimentos; 69,5%) indica ausência desta, enquanto 111 (29,9%) foram classificados como inaplicáveis nesse quesito.

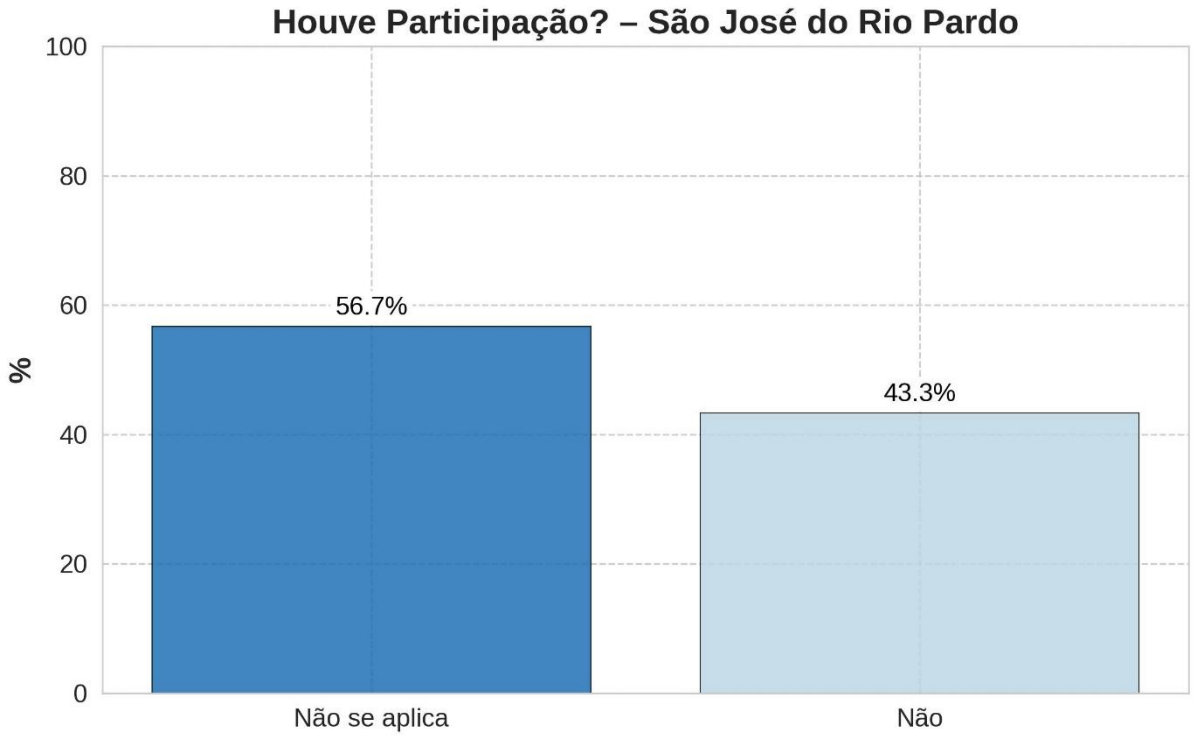
Ainda que o município concentre um expressivo número de instituições universitárias, organizações da sociedade civil e espaços de ativismo ambiental, tal estrutura social organizada parece não encontrar canais efetivos de expressão nos procedimentos conduzidos pelo Ministério Público local.

Gráfico 32 – Participação popular no município de São José do Rio Pardo (quantidade absoluta)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 33 – Participação popular no município de São José do Rio Pardo (proporção relativa)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Já na comarca de São José do Rio Pardo, não se observa nenhum registro positivo de participação social nos 30 procedimentos analisados. Desses, 13 (43,3%) indicaram ausência de participação, e 17 (56,7%) foram classificados como situações de não aplicabilidade. Embora os números absolutos sejam menores em razão da amostra reduzida, o dado é igualmente revelador da inexistência de práticas sistematizadas de inclusão cidadã nos trâmites do Ministério Público local.

Tais dados (gráficos 30 a 33) sugerem que a dimensão participativa da atuação do Ministério Público Estadual permanece latente, sem institucionalização sistemática, mesmo nas comarcas com maior densidade organizativa e potencial mobilizador.

Esse cenário revela um déficit democrático estrutural, na medida em que a ausência de escuta pública enfraquece a legitimidade das decisões e compromete a construção de soluções ambientalmente justas (Loureiro, 2008; Acselrad, 2009). A institucionalização de mecanismos participativos é condição para que a deliberação cidadã influencie de fato as políticas públicas, evitando que a participação se restrinja a um ritual procedimental desprovido de poder decisório (Pogrebinschi, 2011).

A ausência de canais participativos está relacionada a uma cultura institucional centrada na expertise técnica e na centralização da capacidade decisória ministerial, em detrimento da pluralidade de saberes e vivências das populações atingidas. Urbinati e Warren (2008) chamam atenção para o risco de “representação tecnocrática fechada”, na qual instituições como o MP operam em esferas altamente especializadas, distanciando-se da coprodução de políticas juntamente com os cidadãos.

Ademais, a baixa ocorrência de participação não pode ser atribuída exclusivamente à carência de mobilização social, pois mesmo em contextos como o de São Carlos, com universidades públicas, coletivos ambientais e conselhos municipais ativos, a ausência de mecanismos efetivos revela um problema institucional.

Conclui-se assim que a participação cidadã depende não apenas da disposição da sociedade, mas da abertura e da estrutura dos aparatos estatais para acolher e deliberar com a população (Oliveira; Britto, 2024).

A quase inexistência de registros participativos também impõe reflexões quanto ao próprio modelo de atuação do MP na seara ambiental. A legitimidade constitucional da instituição (Brasil, 1988, art. 129, III) para defesa de direitos difusos e coletivos

deve ser acompanhada de práticas democráticas que valorizem a escuta e a articulação com os sujeitos coletivos afetados pelos conflitos ambientais.

Como indica a literatura sobre governança democrática, a responsividade institucional se fortalece quando há mecanismos permanentes de participação, controle institucional horizontal e abertura deliberativa (Prado, 2015; Warren, 2021). A ausência desses elementos nos procedimentos analisados revela que, embora o MP exerça papel técnico-jurídico relevante, sua função como articulador de processos democráticos na esfera ambiental ainda está por se consolidar.

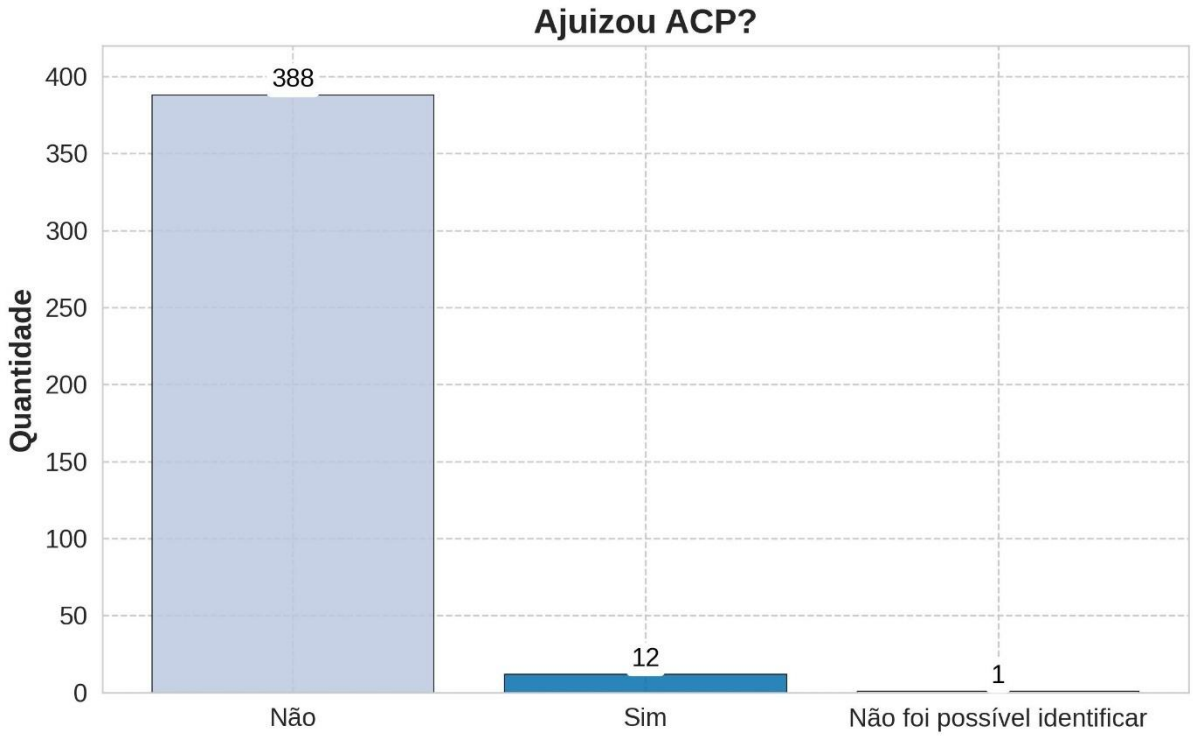
É preciso considerar, ademais, os desafios estruturais enfrentados pelas Promotorias de Justiça, como o acúmulo de funções, a carência de pessoal e a ausência de formação específica em participação cidadã. Esses elementos contribuem para uma atuação predominantemente reativa, em vez de propositiva, o que reduz a capacidade do Ministério Público de fomentar espaços de escuta qualificada e incidência popular (Oliveira; Britto, 2024; Palomares *et al.*, 2018).

A participação, nesses termos, deixa de ser compreendida como direito político fundamental e passa a ser tratada como evento excepcional, cuja ocorrência depende de fatores externos ao planejamento institucional (Warren, Pearse, 2008).

Por fim, cabe destacar que a escassez de participação registrada compromete diretamente os objetivos centrais desta pesquisa, cujo foco é compreender se e como o Ministério Público atua como agente facilitador da democracia participativa ambiental. A partir dos dados analisados, conclui-se que essa função se encontra em estágio incipiente nas comarcas investigadas, sendo necessária a adoção de políticas institucionais de incentivo à escuta pública, à educação ambiental e à deliberação social nos procedimentos extrajudiciais.

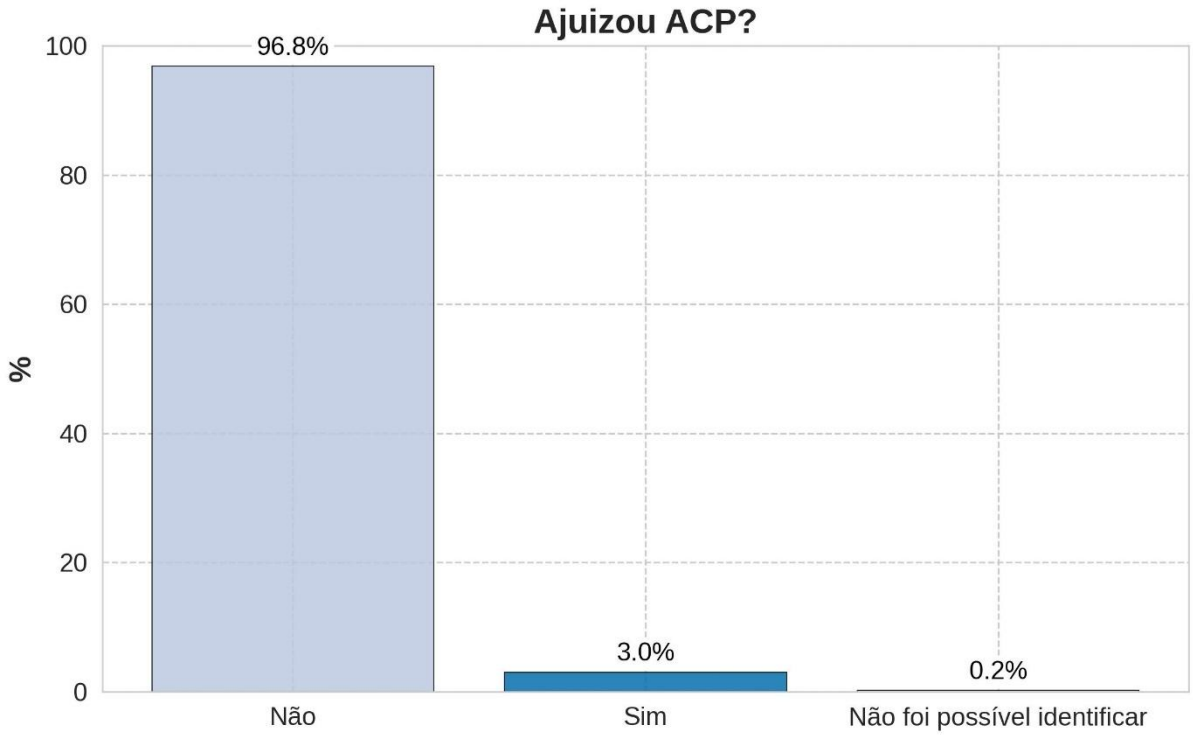
A seguir, a análise dos gráficos 34 a 39 relativos ao ajuizamento de Ações Civis Públicas (ACPs) revela um dado de relevância empírica e teórica para o campo da tutela ambiental com viés participativo: a imensa maioria dos procedimentos não resulta em ajuizamento de ação judicial, sendo esse desfecho verificado em apenas 3% dos casos analisados (12 de um total de 401).

Gráfico 34 – Ajuizamento de Ações Civis Públicas (ACPs) nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (quantidade absoluta)



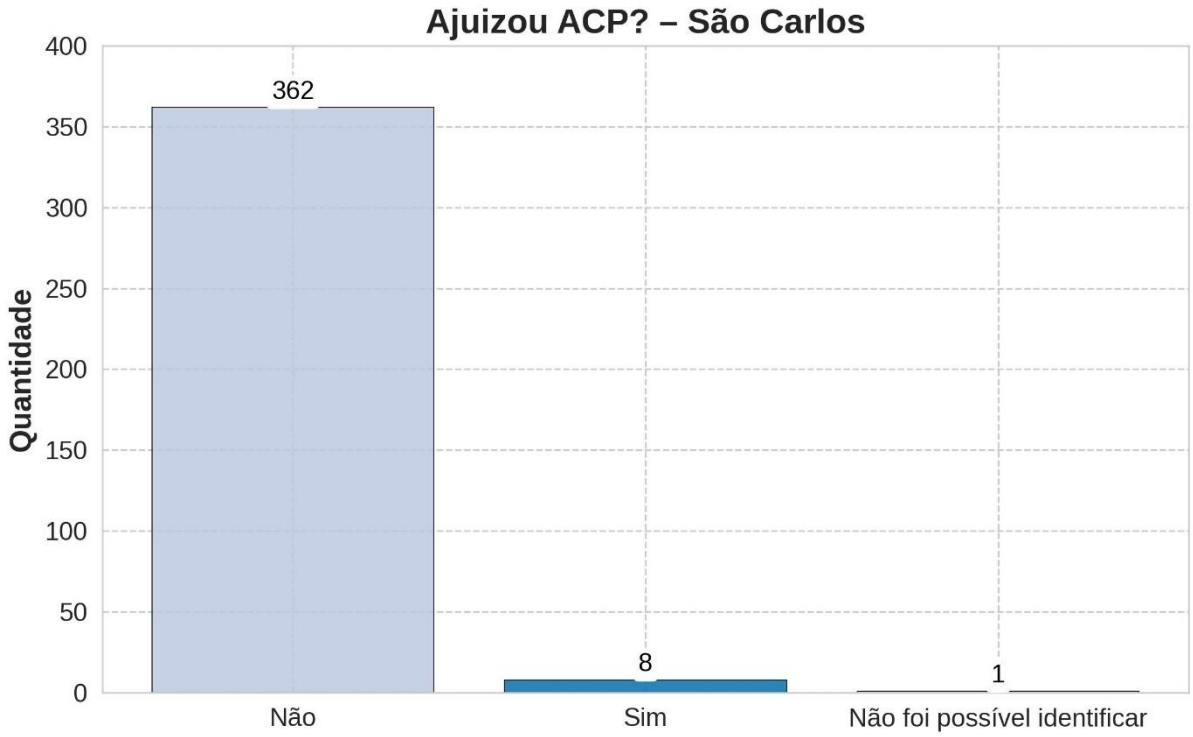
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 35 – Ajuizamento de Ações Civis Públicas (ACPs) nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (proporção relativa)



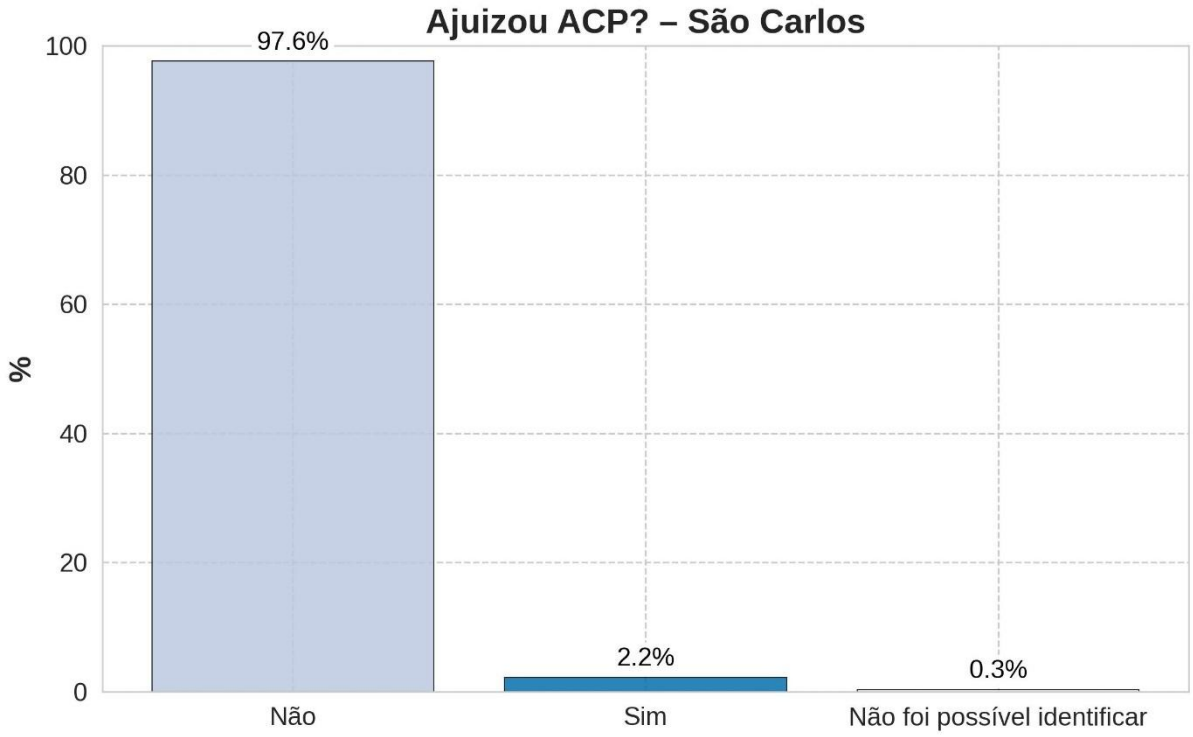
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 36 – Ajuizamento de Ações Civis Públicas (ACPs) no município de São Carlos (quantidade absoluta)



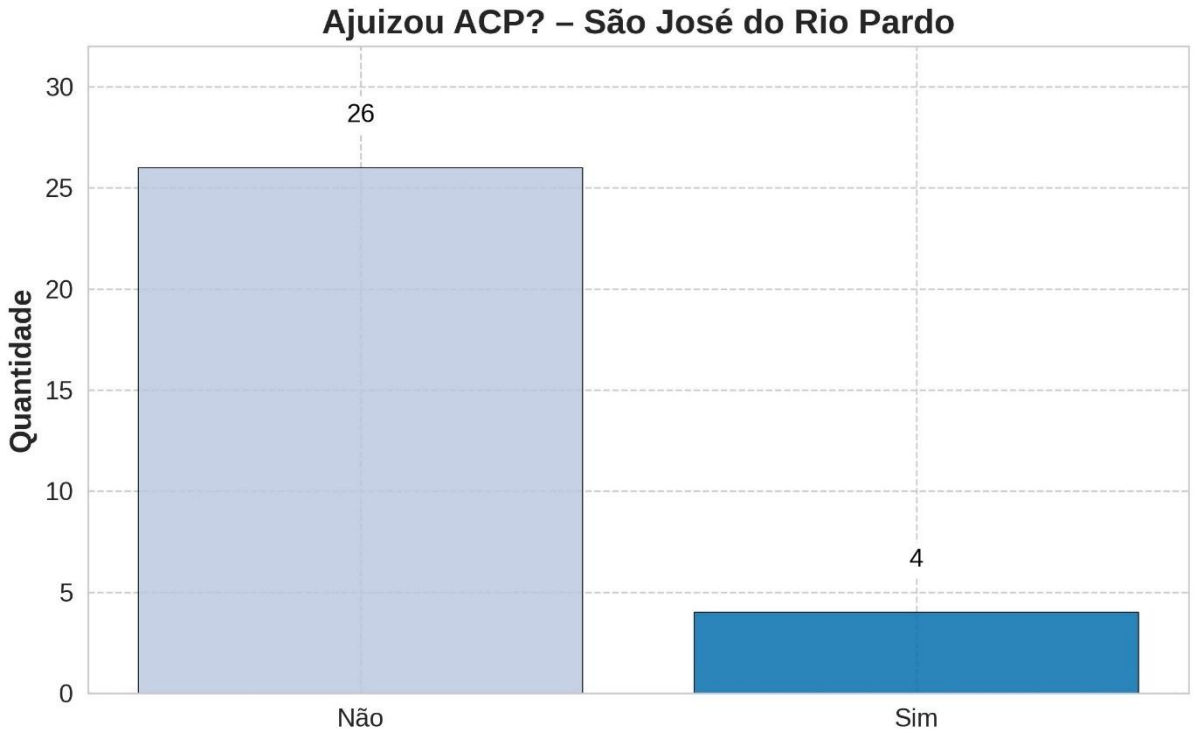
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 37 – Ajuizamento de Ações Civis Públicas (ACPs) no município de São Carlos (proporção relativa)



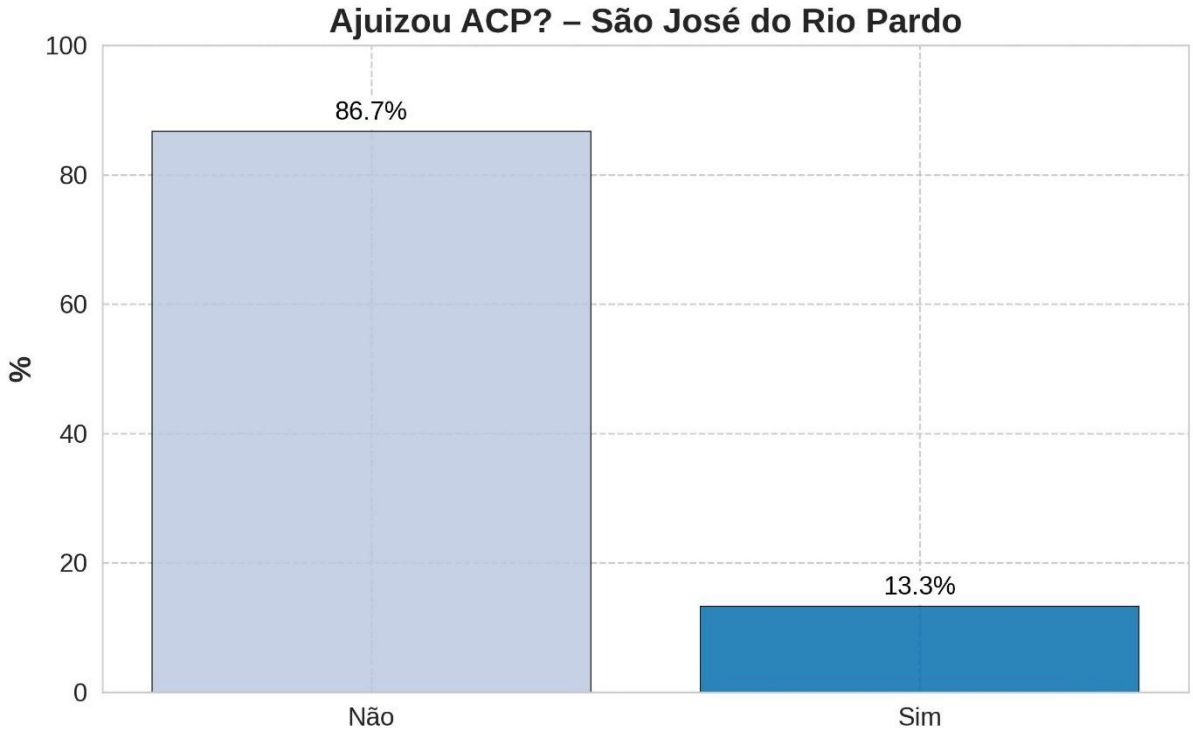
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 38– Ajuizamento de Ações Civis Públicas (ACPs) no município de São José do Rio Pardo (quantidade absoluta)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 39– Ajuizamento de Ações Civis Públicas (ACPs) no município de São José do Rio Pardo (proporção relativa)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

De maneira mais precisa, São Carlos apresenta a menor proporção relativa de ACPs ajuizadas, com apenas 2,2% do total de seus procedimentos ambientais convertidos em ações judiciais (8 de 371), enquanto em São José do Rio Pardo esse percentual é de 13,3% (4 de 30), ou seja, seis vezes maior.

Ainda que em termos absolutos o número de ACPs ajuizadas permaneça modesto em ambas as comarcas, a discrepância proporcional é significativa, sugerindo diferenças estruturais, estratégicas ou conjunturais na atuação ministerial local.

Tal disparidade pode ser interpretada sob múltiplas chaves analíticas. Em primeiro lugar, o dado levanta questionamentos quanto à efetividade da atuação do Ministério Público na indução de políticas públicas ou responsabilização de agentes infratores, notadamente quando a via judicial é concebida como último recurso diante da inércia do poder público ou da resistência de agentes privados.

Nesse sentido, o baixo índice de judicialização pode indicar a priorização de formas extrajudiciais de resolução, como recomendações, termos de ajustamento de conduta (TACs), arquivamentos fundamentados ou mesmo a baixa gravidade das infrações apuradas. Por outro lado, também pode evidenciar limitações institucionais de ordem estrutural, como excesso de demanda, déficit de pessoal, ausência de especialização temática ou escassez de instrumentos técnicos para robustecer a instrução probatória.

Ademais, a desproporção observada entre as comarcas pode estar associada a uma diferença na cultura institucional, no perfil dos promotores atuantes, na receptividade do judiciário local às demandas ambientais ou mesmo nas condições contextuais dos municípios.

Em São José do Rio Pardo, por exemplo, o maior índice de judicialização pode decorrer de um padrão de atuação mais reativa e formalizada, frente à ausência de redes mais consolidadas de mediação e interlocução interinstitucional, como já observado na análise da origem das denúncias.

A literatura recente corrobora esse entendimento ao destacar que a atuação resolutiva do MP depende de uma rede institucional qualificada, capaz de viabilizar estratégias não necessariamente judicializadas (Santos, 2002; Prado, 2015). Quando essa rede está ausente, como aparentemente é o caso de São José do Rio Pardo, o recurso à via judicial se torna mais frequente, mesmo diante de quadros investigativos ainda incipientes.

Por outro lado, em São Carlos, a expressiva quantidade de inquéritos instaurados contrasta com a baixa conversão em ACPs. Esse dado pode sugerir que há uma preferência institucional por medidas administrativas ou extrajudiciais, como recomendações e termos de ajustamento de conduta (TACs). Isso torna difícil aferir o grau de efetividade da atuação ministerial na tutela ambiental.

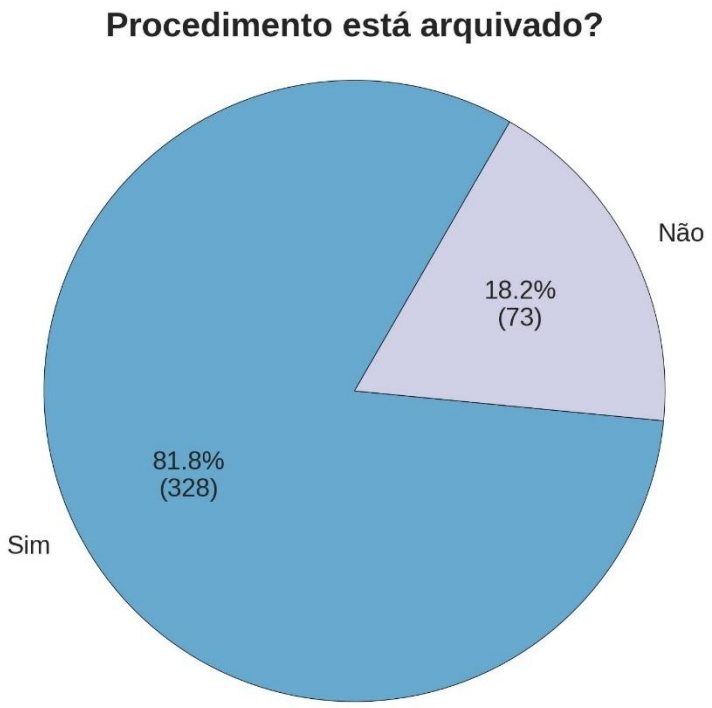
Importa destacar que, a legitimidade democrática das instituições representativas contemporâneas depende cada vez mais da sua capacidade de "responsividade deliberativa", ou seja, de responder às demandas sociais com base em diálogo, argumentação pública e prestação de contas efetiva (Urbinati, Warren, 2008). A ausência de judicialização, nesse sentido, não é negativa em si, mas requer, para ser considerada legítima, a existência de mecanismos claros e acessíveis de acompanhamento e deliberação sobre os rumos dos inquéritos instaurados.

Finalmente, a taxa geral de apenas 3% de judicialização revela a limitação do aparato judicial como instrumento central de efetivação da tutela ambiental coletiva, reforçando a necessidade de aperfeiçoamento dos canais extrajudiciais de solução e, sobretudo, da articulação sistêmica entre Ministério Público, órgãos ambientais e sociedade civil.

A ausência de ações pode, em última instância, comprometer a efetividade das respostas institucionais às demandas ambientais, o que impõe uma reflexão crítica sobre os fatores que dificultam a transição do inquérito civil à judicialização, e sobre o papel das ACPs na construção de uma democracia ambiental participativa e substancial.

E, por fim, os gráficos abaixo referentes ao arquivamento dos inquéritos civis.

Gráfico 40 – Inquéritos civis ambientais arquivados nos municípios de São Carlos e São José do Rio Pardo (quantidade absoluta e proporção relativa)



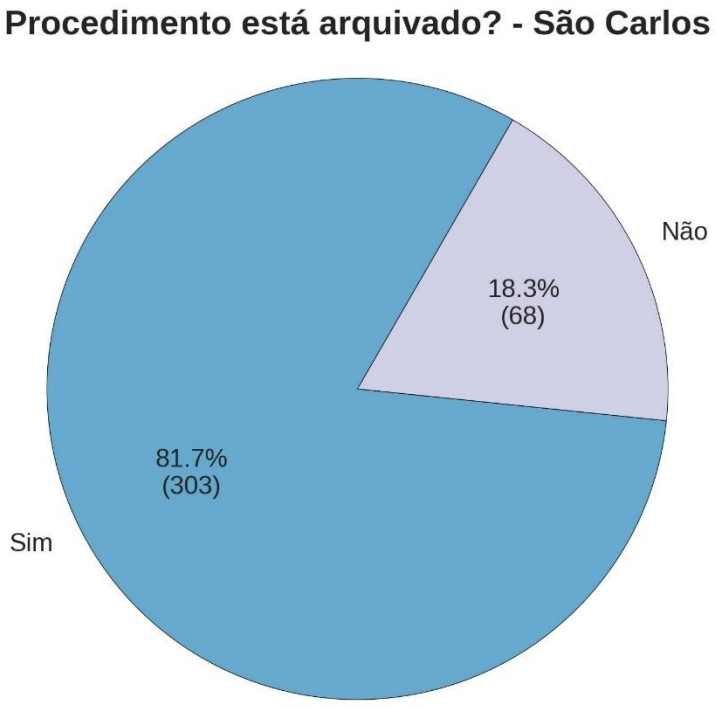
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Conforme apresentado no gráfico acima, observa-se que 81,8% dos procedimentos analisados encontram-se arquivados, o que equivale a 328 processos de um total de 401. Apenas 18,2% (73 procedimentos) permanecem em tramitação ou em curso.

A elevada taxa de arquivamento dos inquéritos civis ambientais, presente de forma praticamente uniforme nas duas comarcas, impõe reflexões significativas sobre os limites da resolutividade da atuação ministerial e suas implicações para a promoção da democracia participativa ambiental.

À luz do objetivo central desta pesquisa, analisar se e como o Ministério Público tem funcionado como articulador de mecanismos participativos na tutela ambiental, o dado de 81,8% de arquivamentos, conjugado com a baixíssima incidência de participação social nos procedimentos (apenas 0,5%), sugere um padrão de atuação predominantemente técnico-administrativo, com pouca ou nenhuma abertura à deliberação pública.

Gráfico 41 – Inquéritos civis ambientais arquivados no município de São Carlos (quantidade absoluta e proporção relativa)



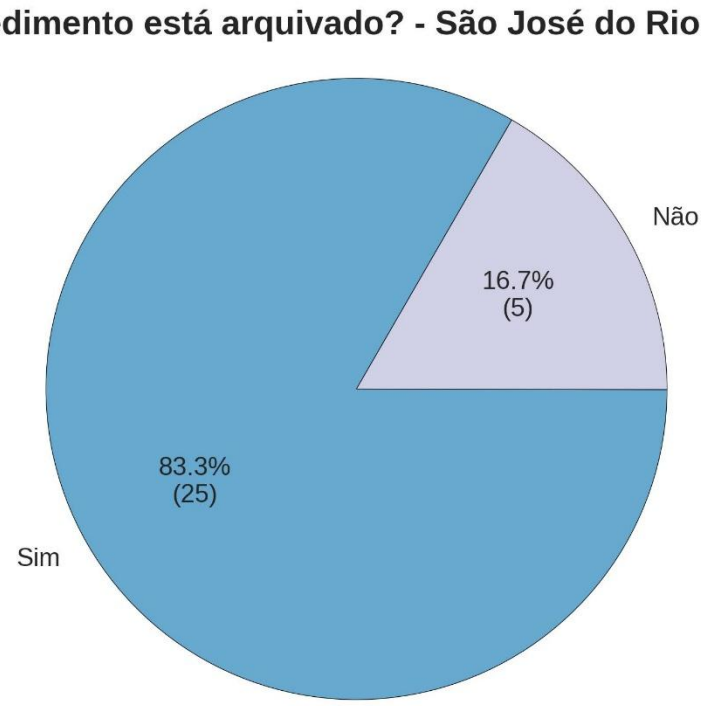
Fonte: Elaborado pela autora (2025).

No município de São Carlos, a proporção de arquivamentos é basicamente similar ao panorama geral, com 81,7% dos casos encerrados (303 procedimentos) e 18,3% ainda em curso (68 procedimentos), conforme ilustrado no gráfico 41.

No entanto, a elevada taxa de arquivamento, quando cotejada com os dados de participação social (ausente em mais de 97% dos casos) e com o baixo ajuizamento de ações coletivas, sugere um modelo de atuação centrado na gestão interna dos casos, com baixa abertura à interlocução com a sociedade civil ou ao acionamento do judiciário.

Esse dado é especialmente preocupante à luz do princípio da função socioambiental do Ministério Público, que não deve se limitar à apuração e encerramento de casos isolados, mas atuar como promotor de políticas públicas estruturantes. O MP ambiental deve articular-se com a sociedade civil e com os órgãos públicos para garantir a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Fiorillo, 2021).

Gráfico 42 – Inquéritos civis ambientais arquivados no município de São José do Rio Pardo (quantidade absoluta e proporção relativa)



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Em São José do Rio Pardo, os dados revelam uma ligeira variação percentual, com 83,3% dos procedimentos arquivados (25 casos) e 16,7% ainda em trâmite (5 casos), conforme indicado no gráfico acima. Embora a amostra seja significativamente menor em termos absolutos, o padrão de encerramento dos casos repete, com leve variação, a tendência observada em São Carlos.

Esse dado adquire especial relevância ao ser comparado ao fato de que, neste município, a taxa de ajuizamento de ações civis públicas foi proporcionalmente mais elevada (13,3%), sugerindo um critério de maior seletividade na conversão dos procedimentos em demandas judiciais, mas também pode refletir um padrão mais formalista de atuação, sem mediação social prévia.

A persistência de altas taxas de arquivamento sem participação pública também fragiliza o papel do MP como canal de mediação democrática de conflitos ambientais. A governança democrática exige que o Estado incorpore práticas deliberativas e mecanismos de controle social (Prado, 2015).

O arquivamento, quando feito de modo unilateral, sem consulta ou escuta dos atingidos, configura-se como expressão de representação tecnocrática fechada, distanciada dos princípios da democracia ambiental substantiva (Urbinati; Warren, 2008). A ausência de múltiplas visões nos processos investigativos empobrece a análise dos riscos e das soluções possíveis, gerando respostas institucionais muitas vezes insuficientes ou tecnicamente fragmentadas.

Em suma, os resultados demonstram que, embora o Ministério Público possua legitimidade formal e capilaridade territorial para o exercício de uma função democratizadora na esfera ambiental, tal potencial encontra-se subutilizado. A ausência de mecanismos sistemáticos de participação social nos inquéritos civis analisados sugere a necessidade de revisão de práticas institucionais e fortalecimento de instrumentos normativos e operacionais voltados à promoção da democracia participativa ambiental (Nações Unidas, 2018; Oliveira; Britto, 2024).

Assim, reafirma-se a importância de se conceber o Ministério Público não apenas como defensor judicial do meio ambiente, mas também como articulador de processos participativos e mediador de interesses coletivos, nos moldes do que propõe a Constituição de 1988 ao consagrar a participação como fundamento do Estado Democrático de Direito.

Para tanto, é necessário não apenas aprimorar a capacitação dos membros ministeriais em práticas participativas, mas também institucionalizar canais permanentes de diálogo com a sociedade civil, fortalecendo conselhos, fóruns e ouvidorias como instrumentos de cogestão ambiental (Loureiro *et al.*, 2000; Prado, 2015; Warren; Pearse, 2008).

4.3 Estudo empírico das ocorrências participativas: contribuições e limites da atuação cidadã

Apesar da ampla expectativa normativa de que a atuação do Ministério Público em matéria ambiental esteja acompanhada por mecanismos de escuta e diálogo com a sociedade civil, os dados empíricos desta pesquisa revelaram uma realidade marcada pela quase total ausência de participação social formalizada nos procedimentos investigativos.

Entre os 401 inquéritos civis ambientais analisados nas comarcas de São Carlos e São José do Rio Pardo, apenas dois casos apresentaram registros efetivos de

envolvimento cidadão, por meio de audiências públicas ou manifestações populares formalmente incorporadas aos autos.

Este tópico dedica-se à análise aprofundada desses dois casos, buscando compreender suas características procedimentais, os instrumentos participativos utilizados, os limites e potencialidades observados, bem como suas implicações para o fortalecimento da democracia ambiental e para o aprimoramento da atuação ministerial no contexto local.

A abordagem aqui adotada se orienta pela perspectiva de que, ainda que pontuais, essas experiências fornecem subsídios importantes para a reflexão crítica sobre os desafios e possibilidades da participação cidadã na proteção jurídica do meio ambiente.

4.3.1 Caso 1 - Poluição sonora ferroviária e participação cidadã no inquérito SEI nº 29.0001.0053078/2020-71

O inquérito civil SEI nº 29.0001.0053078/2020-71 foi instaurado em julho de 2020 para apurar os impactos da emissão de ruídos provenientes da circulação de trens operados pela empresa Rumo Logística na área urbana de São Carlos, especialmente durante o período noturno.

A atuação do MPSP, nesse caso, partiu de denúncias recorrentes da população local, cujas manifestações foram registradas ao longo do processo, indicando perturbações no sono, estresse e desconforto. A poluição sonora constitui uma das formas mais recorrentes de degradação ambiental nas áreas urbanas, sendo tutelada tanto pelo ordenamento jurídico ambiental quanto pelos direitos fundamentais à saúde e ao bem-estar (Fiorillo, 2021).

A Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, ciente da relevância social do tema, promoveu diligências técnicas, requisitou laudos e realizou escuta das partes envolvidas, culminando na realização de uma consulta pública para instrução do caso. A referida consulta está na página 411 do inquérito civil, e envolveu não apenas técnicos da empresa Rumo (companhia ferroviária), como também moradores, lideranças comunitárias e representantes de órgãos municipais. Essa consulta configurou-se como um momento singular de materialização da escuta pública dentro de um procedimento investigatório ambiental conduzido pelo Ministério Público.

A participação cidadã foi ainda complementada por manifestações escritas e abaixo-assinado, registrados na página 259 em que se observa um esforço coletivo de registrar impactos ambientais e reivindicar respostas institucionais adequadas. A sistematização dessas manifestações foi relevante para embasar o ajuizamento da Ação Declaratória, processo nº 0001017-90.2021.8.26.0566 que tramitou perante a Vara da Fazenda Pública de São Carlos. A ação visava, entre outros pontos, validar juridicamente o Decreto Municipal nº 414/2020, que regulamentava a emissão sonora por trens no município.

No curso do processo judicial, ocorreu uma audiência pública, convocada pela Câmara Municipal de São Carlos, em 26 de julho de 2022, com ampla divulgação nos meios de comunicação locais e redes sociais institucionais (p. 1627). Embora essa audiência tenha ocorrido fora da estrutura do Ministério Público, sua realização deve ser compreendida como uma extensão do debate e da consulta pública anteriormente realizada, fomentados pelo inquérito civil. Espaços participativos efetivos não se restringem a fóruns institucionais formais, mas se estendem a arenas públicas híbridas, onde sociedade e instituições dialogam de forma contínua (Avritzer, 2009).

Apesar da realização da consulta pública, o processo revela limitações importantes. A ausência de um canal contínuo de comunicação com os participantes, a inexistência de relatórios públicos de devolutiva e a fragilidade dos instrumentos de sistematização das manifestações populares mostram que a participação, embora presente, ainda opera em condições frágeis.

A participação só adquire densidade democrática quando vinculada a mecanismos institucionais de deliberação com impacto efetivo na decisão final (Pogrebinschi, 2011). Ainda assim, a experiência analisada evidencia que a escuta pública pode qualificar a atuação do Ministério Público, fortalecendo sua legitimidade social e conferindo maior densidade democrática às decisões ambientais.

A atuação ministerial nesse caso, ao se abrir à participação, também se aproximou das diretrizes do Acordo de Escazú (Nações Unidas, 2018), que estabelece como princípios fundamentais o acesso à informação, à justiça e à participação em matéria ambiental. Embora isolada, a iniciativa indica caminhos possíveis para o fortalecimento da democracia ambiental no âmbito local.

Portanto, este caso constitui um exemplo relevante de como a participação popular, mesmo quando pontual, pode desempenhar papel estratégico na elabiração de políticas públicas locais e na fiscalização ambiental compartilhada.

Recomenda-se que tal prática seja institucionalizada por meio de protocolos que garantam a realização periódica de consultas públicas, a inclusão de representantes comunitários nos processos de decisão e a formalização de devolutivas públicas como instrumento de controle democrático e transparência institucional.

4.3.2 Caso 2 – Educação ambiental e audiência pública: limites da participação no inquérito nº 14.0714.0002021/2019-1

O segundo estudo de caso de ocorrência participativa identificado na presente pesquisa refere-se ao inquérito civil ambiental de número 14.0714.0002021/2019-1, de trâmite físico, instaurado pela 7ª Promotoria de Justiça de São Carlos, em razão de representação oferecida pelo Fórum Comunitário de Resíduos de São Carlos, datada de 15 de junho de 2018. O objeto da investigação era a apuração da não implementação da Política Municipal de Educação Ambiental, prevista na Lei Municipal nº 14.795/2008, com foco especial na destinação de área institucional ociosa no Bairro São Carlos VIII para instalação de um Centro de Educação Ambiental (CEA).

Diferente do primeiro caso analisado, este procedimento não teve continuidade via ação judicial, sendo que, posteriormente, sua tramitação foi absorvida pelo cumprimento de sentença nº 1013174-54.2016.8.26.0566, oriundo da ACP nº 0009935-98.2012.8.26.0566, que tramitou na Vara da Fazenda Pública de São Carlos.

O momento de maior relevância participativa registrado no curso do inquérito foi a realização de audiência pública no dia 16 de abril de 2019, no Teatro do CEU das Artes Emílio Manzano, situado no próprio bairro objeto da discussão. Presidida pelo 7º Promotor de Justiça de São Carlos, Dr. Flávio Okamoto, a audiência teve como finalidade identificar os anseios da população local quanto à destinação da área institucional localizada na Avenida Capitão Luiz Brandão, então ocupada por depósito irregular de lixo.

Compuseram a mesa da audiência representantes do Executivo Municipal, do Legislativo e do Fundo Social de Solidariedade. O evento teve início com breve exposição do representante do Ministério Público sobre os objetivos do encontro e regras para o uso da palavra, seguida de falas institucionais de apoio. Na sequência, abriram-se as inscrições para manifestações da população.

As sugestões formuladas pela população foram diversas, demonstrando um leque de prioridades e percepções sobre as necessidades locais. Dentre elas, destacam-se: (a) o deslocamento do ecoponto ali situado; (b) a adequação do equipamento com portaria, muros e fiscalização; (c) a construção de praça ou parque linear com infraestrutura esportiva e de lazer; (d) a instalação de um Centro de Educação Ambiental; (e) a criação de uma UPA; e (f) a construção de uma escola (Ata, p. 1). As sugestões foram recebidas pelo Ministério Público como expressão legítima da comunidade, sendo registradas como insumos para a continuidade da atuação institucional.

Contudo, ainda que a audiência represente um esforço relevante de escuta social, algumas limitações devem ser apontadas. Não foram localizados nos autos do inquérito quaisquer registros documentais que comprovassem a publicidade prévia da audiência, tampouco materiais informativos sobre seu conteúdo, formas de participação ou procedimentos subsequentes. A ausência desses elementos inviabiliza uma avaliação robusta sobre a amplitude da participação popular e o grau de sua efetividade na orientação das decisões institucionais.

Além disso, não foi possível encontrar documentos que demonstrem encaminhamentos concretos resultantes da audiência pública. Apesar de as manifestações da população terem sido registradas em ata, não se verificam relatórios, pareceres técnicos, notas públicas ou relatórios de devolutiva que comuniquem aos participantes as decisões tomadas, tampouco medidas adotadas em resposta às propostas apresentadas. A ausência de instrumentos de feedback institucional compromete o princípio democrático da reciprocidade e dificulta a construção da confiança entre poder público e sociedade civil.

A despeito das limitações identificadas, a audiência pública do Bairro São Carlos VIII apresenta-se como um exemplo de tentativa de institucionalização da escuta cidadã na definição de políticas ambientais locais. Embora não se tenha verificado um desdobramento claro em termos de política pública efetivada, o ato configurou uma abertura concreta — ainda que pontual — de espaço de diálogo entre o Ministério Público, o poder público municipal e os moradores da região. A atuação ministerial, nesse caso, demonstrou sensibilidade ao contexto socioambiental e buscou promover uma mediação participativa para a resolução de conflito de uso do solo urbano.

A experiência evidencia, portanto, os limites de uma participação social sem estruturação institucional adequada. A densidade democrática da participação

depende de sua inserção em arranjos institucionais deliberativos capazes de produzir efeitos reais nas decisões públicas. A ausência de publicidade prévia, de sistematização das contribuições e de devolutiva à sociedade civil compromete a função democrática da audiência, reduzindo seu papel à formalidade procedimental (Pogrebinschi, 2011).

Ainda assim, a ocorrência da audiência deve ser valorizada como sinal de abertura institucional, ainda que incipiente. A institucionalização da participação depende da criação de arenas públicas estáveis, com regras claras de acesso, deliberação e retorno (Avritzer, 2009).

No caso em análise, o protagonismo do Fórum Comunitário de Resíduos na provocação inicial do Ministério Público indica um potencial de articulação entre atores coletivos e instituições de fiscalização ambiental, o que pode ser fortalecido mediante políticas públicas mais integradas de educação, gestão ambiental e promoção da cidadania.

O estudo deste segundo caso reforça, assim, a necessidade de aprimorar os mecanismos de participação dentro dos procedimentos ministeriais, garantindo maior transparência, inclusão e responsabilização institucional. A construção de políticas públicas ambientais efetivamente participativas exige não apenas abertura formal à escuta, mas compromisso substantivo com a deliberação democrática e a transformação da vontade popular em norma institucionalizada.

4.3.3 Análise comparativa dos dois estudos de caso de participação social

A análise comparativa dos dois estudos de caso de participação social identificados nesta pesquisa, a audiência pública sobre o ruído ferroviário (IC n.º 29.0001.0053078/2020-1) e a audiência relativa à instalação do Centro de Educação Ambiental no Bairro São Carlos VIII (IC n.º 14.0714.0002021/2019-1), permite extrair importantes reflexões sobre os desafios e potencialidades da atuação do Ministério Público na promoção da democracia participativa em matéria ambiental.

No primeiro caso, referente às reclamações da população afetada pelo ruído excessivo provocado pelas atividades ferroviárias, observou-se um modelo de participação social mais estruturado. A audiência pública foi devidamente divulgada, contou com a presença de vários representantes institucionais e comunitários, e

resultou em encaminhamentos concretos que subsidiaram a propositura de uma ação declaratória.

Assim, ainda que não se tenha evidenciado um processo de devolutiva formalizado, o grau de institucionalização do procedimento e o envolvimento dos cidadãos demonstram um patamar mais avançado de densidade participativa, uma vez que a participação só adquire legitimação democrática quando tem potencial de influência efetiva sobre as decisões públicas (Pogrebinschi, 2011; Warren; Pearse, 2008).

Por outro lado, no segundo caso, relacionado à política municipal de educação ambiental, a audiência pública, embora realizada, apresentou sérias limitações quanto à sua formação deliberativa. A ausência de divulgação prévia, de registros completos das manifestações e de retorno à sociedade civil aponta para uma participação de caráter meramente formal, alheia às exigências normativas e doutrinárias da democracia ambiental (Nações Unidas, 2018; Loureiro, 2008).

Essa diferença qualitativa entre os dois casos revela o que Acselrad (2009) denomina de "desigualdades participativas": enquanto certos grupos têm seus direitos assegurados por meio de canais institucionais eficazes, outros veem seus pleitos diluídos em práticas procedimentais sem poder transformador. Trata-se de uma disparidade que compromete o princípio da isonomia participativa, pilar das democracias ambientais (Avritzer, 2009).

É importante ressaltar que, em ambos os casos, o Ministério Público Estadual figurou como protagonista da iniciativa participativa, o que evidencia seu papel relevante como indutor de espaços de escuta e mediação social. Contudo, a comparação mostra que tal protagonismo é insuficiente se não for acompanhado por protocolos institucionais que garantam a legitimidade dos processos participativos (Mazzilli, 2022). Não basta convocar audiências: é preciso assegurar condições materiais e procedimentais para que a participação seja plural, informada, inclusiva e vinculante.

Ademais, é fundamental considerar que os espaços de participação social não são neutros, mas permeados por relações de poder, assimetrias de informação e barreiras estruturais. Daí a necessidade de que o Ministério Público atue não apenas como convocador, mas também como garantidor do acesso igualitário aos espaços deliberativos, o que inclui a disponibilização de informação acessível, apoio logístico e acolhimento das demandas populares (Palomares *et al.*, 2018).

Por fim, os dois casos analisados reforçam a importância de se institucionalizar a participação no âmbito do Ministério Público, por meio de normativas internas, formação continuada dos membros e criação de instâncias permanentes de diálogo com a sociedade civil, a exemplo do que propõe a teoria da "democracia empoderada" (Fung; Wright, 2001). A experiência empírica demonstra que a participação cidadã é possível, mas que sua efetividade está condicionada a uma estrutura institucional comprometida com a escuta ativa, a transparência e a responsabilização dos gestores.

5 FÓRUM DE CIDADÃOS PARTICIPANTES DE SÃO CARLOS (FCP)

5.1 Modelo de participação na cidade de São Carlos

A análise da experiência do Fórum de Cidadãos Participantes (FCP) de São Carlos, embora não vinculada diretamente aos inquéritos civis ambientais examinados neste estudo, oferece importantes subsídios para a reflexão sobre os potenciais arranjos institucionais de participação social em nível local.

O FCP constitui um espaço institucionalizado de interlocução entre representantes da sociedade civil e o poder público municipal, com foco na deliberação de questões socioambientais e urbanas de interesse coletivo.

O Fórum foi concebido no âmbito de uma metodologia participativa desenvolvida pelo Centro de Estudos em Democracia Ambiental da UFSCar (CEDA/UFSCar), em articulação com o Ministério Público do Estado de São Paulo, com o objetivo de qualificar e ampliar os mecanismos de participação social na gestão ambiental e hídrica (Moraes *et al.*, 2023).

Inicialmente estruturado como um cadastro eletrônico de munícipes interessados, o FCP teve seu processo de formação impulsionado por ações de divulgação institucional e atividades educativas remotas, incluindo *lives*, vídeos informativos e a oferta de um curso de “Direito Democrático” voltado à formação cidadã e ao domínio de instrumentos jurídicos de atuação pública.

Posteriormente, o Fórum superou sua função inicial de cadastro e se consolidou como um movimento socioambiental autônomo, com identidade visual própria, canais ativos nas redes sociais e reuniões periódicas independentes, ainda que vinculadas metodologicamente ao modelo participativo promovido pelo CEDA e pelo MPSP.

Em termos de atuação prática, o Fórum desempenhou papel decisivo na mediação social do Inquérito Civil nº 14.0714.0000477/2021-4-MA, conduzido pelo Ministério Público de São Carlos, sobre a qualidade da água captada no Córrego do Monjolinho e no Ribeirão do Feijão. Nesse processo, o FCP organizou audiências públicas, aplicou questionários com mais de 470 respostas, elaborou um Documento Síntese com propostas da comunidade e participou de audiências de devolutiva com representantes do poder público. As demandas foram organizadas em seis categorias temáticas (educação ambiental, infraestrutura, fiscalização, resíduos, institucional e reflorestamento) e as prioridades foram definidas por votação interna dos membros (Moraes, 2025).

Do ponto de vista metodológico, o funcionamento do Fórum privilegia a deliberação pública informada, com base em dados técnicos e diagnósticos participativos que subsidiam o debate coletivo. Tal característica aproxima a experiência de São Carlos das concepções contemporâneas de governança democrática, que preconizam a construção de consensos por meio da escuta qualificada, da diversidade de saberes e do engajamento contínuo da cidadania organizada (Moraes *et al.*, 2023).

Embora não se trate de um espaço com poder deliberativo formal, o FCP tem demonstrado capacidade de incidir sobre decisões administrativas e de mobilizar recursos institucionais e políticos em favor de pautas socioambientais. Sua existência revela o potencial de arranjos participativos locais para preencher lacunas deixadas pela atuação estatal tradicional e fomentar uma cultura de participação que transcende os marcos da consulta episódica e da participação simbólica.

A institucionalização do FCP está alinhada aos princípios consagrados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabelece como diretriz central a gestão democrática da cidade, com ênfase na participação direta da população na formulação, execução e acompanhamento das políticas urbanas. Ao fomentar a corresponsabilidade entre Estado e sociedade, o Fórum opera como um instrumento de democratização da gestão territorial e ambiental, promovendo o controle social e a transparência das decisões públicas (Moraes et al., 2023).

Nesse sentido, a análise do FCP permite estabelecer um contraponto analítico com a atuação do Ministério Público Estadual observada na presente pesquisa, especialmente no que se refere à institucionalização da participação cidadã nos procedimentos investigativos.

A comparação entre os mecanismos participativos fomentados pelo Ministério Público e as experiências locais como o Fórum de Cidadãos Participantes evidencia a relevância de estruturas permanentes, intersetoriais e institucionalizadas de participação para a consolidação de práticas democráticas efetivas.

Referidas estruturas ampliam a capacidade deliberativa dos territórios ao propiciarem a articulação entre distintos saberes, setores sociais e esferas institucionais, condição fundamental para o aprofundamento da democracia ambiental. A estabilidade e a intersetorialidade desses espaços favorecem a criação de agendas públicas mais inclusivas e responsivas, uma vez que permitem a incorporação de diferentes racionalidades nos processos decisórios (Fung; Wright, 2003; Oliveira; Britto, 2024).

Nesse contexto, é necessário compreender que a promoção da justiça social pressupõe não apenas a distribuição equitativa de bens e recursos, mas também o reconhecimento das desigualdades históricas que afetam o acesso aos direitos e às oportunidades, especialmente no caso das populações vulnerabilizadas (Young, 2006; Fraser, 2003).

A justiça ambiental, por sua vez, está relacionada à garantia de que todos os grupos sociais possam usufruir de um ambiente saudável e seguro, bem como participar de forma equitativa das decisões que afetam seus territórios e modos de vida (Acselrad, 2010). Ambas as dimensões, social e ambiental, estão intrinsicamente ligadas à inclusão política, entendida como a capacidade dos sujeitos sociais de acessar, influenciar e co-construir os processos institucionais de formulação e gestão das políticas públicas (Warren, 2021; Scherer-Warren, 2013).

A institucionalização de espaços participativos que operem de forma contínua e democrática permite, portanto, que a deliberação pública reflita as pluralidades socioculturais presentes nos territórios e contribui para a efetivação de um modelo de governança comprometido com a equidade, a sustentabilidade e a democratização da política ambiental.

Assim, a experiência do Fórum de Cidadãos Participantes de São Carlos reforça a premissa de que a construção de uma governança ambiental democrática requer, para além dos mecanismos legais formais, o fortalecimento de espaços públicos plurais, abertos ao diálogo e à deliberação informada. Tais espaços são essenciais para promover uma cidadania ativa e corresponsável, capaz de incidir criticamente sobre os rumos das políticas ambientais e urbanas em nível local.

6 CONCLUSÕES

A presente pesquisa teve como objetivo central realizar uma análise crítica dos mecanismos de participação social no âmbito da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo, com ênfase nos inquéritos civis ambientais instaurados nas comarcas de São Carlos e São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023.

Partiu-se da hipótese de que, embora o ordenamento jurídico brasileiro disponha de um arcabouço normativo avançado voltado à promoção da participação cidadã, sua efetivação concreta enfrenta entraves persistentes de natureza estrutural, institucional e política, os quais limitam a consolidação de práticas participativas substantivas na política ambiental em nível local.

A adoção de uma metodologia quantiqualitativa possibilitou a análise sistemática de 401 inquéritos civis ambientais, permitindo não apenas a identificação de padrões e tendências recorrentes na atuação ministerial, como também a revelação de lacunas relevantes quanto à incorporação de instrumentos participativos. A dimensão empírica foi articulada a uma revisão bibliográfica e normativa crítica, estabelecendo os nexos analíticos entre os dados coletados e os debates contemporâneos sobre democracia participativa, justiça ambiental e governança socioambiental.

A pesquisa se justifica em três dimensões. No plano teórico, contribui para uma melhor compreensão crítica da participação cidadã no contexto da atuação extrajudicial do Ministério Público em matéria ambiental. No campo normativo, mostra lacunas e potencialidades na aplicação dos instrumentos legais voltados à promoção da deliberação pública e à ampliação dos espaços institucionais de escuta. No âmbito operacional, propõe diretrizes que podem subsidiar o aperfeiçoamento das práticas participativas conduzidas pelo Ministério Público, a partir de experiências concretas observadas nas comarcas analisadas.

Os resultados obtidos confirmaram a hipótese inicialmente formulada: a despeito do papel institucional atribuído ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988 como defensor dos direitos difusos e promotor da cidadania ativa, a prática institucional observada nas comarcas estudadas ainda reproduz lógicas tecnocráticas e verticalizadas de atuação.

Verificou-se uma incidência reduzida de mecanismos formais de participação, como audiências públicas, consultas ou reuniões, sinalizando que a estrutura

normativa vigente ainda não se traduz, de forma sistemática, em práticas deliberativas efetivas nos procedimentos investigativos analisados.

A análise comparativa entre as comarcas revelou disparidades significativas que tensionam a ideia de uniformidade institucional. Em São Carlos, que concentra 92,5% dos inquéritos analisados e dispõe de promotorias especializadas, presença acadêmica expressiva e redes institucionais mais densas, observou-se maior volume de atuação, mas sem correspondência em práticas sistemáticas de escuta social.

Já em São José do Rio Pardo, a menor densidade institucional e ausência de estrutura especializada refletiram-se em um número reduzido de procedimentos e em completa ausência de participação registrada. Essa assimetria sugere que a infraestrutura técnico-institucional é condição necessária, mas não suficiente, para a promoção da participação cidadã, sendo imprescindível a existência de um compromisso político-institucional com a democratização dos processos decisórios ambientais.

A pesquisa evidenciou, ainda, que os principais entraves à efetivação da participação social decorrem de múltiplos fatores inter-relacionados: a tecnicização excessiva dos procedimentos, a ausência de estratégias permanentes de formação cidadã, a linguagem inacessível dos documentos jurídicos, a baixa institucionalização de práticas de escuta e a invisibilização dos saberes populares e tradicionais. Tais elementos contribuem para a reprodução de uma participação simbólica, esvaziada de conteúdo deliberativo e dissociada das reais possibilidades de intervenção dos sujeitos coletivos.

Nesse cenário, reafirma-se a importância de um reposicionamento institucional do Ministério Público como promotor ativo da democracia ambiental. Para além de seu papel tradicional de fiscal da lei, a instituição deve assumir a função pedagógica e dialógica de mediadora entre os saberes técnico-jurídicos e as demandas oriundas dos territórios, investindo na tradução das informações complexas, na simplificação da linguagem procedimental e na valorização da diversidade epistêmica que compõe os conflitos socioambientais contemporâneos.

Tal reposicionamento está intrinsecamente relacionado à concepção de responsabilidade compartilhada na tutela ambiental. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado como direito de terceira geração, impõe deveres tanto ao Estado quanto à coletividade, exigindo a construção de modelos institucionais cooperativos e inclusivos de governança.

Nessa perspectiva, o Ministério Público, ao invés de atuar de forma isolada e verticalizada, deve integrar-se como um agente catalisador de processos participativos, comprometido com a ativação de práticas democráticas que promovam a escuta qualificada, a articulação interinstitucional e o fortalecimento das capacidades deliberativas da sociedade civil. Trata-se de reconhecer que a proteção ambiental efetiva depende não apenas da aplicação da norma jurídica, mas da construção coletiva de soluções sustentáveis, por meio do diálogo entre instituições e cidadãos, em uma lógica de coprodução da justiça socioambiental.

A análise complementar do Fórum de Cidadãos Participantes de São Carlos (FCP), ainda que não vinculado diretamente aos procedimentos investigativos analisados, revelou-se exemplar como arranjo participativo institucionalizado. Sua experiência evidencia que é possível construir, no plano local, espaços permanentes e pluralistas de escuta qualificada, com efetiva corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil na formulação de políticas ambientais. A existência do FCP reafirma que a participação cidadã, quando reconhecida, incentivada e institucionalizada, torna-se um componente estruturante da governança democrática e da gestão dos bens comuns.

As limitações analisadas ao longo deste capítulo evidenciam que, embora o ordenamento jurídico brasileiro disponha de um arcabouço normativo robusto voltado à promoção da participação social na governança ambiental, sua efetivação ainda é atravessada por entraves estruturais, simbólicos e operacionais. A superação desses obstáculos demanda, portanto, não apenas a manutenção dos instrumentos participativos já existentes, mas o seu contínuo fortalecimento e qualificação, por meio de políticas públicas voltadas à ampliação da inclusão, da representatividade e da efetividade dos espaços de deliberação.

Diante do conjunto de achados, a dissertação propõe que a construção de uma governança ambiental mais inclusiva e democrática exige a articulação de três pilares complementares: (i) a disseminação de uma cultura participativa sustentada por processos de educação ambiental crítica e formação cidadã emancipatória; (ii) a reestruturação dos mecanismos institucionais de deliberação, com foco na inclusão de grupos vulnerabilizados, no acesso equitativo à informação e na representatividade dos espaços de decisão; e (iii) o engajamento institucional do Ministério Público como facilitador do diálogo entre Estado e sociedade, garantindo a efetividade dos direitos ambientais em sua dimensão substantiva.

Nesse sentido, propõem-se as seguintes diretrizes fundamentais para o aprimoramento dos mecanismos participativos, inclusive no âmbito da atuação do Ministério Público:

• Investimento em educação ambiental e formação cidadã: a consolidação de uma cidadania ecológica pressupõe o desenvolvimento de capacidades críticas e reflexivas por parte dos cidadãos, o que requer investimentos consistentes em processos formativos permanentes e territorializados. A educação ambiental deve ser compreendida como uma prática emancipatória, voltada à construção de sujeitos autônomos e aptos a intervir politicamente sobre as decisões que afetam seus territórios;

• Ampliação da transparência e do acesso à informação: a participação cidadã informada depende da garantia de acesso pleno, desburocratizado e inteligível às informações públicas, sobretudo aquelas relacionadas aos impactos ambientais e às ações governamentais. Isso demanda a adoção de linguagem clara e acessível, disseminação de informações em múltiplos formatos e práticas consistentes de transparência ativa;

• Criação de mecanismos de representatividade plural: a democratização dos espaços participativos exige a presença ativa de grupos sociais historicamente marginalizados, mediante políticas de equidade, ações afirmativas e metodologias adaptadas aos contextos socioculturais e territoriais diversos;

• Fortalecimento da institucionalidade e da vinculação dos mecanismos participativos: para evitar a participação meramente simbólica, é necessário vincular normativamente as manifestações sociais às decisões públicas, com exigência de devolutivas, registros de impactos das contribuições e canais permanentes de monitoramento;

• Integração entre saber técnico e participação cidadã: os processos deliberativos devem valorizar e incorporar conhecimentos territoriais, empíricos e tradicionais, com mediação institucional, escuta ativa e tradução pedagógica dos conteúdos técnicos;

Essas diretrizes, longe de constituírem soluções estanques, configuram horizontes propositivos orientados por princípios de equidade, corresponsabilidade e justiça socioambiental, exigindo o engajamento contínuo de múltiplos atores institucionais e sociais.

Ressalva-se, por fim, que a pesquisa se concentrou em duas comarcas específicas e limitou-se à análise documental de inquéritos civis ambientais, o que impõe cautela na generalização dos resultados.

Para aprofundar os achados aqui obtidos, recomenda-se a realização de estudos comparativos em outras regiões, bem como a incorporação de metodologias qualitativas que permitam captar as percepções de promotores, lideranças sociais e comunidades diretamente impactadas pelas decisões ministeriais. Além disso, futuros trabalhos podem explorar a interface entre participação digital e justiça ambiental, investigando os efeitos das inovações tecnológicas sobre a democratização da política ambiental.

Conclui-se, portanto, que o fortalecimento da participação social nos processos de tutela ambiental não é apenas uma exigência normativa, mas um imperativo ético e político para a consolidação de uma democracia substantiva e ecologicamente comprometida. A cidadania ambiental deve deixar de ser uma promessa retórica para tornar-se uma prática cotidiana, concreta e transformadora, sustentada por instituições abertas ao diálogo, à escuta e à construção coletiva das decisões que moldam os territórios e os futuros possíveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neara. **Inventing local democracy**: grassroots politics in Brazil. Boulder: Lynne Rienner. 2020. 274 p.

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

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental: ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ACSELRAD, Henri. **O que é justiça ambiental**. 1.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 156 p.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, 498 p.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução, introdução e notas Mário da Gama Kury 3. ed. Brasília: Ed. UnB, 1997 [Πολιτικά, Politiká. Edição crítica de Franz Susemihl, 3. ed., Leipzig, 1882].

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

AVRITZER, Leonardo. **A inovação democrática no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2003. 336 p.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996. Disponível em: <https://www.scribd.com/document/343234583>. Acesso em: 15 jan. 2025.

AVRITZER, Leonardo. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press. 2002.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009. 224 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**, v. 4, n. 2, p. 38-59, 2018.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 43-72, 2001.

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**, v. 7, n. 1, p. 1-19, 2021.

BANISAR, David. **The Right to Information and Privacy**: Balancing Rights and Managing Conflicts. Washington D.C.: The World Bank Institute, 2011, 56p. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/847541468188048435/pdf/80740-Right-to-Information-and-Privacy-Box-377336B-PUBLIC.pdf>. Acesso em 28 fev. 2025.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento Sustentável**: das origens à agenda 2030. Petrópolis: Editora Vozes, 2020, 258 p.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**: conceitos, modelos e instrumentos. São Paulo: Editora Saraiva, 2004. 328 p.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto. São Paulo: Edições 70, 2016. 279 p.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco:** rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, 202 p.

BENEVIDES, Maria Victória. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Atica. 208 p.

BOBBIO, Luigi. Designing effective public participation. **Policy and Society**, v. 38, n. 1, p. 41-57, 2019.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 212 p.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1997. 171 p.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. 171 p.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros. 2001. 280 p.

BRASIL - Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília,

1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 03 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 13 de jan de 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 27 dez. 2024.

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. Brasília, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 10 dez. 2024.
BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e dá outras providências. Brasília, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro

de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 03 de jan de 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA)**. 6ª ed. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <http://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dea/pnea/programa-nacional-de-educacao-ambiental-pronea>. Acesso em: 20 jan 2025.

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.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. 298 p.
BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Pública: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. Educação Ambiental e Movimentos Sociais: elementos para uma história política do campo ambiental. **Educação: Teoria e Prática**, v. 1, n. 2, p. 46, 2007.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública e o Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Escazú, Costa Rica, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/29b2d738-4090-45c5-a289-428b465ab60c/content> Acesso em: 1 abr. 2025.

CHADWICK, Andrew. **The Hybrid Media System**: Politics and Power. [*S. l.*]: Oxford University Press, 2017.

COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34 Letras, 2004.

COLEMAN, Stephen; BLUMLER, Jay G. **The internet and democratic citizenship**: theory, practice and policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **A Atuação do Ministério Público na Defesa do Meio Ambiente**: Abordagem Prática e Resolutiva. Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/961-livros/14643-a-atuacao-do-ministerio-publico-na-defesa-do-meio-ambiente-abordagem-pratica-e-resolutiva>. Acesso em: 27 jan. 2025.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cidadania e democracia**. São Paulo: Cortez, 1997.

DAHL, Robert. **Democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. 1 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes. 2012. 161 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Democracia**: direta, semi-direta e representativa. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/diretos-humanos-e-constituicao/democracia-direta-semi-direta-e-representativa-01032019>. Acesso em: 24 fev. 2025. 2019

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social e participativa. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação ambiental**: princípios e práticas. 10. ed. São Paulo: Gaia, 2022. 512 p.

DRYZEK, John S **Deliberative democracy and beyond**: liberals, critics, contestations. Oxford: Oxford University Press, 2000. 212 p.
EEA - European Environment Agency. **The case for public participation in Sustainability transitions**. Briefing - EEA, 2023. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/the-case-for-public-participation>. Acesso em: 27 jan. 2025.

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

FARIAS, Cátia Araújo.; MORAES, Tatiana Vieira.; SOUSA, Maria Carolina Chaves.; SALEME, Edson Ricardo.; AMARAL, Roberta Montello; OLIVEIRA, Celso Maran. Instrumentos participativos: análise de seu uso em procedimentos ambientais do Ministério Público. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 22, p. 187-205, 2023.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Tomo Editorial; 1997, 248 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2000, 596 p.

FERRUCCI, Giada. A Pioneering Platform: Strengthening Environmental Democracy and Justice in Latin America and the Caribbean. **Journal of Management Policy and Practice**, v. 20, n. 5, p. 10-17, 2019**.**

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, 1466 p.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. 198 p.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 63, p. 7-20, 2002.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FUNG, Archon. Thinking about empowered participatory governance archon Fung and Erik Olin wright. **Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance**, v. 4, n. 3, 2003.

GASKELL, George; BAUER, Martin W. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. 516 p.

GAVENTA, John. Participatory development or participatory democracy? Linking participatory approaches to policy and governance. **PLA Notes**, n. 50, p. 150-159, 2004

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **The Theory of Communicative Action, Volume 1**: Reason and the Rationalization of Society. Boston: Beacon Press, 1985.

HERCULANO, Selene. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **Revista de gestão integrada em saúde do trabalho e meio ambiente**, v. 3, n. 1, p. 1-20, 2008.

HIRSCHMAN, Albert O. **Exit, voice, and loyalty**: responses to decline in firms, organizations and states. Cambrigde (Mass.), Harvard University Press,1970. 176 p.

IBGE. **Panorama das cidades**: São Carlos – SP. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-carlos/panorama>. Acesso em: 15 mar. 2025.

JACOBI, Pedro *et al*. **Educação, meio ambiente e cidadania.** São Paulo: SMA/CEAM, p. 11-14, 1998.

JACOBI, Pedro Roberto. **Ampliação da cidadania e participação**: desafios na democratização da relação poder público-sociedade civil no Brasil. 1996, 278 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental), Universidade de São Paulo – São Paulo, 1996.

LEE, Maria. Environmental democracy and law on public participation. **Edward Elgar Research Handbook on Law and Democracy, Faculty of Laws University College London Law Research Paper**, n. 08, 2023.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**: Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder. Petrópolis, RJ, Vozes/PNUMA, 2001. 343p.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. 216 p.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. Educação, sustentabilidade e democracia: explicitando a diversidade de projetos político-pedagógicos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 20, p. 69-75, jul./dez. 2009.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. Educação Ambiental e Movimentos Sociais: reflexões e questões levantadas no GDP. **Pesquisa em Educação Ambiental**, v. 3, n.1, p. 187-201, 2008.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. Teoria social e questão ambiental: pressupostos para uma práxis crítica em educação ambiental. In: LOUREIRO, Carlos Frederico B., LAYRARGUES, Philippe Pomier; CASTRO, Ronaldo Souza de, (Orgs.). **Sociedade e meio ambiente**: a educação ambiental em debate. São Paulo: Cortes, 2000.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. Educação ambiental, cidadania ecológica e participação social: desafios para a construção de uma nova relação entre sociedade e meio ambiente. **Revista de Direito Ambienta**l, v. 14, n. 3, p. 201-223, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 1.312 p.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 904 p.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Ministério Público Brasileiro: desafios e perspectivas. **Revista dos Tribunais,** n. 1044, p. 333-343, out. 2022.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: A Gestão Ambiental em Foco – Doutrina, Jurisprudência e Glossário. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, Revista do Tribunais, 2020. 2968 p.

MITCHELL, Ryan. **Web Scraping with Python**: Data Extraction from the Modern Web. 3. ed. Sebastopol, CA: O'Reilly, 2024.

MORAES, Tatiana Vieira. **Direito à água**: contribuições para o acesso mais justo, equitativo e democrático à água. 2025. 512 f. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais), Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2025.

MORAES, Tatiana Vieira.; BRITTO, Marcel; OLIVEIRA, Celso Maran. Estatuto da Cidade e a Experiência do Fórum de Cidadãos Participantes de São Carlos/SP: Horizonte Participativo. In GODOY, J.A.R.; OLIVEIRA, C.M. **Estatuto da Cidade**: avanços e desafios, 2 ed., Tupã: ANAP, 2023, p. 215-241.

MOSSBERGER, Karen; TOLBERT, Caroline J.; MCNEAL, Ramona S. **Digital citizenship**: the internet, society, and participation. Cambridge, MA: MIT Press, 2007. 240 p.

NEVES, Angela Vieira; GHIRALDELLI, Reginaldo. **Trabalho, democracia e participação no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2022, 353 p.

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:13 dez. 2024.

OLIVEIRA, Celso Maran de; ARAGÃO, Alexandra; LOPES, Dulce Margarida de Jesus; BRITTO, Marcel; ALBUQUERQUE, Carolina. Ministério Público como promotor da Democracia Participativa Ambiental: análise de experiências no município de São Carlos-SP. **Revista de Direito Ambiental**, v. 108, p. 46-70, 2022.

OLIVEIRA, Celso Maran de; BRITTO, Marcel. Participação Cidadã: aspecto basilar de um ambiente democrático. **Revista de Políticas Públicas**, v. 28, n. 1, p. 438–461, 2024.

PALOMARES, Débora Salatino; SANTOS, Lívia Zanholo; DI PIETRO, Josilene Hernandes Ortolan. Participação popular em políticas ambientais: a democracia participativa como instrumento de concretização da sustentabilidade ambiental. **Revista da Faculdade de Direito, Uberlândia**, v. 46, n. 1, p. 17-44, 2018.

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**, v. 7, n. 16, p. 255-286, 2020.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992, 161 p.

PEIXOTO, Dante José de Oliveira e; MONTAÑO, Marcelo. A participação da sociedade em processos de tomada de decisão de caráter ambiental: os casos do Ministério Público Estadual e do Conselho Municipal do Meio Ambiente no município de São Carlos–SP. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 61, p.79738, 2023.

PEIXOTO, Tiago. Beyond theory: e-Participatory budgeting and its promises for eParticipation. **European Journal of ePractice**, v. 7, p. 55-63, 2009.

PINTO, Noa Magalhães et al. Educação Ambiental: uma proposta para o fortalecimento da participação popular no licenciamento de atividades petrolíferas no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 1, p. 117-131, 2015.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, v. 54, p. 259-305, 2011.

PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean Pierre. **Injustiça ambiental e saúde no Brasil:** o Mapa de Conflitos. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, 306 p.

PRADO, Mariana Mota; CARSON, Lindsey; CORREA, Izabela. The Brazilian Clean Company Act: using institutional multiplicity for effective punishment. **Osgoode Hall LJ**, v. 53, n. 48, p. 107, 2015.

Prefeitura de José do Rio Pardo (São José do Rio Pardo, SP). **História de São José do Rio Pardo**. [*S.l.*]. Disponível em:<https://saojosedoriopardo.sp.gov.br/historia-de-sao-jose-do-rio-pardo/>. Acesso em: 28 mar. 2025.

Prefeitura de São Carlos (São Carlos, SP). **A cidade de São Carlos**. [*S.l.*]. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/conheca-sao-carlos/115268-a-cidade-de-sao-carlos.html>. Acesso em: 28 mar. 2025.

REIGOTA, Marcos. **O que é educação ambiental**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RIO-92. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Declaração do Rio de Janeiro. **Estudos Avançados [online]**, v. 6, n. 15, p. 153-159,1992. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000200013>

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2007. 136 p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. 19. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999.

RUVIARO, Eduardo Antunes. De Aarhus a Escazú: os avanços da governança ambiental participativa no âmbito da União Europeia e da América Latina e Caribe. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, v. 2, p. 53-63, 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e Participação**: o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre. São Paulo: Cortez, 2002. 129 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 341 p.

SAUVÉ, Lucie. Uma cartografia das correntes em Educação Ambiental. In: Sato, M.; Carvalho, I. **Educação Ambiental**: pesquisas e desafios. Porto Alegre: Artmed, 2008.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes e movimentos sociais projetando o futuro. **Revista Brasileira De Sociologia - RBS**, v. 1, n. 1, p. 187–218. 2013.

SCHUMPETER, Joseph.). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. 1961. 448 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. 936 p.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. 374 p.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu. **Democracia e os códigos invisíveis**: como os algoritmos estão modulando comportamentos e escolhas políticas. Volume 1. São Paulo: Edições SESC-SP, 2019.

SMITH, Graham. **Democratic innovations**: designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 226 p.

STEVENSON, Hayley. Bucking the Trend: Civil Society and the Strengthening of Environmental Rights in Latin America and the Caribbean. **Global Environmental Politics**, v. 24, n. 4, p. 129-151, 2024.

UNECE - UNITED NATIONS ECONOMIC COMISSION FOR EUROPE. **Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters**. United Nations, 1998.

URBINATI, Nadia.; WARREN, Mark E. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. In: **Annual Review on Political Science**, n. 11, p. 387–412, 2008.

WARREN, Mark E. Inovações democráticas e democracias representativas. **Revista Debates**, v. 15, n.1, p. 08-32, 2021.

WARREN, Mark E; PEARSE, Hilary. **Designing Deliberative Democracy**: The British Columbia Citizens' Assembly. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205 p.

YOUNG, Iris M. **Justice and the politics of difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ARTIGO "MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NA DEFESA AMBIENTAL: ANÁLISE COMPARATIVA DA REGIONAL DE RIBEIRÃO PRETO (2016-2023) E O PROTAGONISMO DA PROMOTORIA DE SÃO CARLOS"

Artigo submetido e apresentado no "VIII EVC – Encontro Virtual do CONPEDI", sobre Direito, Governança e Políticas de Inclusão, que ocorreu nos dias 24 a 28 de julho de 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NA DEFESA AMBIENTAL: ANÁLISE COMPARATIVA DA REGIONAL DE RIBEIRÃO PRETO (2016-2023) E O PROTAGONISMO DA PROMOTORIA DE SÃO CARLOS

ENDRES, C. R.; SOUSA, I. C. N.; OLIVEIRA, C. M.

RESUMO

Neste artigo analisa-se a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo – MPSP na seara ambiental, com ênfase nas Promotorias de Justiça da Regional de Ribeirão Preto, entre os anos de 2016 e 2023. Parte-se da hipótese de que a Promotoria do município de São Carlos/SP apresenta um padrão de atuação diferenciado, quando comparada às demais promotorias da mesma Regional. Utilizou-se uma abordagem empírica e quantitativa, obtendo-se dados de forma automatizada no Sistema de Consulta Pública do MPSP – SIS, os quais foram cruzados com informações populacionais do IBGE (2023). Os resultados evidenciam que São Carlos apresenta, de fato, uma quantidade de inquéritos civis ambientais superior a municípios de mesmo porte populacional, equiparando-se ao número de inquéritos em Ribeirão Preto, município com população quase três vezes superior. Conclui-se que a atuação diferenciada de São Carlos pode ser indicativa de maior institucionalização da tutela ambiental, mas também revela desigualdades estruturais na alocação de esforços e recursos entre as promotorias.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Direito Ambiental; Ministério Público; Promotorias de Justiça; Inquérito Civil.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o Ministério Público atua na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988, art. 127). Dentre suas funções institucionais destaca-se a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (Brasil, 1988, art. 129, inciso III). No âmbito do Direito Ambiental, o reconhecimento normativo da função estratégica do Ministério Público se manifesta pelo reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental (Brasil, 1988, art. 225).

O Ministério Público brasileiro configura-se como uma das instituições mais singulares do ordenamento jurídico contemporâneo, resultado do processo de fortalecimento promovido pela Constituição de 1988. Nesse novo arranjo constitucional, o órgão foi investido de atribuições que ampliaram sua atuação, consolidando-o como esfera de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, além de passar a exercer o papel de fiscal da lei e promotor dos direitos coletivos (Mazzilli, 2022). A autonomia funcional, administrativa e financeira trazida pela Carta Magna, conferiu ao Ministério Público condições institucionais para atuar de forma desvinculada dos poderes constituídos, possibilitando sua intervenção em questões estruturantes da sociedade brasileira, inclusive no âmbito das políticas públicas (Maciel; Koerner, 2014).

Essa transformação institucional foi acompanhada pela incorporação de novos instrumentos jurídicos, como o inquérito civil e a ação civil pública, que passaram a integrar o rol de instrumentos extrajudiciais voltados à proteção de interesses transindividuais (Cezar; Bolwerk, 2022). Observa-se, assim, uma mudança no papel desempenhado pela instituição, que, além de fiscalizar a legalidade, passou a promover ativamente a implementação de políticas públicas e a proteção de direitos sociais fundamentais (González, 2017). Tal evolução da atuação ministerial, em especial na tutela de direitos coletivos, revelou uma configuração multifuncional do Ministério Público, exigindo de seus membros não apenas conhecimentos jurídicos tradicionais, mas também uma aproximação com as dinâmicas sociais, políticas e econômicas que permeiam os conflitos coletivos.

No mencionado contexto, o inquérito civil destaca-se como instrumento essencial para a mediação entre o sistema jurídico e a realidade social, viabilizando a atuação preventiva e estrutural do Ministério Público em matérias como meio ambiente, saúde, educação e patrimônio público (Mueller, 2011; Cezar; Bolwerk, 2022). A configuração atual do Ministério Público, portanto, impõe-lhe o desafio de estruturar suas práticas e sua organização interna de

forma compatível com as demandas materiais dos territórios em que atua, de modo a assegurar a efetividade dos direitos que lhe compete proteger.

Essa nova configuração funcional habilitou o Ministério Público a atuar não apenas como fiscalizador da legalidade, mas também como agente promotor de políticas públicas, especialmente nas áreas de direitos sociais e ambientais. As políticas públicas são o instrumento pelo qual o Estado pode, de maneira sistemática e abrangente, concretizar os objetivos estabelecidos na Constituição, especialmente no que se refere aos direitos fundamentais que necessitam de ações para sua promoção, como é o caso do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Souza, 2013).

A legislação, ao conferir autonomia administrativa e funcional ao Ministério Público, atribui-lhe a responsabilidade de estruturar suas unidades de forma a atender de maneira eficaz às peculiaridades temáticas e à complexidade das demandas sociais que se apresentam em cada território de atuação. Para que o Ministério Público promova uma influência positiva na formulação e implementação de políticas públicas ambientais, portanto, é essencial que otimize sua atuação (Souza, 2013). Além disso, é necessário analisar a organização territorial de sua atuação, verificando se a distribuição dos esforços institucionais corresponde à gravidade e intensidade das demandas ambientais em cada comarca.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é investigar a hipótese de que a Promotoria do município de São Carlos/SP exerce uma atuação distinta em comparação às demais Promotorias de Justiça da Regional de Ribeirão Preto, sobretudo em matérias ambientais. Essa hipótese surgiu a partir de observações preliminares feitas durante a fase de coleta de dados de um estudo vinculado a um projeto de pesquisa apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP[3], em que se identificou uma concentração expressiva de inquéritos civis em São Carlos.

Pretende-se avaliar, portanto, se a referida atuação diferenciada guarda relação com elementos estruturais da organização funcional do Ministério Público, ou se esta decorre de um protagonismo isolado, revelador de desigualdades institucionais internas.

Para atingir esse objetivo, foi realizada uma análise quantitativa comparativa da incidência de inquéritos civis ambientais entre 2016 e 2023, tanto em São Carlos quanto nos demais municípios da Regional de Ribeirão Preto. Adicionalmente, realizou-se um cruzamento com dados populacionais (IBGE, 2023). A comparação com informações demográficas se

[3] Processo nº 2022/14235-9, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

justifica, pois, apesar de não existir uma norma legal que vincule obrigatoriamente a definição da estrutura das promotorias à densidade populacional da comarca, a prática administrativa frequentemente utiliza o critério populacional como parâmetro auxiliar para a organização funcional interna. Todavia, ressalta-se que tal critério não está expressamente previsto na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Ao adotar uma abordagem quantitativa, pouco empregada em estudos jurídicos, o presente trabalho visa aprofundar "a compreensão dos fenômenos legais ao fornecer uma perspectiva mais abrangente e fundamentada empiricamente" (Bonito et al., 2024, p. 4-5). Portanto, adotou-se o método indutivo, com etapas que incluíram realização de revisão bibliográfica, coleta de dados diretamente do MPSP, e análise crítica dos resultados fundamentada na literatura existente, a fim de embasar as conclusões alcançadas. Por conseguinte, o diferencial metodológico deste trabalho está na utilização de evidências para revelar padrões de atuação institucional, fomentando discussões acerca da adequação entre estrutura organizacional e desempenho fático nas promotorias analisadas.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

Com o intuito de viabilizar uma análise comparativa entre a comarca de São Carlos e os demais municípios que compõem a Regional de Ribeirão Preto, foram acessados os registros eletrônicos de inquéritos civis de todos os municípios da referida Regional que possuem Promotorias de Justiça vinculadas ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP). Para tanto, foi utilizado o Sistema de Consulta Pública de Procedimentos do MPSP – SIS (MPSP, 2024a), que disponibiliza informações estruturadas sobre procedimentos extrajudiciais instaurados no âmbito da instituição.

A extração dos dados foi realizada por meio da técnica de raspagem de dados (web scraping), com o auxílio da linguagem de programação Python (Mitchell, 2024), tendo como filtro temático exclusivo o campo "Direito Ambiental". Tal abordagem automatizada permitiu a coleta sistemática de informações sobre os inquéritos civis instaurados em cada município da Regional de Ribeirão Preto no período delimitado para análise (2016-2023).

Posteriormente, o contingente de inquéritos civis em cada município foi comparado aos dados populacionais dos respectivos municípios (IBGE, 2023), utilizando-se ferramentas de estatística descritiva e de visualização de dados com o objetivo de aferir, proporcionalmente, a intensidade da atuação ministerial ambiental em cada localidade.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na Tabela 1 consta a quantidade total anual de inquéritos civis ambientais instaurados nos municípios que integram Regional de Ribeirão Preto entre 2016 e 2023. A Tabela 2 traz as estatísticas descritivas correspondentes a esse conjunto de dados.

Tabela 1 – Inquéritos civis ambientais por ano na Regional de Ribeirão Preto (2016-2023).

Ano	Quantidade total
2016	204
2017	180
2018	183
2019	173
2020	102
2021	106
2022	119
2023	37
Total	1.104

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do SIS (MPSP, 2024a).

Tabela 2 – Estatísticas descritivas da distribuição anual de inquéritos civis ambientais na Regional de Ribeirão Preto (2016-2023).

Estatística	Valor
Contagem (número de anos)	8
Média	138
Desvio padrão	183
Valor mínimo	37
25% (1º quartil)	105
50% (2º quartil | mediana)	146
75% (3ª quartil)	180
Valor máximo	204
Total	1.104

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do SIS (MPSP, 2024a).

Para os 37 municípios que integram a Regional de Ribeirão Preto e que possuem Promotorias[4] (MPSP, 2024b), foram identificados 1.104 inquéritos civis ambientais no período de 2016 a 2023 (Tabela 1). Isso resulta em uma média de 138 inquéritos por ano, com um desvio padrão de 53 inquéritos (Tabela 2). O desvio padrão é uma medida de dispersão que indica o quanto os valores se afastam da média.

Por conseguinte, o mencionado desvio padrão indica que a quantidade anual de inquéritos variou, podendo estar 53 inquéritos acima ou abaixo da média. Em termos práticos, em alguns anos foram registrados mais de 191 inquéritos, enquanto em outros o número ficou abaixo de 85 inquéritos, conforme apresentado na Tabela 1.

A distribuição anual da quantidade de inquéritos civis ambientais por município é apresentada na Figura 1. As lacunas indicam os anos sem registros de inquéritos para aquele município no SIS MPSP. É possível notar valores mais elevados nos municípios de Araraquara, São Carlos e Ribeirão Preto.

Esses três municípios, além de São José do Rio Pardo, são destacados na Figura 2, que apresenta um mapa de localização dos mesmos, e na Figura 3, que compara a quantidade de inquéritos (2016 a 2023) com a população residente em cada município. Essa perspectiva possibilita relativizar os dados absolutos apresentados na Figura 1, viabilizando uma análise mais precisa da intensidade da atuação ministerial ambiental em relação à população atendida. Nesse sentido, indicadores de densidade de atuação, como o número de inquéritos instaurados em relação ao total da população, são fundamentais para avaliar a efetividade da presença institucional do Ministério Público e sua capacidade de resposta às demandas sociais.

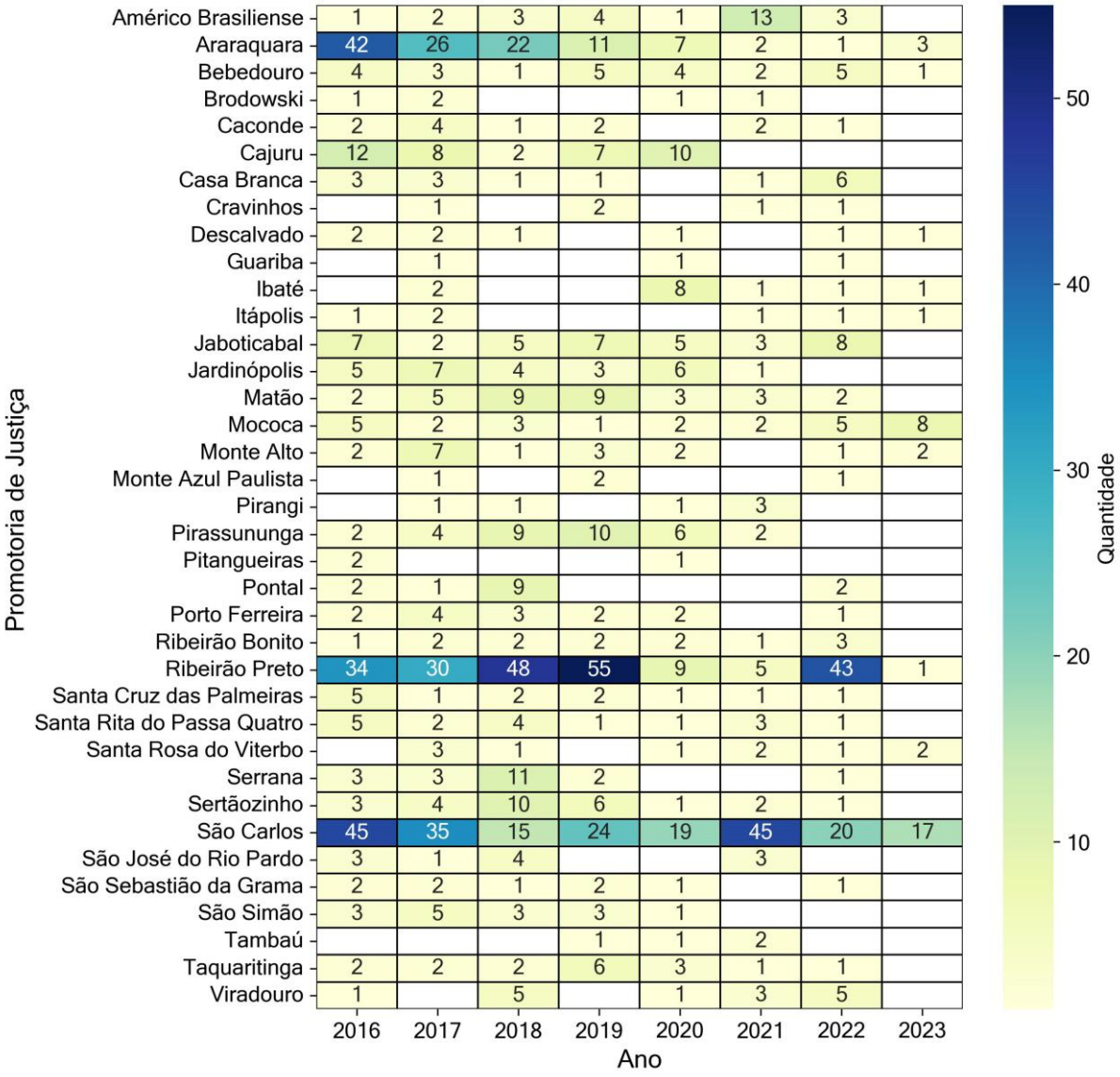
No caso específico de São Carlos, destaca-se não apenas a constância temporal da atuação, como também a manutenção de patamares elevados em todos os anos, sem interrupções (Figura 1). Tal padrão diferencia-se de forma acentuada da maioria dos demais municípios da Regional, que apresentam anos sem qualquer registro de inquérito, com lacunas evidentes no gráfico, além de uma atuação intermitente e esporádica, acompanhada por baixos volumes de procedimentos instaurados (Figura 1).

Na Tabela 3 consta a quantidade total de inquéritos civis ambientais em cada um dos municípios da Regional de Ribeirão Preto, no período de 2016 a 2023.

---

[4] Américo Brasiliense, Araraquara, Bebedouro, Brodowski, Caconde, Cajuru, Casa Branca, Cravinhos, Descalvado, Guariba, Ibaté, Itápolis, Jaboticabal, Jardinópolis, Matão, Mococa, Monte Alto, Monte Azul Paulista, Pirangi, Pirassununga, Pitangueiras, Pontal, Porto Ferreira, Ribeirão Bonito, Ribeirão Preto, Santa Cruz das Palmeiras, Santa Rita do Passa Quatro, Santa Rosa do Viterbo, São Carlos, São José do Rio Pardo, São Sebastião da Grama, São Simão, Serrana, Sertãozinho, Tambaú, Taquaritinga, Viradouro.

Figura 1 – Inquéritos civis ambientais (2016-2023) na Regional de Ribeirão Preto.

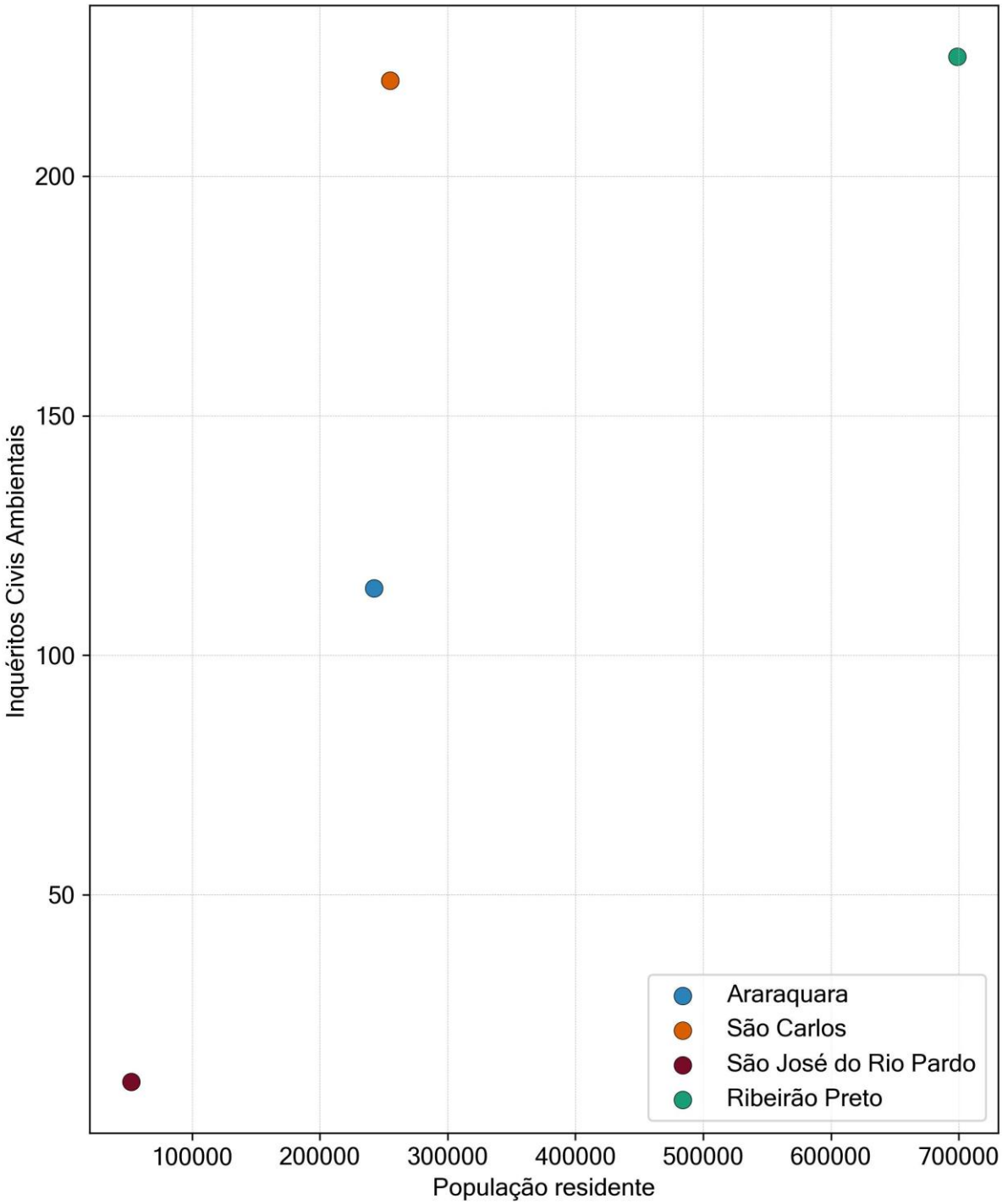


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do SIS (MPSP, 2024a).

Figura 2 – Mapa de localização dos 37 municípios que integram a Regional de Ribeirão Preto e que possuem Promotorias, com destaque para os municípios de Araraquara, Ribeirão Preto, São Carlos e São José do Rio Pardo.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE (2023).

Figura 3 – Inquéritos civis ambientais (2016-2023) por população residente na Regional de Ribeirão Preto.



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE (2023) e do SIS (MPSP, 2024a).

Tabela 3 – Quantidade total de inquéritos civis ambientais e de habitantes por município da Regional de Ribeirão Preto (2016-2023).

Município	Inquéritos civis ambientais	População (habitantes)
Américo Brasiliense	27	33.019
Araraquara	114	242.228
Bebedouro	25	76.373
Brodowski	5	25.201
Caconde	12	17.101
Cajuru	39	23.830
Casa Branca	15	28.083
Cravinhos	5	33.281
Descalvado	8	31.756
Guariba	3	37.498
Ibaté	13	32.178
Itápolis	6	39.493
Jaboticabal	37	71.821
Jardinópolis	26	45.282
Matão	33	79.033
Mococa	28	67.681
Monte Alto	18	47.574
Monte Azul Paulista	4	18.151
Pirangi	6	10.885
Pirassununga	33	73.545
Pitangueiras	3	33.674
Pontal	14	37.607
Porto Ferreira	14	52.649
Ribeirão Bonito	13	10.989
Ribeirão Preto	225	698.642
Santa Cruz das Palmeiras	13	28.864
Santa Rita do Passa Quatro	17	24.833
Santa Rosa do Viterbo	10	23.411
Serrana	20	43.909
Sertãozinho	27	126.887
São Carlos	220	254.857f
São José do Rio Pardo	11	52.205
São Sebastião da Grama	9	10.441
São Simão	15	13.442
Tambaú	4	21.435
Taquaritinga	17	52.260
Viradouro	15	17.414

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE (2023) e do SIS (MPSP, 2024a).

Cabe ressaltar que o número de inquéritos em São Carlos não reflete seu porte demográfico. Outros municípios com populações comparáveis ou até superiores, como Franca, Sertãozinho e Barretos, apresentam dados inferiores, incluindo anos sem registros (Tabela 3). Ribeirão Preto, que possui a maior população da região, registra 225 inquéritos civis ambientais (Tabela 3), evidenciando uma relação proporcional com seu expressivo contingente populacional. Em contraste, Araraquara, que possui uma população semelhante à de seu município vizinho, São Carlos (Figura 2), contabiliza apenas 114 inquéritos (Tabela 3).

São José do Rio Pardo, por sua vez, apresenta o menor número absoluto dentre os quatro municípios, com apenas 11 inquéritos (Tabela 3), o que era esperado devido ao seu reduzido tamanho populacional. No entanto, o caso de São Carlos desafia essa proporcionalidade: o município, que possui uma população intermediária e próxima à de Araraquara, apresenta quase o dobro de inquéritos ambientais (220 contra 114) e números muito próximos aos de Ribeirão Preto (225), que tem quase o triplo de sua população.

Esse fato resulta em uma densidade de atuação significativamente superior, evidenciando que a Promotoria de São Carlos não apenas mantém uma atuação regular, conforme demonstrado na Figura 1, como também se destaca por atuar de forma mais intensa e responsiva às demandas ambientais da população em comparação com municípios de porte similar (Figura 3).

Esses dados reforçam a hipótese central deste estudo, ao evidenciar que a Promotoria de Justiça de São Carlos é mais atuante em questões ambientais, e o faz de maneira desproporcionalmente superior ao esperado com base em sua população, o que revela um protagonismo institucional no contexto da Regional de Ribeirão Preto. Tal disparidade, no entanto, também revela uma provável estrutura funcional insuficiente nessa Promotoria, que, a despeito de apresentar uma atuação intensa, contínua e proporcionalmente superior em matéria ambiental, não dispõe da mesma quantidade de promotorias especializadas ou de recursos humanos que outras comarcas de maior porte, como Ribeirão Preto. Enquanto São Carlos possui somente 5 Promotorias de Justiça Cível (MPSP. 2024c), Ribeirão Preto conta com 9 (MPSP, 2024d).

O identificado descompasso entre a estrutura formal e a realidade fática das demandas locais revela uma assimetria institucional capaz de afetar o alcance dos objetivos constitucionais atribuídos ao Ministério Público pelo art. 127 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), segundo o qual lhe incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Isso porque a efetividade, enquanto princípio que exige que a atuação institucional produza resultados concretos e satisfatórios na defesa dos direitos fundamentais, é ameaçada quando a estrutura da Promotoria não acompanha a densidade e a complexidade da atuação exigida pela realidade local.

Ademais, a manutenção de um número reduzido de promotores, diante de uma atuação ambiental elevada, implica sobrecarga funcional, dificultando uma atuação contínua e mais qualificada das ações e limitando a capacidade de resposta do MPSP às demandas socioambientais emergentes. A isonomia também é comprometida, uma vez que cidadãos residentes em comarcas distintas passam a ter acesso desigual à tutela de direitos difusos, como o meio ambiente equilibrado, cuja proteção também depende da capacidade instalada do MPSP em cada localidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise comparativa da atuação do MPSP na seara ambiental, com ênfase na Promotoria de Justiça de São Carlos, revelou um padrão institucional distintivo no período de 2016 a 2023. Apesar de possuir população significativamente inferior à de Ribeirão Preto, a comarca de São Carlos apresentou número praticamente equivalente de inquéritos civis ambientais, evidenciando uma intensidade de atuação desproporcionalmente elevada.

Esse dado, ao ser analisado sob a perspectiva da institucionalização da ação ministerial ambiental, sugere que a Promotoria de Justiça de São Carlos internalizou de forma mais sólida a pauta ambiental como uma de suas dimensões prioritárias de atuação funcional. Ainda, tal internalização possivelmente se deu por meio de especialização temática na divisão das promotorias ou, até mesmo, da articulação com atores sociais e canais de participação que alimentam o sistema com representações e demandas ambientais.

Entretanto, quando recursos humanos e operacionais são distribuídos de forma desigual entre promotorias, desconsiderando a intensidade e a complexidade temática das atuações locais, geram-se distorções que comprometem a universalização da tutela de direitos coletivos. Nesse sentido, embora a atuação da Promotoria de São Carlos evidencie elevado grau de protagonismo e responsividade às demandas socioambientais, a manutenção de uma estrutura funcional reduzida, mesmo diante de alta densidade de procedimentos instaurados e complexidade temática, pode comprometer os princípios constitucionais da efetividade, isonomia e equidade, que devem nortear a atuação do Ministério Público enquanto defensor da ordem jurídica e promotor dos direitos fundamentais.

Como visto, a atuação constante ao longo do tempo e o elevado número de inquéritos civis instaurados pela Promotoria de São Carlos se destacam em comparação com as demais comarcas da mesma Regional, mesmo em relação a municípios com maior população ou estrutura funcional mais robusta.

Referida dissonância entre a estrutura funcional formal e a prática institucional sugere possíveis limitações no modelo atual de alocação de recursos, o qual se mostra desajustado à realidade concreta. Seria recomendável, portanto, uma revisão dos critérios de organização funcional do MPSP, promovendo diretrizes indutivas que contemplem não apenas aspectos formais ou quantitativos, mas sobretudo dimensões qualitativas, como a constância da atuação, o volume, e a relevância temática dos procedimentos.

Somente por meio de uma reestruturação institucional orientada por critérios de justiça organizacional será viável assegurar uma presença ministerial equitativa, responsiva e transformadora, alinhada aos princípios constitucionais e aos desafios contemporâneos da proteção socioambiental.

REFERÊNCIAS

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

BONITO, Bruna Cabrera de; CASTRO, Cristina Veloso de; KORASAKI, Vanesca. Pesquisa quantitativa no Direito: uma revisão bibliográfica. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 11, 2024.

CEZAR, Hariel Gabriel Andriollo; BOLWERK, Aloísio Alencar. A legitimidade funcional do Ministério Público para instaurar o inquérito civil à luz da Hermenêutica-interpretativa constitucional. **Revista do Curso de Direito do UNIFOR**, v. 13, n. 1, p. 41-55, 2022.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Limites da intervenção do Ministério Público nas políticas públicas de promoção de Direitos Humanos no Brasil. **Revista Debates**, v. 11, n. 1, p.79-98, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2022: População e Domicílios – Primeiros Resultados.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102011.

MACIEL, Debora Alves; KOERNER, Andrei. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985). **Revista Debates**, v. 8, n. 3, p. 97-117, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Democracia: o papel do Ministério Público brasileiro. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 21, 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MPSP. **Encontre uma Promotoria**. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/promotorias. Acesso em: nov. 2024b.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MPSP. Procuradoria-Geral de Justiça. RESOLUÇÃO Nº 1.911/2024-PGJ, de 06 setembro de 2024 (SEI Nº 29.0001.0221496.2023-39). **Homologa a modificação das atribuições dos cargos de Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça Cível de São Carlos e dá outras providências.** DOESP, Caderno Executivo – Seção Atos Normativos, 09 de setembro de 2024c. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/RESOLUCOES/1911.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MPSP. PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA RESOLUÇÃO Nº 1.933/2024-PGJ, DE 04 DE OUTUBRO DE 2024 (SEI Nº 29.0001.0194771.2023-31). **Homologa a modificação das atribuições dos cargos de Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça Cível de Ribeirão Preto e dá outras providências.** DOESP, Caderno Executivo – Seção Atos Normativos, 07 de outubro de 2024d. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/resolucoes/1933.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MPSP. **Sistema de Consulta Pública de Procedimentos.** Disponível em: https://sismpconsultapublica.mpsp.mp.br/. Acesso em: 27 out. 2024a.

MITCHELL, Ryan. **Web Scraping with Python:** Data Extraction from the Modern Web. 3. ed. Sebastopol, CA: O'Reilly, 2024.

SOUZA, Landolfo Andrade de. O papel do Ministério Público no controle das políticas públicas ambientais. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 3, p. 27-51, 2013.

APÊNDICE B – ARTIGO "ANÁLISE DAS OCORRÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS INQUÉRITOS CIVIS AMBIENTAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO"

Artigo submetido e apresentado no "XIV – Encontro Internacional do CONPEDI", sobre "Direito 3D Law", que ocorreu nos dias 10 a 12 de setembro de 2025 em Barcelos, Portugal.

ANÁLISE DAS OCORRÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS INQUÉRITOS CIVIS AMBIENTAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Analysis of Citizen Participation Occurrences in Civil Environmental Inquiries of the Public Prosecutor's Office

ENDRES, C. R.; SOUSA, I. C. N.; OLIVEIRA, C. M.

RESUMO

Neste artigo, analisa-se a incorporação de mecanismos de participação social nos inquéritos civis ambientais conduzidos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no município de São Carlos entre 2016 e 2023, com ênfase nos conceitos de densidade democrática e de arenas híbridas de deliberação. Adotou-se uma abordagem mista (quantiqualitativa), integrando análise de conteúdo e estatística descritiva. Dentre os 371 procedimentos ministeriais consultados, identificaram-se apenas dois casos com registros formais de escuta cidadã: a apuração de poluição sonora ferroviária, em que manifestações escritas, audiência pública interna, laudos técnicos e normatização municipal evidenciaram maior grau de devolutiva e vinculação; e a audiência pública sobre educação ambiental no Bairro São Carlos VIII caracterizada por caráter estritamente consultivo e ausência de retorno sistemático. A comparação possibilitou aferir lacunas nas dimensões de igualdade de acesso, devolutiva e influência efetiva sobre as decisões, bem como demonstrou que apenas um "*continuum deliberativo*" articulado, envolvendo múltiplas arenas, favorece legitimação normativa e social. Conclui-se pela necessidade de protocolos internos que assegurem publicidade, continuidade, devolutiva formal e vinculação das contribuições, traduzindo em práticas cotidianas as prerrogativas estabelecidas pela Emenda Constitucional 108/20.

Palavras-chave: participação cidadã; inquérito civil ambiental; Ministério Público; densidade democrática; arenas híbridas.

ABSTRACT

This paper examines the incorporation of social participation mechanisms in civil environmental inquiries conducted by the São Paulo State Public Prosecutor's Office in the municipality of São Carlos between 2016 and 2023, with an emphasis on the concepts of democratic density and hybrid deliberative arenas. A mixed (quantitative–qualitative) approach was adopted, integrating content analysis and descriptive statistics. Among the 371 ministerial proceedings reviewed, only two instances of formally recorded citizen input were identified: the investigation of railroad noise pollution, in which written submissions, an internal public hearing, technical reports, and municipal regulation demonstrated a higher degree of feedback and binding influence; and the public hearing on environmental education in the São Carlos VIII neighborhood, characterized by a strictly consultative nature and lack of systematic follow-up. The comparison revealed gaps in the dimensions of equitable access, feedback mechanisms, and effective influence on decisions, as well as demonstrated that only an articulated "deliberative continuum," involving multiple arenas, supports normative and social legitimacy. The conclusion is that internal protocols are required to ensure transparency, continuity, formal feedback, and binding of contributions, translating the prerogatives established by Constitutional Amendment 108/20 into everyday practices.

Keywords: citizen participation; civil environmental inquiry; Public Prosecutor's Office; democratic density; hybrid arenas.

1. INTRODUÇÃO

A efetivação dos direitos socioambientais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 depende, em grande medida, da articulação entre instrumentos jurídicos e mecanismos formalizados de participação social, os quais devem contemplar níveis superiores na "escada da participação cidadã" para efetiva redistribuição de influência (Arnstein, 1969).

No âmbito ambiental, o Ministério Público ocupa posição estratégica ao promover inquéritos civis e ações civis públicas destinadas à proteção do meio ambiente (BRASIL, 1988, art. 129, inciso III). Entretanto, a operacionalização desses procedimentos investigativos nem

sempre se faz acompanhar de espaços institucionais de escuta cidadã que transcendam os chamados “patamares de tokenismo” de Arnstein (1969), como informação e consulta, capazes de conferir maior legitimidade democrática às decisões ambientais públicas (Pateman, 1992; Souza, 2013).

A promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 (Brasil, 2020), introduziu dispositivos com potencial de ampliar a participação social e a transparência nos processos estatais. Destaca-se, especialmente, o art. 193, parágrafo único, que assegura a participação da sociedade no planejamento e controle de políticas públicas (Brasil, 2020).

Em âmbito internacional, o Acordo de Escazú, adotado pela América Latina e Caribe, reforça tais prerrogativas ao consagrar, em seu art. 3º, os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em matéria ambiental, bem como a proteção de defensores ambientais (Nações Unidas, 2018, arts. 3.1–3.3).

A adesão ao Acordo de Escazú (Nações Unidas, 2018) vincula o Brasil a compromissos regionais que elevam o padrão de acesso à informação, participação pública e justiça em matéria ambiental. Conforme dispõe seu artigo 2º, o Acordo define “*direitos de acesso*” como o direito à informação ambiental, à participação no processo decisório e ao acesso à justiça ambiental. Mais especificamente, o artigo 7º estabelece a obrigação dos Estados-Partes de garantirem que a participação ocorra desde as etapas iniciais, com informação clara e tempestiva, e de criar condições adaptadas às características sociais, culturais e econômicas dos públicos envolvidos (Parola, 2020).

Nesse contexto, entende-se por agentes facilitadores os atores institucionais incumbidos de estruturar as condições materiais e procedimentais para a escuta cidadã, providenciando informação técnica, logística e canais de interlocução. No âmbito ambiental, o Ministério Público configura-se como exemplo paradigmático desse papel, ao instaurar diligências, requerer perícias, organizar e presidir audiências públicas e articular a mediação entre técnicos, sociedade civil e poder público municipal, traduzindo em práticas operacionais os princípios constitucionais e internacionais de participação (Oliveira *et al.*, 2022).

Surge, então, o desafio de verificar em que medida tais exigências constitucionais e regionais foram incorporadas às práticas do Ministério Público. Assim, o presente estudo tem como objetivo avaliar em que medida os instrumentos de escuta cidadã previstos no ordenamento constitucional e no Acordo de Escazú (Nações Unidas, 2018) foram efetivamente incorporados aos inquéritos civis ambientais conduzidos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo na Comarca de São Carlos entre 2016 a 2023.

A escolha desse recorte temporal, engloba períodos anteriores e posteriores à Emenda Constitucional (EC) 108/20, permitindo uma avaliação comparativa da densidade democrática (Pogrebinschi, 2011) dos procedimentos ministeriais (ou seja, o grau de profundidade e qualidade com que um mecanismo de participação efetivamente integra as vozes cidadãs e influencia o resultado final de um processo decisório) e do papel do Ministério Público como agente facilitador de espaços de diálogo.

Ademais, referida análise propõe não apenas identificar as restrições procedimentais observadas nas instâncias de escuta institucional, mas também evidenciar as potencialidades que emergem quando tais espaços são considerados como configurações híbridas de interação entre Estado e sociedade civil, nas quais lógicas e dinâmicas burocráticas e dinâmicas associativas se entrelaçam para fomentar a deliberação pública (Avritzer, 2009).

Nesse contexto, importante observar a densidade democrática como uma estrutura multidimensional que abrange: (i) a publicidade e clareza das informações disponibilizadas (condição indispensável para a compreensão crítica do tema em debate); (ii) a igualdade de acesso (que assegura a participação de grupos historicamente marginalizados); (iii) a devolutiva institucional, caracterizada por mecanismos formais de retorno que informe aos cidadãos como suas contribuições foram processadas; e (iv) a vinculação efetiva das manifestações ao desfecho das decisões, de modo a conferir real influência à participação (Pogrebinschi, 2011). Essa lente analítica permite avaliar, em cada procedimento ministerial, se a participação transcendeu o mero cumprimento de rito e contribuiu de fato para o fortalecimento normativo e a legitimidade social das ações em matéria ambiental.

Como lacuna de pesquisa, ressalta-se a inexistência de estudos que articulem diretamente o impacto das alterações constitucionais de 2020 (EC 108) sobre a atuação participativa do Ministério Público. A literatura de governança participativa enfatiza a necessidade de estruturas internas que viabilizem a devolução de poder, a coordenação entre diferentes instâncias e a incorporação efetiva da participação nas instituições estatais (Fung; Wright, 2005). Nesse sentido, é fundamental compreender de que forma as recentes mudanças constitucionais afetaram a capacidade do Ministério Público de atuar de maneira colaborativa com a sociedade civil, considerando os princípios da governança participativa. Essa análise permite identificar desafios e oportunidades para o fortalecimento da participação social nas políticas públicas mediadas pelo Ministério Público.

No âmbito do Ministério Público, estudos recentes destacam a relevância de protocolos institucionais como instrumentos para garantir continuidade e retorno efetivo às contribuições cidadãs, incluindo planos de divulgação, registros sistemáticos e fluxos de devolutiva (Mazzilli,

2011). Todavia, pouco se sabe acerca da adoção e operacionalização desses mecanismos nos Inquéritos Civis Ambientais conduzidos pela instituição.

A articulação dos pressupostos teóricos e a análise dos casos de participação permitem compreender em que medida as exigências constitucionais de publicidade e participação, assim como os compromissos do Acordo de Escazú (Nações Unidas, 2018), têm se traduzido em práticas efetivas de diálogo institucional no contexto local. Essa análise também revela os desafios que permanecem para o aprimoramento da Democracia Ambiental.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

Conduzido na Comarca de São Carlos-SP, o presente estudo adotou abordagem mista, integrando procedimentos qualitativos e quantitativos, a fim de aprofundar a compreensão dos mecanismos de participação social inseridos nos procedimentos ministeriais de tutela ambiental.

Empregou-se o desenho de estudo de caso múltiplo, conforme preconizado por Yin (2001), recomendado quando o objeto de investigação se encontra imbricado em seu contexto natural, de modo que não se pode dissociar o fenômeno investigado (no presente caso, os inquéritos civis ambientais conduzidos pelo Ministério Público Estadual) das condições territoriais, institucionais e culturais que lhe conferem significado.

A etapa de coleta de dados consistiu em revisão documental desses procedimentos, incluindo tanto os registros eletrônicos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) quanto autos físicos, assegurando a completude da amostra. Essa fase demandou visitas à sede da Promotoria de Justiça, onde, com o apoio dos promotores e oficiais de promotoria, procedeu-se à identificação e à organização dos documentos, conforme os critérios de inclusão estabelecidos previamente.

Os dados relevantes foram estruturados em planilhas eletrônicas, que contemplaram campos para preenchimento de informações como ano de instauração, temática ambiental, origem da demanda, perfil do denunciante, meio de tramitação (físico ou eletrônico), existência de instrumentos de participação social e desfecho procedimental (arquivamento ou judicialização).

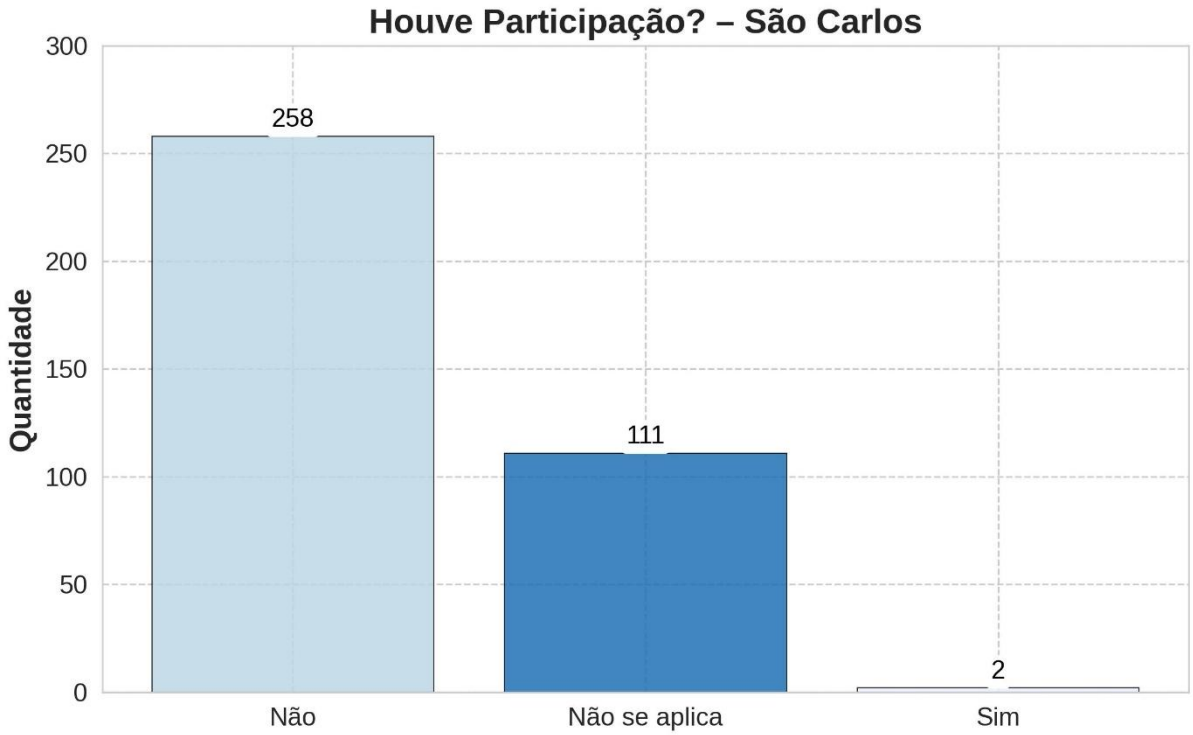
Para análise, combinaram-se duas vertentes metodológicas. A primeira empregou a análise de conteúdo (Bardin, 2016), com o propósito de identificar padrões temáticos e a presença ou ausência de práticas participativas nos documentos. A segunda vertente utilizou

estatística descritiva, implementada em Python, com vistas a quantificar a incidência das variáveis selecionadas e viabilizar comparações sistemáticas entre os casos.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos 371 inquéritos civis ambientais instaurados em São Carlos-SP entre 2016 e 2023 revela que apenas dois procedimentos ministeriais (0,5%) registraram ocorrência formal de participação cidadã[5], enquanto em 258 casos (64,3%) não há registro de nenhum ato de escuta, e 111 (27,7%) referem-se a matérias em que a participação não se aplica (Figura 1).

Figura 1 – Participação popular nos inquéritos civis ambientais instaurados município de São Carlos-SP, no período de 2016 a 2023.

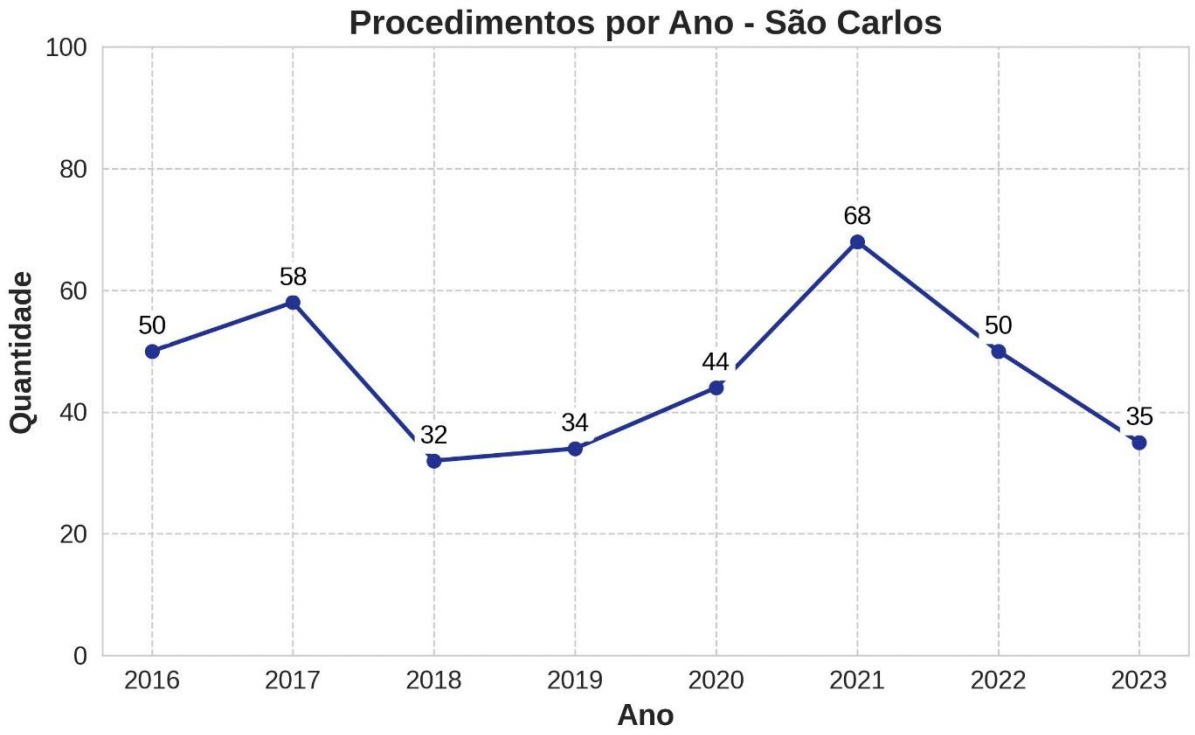


Fonte: Elaboração própria (2025).

[5] Cabe destacar que o estudo se limitou aos inquéritos civis ambientais formalmente instaurados na comarca de São Carlos-SP entre 2016 e 2023, período em que foram identificadas apenas duas ocorrências de participação cidadã nos autos. É importante ressaltar que essa quantidade reflete a realidade do momento em que foi feita a consulta ao inquérito. Em outras palavras, a natureza dinâmica desses procedimentos implica que as fases e registros evoluam ao longo do trâmite. Ou seja, inquéritos ainda em andamento podem ter apresentado outras ocorrências de participação cidadã após o período de consulta realizado neste estudo. Essa limitação metodológica é inerente à pesquisa, sendo inviável acompanhar em tempo real a evolução de todos os inquéritos em curso.

O número de inquéritos permaneceu relativamente estável ao longo dos anos, com picos em 2017 (58 procedimentos) e 2021 (68 procedimentos), conforme Figura 2. Esse panorama quantitativo situa os dois registros de casos de participação social em meio a um fluxo contínuo de atividades ministeriais ao longo de todo o período. Isso permite avaliar a excepcionalidade da escuta formal em contraste com a predominância da ausência de mecanismos participativos nesse recorte temporal.

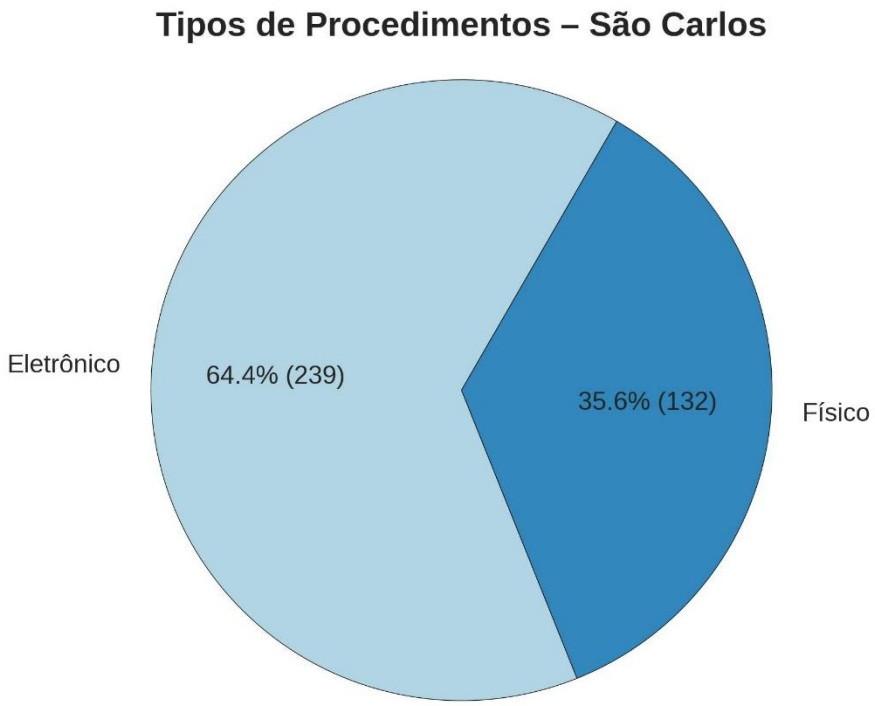
Figura 2 – Quantidade anual de inquéritos civis ambientais instaurados no município de São Carlos-SP, no período de 2016 a 2023.



Fonte: Elaboração própria (2025).

Observa-se, ainda, que 239 inquéritos (64,4%) tramitaram em meio eletrônico e 132 (35,6%) em suporte físico (Figura 3), refletindo a coexistência desses formatos de autuação no período.

Figura 3 – Tipologia dos inquéritos civis ambientais instaurados no município de São Carlos-SP, no período de 2016 a 2023.



Fonte: Elaboração própria (2025).

Diante desse contexto, são analisados, nas seções seguintes, os dois únicos registros de casos nos quais a sociedade civil participou formalmente dos procedimentos ministeriais: a apuração de poluição sonora ferroviária (SEI 29.0001.0053078/2020-71) e a audiência pública sobre educação ambiental no Bairro São Carlos VIII (IC 14.0714.0002021/2019-1).

Ancorados no referencial de densidade democrática (Pogrebinschi, 2011) e no conceito de arenas híbridas de deliberação (Avritzer, 2009), são examinadas as condições de sistematização, processamento e vinculação das contribuições cidadãs, bem como os elementos contextuais que favoreceram ou restringiram sua institucionalização.

3.1 Apuração de poluição sonora ferroviária (SEI 29.0001.0053078/2020-71)

O inquérito civil SEI nº 29.0001.0053078/2020-71 foi instaurado em julho de 2020, visando apurar a poluição sonora decorrente da circulação de trens da Rumo Logística (concessionária ferroviária de cargas) na área urbana de São Carlos-SP. Nesse inquérito, a

participação social manifestou-se de forma articulada e multifacetada, ainda que restrita a instâncias pontuais.

Na fase de instrução preliminar, as manifestações individuais e coletivas congregaram gravações acústicas, registros fotográficos e depoimentos escritos em que se narravam prejuízos ao repouso noturno, quadros de estresse e ofensa ao direito ao bem-estar. Esses documentos, uma vez juntados aos autos, ensejaram a realização de diligências técnicas e a requisição de laudos periciais, evidenciando a influência direta das evidências cidadãs sobre o direcionamento do exame ministerial.

Subsequentemente foi realizada consulta pública no âmbito do inquérito, configurando uma instância formal de escuta social. Tal providência alinha-se aos preceitos das denominadas "arenas híbridas" de deliberação, nas quais se combinam cenários oficiais e reconhecidos canais de mobilização coletiva (Avritzer, 2009). A integração desses atores proporcionou não apenas a troca de saberes técnicos e empíricos, mas também a legitimação simbólica do processo investigativo.

As contribuições escritas evidenciaram esforços de consolidação de demandas institucionais, tendo servido de base para o ajuizamento de ação declaratória (processo nº 0001017-90.2021.8.26.0566, que tramitou perante a Vara da Fazenda Pública de São Carlos) visando à aferição da validade do Decreto Municipal nº 414/2020, que estabeleceu parâmetros de emissão sonora e sanções administrativas. Importante ressaltar que, nesse feito, o Ministério Público atuou na qualidade de fiscal da lei, não assumindo a titularidade da demanda, o que reforça seu papel de guardião da legalidade e não de autor contencioso.

Em caráter complementar, a Câmara Municipal de São Carlos promoveu, em 26 de julho de 2022, audiência pública com divulgação em rádio, televisão e redes sociais institucionais, ilustrando a proliferação do debate para além do âmbito estrito do Ministério Público, caracterizando o regime de deliberação compartilhada preconizado por Avritzer (2009). Todavia, embora essas instâncias tenham permitido o acesso de múltiplos sujeitos ao processo decisório, constatou-se a ausência de mecanismos estruturados de devolutiva institucional, tais como relatórios e canais contínuos de interlocução, insuficiência essa que prejudica o alcance de elevada densidade democrática, conforme a tipologia estabelecida por Pogrebinschi (2011).

À luz dos princípios do Acordo de Escazú (Nações Unidas, 2018), que consagra o direito de acesso à informação, de participação e de justiça em matéria ambiental, a experiência desse inquérito corrobora a relevância de espaços de escuta pública, ainda que pontuais, para qualificar a atuação ministerial e fortalecer sua legitimidade social.

E, ainda que se reconheça o valor estratégico dessas mobilizações, impõe-se a institucionalização de protocolos que prevejam periodicidade de consultas públicas, inclusão formal de representantes comunitários nos processos decisórios e a obrigatoriedade de relatórios públicos de retorno às contribuições cidadãs, de modo a conferir maior transparência e efetividade normativa às decisões em matéria ambiental.

3.2 Audiência pública sobre educação ambiental no Bairro São Carlos VIII (IC 14.0714.0002021/2019-1)

O inquérito civil nº 14.0714.0002021/2019-1, por sua vez, foi instaurado pela 7ª Promotoria de Justiça de São Carlos, em decorrência de representação apresentada pelo Fórum Comunitário de Resíduos, em 15 de junho de 2018. Nesse inquérito, a participação social revelou-se de caráter consultivo e episódico.

A investigação visou apurar o descumprimento da Política Municipal de Educação Ambiental (instituída pela Lei nº 14.795/2008) e, em especial, a destinação de área institucional ociosa no Bairro São Carlos VIII para a implantação de um Centro de Educação Ambiental (CEA).

No curso das apurações, o momento de maior repercussão participativa deu-se em 16 de abril de 2019, quando foi realizada audiência pública no Teatro do CEU das Artes Emílio Manzano, presidida pelo 7º Promotor de Justiça.

A referida sessão iniciou-se com a exposição dos objetivos do encontro e das regras para utilização da palavra, procedimento que assegurou controle temático e temporal das intervenções. À mesa, estiveram presentes representantes do Poder Executivo municipal, do Legislativo e do Fundo Social de Solidariedade, os quais apresentaram informações sobre projetos e limitações orçamentárias.

Superada essa etapa, abriu-se a tribuna aos moradores e representantes de associações locais previamente inscritos, que formularam proposições diversificadas: remoção do ecoponto, implementação de estrutura de fiscalização do equipamento, criação de praça ou parque linear, instalação de um CEA, construção de Unidade de Pronto-Atendimento e edificação de escola.

Tais manifestações foram transcritas integralmente em ata, constituindo insumos oficiais para deliberações futuras. Entretanto, não foram identificados, nos autos, documentos de publicidade prévia, como editais, circulares ou materiais informativos, tampouco registros de relatórios de devolutiva ou pareceres técnicos subsequentes que evidenciassem encaminhamentos concretos das propostas apresentadas. A inexistência desses elementos

inviabiliza aferir a amplitude do engajamento popular e o grau de efetividade das manifestações no direcionamento das decisões ministeriais e administrativas.

Ademais, a audiência não teve caráter vinculante: não houve votação nem estabelecimento de cronograma de implementação, cabendo ao Ministério Público e aos demais órgãos competentes decidir sobre as providências a partir dos registros documentais. Esses aspectos ilustram a fragilidade procedimental de um mecanismo de escuta social formal, que, embora promova abertura pontual de espaços deliberativos, carece de estrutura institucional capaz de garantir retorno contínuo e transformações concretas.

À luz dos preceitos de densidade democrática, que associam participação legítima à clareza informativa, igualdade de acesso, devolutiva e vinculação às decisões (Pogrebinschi, 2011), o presente caso evidencia lacunas nas três últimas dimensões. De forma complementar, o conceito de "arenas híbridas" (Avritzer, 2009) permite reconhecer, no envolvimento do Fórum Comunitário de Resíduos, um modelo de interlocução que transborda o âmbito estrito do Ministério Público, mas que ainda carece de protocolos internos que formalizem o diálogo e promovam continuidade.

Em síntese, a audiência pública do Bairro São Carlos VIII configura-se como tentativa incipiente de institucionalização da escuta cidadã no enquadramento de políticas ambientais locais. A experiência demonstra a importância de aprimorar os procedimentos ministeriais por meio de protocolos claros de publicidade, inscrição, registro sistemático das contribuições e, sobretudo, de devolutiva formal, de modo a assegurar que a vontade popular seja efetivamente incorporada e refletida nas decisões governamentais e judiciais.

3.3 Análise comparativa dos estudos de caso de participação social

A comparação entre os dois procedimentos ministeriais analisados revela diferenças significativas no grau de institucionalização, na abrangência da participação cidadã, e no impacto prático das contribuições apresentadas.

No caso relativo à poluição sonora ferroviária (SEI nº 29.0001.0053078/2020-71), observou-se maior formalização do rito participativo, com registro de manifestações escritas, realização de consulta pública, audiência pública e subsequente edição de norma municipal (Decreto nº 414/2020), além da elaboração de laudos técnicos oficiais. Isso permitiu que as evidências trazidas pelos cidadãos (gravações, fotografias e relatos de incômodo) influenciassem diretamente tanto a atuação do Ministério Público quanto o arcabouço

normativo local, traduzindo-se em medidas concretas de controle de ruído, e em base para ação declaratória posterior.

Em contraste, o inquérito voltado à política de educação ambiental e ao uso de área institucional ociosa no Bairro São Carlos VIII (IC 14.0714.0002021/2019-1) apresentou participação restrita a uma única audiência consultiva de caráter não vinculante. Embora as proposições comunitárias tenham sido sistematicamente transcritas em ata, não se verificou continuidade procedimental, relatórios de devolutiva ou vinculação obrigatória das contribuições às decisões subsequentes. Essa modalidade de escuta, ainda que legítima em sua convocação, careceu de protocolos internos que garantissem retorno formal e assegurassem efetiva inserção das demandas populares no planejamento ou na execução de políticas locais.

Sob a lente das dimensões de densidade democrática de Pogrebinschi (2011) (publicidade, igualdade de acesso, devolutiva e vinculação), o primeiro caso exibe maior nível de cumprimento dos requisitos de devolutiva e de vinculação, enquanto o segundo se limita essencialmente à publicidade inicial e a um acesso formalmente equânime, mas sem observância satisfatória dos mecanismos de retorno e de impacto decisório.

Adicionalmente, o conceito de arenas híbridas de deliberação, trazido por Avritzer (2009), permite reconhecer que, no primeiro caso, a interação entre Estado e sociedade civil se estendeu a fóruns técnicos e judiciais, constituindo um "*continuum deliberativo*"; já no segundo, a participação permaneceu confinada a um único palco institucional, sem transbordar para outras instâncias de poder ou gerar desdobramentos normativos ou administrativos claros.

Em termos de aprendizado institucional, o contraste evidencia que a mobilização cidadã mais efetiva combina múltiplos instrumentos (manifestações escritas, consulta e audiência pública, laudos periciais e normatização), além de demandar protocolos que estabeleçam cronogramas de devolutiva e canais permanentes de interlocução.

Assim, reforça-se a necessidade de adoção, no âmbito do Ministério Público Estadual, de normativas internas que padronizem a realização periódica de consultas públicas, formalizem o registro e o retorno às contribuições, bem como garantam a vinculação das deliberações aos resultados práticos, de modo a elevar a densidade democrática (Pogrebinschi, 2011) dos processos ministeriais de tutela ambiental.

Ainda, além da análise comparativa com base na densidade democrática e nas arenas híbridas, merece destaque o papel do Ministério Público Estadual enquanto agente facilitador da participação cidadã. Essa atuação se expressou, nos dois casos estudados, em práticas correlacionadas aos degraus superiores da "escada da participação" de Arnstein (1969), especialmente nos níveis de "parceria" (ao organizar e presidir audiências que garantiram

espaço de diálogo efetivo) e de "delegação de poder" (ao requerer perícias e produzir laudos técnicos que subsidiaram decisões normativas e judiciais).

No inquérito sobre poluição sonora ferroviária, a sequência de diligências, consulta e audiência pública e normatização municipal constituiu um "*continuum deliberativo*", conforme descrito por Avritzer (2009), articulando estágios diversos de escuta, análise técnica e produção de normas. Em contraste, a audiência pública sobre educação ambiental no Bairro São Carlos VIII, embora consultiva, evidenciou como a ausência de protocolos internos de devolutiva e de vinculação limita o desdobramento desse *continuum*.

O padrão identificado, mobilização proativa do Ministério Público apenas em 0,5 % dos inquéritos ressalta a necessidade de institucionalização de procedimentos que garantam a continuidade de canais de interlocução e de mecanismos formais de retorno. Tais medidas poderiam replicar a experiência de facilitação observada em casos pontuais, ampliando o grau de influência cidadã e fortalecendo a legitimidade social das decisões ambientais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstrou que, dentre os 371 Inquéritos Civis Ambientais instaurados em São Carlos no período de 2016 a 2023, apenas dois procedimentos ministeriais registraram participação social formalizada, evidenciando a excepcionalidade de espaços de escuta cidadã no âmbito de atuação do Ministério Público Estadual.

A aplicação do referencial de densidade democrática permitiu verificar que, o inquérito sobre poluição sonora ferroviária incorporou múltiplos mecanismos (manifestações escritas, audiência interna, laudos técnicos e normatização municipal), alcançando maior grau de devolutiva e de vinculação às decisões. Já o caso relativo à educação ambiental no Bairro São Carlos VIII, por sua vez, limitou-se a uma audiência pública consultiva, sem cronograma de retorno ou efeitos vinculantes.

A análise comparativa revelou, assim, que a efetividade da participação depende não apenas da convocação formal de cidadãos, mas sobretudo da institucionalização de protocolos internos que garantam: (i) publicidade clara e continuada; (ii) igualdade de acesso; (iii) devolutiva estruturada; e (iv) vinculação efetiva das contribuições ao desfecho procedimental. A conformação de um "*continuum deliberativo*", conforme o conceito de arenas híbridas, revelou-se determinante para promover a legitimação social das decisões e o fortalecimento normativo em matéria ambiental.

Já quanto ao impacto da Emenda Constitucional nº 108/20, verificou-se que, apesar do incremento constitucional de exigências de transparência e de participação no planejamento, não houve, até o presente momento, tradução sistemática dessas prerrogativas em práticas corriqueiras nos procedimentos ministeriais de São Carlos-SP. Esse hiato aponta para a necessidade de adoção de instrumentos normativos e operacionais que materializem os dispositivos do art. 193, parágrafo único, da referida EC 108/20, por meio de manuais de procedimento, planos de divulgação, sistemas de registro de contribuições e rotinas de devolutiva institucional.

Dessa forma, recomendável que o Ministério Público do Estado de São Paulo incorpore, em suas diretrizes internas, protocolos padronizados para a realização de consultas públicas periódicas, a inclusão formal de representantes comunitários nos processos decisórios ambientais e a obrigatoriedade de relatórios públicos de devolutiva, assegurando a corresponsabilização dos atores envolvidos. Ademais, sugere-se o monitoramento de indicadores de participação, tais como número de encontros, perfil dos participantes e prazos de resposta, para avaliar de maneira contínua a densidade democrática dos procedimentos ministeriais.

Em síntese, o presente estudo contribui para a reflexão crítica sobre os desafios de institucionalizar a participação cidadã em inquéritos civis ambientais, apontando caminhos para o aprimoramento da democracia ambiental e para o fortalecimento do papel do Ministério Público como agente facilitador de espaços legítimos de diálogo entre Estado e sociedade civil.

AGRADECIMENTOS

Processo nº 2022/14235-9, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

REFERÊNCIAS

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

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009. 224 p.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto. São Paulo: Edições 70, 2016. 279 p.

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

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. 198 p.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Org.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso. 2003.

GASKELL, G.; BAUER, M. W. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. 516 p.

MAZZILLI, H. N. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 904 p.

NAÇÕES UNIDAS. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Escazú, 2018. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2018/03/20180312%2003-04%20PM/CTC-XXVII-18.pdf. Acesso em: 21 jun. 2025.

OLIVEIRA, C. M. de; ARAGÃO, A.; LOPES, D. M. J.; BRITTO, M.; ALBUQUERQUE, C. Ministério Público como promotor da Democracia Participativa Ambiental: análise de experiências no município de São Carlos-SP. **Revista de Direito Ambiental**, v. 108, p. 46-70, 2022.

PAROLA, G. 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. 225-286, abr. 2020.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, v. 54, p. 259-305, 2011.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205 p.

APÊNDICE C – CÓDIGOS EM PHYTON UTILIZADOS PARA TRATAMENTOS E ANÁLISE DOS DADOS

```
import matplotlib.pyplot as plt
import polars as pl
import seaborn as sns
from watermark import watermark

%load_ext watermark
%watermark --iversions

# requirements.txt
# matplotlib==3.9.2
# polars==1.31.0
# seaborn==0.13.2



def clean_data(file_path):

    # Carrega a planilha eletrônica como DataFrame
    df = pl.read_excel(file_path)

    # Remove espaços adicionais nos nomes das colunas
    df.columns = pl.Series(df.columns).str.strip_chars()

    # Remove espaços adicionais nos valores das colunas
    for col in df.columns:
        df = df.with_columns(
            **{f'{col}': pl.col(col).str.strip_chars()}
        )

    # Substitui valor incorreto na linha 235 (procedimento está arquivado)
    df = df.with_columns(
        pl.when(pl.col('Número do Inquérito') == '14.0714.0001269/2018-1')
```

```
        .then(pl.lit('Sim'))
        .otherwise(pl.col('Processo está arquivado?'))
        .alias('Processo está arquivado?')
    )

    # Filtra dados
    df = (
        df
        # Desconsidera PAAs
        .filter(pl.col('Origem da "Denúncia"') != 'Procedimento Administrativo de
Acompanhamento')
        # Renomeia colunas
        .rename({'Tipo de Processo': 'Tipo de Procedimento', 'Processo está
arquivado?': 'Procedimento está arquivado?'})
    )

    # Insere coluna Ano a partir da coluna Número do Inquérito
    df = df.with_columns(
        pl.col('Número do Inquérito')
        .str.split('-')
        .list.get(0)    # Pega o primeiro elemento após split
        .str.slice(-4)  # Pega os últimos 4 caracteres
        .alias('Ano')
        .cast(pl.Int16)
    )

    # Insere a coluna Ano na posição 1 (segunda coluna)
    df = df.select([
        df.columns[0], 'Ano', *df.columns[1:-1]  # Insere Ano na posição 1
    ])

    # Cria coluna Acordo (para procedimentos arquivados)
    termos = {
        'TAC',
```

```
    'TCAC',
    'TCRA',
    'Termo de Ajustamento de Conduta',
    'Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta'
}

# Cria função para encontrar o termo em uma string
def encontrar_termo(obs: str) -> str | None:
    for termo in termos:
        if termo in obs:
            return termo
    return None

# Cria coluna Acordo com base nos temos definidos
df = df.with_columns(
    pl.when(pl.col('Procedimento está arquivado?') == 'Sim')
    .then(
        pl.col('Observações').map_elements(encontrar_termo, return_dtype=pl.Utf8)
    )
    .otherwise(None)
    .alias('Acordo')
)

df = df.with_columns(pl.col('Acordo').fill_null('Sem acordo firmado'))

# Trata colunas específicas
df = (
    df
    .with_columns([
        # Tratamento da coluna 'Denunciante'
        pl.col('Denunciante')
          .str.replace(
              'CETESB - Agência Ambiental de São Carlos',
              'CETESB',
```

```
    literal=True
)
.str.replace(
    'Câmara Municipal de São José do Rio Pardo\\.',
    'Câmara Municipal de São José do Rio Pardo',
    literal=False
)
.str.replace(
    'De ofício pelo MP\\.',
    'De ofício pelo MP',
    literal=False
)
.str.replace(
    'Djalma Nery, professor e vereador',
    'Djalma Nery (professor e vereador)',
    literal=True
)
.str.replace(
    'GAEMA-PARDO',
    'GAEMA - PARDO',
    literal=True
)
.str.replace(
    'Sérgio Ricardo Pinheiro Nunes, morador do município\\.',
    'Sérgio Ricardo Pinheiro Nunes (morador do município)',
    literal=False
)
.str.replace(
    r'Victor Emanuel Giglio Ferreira \$engenheiro agrônomo\$',
    'Victor Emanuel Giglio Ferreira (Engenheiro Agrônomo)',
    literal=False
)
.str.replace(
    r'Victor Emanuel Giglio Ferreira \$Engenheiro Agrônomo\$ \.',
```

```
        'Victor Emanuel Giglio Ferreira (Engenheiro Agrônomo)',
        literal=False
    )
    .str.replace(
        'Victor Emanuel Giglio Ferreira, engenheiro agrônomo',
        'Victor Emanuel Giglio Ferreira (Engenheiro Agrônomo)',
        literal=True
    )
    .alias('Denunciante'),
# Tratamento da coluna 'Tema'
pl.col('Tema')
    .str.to_lowercase()
    .str.replace(
        'unidades de conservação (lei nº 9985/2000) e flora',
        'unidades de conservação e flora',
        literal=True
    )
    .str.replace(
        'área risco / zoneamento / saneamento - efluentes',
        'área de risco / zoneamento / saneamento - efluentes',
        literal=True
    )
    .str.replace(
        'seaneamento - resíduos',
        'saneamento - resíduos',
        literal=True
    )
    .str.replace(
        'cana de açúcar e poluição atmoférica',
        'cana de açúcar e poluição atmosférica',
        literal=True
    )
    .str.replace(
        'fauna / flora / licenciamento ambiental / patrimônio histórico/cultural (bem
```

```
tombado ou não).',
            'fauna / flora / licenciamento ambiental / patrimônio histórico/cultural (bem
tombado ou não)',
            literal=True
        )
        .str.replace(
            'zoneamento / poluiçao sonora',
            'zoneamento / poluição sonora',
            literal=True
        )
        .str.replace(
            'poluição atmoférica / saneamento - resíduos',
            'poluição atmosférica / saneamento - resíduos',
            literal=True
        )
        .str.replace(
            'poluição atmoférica / saneamento - efluentes',
            'poluição atmosférica / saneamento - efluentes',
            literal=True
        )
        .str.replace(
            'poluição atmoférica',
            'poluição atmosférica',
            literal=True
        )
        .str.replace(
            'procedimento criminais',
            'procedimento criminal',
            literal=True
        )
        .str.replace(
            'saneamento -  efluentes',
            'saneamento - efluentes',
            literal=True
```

```
            )
            .alias('Tema'),
        # Tratamento da coluna 'Houve Participação?'
        pl.col('Houve Participação?')
            .str.replace('Não se aplica.', 'Não se aplica', literal=True)
            .str.replace('Não+M376', 'Não', literal=True)
            .alias('Houve Participação?'),
    ])
)

# Divide a coluna 'Tema' em uma lista de temas
df = df.with_columns([
    pl.col('Tema')
    .str.split(by=' / ', inclusive=True)
    .alias('Temas')
])

# Determina o número máximo de temas
num_cols = df.select(
    pl.col('Temas').list.len().max()
).item()

# Cria novas colunas, uma para cada tema
temas_cols = [
    pl.col('Temas')
    .list.get(n, null_on_oob=True)
    .fill_null('---')
    .alias(f'Tema {n+1}')
    for n in range(num_cols)
]

# Adiciona as novas colunas ao DataFrame
theme_columns = ['Tema 1', 'Tema 2', 'Tema 3']
df = (
```

```
        df.with_columns(temas_cols)
          .drop('Temas')
          .with_columns(
              [pl.col(col).str.strip_chars(' /').alias(col) for col in theme_columns]
          )
    )

    return df


def create_freq_table(df: pl.DataFrame, col: str) -> pl.DataFrame:

    # Calcula frequência absoluta
    freq = (
        df
        .group_by(col)
        .agg(pl.len().alias('Freq. absoluta'))
    )

    # Calcula o total para gerar a freq. relativa
    total = freq['Freq. absoluta'].sum()

    # Adiciona a coluna de freq. relativa em %
    freq = freq.with_columns([
        (pl.col('Freq. absoluta') / total * 100)
        .round(1)
        .alias('Freq. relativa (%)')
    ])

    return freq.sort('Freq. absoluta', descending=True)


def create_freq_table_by_munic(df: pl.DataFrame, col: str) -> pl.DataFrame:
```

```
# Calcula frequência absoluta por município
freq_abs = (
    df
    .group_by(['Município da Promotoria', col])
    .agg(pl.len().alias('Freq. absoluta'))
)

# Calcula frequência relativa por município
freq_rel = (
    freq_abs
    .with_columns(
        (pl.col('Freq. absoluta') /
         pl.col('Freq. absoluta').sum().over('Município da Promotoria') * 100)
        .round(1)
        .alias('Freq. relativa (%)')
    )
)

# Cria dicionário para armazenar tabelas de frequências
tabelas = {}

# Obtém nomes dos municípios
municipios = freq_rel['Município da Promotoria'].unique().to_list()

for municipio in municipios:

    # Filtra por município
    municipio_df = freq_rel.filter(pl.col('Município da Promotoria') == municipio)

    # Descarta a coluna do município e ordena
    municipio_df = (
        municipio_df
        .drop('Município da Promotoria')
        .sort('Freq. absoluta', descending=True)
```

```
        )

        # Armazena no dicionário
        tabelas[municipio] = municipio_df

    return tabelas


def lineplot(df, col_freq, fig_title, title=''):

    # Ordena cronologicamente
    ano = df.sort(by=df.columns[0])

    # Configurações iniciais do gráfico
    fig, ax = plt.subplots(figsize=(8, 5))

    # Obtém dados como numoy arrays para plotar
    index_values = ano[ano.columns[0]].to_numpy()
    freq_values = ano[col_freq].to_numpy()

    # Gráfico de linha com cor personalizada
    ax.plot(index_values, freq_values, color='#253494',
            marker='o', linestyle='-', linewidth=2, markersize=6)

    # Rótulo do eixo x
    ax.set_xlabel('Ano', fontsize=14, fontweight='bold')
    # Formatação dos ticks dos eixos
    ax.tick_params(axis='both', labelsize=12)
    # Definição dos limites do eixo y
    ax.set_ylim(0, 100)

    if col_freq == 'Freq. absoluta':
        # Rótulo do eixo y
        ax.set_ylabel('Quantidade', fontsize=14, fontweight='bold')
```

```
        # Inserção dos valores absolutos em cada ponto da linha
        for i in range(len(ano)):
            abs_freq = ano[col_freq][i]
            ax.text(index_values[i], freq_values[i] + 2,  # ajuste do deslocamento vertical
                    f'{abs_freq}', ha='center', va='bottom', fontsize=12, color='black',
                    bbox=dict(facecolor='white', edgecolor='none',
boxstyle='round,pad=0.2'))
    else:
        # Rótulo do eixo y
        ax.set_ylabel('%', fontsize=14, fontweight='bold')
        # Inserção dos valores absolutos em cada ponto da linha
        for i in range(len(ano)):
            relat_freq = ano[col_freq][i]
            ax.text(index_values[i], freq_values[i] + 2,  # ajuste do deslocamento vertical
                    f'{relat_freq:.1f}%', ha='center', va='bottom', fontsize=12, color='black',
                    bbox=dict(facecolor='white', edgecolor='none',
boxstyle='round,pad=0.2'))

    # Título do gráfico
    ax.set_title(f'Procedimentos por Ano {title}', fontsize=16, fontweight='bold')
    # Grades
    plt.grid(linestyle='--')
    plt.tight_layout()
    # Salva figura
    plt.savefig(fig_title, dpi=300, bbox_inches='tight')
    plt.show()


def lineplots(dfs, col_freqs, palette, fig_title):

    # Configurações iniciais do gráfico
    fig, ax = plt.subplots(figsize=(8, 5))

    for df, col_freq, color in zip(dfs, col_freqs, palette):
```

```
        # Ordem cronológica e conversão para pandas para plotagem
        ano = df.sort(by=df.columns[0]).to_pandas().set_index(df.columns[0])

        # Gráfico de linha com cor personalizada
        ax.plot(ano.index, ano[col_freq], color=color,
                marker='o', linestyle='-', linewidth=2,
                markersize=6, label=col_freq)

        if col_freqs[0] == 'Freq. absoluta':
            # Inserção dos valores em cada ponto da linha
            for i in range(len(ano)):
                valor = ano[col_freq].iloc[i]
                ax.text(ano.index[i], valor + 2,  # ajuste do deslocamento vertical
                        f'{valor}', ha='center', va='bottom', fontsize=12, color='black',
                        bbox=dict(facecolor='white', edgecolor='none',
boxstyle='round,pad=0.2'))
            # Rótulo do eixo y
            ax.set_ylabel('Quantidade', fontsize=14, fontweight='bold')
        else:
            # Inserção dos valores em cada ponto da linha
            for i in range(len(ano)):
                valor = ano[col_freq].iloc[i]
                ax.text(ano.index[i], valor + 2.5,  # ajuste do deslocamento vertical
                        f'{valor:.1f}%', ha='center', va='bottom', fontsize=12, color='black',
                        bbox=dict(facecolor='white', edgecolor='none',
boxstyle='round,pad=0.2'))
            # Rótulo do eixo y
            ax.set_ylabel('%', fontsize=14, fontweight='bold')

    # Rótulo do eixo x
    ax.set_xlabel('Ano', fontsize=14, fontweight='bold')
    # Formatação dos ticks dos eixos
    ax.tick_params(axis='both', labelsize=12)
```

```
    # Definição dos limites do eixo y
    ax.set_ylim(0, 100)

    # Título do gráfico
    ax.set_title('Procedimentos por Ano', fontsize=16, fontweight='bold')
    plt.grid(linestyle='--')
    plt.legend(['São Carlos', 'São José do Rio Pardo'], fontsize=12)
    plt.tight_layout()
    # Salva figura
    plt.savefig(fig_title, dpi=300, bbox_inches='tight')
    plt.show()


def barhplot(df, col, col_freq, palette, add_xlim, title, fig_title):

    # Configurações iniciais do gráfico
    fig, ax = plt.subplots(figsize=(8, 5))

    # Obtém dados como numpy arrays e reverte ordem
    index_values = df[col].to_numpy()[::-1]  # [::-1] para reverter a ordem
    freq_values = df[col_freq].to_numpy()[::-1]  # [::-1] para reverter a ordem

    # Cria gráfico de barras horizontais
    bars = ax.barh(index_values, freq_values, color=palette,
                   edgecolor='black', linewidth=0.5, alpha=0.85)
    ax.tick_params(axis='both', labelsize=12)

    if col_freq == 'Freq. relativa (%)':
        ax.set_xlabel('%', fontsize=14, fontweight='bold')
        ax.set_xlim(0, 100 + add_xlim)
        for i, bar in enumerate(bars):
            relat_freq = freq_values[i]
            width = bar.get_width()
            ax.text(width + 1, bar.get_y() + bar.get_height() / 2,
```

```
                f'{relat_freq:.1f}%', ha='left', va='center', fontsize=12, color='black',
                bbox=dict(facecolor='white', edgecolor='none', boxstyle='round,pad=0.2'))
    else:
        ax.set_xlabel('Quantidade', fontsize=14, fontweight='bold')
        ax.set_xlim(0, max(freq_values) + add_xlim)
        for i, bar in enumerate(bars):
            abs_freq = freq_values[i]
            width = bar.get_width()
            ax.text(width + 2, bar.get_y() + bar.get_height() / 2,
                    f'{abs_freq}', ha='left', va='center', fontsize=12, color='black',
                    bbox=dict(facecolor='white', edgecolor='none', boxstyle='round,pad=0.2'))

    ax.set_title(title, fontsize=16, fontweight='bold')
    plt.grid(linestyle='--')
    plt.tight_layout()
    plt.savefig(fig_title, dpi=300, bbox_inches='tight')
    plt.show()


def barplot(df, col_freq, palette, xlim_plus, title, fig_title):

    # Converte para DataFrame do Pandas e define a primeira coluna como índice
    df_pd = df.to_pandas().set_index(df.columns[0])

    fig, ax = plt.subplots(figsize=(8, 5))
    bars = ax.bar(df_pd.index, df_pd[col_freq], color=palette,
                  edgecolor='black', linewidth=0.5, alpha=0.85)

    # Formatação dos ticks dos eixos
    ax.tick_params(axis='both', labelsize=12)
    # Rotação dos rótulos do eixo x
    ax.set_xticks(range(len(df_pd.index)))
    ax.set_xticklabels(df_pd.index, ha='center')
```

```
    if col_freq == 'Freq. relativa (%)':
        # Rótulo do eixo x
        ax.set_ylabel('%', fontsize=14, fontweight='bold')
        # Definição dos limites do eixo x
        ax.set_ylim(0, 100 + xlim_plus)
        # Inserção dos valores relativos no topo de cada barra
        for i, bar in enumerate(bars):
            relat_freq = df_pd['Freq. relativa (%)'].iloc[i]
            height = bar.get_height()
            ax.text(bar.get_x() + bar.get_width() / 2, height + 1,
                    f'{relat_freq:.1f}%', ha='center', va='bottom', fontsize=12, color='black',
                    bbox=dict(facecolor='white', edgecolor='none',
boxstyle='round,pad=0.2'))
    else:
        # Rótulo do eixo x
        ax.set_ylabel('Quantidade', fontsize=14, fontweight='bold')
        # Definição dos limites do eixo x
        ax.set_ylim(0, max(df_pd['Freq. absoluta']) + xlim_plus)
        # Inserção dos valores absolutos no topo de cada barra
        for i, bar in enumerate(bars):
            abs_freq = df_pd['Freq. absoluta'].iloc[i]
            height = bar.get_height()
            ax.text(bar.get_x() + bar.get_width() / 2, height + 2,
                    f'{abs_freq}', ha='center', va='bottom', fontsize=12, color='black',
                    bbox=dict(facecolor='white', edgecolor='none',
boxstyle='round,pad=0.2'))

    # Título do gráfico
    ax.set_title(title, fontsize=16, fontweight='bold')
    plt.grid(linestyle='--')
    plt.tight_layout()
    # Salva figura
    plt.savefig(fig_title, dpi=300, bbox_inches='tight')
    plt.show()
```

```
def pieplot(palette, df, col, title, fig_title):

    # Configurações iniciais do gráfico
    fig, ax = plt.subplots(figsize=(8, 5))

    # Função para formatar os rótulos com valores absolutos
    def func(pct, allvalues):
        absolute = int(round(pct / 100. * sum(allvalues)))
        return f'{pct:.1f}%\n({absolute})'

    # Converte Polars Series para numpy arrays para plotar
    freq_relativa = df['Freq. relativa (%)'].to_numpy()
    freq_absoluta = df['Freq. absoluta'].to_numpy()
    labels = df[col].to_numpy()

    # Gráfico de setores para frequências relativas
    ax.pie(freq_relativa, labels=labels,
           autopct=lambda pct: func(pct, freq_absoluta),
           startangle=60, colors=palette,
           wedgeprops={'edgecolor': 'black', 'linewidth': 0.3},
           textprops={'fontsize': 12})

    ax.axis('equal')  # Para garantir que o gráfico seja um círculo
    ax.set_title(title, fontsize=16, fontweight='bold')

    # Ajusta o tamanho da fonte dos percentuais
    for text in ax.texts:
        text.set_fontsize(12)

    plt.tight_layout()
    plt.savefig(fig_title, dpi=300, bbox_inches='tight')
    plt.show()
```

```
# Estabelece estilo padronizado para os gráficos
sns.set_style('whitegrid')
plt.rcParams['font.family'] = 'Liberation Sans'
plt.rcParams['font.sans-serif'] = 'Liberation Sans'

# Padroniza cores
temas_palette = ('#f7fbff','#deebf7','#c6dbef','#9ecae1','skyblue',
                 '#6baed6','#4292c6','#2171b5','#08519c','#08306b')
promotoria_palette = ('#bae4bc','#7bccc4','#2b8cbe')
municipio_fato_palette = ('#c6dbef','#6baed6','#08519c')
virou_ic_palette = ('#bae4bc','#2b8cbe')
ajuizou_acp_palette = ('#bdc9e1','#0570b0', '#f1eef6')
participação_palette = ('#bdd7e7','#2171b5','#eff3ff')
acordo_palette = ('lightgray', '#ece2f0','#a6bddb','#1c9099')
tipo_palette=('#b1d5e3', '#3288bd')
municipio_promotoria_palette = ('#2c7fb8', '#41b6c4')
arquivado_palette = ('#67a9cf', '#d0d1e6')

# Define constantes
FILE_PATH = 'Planilha de ICs.xlsx'
MUNICS = ['São Carlos', 'São José do Rio Pardo']
EXCLUDE_COLUMNS = {'Número do Inquérito', 'Assunto', 'Data de Recebimento da
Denúncia', 'Peculiaridades', 'Observações'}
EXCLUDE_COLUMNS_MUNIC  = EXCLUDE_COLUMNS.union({
    'Município da Promotoria',
    'Município do Fato'
})

if __name__ == "__main__":

    dados = clean_data(file_path=FILE_PATH)
    dados.write_excel('dados_tratados.xlsx')
    print(dados)
```

```
    for column in dados.columns:

        if column in EXCLUDE_COLUMNS or column.startswith('Tema'):
            continue

        freq_table = create_freq_table(df=dados, col=column)

        if column == 'Ano':
            freq_table = freq_table.sort('Ano').with_columns(
                (pl.col('Freq. absoluta').pct_change() * 100).round(1).alias('Variação (%)')
            )

        print('\nDistribuição de frequências geral:\n')
        print(freq_table)

        if column in EXCLUDE_COLUMNS_MUNIC or column.startswith('Tema'):
            continue

        for MUNIC in MUNICS:
            freq_table_munic = create_freq_table_by_munic(df=dados, col=column)

            if column == 'Ano':
                freq_table_munic[MUNIC] =
freq_table_munic[MUNIC].sort('Ano').with_columns(
                    (pl.col('Freq. absoluta').pct_change() * 100).round(1).alias('Variação
(%)')
                )

            print(f'\nDistribuição de frequências para o município de {MUNIC}:\n')
            print(freq_table_munic[MUNIC])

    # Une colunas e calcula as distribuições de frequência [ TEMA ]
    temas = (
        dados
```

```
        .select(['Tema 1', 'Tema 2', 'Tema 3', 'Tema 4'])
        .unpivot(on=['Tema 1', 'Tema 2', 'Tema 3', 'Tema 4'])
        .filter(pl.col('value') != '---')
        .group_by('value')
        .agg(pl.len().alias('Freq. absoluta'))
        .sort('Freq. absoluta', descending=True)
        .with_columns(
            (pl.col('Freq. absoluta') / dados.height * 100)
            .round(1).alias('Freq. relativa (%)'),
            pl.col('value').str.to_uppercase().str.slice(0, 1) +
pl.col('value').str.to_lowercase().str.slice(1, None).alias('value')
        )
        .rename({'value': 'Tema'})
    )

    temas.write_excel('temas.xlsx')
    print('\nDistribuição de frequências geral:\n')
    print(temas)
    print()

    # 10 primeiros temas
    top_temas = (
        temas.sort('Freq. absoluta', descending=True)
        .head(10)
        .select(['Tema', 'Freq. absoluta', 'Freq. relativa (%)'])
    )

    # Gráficos de colunas [ freq. absoluta - TEMA ]
    barhplot(
        df=top_temas,
        col='Tema',
        col_freq='Freq. absoluta',
        palette=temas_palette,
        add_xlim=165-153,
```

```
    title='Tema',
    fig_title='tema_abs.jpg'
)

# Gráficos de colunas [ freq. relativa - TEMA ]
barhplot(
    df=top_temas,
    col='Tema',
    col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=temas_palette,
    add_xlim=0,
    title='Tema',
    fig_title='tema_relat.jpg'
)

# Agrupa por município e calcula as distribuições de frequência [ TEMA ]
temas_munic = (
    dados
    .select(['Município da Promotoria', 'Tema 1', 'Tema 2', 'Tema 3', 'Tema 4'])
    .unpivot(
        index=['Município da Promotoria'],
        on=['Tema 1', 'Tema 2', 'Tema 3', 'Tema 4'],
        variable_name='Tema_n',
        value_name='Tema'
    )
    .filter(pl.col('Tema') != '---')
    .group_by(['Município da Promotoria', 'Tema'])
    .agg(
        pl.len().alias('Freq. absoluta')
    )
    .with_columns(
        (pl.col('Freq. absoluta') /
         pl.col('Freq. absoluta').sum().over('Município da Promotoria') * 100
        ).round(1).alias('Freq. relativa (%)'),
```

```
            pl.col('Tema').str.to_uppercase().str.slice(0, 1) +
pl.col('Tema').str.to_lowercase().str.slice(1, None).alias('Tema')
        )
        .sort(['Município da Promotoria', 'Freq. absoluta'], descending=[False, True])
    )

    # Divide por município
    for MUNIC, df in zip(MUNICS, temas_munic.partition_by('Município da
Promotoria', as_dict=True).values()):
        print(f'\nDistribuição de frequências para o município de {MUNIC}:\n')
        print(df.drop('Município da Promotoria'))

    print()

    temas_munic_sc, temas_munic_sjrp = temas_munic.partition_by('Município da
Promotoria', as_dict=True).values()
    temas_munic_sc.write_excel('temas_munic_sc.xlsx')
    temas_munic_sjrp.write_excel('temas_munic_sjrp.xlsx')

    # 10 primeiros temas
    top_temas_munic_sc = (
        temas_munic_sc.sort('Freq. absoluta', descending=True)
        .head(10)
        .select(['Tema', 'Freq. absoluta', 'Freq. relativa (%)'])
    )

    top_temas_munic_sjrp = (
        temas_munic_sjrp.sort('Freq. absoluta', descending=True)
        .head(10)
        .select(['Tema', 'Freq. absoluta', 'Freq. relativa (%)'])
    )

    # Gráficos de colunas [ freq. absoluta - TEMA ]
    barhplot(
```

```
    df=top_temas_munic_sc,
    col='Tema',
    col_freq='Freq. absoluta',
    palette=temas_palette,
    add_xlim=160-148,
    title='Tema - São Carlos',
    fig_title='tema_abs_sc.jpg'
)

barhplot(
    df=top_temas_munic_sjrp,
    col='Tema',
    col_freq='Freq. absoluta',
    palette=temas_palette,
    add_xlim=24-6,
    title='Tema - São José do Rio Pardo',
    fig_title='tema_abs_sjrp.jpg'
)

# Gráficos de colunas [ freq. relativa - TEMA ]
barhplot(
    df=top_temas_munic_sc,
    col='Tema',
    col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=temas_palette,
    add_xlim=0,
    title='Tema - São Carlos',
    fig_title='tema_relat_sc.jpg'
)

barhplot(
    df=top_temas_munic_sjrp,
    col='Tema',
    col_freq='Freq. relativa (%)',
```

```
        palette=temas_palette,
        add_xlim=0,
        title='Tema - São José do Rio Pardo',
        fig_title='tema_relat_sjrp.jpg'
    )

    # Contagem de procedimentos arquivados
    n_arquivados = dados.filter(pl.col('Procedimento está arquivado?') ==
'Sim').shape[0]
    n_arquivados_sc = dados.filter((pl.col('Procedimento está arquivado?') == 'Sim') &
(pl.col('Município da Promotoria') == 'São Carlos')).shape[0]
    n_arquivados_sjrp = dados.filter((pl.col('Procedimento está arquivado?') == 'Sim')
& (pl.col('Município da Promotoria') == 'São José do Rio Pardo')).shape[0]

    # Contagem de acordos
    n_acordos = dados.select(pl.col('Acordo')).count().item()
    n_acordos_sc = (
        dados
        .filter(pl.col('Município da Promotoria') == 'São Carlos')
        .select(pl.col('Acordo'))
        .count()
        .item()
    )
    n_acordos_sjrp = (
        dados
        .filter(pl.col('Município da Promotoria') == 'São José do Rio Pardo')
        .select(pl.col('Acordo'))
        .count()
        .item()
    )

    # Cálculo das porcentagens
    pct_arquivados_acordo = round((n_acordos / n_arquivados) * 100, 2) if
n_arquivados > 0 else 0
```

```
    pct_arquivados_acordo_sc = round((n_acordos_sc / n_arquivados_sc) * 100, 2) if
n_arquivados_sc > 0 else 0
    pct_arquivados_acordo_sjrp = round((n_acordos_sjrp / n_arquivados_sjrp) * 100,
2) if n_arquivados_sjrp > 0 else 0

    # Impressão dos resultados
    print()
    print('Acordos firmados:\n')
    print(f'- {n_acordos} dos {n_arquivados} procedimentos arquivados tiveram acordo
(aproximadamente {pct_arquivados_acordo}%).')
    print(f'- {n_acordos_sc} dos {n_arquivados_sc} procedimentos arquivados em São
Carlos tiveram acordo (aproximadamente {pct_arquivados_acordo_sc}%).')
    print(f'- {n_acordos_sjrp} dos {n_arquivados_sjrp} procedimentos arquivados em
São José do Rio Pardo tiveram acordo (aproximadamente
{pct_arquivados_acordo_sjrp}%).')
    print()

    # Distribuição de frequências [ ANO ]
    ano = create_freq_table(df=dados, col='Ano')
    ano_munics = create_freq_table_by_munic(df=dados, col='Ano')

    (
        ano
        .sort('Ano').with_columns(
            (pl.col('Freq. absoluta').pct_change() * 100).round(1).alias('Variação (%)')
        ).write_excel('ano.xlsx')
    )

    (
        ano_munics['São Carlos']
        .sort('Ano').with_columns(
            (pl.col('Freq. absoluta').pct_change() * 100).round(1).alias('Variação (%)')
        ).write_excel('ano_sc.xlsx')
    )
```

```
    (
        ano_munics['São José do Rio Pardo']
        .sort('Ano').with_columns(
            (pl.col('Freq. absoluta').pct_change() * 100).round(1).alias('Variação (%)')
        ).write_excel('ano_sjrp.xlsx')
    )

    # Gráficos de linhas [ freq. absoluta - ANO ]
    lineplot(df=ano, col_freq='Freq. absoluta', fig_title='ano_abs.jpg')
    lineplot(df=ano_munics['São Carlos'], col_freq='Freq. absoluta', title = '- São
Carlos', fig_title='ano_sc_abs.jpg')
    lineplot(df=ano_munics['São José do Rio Pardo'], col_freq='Freq. absoluta', title =
'- São José do Rio Pardo', fig_title='ano_sjrp_abs.jpg')
    lineplots(
        [ano_munics['São Carlos'], ano_munics['São José do Rio Pardo']],
        ['Freq. absoluta', 'Freq. absoluta'], palette=['#2c7fb8', '#7fcdbb'],
        fig_title='ano_abs_munics.jpg'
    )

    # Gráficos de linhas [ freq. relativa - ANO ]
    lineplot(df=ano, col_freq='Freq. relativa (%)', fig_title='ano_relat.jpg')
    lineplot(df=ano_munics['São Carlos'], col_freq='Freq. relativa (%)', title = '- São
Carlos', fig_title='ano_sc_relat.jpg')
    lineplot(df=ano_munics['São José do Rio Pardo'], col_freq='Freq. relativa (%)', title
= '- São José do Rio Pardo', fig_title='ano_sjrp_relat.jpg')
    lineplots(
        [ano_munics['São Carlos'], ano_munics['São José do Rio Pardo']],
        ['Freq. relativa (%)', 'Freq. relativa (%)'], palette=['#2c7fb8', '#7fcdbb'],
        fig_title='ano_relat_munics.jpg'
    )

    # Distribuição de frequências [ Origem da "Denúncia" ]
    denuncia = create_freq_table(df=dados, col='Origem da "Denúncia"')
```

```
    denuncia_munics = create_freq_table_by_munic(df=dados, col='Origem da
"Denúncia"')

    denuncia.write_excel('denuncia.xlsx')
    denuncia_munics['São Carlos'].write_excel('denuncia_munics_sc.xlsx')
    denuncia_munics['São José do Rio
Pardo'].write_excel('denuncia_munics_sjrp.xlsx')

    # Gráficos de colunas [ freq. absoluta - Origem da "Denúncia" ]
    barhplot(
        df=denuncia,
        col='Origem da "Denúncia"',
        col_freq='Freq. absoluta',
        palette=['#7fcdbb','#41b6c4','#2c7fb8','#253494'],
        add_xlim=400-367,
        title='Origem da "Denúncia"',
        fig_title='denuncia_abs.jpg'
    )

    barhplot(
        df=denuncia_munics['São Carlos'],
        col='Origem da "Denúncia"',
        col_freq='Freq. absoluta',
        palette=['#7fcdbb','#41b6c4','#2c7fb8','#253494'],
        add_xlim=400-338,
        title='Origem da "Denúncia" - São Carlos',
        fig_title='denuncia_munics_sc_abs.jpg'
    )

    barhplot(
        df=denuncia_munics['São José do Rio Pardo'],
        col='Origem da "Denúncia"',
        col_freq='Freq. absoluta',
        palette=['#2c7fb8','#253494'],
```

```
    add_xlim=35-29,
    title='Origem da "Denúncia" - São José do Rio Pardo',
    fig_title='denuncia_munics_sjrp_abs.jpg'
)

# Gráficos de colunas [ freq. relativa - Origem da "Denúncia" ]
barhplot(
    df=denuncia,
    col='Origem da "Denúncia"',
    col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=['#7fcdbb','#41b6c4','#2c7fb8','#253494'],
    add_xlim=5,
    title='Origem da "Denúncia"',
    fig_title='denuncia_relat.jpg'
)

barhplot(
    df=denuncia_munics['São Carlos'],
    col='Origem da "Denúncia"',
    col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=['#7fcdbb','#41b6c4','#2c7fb8','#253494'],
    add_xlim=5,
    title='Origem da "Denúncia" - São Carlos',
    fig_title='denuncia_munics_sc_relat.jpg'
)

barhplot(
    df=denuncia_munics['São José do Rio Pardo'],
    col='Origem da "Denúncia"',
    col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=['#2c7fb8','#253494'],
    add_xlim=10,
    title='Origem da "Denúncia" - São José do Rio Pardo',
    fig_title='denuncia_munics_sjrp_relat.jpg'
```

```
)

# Distribuição de frequências [ Promotoria Responsável ]
promotoria = create_freq_table(df=dados, col='Promotoria Responsável')
promotoria.write_excel('promotoria.xlsx')

# Gráficos de colunas [ freq. absoluta - Promotoria Responsável]
barhplot(
    df=promotoria,
    col='Promotoria Responsável',
    col_freq='Freq. absoluta',
    palette=promotoria_palette,
    add_xlim=220-203,
    title='Promotoria Responsável',
    fig_title='promotoria_abs.jpg'
)

# Gráficos de colunas [ freq. relativa - Promotoria Responsável ]
barhplot(
    df=promotoria,
    col='Promotoria Responsável',
    col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=promotoria_palette,
    add_xlim=0,
    title='Promotoria Responsável',
    fig_title='promotoria_relat.jpg'
)

# Distribuição de frequências [ Município do Fato ]
municipio_fato = create_freq_table(df=dados, col='Município do Fato')
municipio_fato.write_excel('municipio_fato.xlsx')

# Frequência absoluta
barplot(df=municipio_fato, col_freq='Freq. absoluta',
```

```
            palette=municipio_fato_palette,
            xlim_plus=400-367, title='Município do Fato',
            fig_title='municipio_fato_abs.jpg')

# Frequência relativa
barplot(df=municipio_fato, col_freq='Freq. relativa (%)',
            palette=municipio_fato_palette,
            xlim_plus=0, title='Município do Fato',
            fig_title='municipio_fato_relat.jpg')

# Distribuição de frequências [ Virou Inquérito? ]
virou_ic = create_freq_table(df=dados, col='Virou Inquérito?')
virou_ic_munics = create_freq_table_by_munic(df=dados, col='Virou Inquérito?')

virou_ic.write_excel('virou_ic.xlsx')
virou_ic_munics['São Carlos'].write_excel('virou_ic_munics_sc.xlsx')
virou_ic_munics['São José do Rio Pardo'].write_excel('virou_ic_munics_sjrp.xlsx')

# Frequência absoluta
barplot(
    df=virou_ic, col_freq='Freq. absoluta',
    palette=virou_ic_palette,
    xlim_plus=300-269, title='Virou Inquérito?',
    fig_title='virou_ic_abs.jpg'
)

barplot(
    df=virou_ic_munics['São Carlos'], col_freq='Freq. absoluta',
    palette=virou_ic_palette,
    xlim_plus=300-256, title='Virou Inquérito? – São Carlos',
    fig_title='virou_ic_sc_abs.jpg'
)

barplot(
```

```
    df=virou_ic_munics['São José do Rio Pardo'], col_freq='Freq. absoluta',
    palette=('#2b8cbe', '#bae4bc'),
    xlim_plus=23-17, title='Virou Inquérito? – São José do Rio Pardo',
    fig_title='virou_ic_sjrpc_abs.jpg'
)

# Frequência relativa
barplot(
    df=virou_ic, col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=virou_ic_palette,
    xlim_plus=0, title='Virou Inquérito?',
    fig_title='virou_ic_relat.jpg'
)

barplot(
    df=virou_ic_munics['São Carlos'], col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=virou_ic_palette,
    xlim_plus=0, title='Virou Inquérito? – São Carlos',
    fig_title='virou_ic_sc_relat.jpg'
)

barplot(
    df=virou_ic_munics['São José do Rio Pardo'], col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=('#2b8cbe', '#bae4bc'),
    xlim_plus=0, title='Virou Inquérito? – São José do Rio Pardo',
    fig_title='virou_ic_sjrpc_relat.jpg'
)

# Distribuição de frequências [ Ajuizou ACP? ]
ajuizou_acp = create_freq_table(df=dados, col='Ajuizou ACP?')
ajuizou_acp_munics = create_freq_table_by_munic(df=dados, col='Ajuizou ACP?')

ajuizou_acp.write_excel('ajuizou_acp.xlsx')
ajuizou_acp_munics['São Carlos'].write_excel('ajuizou_acp_munics_sc.xlsx')
```

```
    ajuizou_acp_munics['São José do Rio
Pardo'].write_excel('ajuizou_acp_munics_sjrp.xlsx')

    # Frequência absoluta
    barplot(
        df=ajuizou_acp, col_freq='Freq. absoluta',
        palette=ajuizou_acp_palette,
        xlim_plus=420-388, title='Ajuizou ACP?',
        fig_title='ajuizou_acp_abs.jpg'
    )

    barplot(
        df=ajuizou_acp_munics['São Carlos'], col_freq='Freq. absoluta',
        palette=ajuizou_acp_palette,
        xlim_plus=400-362, title='Ajuizou ACP? – São Carlos',
        fig_title='ajuizou_acp_sc_abs.jpg'
    )

    barplot(
        df=ajuizou_acp_munics['São José do Rio Pardo'], col_freq='Freq. absoluta',
        palette=ajuizou_acp_palette,
        xlim_plus=32-26, title='Ajuizou ACP? – São José do Rio Pardo',
        fig_title='ajuizou_acp_sjrpc_abs.jpg'
    )

    # Frequência relativa
    barplot(
        df=ajuizou_acp, col_freq='Freq. relativa (%)',
        palette=ajuizou_acp_palette,
        xlim_plus=0, title='Ajuizou ACP?',
        fig_title='ajuizou_acp_relat.jpg'
    )

    barplot(
```

```
    df=ajuizou_acp_munics['São Carlos'], col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=ajuizou_acp_palette,
    xlim_plus=0, title='Ajuizou ACP? – São Carlos',
    fig_title='ajuizou_acp_sc_relat.jpg'
  )

  barplot(
    df=ajuizou_acp_munics['São José do Rio Pardo'], col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=ajuizou_acp_palette,
    xlim_plus=0, title='Ajuizou ACP? – São José do Rio Pardo',
    fig_title='ajuizou_acp_sjrpc_relat.jpg'
  )

  # Distribuição de frequências [ Houve Participação? ]
  participação = create_freq_table(df=dados, col='Houve Participação?')
  participação_munics = create_freq_table_by_munic(df=dados, col='Houve
Participação?')

  participação.write_excel('participação.xlsx')
  participação_munics['São Carlos'].write_excel('participação_munics_sc.xlsx')
  participação_munics['São José do Rio
Pardo'].write_excel('participação_munics_sjrp.xlsx')

  # Frequência absoluta
  barplot(
    df=participação, col_freq='Freq. absoluta',
    palette=participação_palette,
    xlim_plus=300-271, title='Houve Participação?',
    fig_title='participação_abs.jpg'
  )

  barplot(
    df=participação_munics['São Carlos'], col_freq='Freq. absoluta',
    palette=participação_palette,
```

```
    xlim_plus=300-258, title='Houve Participação? – São Carlos',
    fig_title='participação_sc_abs.jpg'
)

barplot(
    df=participação_munics['São José do Rio Pardo'], col_freq='Freq. absoluta',
    palette=('#2171b5', '#bdd7e7'),
    xlim_plus=23-17, title='Houve Participação? – São José do Rio Pardo',
    fig_title='participação_sjrpc_abs.jpg'
)

# Frequência relativa
barplot(
    df=participação, col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=participação_palette,
    xlim_plus=0, title='Houve Participação?',
    fig_title='participação_relat.jpg'
)

barplot(
    df=participação_munics['São Carlos'], col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=participação_palette,
    xlim_plus=0, title='Houve Participação? – São Carlos',
    fig_title='participação_sc_relat.jpg'
)

barplot(
    df=participação_munics['São José do Rio Pardo'], col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=('#2171b5', '#bdd7e7'),
    xlim_plus=0, title='Houve Participação? – São José do Rio Pardo',
    fig_title='participação_sjrpc_relat.jpg'
)

# Distribuição de frequências [ Acordo ]
```

```
acordo = create_freq_table(df=dados, col='Acordo')
acordo_munics = create_freq_table_by_munic(df=dados, col='Acordo')

acordo.write_excel('acordo.xlsx')
acordo_munics['São Carlos'].write_excel('acordo_munics_sc.xlsx')
acordo_munics['São José do Rio Pardo'].write_excel('acordo_munics_sjrp.xlsx')

# Frequência absoluta
barplot(
    df=acordo, col_freq='Freq. absoluta',
    palette=acordo_palette,
    xlim_plus=23-19, title='Acordo',
    fig_title='acordo_abs.jpg'
)

barplot(
    df=acordo_munics['São Carlos'], col_freq='Freq. absoluta',
    palette=('lightgray','#a6bddb','#ece2f0','#1c9099'),
    xlim_plus=23-19, title='Acordo – São Carlos',
    fig_title='acordo_sc_abs.jpg'
)

barplot(
    df=acordo_munics['São José do Rio Pardo'], col_freq='Freq. absoluta',
    palette=('lightgray', '#1c9099'),
    xlim_plus=23-17, title='Acordo – São José do Rio Pardo',
    fig_title='acordo_sjrpc_abs.jpg'
)

# Frequência relativa
barplot(
    df=acordo, col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=acordo_palette,
    xlim_plus=0, title='Acordo',
```

```
    fig_title='acordo_relat.jpg'
)

barplot(
    df=acordo_munics['São Carlos'], col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=('lightgray','#a6bddb','#ece2f0','#1c9099'),
    xlim_plus=0, title='Acordo – São Carlos',
    fig_title='acordo_sc_relat.jpg'
)

barplot(
    df=acordo_munics['São José do Rio Pardo'], col_freq='Freq. relativa (%)',
    palette=('lightgray', '#1c9099'),
    xlim_plus=0, title='Acordo – São José do Rio Pardo',
    fig_title='acordo_sjrpc_relat.jpg'
)

# Distribuição de frequências [ Tipo de Procedimento ]
tipo = create_freq_table(df=dados, col='Tipo de Procedimento')
tipo_munics = create_freq_table_by_munic(df=dados, col='Tipo de Procedimento')

tipo.write_excel('tipo.xlsx')
tipo_munics['São Carlos'].write_excel('tipo_munics_sc.xlsx')
tipo_munics['São José do Rio Pardo'].write_excel('tipo_munics_sjrp.xlsx')

pieplot(
    df=tipo,
    col='Tipo de Procedimento',
    palette=tipo_palette,
    title='Tipos de Procedimentos', fig_title='tipo.jpg'
)

pieplot(
    df=tipo_munics['São Carlos'],
```

```
        col='Tipo de Procedimento',
        palette=tipo_palette,
        title='Tipos de Procedimentos - São Carlos', fig_title='tipo_sc.jpg'
    )

    pieplot(
        df=tipo_munics['São José do Rio Pardo'],
        col='Tipo de Procedimento',
        palette=('#3288bd', '#b1d5e3'),
        title='Tipos de Procedimentos - São José do Rio Pardo', fig_title='tipo_sjrp.jpg'
    )

    # Distribuição de frequências [ Município da Promotoria ]
    municipio_promotoria = create_freq_table(df=dados, col='Município da
Promotoria')
    municipio_promotoria.write_excel('municipio_promotoria.xlsx')

    pieplot(
        df=municipio_promotoria,
        col='Município da Promotoria',
        palette=municipio_promotoria_palette,
        title='Município da Promotoria', fig_title='municipio_promotoria.jpg'
    )

    # Distribuição de frequências [ Procedimento está arquivado? ]
    arquivado = create_freq_table(df=dados, col='Procedimento está arquivado?')
    arquivado_munics = create_freq_table_by_munic(df=dados, col='Procedimento
está arquivado?')

    arquivado.write_excel('arquivado.xlsx')
    arquivado_munics['São Carlos'].write_excel('arquivado_munics_sc.xlsx')
    arquivado_munics['São José do Rio
Pardo'].write_excel('arquivado_munics_sjrp.xlsx')
```

```
    pieplot(
        df=arquivado,
        col='Procedimento está arquivado?',
        palette=arquivado_palette,
        title='Procedimento está arquivado?', fig_title='arquivado.jpg'
    )

    pieplot(
        df=arquivado_munics['São Carlos'],
        col='Procedimento está arquivado?',
        palette=arquivado_palette,
        title='Procedimento está arquivado? - São Carlos', fig_title='arquivado_sc.jpg'
    )

    pieplot(
        df=arquivado_munics['São José do Rio Pardo'],
        col='Procedimento está arquivado?',
        palette=arquivado_palette,
        title='Procedimento está arquivado? - São José do Rio Pardo',
fig_title='arquivado_sjrp.jpg'
    )
```