

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

**DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E
SOCIOAMBIENTALISMO II**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jerônimo Siqueira Tybusch; Livia Gaigher Bosio Campello; Marcia Andrea Bühring; Márcia Fernanda Ribeiro de Oliveira. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-227-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO II

Apresentação

Temos a satisfação de apresentar a publicação dos artigos aprovados e devidamente apresentados no GT 4: DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO II, durante o XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS-PORTUGAL – Direito 3D Law, congregando temas relevantes e atuais que representam a qualidade, seriedade e profundidade da pesquisa produzida nos Programas de Pós-Graduação em Direito, agregando docentes e discentes de várias regiões do Brasil e de outros países.

Para tanto, o 1º trabalho, intitulado: RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NO QUE CON CERNE AO DESCARTE DE LIXO ELETRÔNICO: UMA ANÁLISE AXIOLÓGICA DA DICOTOMIA DA PROPRIEDADE PRIVADA E DA OBRIGATORIEDADE DA LOGÍSTICA REVERSA de Rita de Cássia da Silva, Elcio Nacur Rezende e Vinícius Jose Marques Gontijo, analisou se a obrigatoriedade da logística reversa de lixo eletrônico, prevista na Política Nacional de Resíduos Sólidos, configura limitação excessiva ao direito de propriedade ou se harmoniza com sua função socioambiental.

O 2º trabalho: A REGULAÇÃO DO MERCADO DE CARBONO NO BRASIL E A CRIAÇÃO DE “CRÉDITOS FANTASMAS” de Gustavo Anjos Miró e Gustavo Azzolini Cordoni, examinou a real eficácia do Mercado de Carbono no Brasil e no mundo, apresentando o problema dos créditos fantasmas.

Na sequência o 3º trabalho sobre: AVANÇOS E FRAGILIDADES DA LEI DOS BIOINSUMOS Nº 15.070/2024 NO CONTEXTO DA BIOECONOMIA E DA

normativo, econômico e civilizatório de reorganização estrutural dos modelos de desenvolvimento.

O 5º trabalho sobre: METAFÍSICA E PROGRESSO: O PAPEL DA RESPONSABILIDADE ONTOLÓGICA NA SUPERAÇÃO DA CRISE CLIMÁTICA de Maria Claudia da Silva Antunes De Souza e Josemar Sidinei Soares, analisou a concepção moderna de progresso, demonstrando suas implicações na emergência da crise climática, e propôs fundamentos ontológicos para uma ética capaz de enfrentar os desafios do Antropoceno.

E dessa forma, o 6º trabalho sobre: MERCADO DE CARBONO NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA: DESAFIOS DA LEI Nº 15.042/24 (SBCE) de Marcia Andrea Bühring e Flávia Paesi Avila, analisou o funcionamento e dos desafios enfrentados por esse mercado, com ênfase na realidade brasileira e em comparação com o modelo da União Europeia.

Pôr conseguinte, o 7º trabalho sobre: RASTREABILIDADE, SUSTENTABILIDADE E BEM-ESTAR ANIMAL: ESTUDO DE CASO DO ESTADO DO PARÁ-BRASIL, de Marcia Andrea Bühring e Victoria Coutinho Dutra, analisou a contribuição jurídica da rastreabilidade bovina para a efetivação da sustentabilidade e do bem-estar animal na pecuária brasileira, com ênfase na legislação ambiental e no Decreto Estadual nº 3.533/2023, que instituiu o Sistema de Rastreabilidade Bovídea Individual do Pará (SRBIPA).

Assim, o 8º trabalho sobre: ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 2.159/2021 SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO de José Claudio Junqueira Ribeiro e Olívia Da Paz Viana, analisou as implicações jurídicas e ambientais do Projeto de Lei nº 2.159/2021, que propõe alterações significativas no marco regulatório do licenciamento ambiental brasileiro.

Na sequência, o 9º trabalho sobre: PEGADA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DA REGIÃO

Alendes de Souza, Micheli Capuano Irigaray, e João Hélio Ferreira Pes, que abordou a relação entre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e os desafios do Brasil no cumprimento da Agenda 2030 da ONU.

Já o 11º trabalho, sobre: REFLORESTAMENTO ECOLÓGICO E OS DESAFIOS DE SUA EFETIVAÇÃO COMO PRÁTICA DE JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL NO BRASIL de Kelley Cristina Fernandes de Souza, Luciane Lemes Ferreira Peixoto e Geraldo Magela Silva, analisou os fatores que dificultam a implementação do reflorestamento ecológico como prática de justiça socioambiental, destacando os entraves legais e institucionais, e propondo alternativas com base em uma governança socioambiental inclusiva e territorializada.

Por fim, o 12º trabalho sobre: ANÁLISE DAS OCORRÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS INQUÉRITOS CIVIS AMBIENTAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO de Carolina Ribeiro Endres, Isabel Cristina Nunes de Sousa e Celso Maran De Oliveira, analisou a incorporação de mecanismos de participação social nos inquéritos civis ambientais conduzidos pelo MP/São Paulo no município de São Carlos entre 2016 e 2023.

Desejamos a todas e todos uma excelente leitura!

Setembro/2025

Coordenadores:

Jerônimo Siqueira Tybusch - Universidade Federal de Santa Maria

Livia Gaigher Bosio Campello - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Marcia Andrea Bühring - PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

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

**Carolina Ribeiro Endres
Isabel Cristina Nunes de Sousa
Celso Maran De Oliveira**

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. Adotouse uma abordagem mista (quantitativa e qualitativa), 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/Resumen/Résumé

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/Palabras-claves/Mots-clés: 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 (Pogrebinski, 2011) dos procedimentos ministeriais (ou seja, o grau de profundidade e qualidade com que um mecanismo de participação efetivamente integra as vozes cidadãos 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 (Pogrebinski, 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 Cíveis 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 Escuzú (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 cíveis 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).

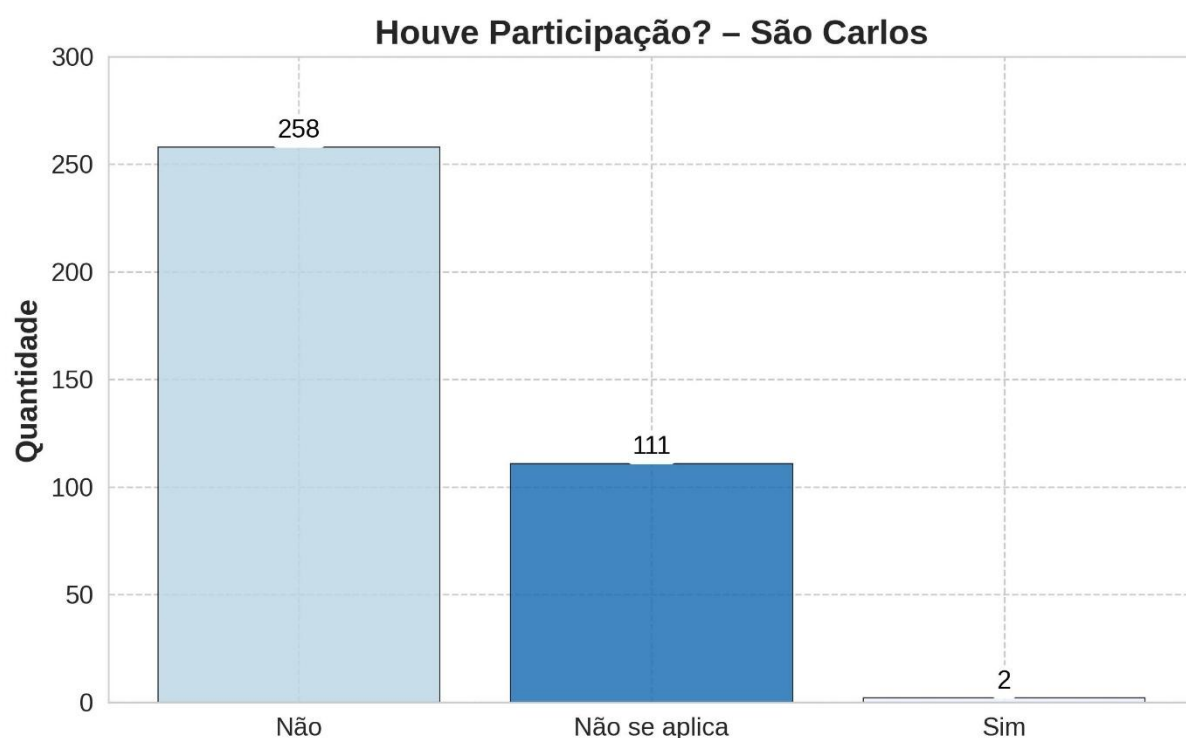
Para análise, combinaram-se duas vertentes metodológicas. A primeira empregou a análise de conteúdo (Bardin, 2016), com o propósito de identificar padrões temáticos e a presença ou ausência de práticas participativas nos documentos. A segunda vertente utilizou estatística descritiva, implementada em 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 cidadã¹, 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).

¹ 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.

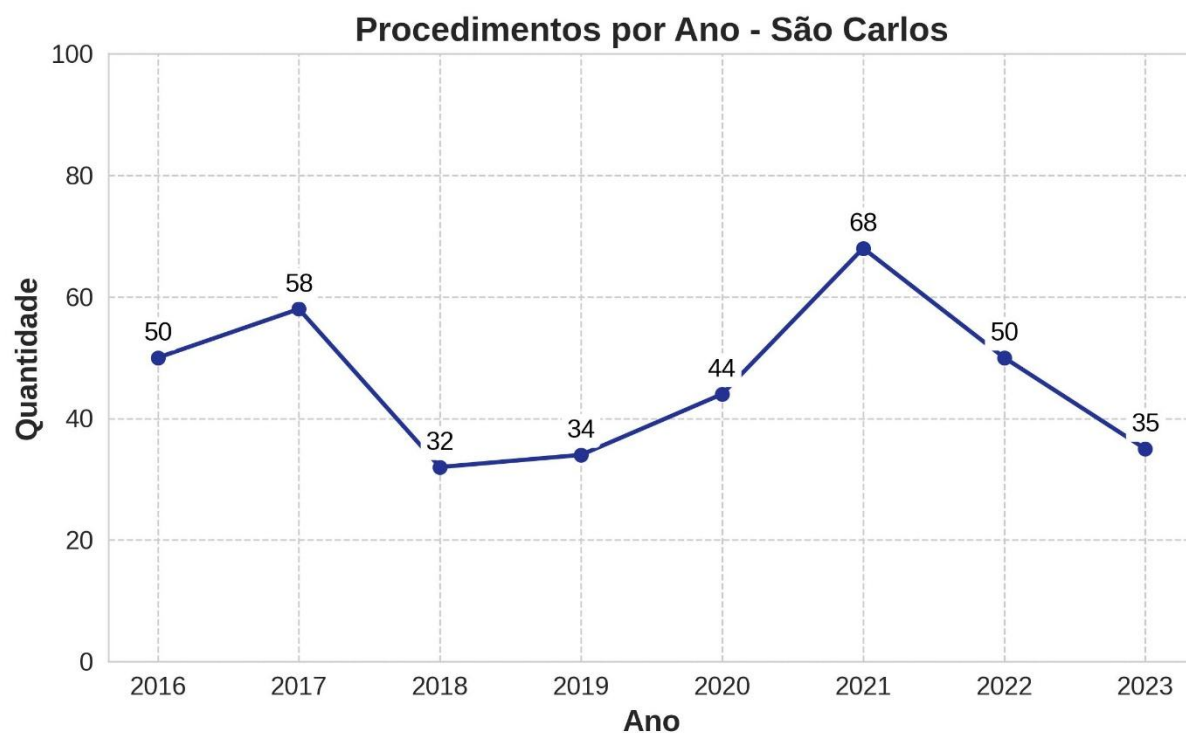
Figura 1 – Participação popular nos inquéritos civis ambientais instaurados município de São Carlos-SP, no período de 2016 a 2023.



Fonte: Elaboração própria (2025).

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.

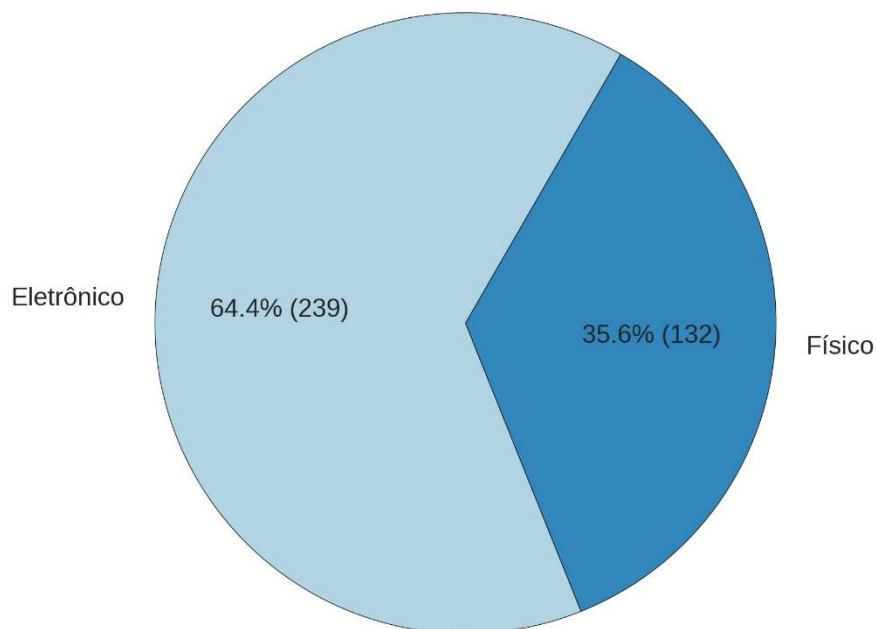


Fonte: Elaboração própria (2025).

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.

Tipos de Procedimentos – São Carlos



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 (Pogrebinski, 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 audiência pública no âmbito do inquérito, ocasião em que representantes da mencionada concessionária ferroviária, peritos municipais, lideranças comunitárias e moradores puderam expor argumentos e contrapor laudos técnicos, 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 cidadãos, 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 (Pogrebinski, 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 audiência pública interna 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 exhibe 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, audiências, 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, audiência interna 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 Cíveis 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 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.