

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

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA**

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 Napolini - 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

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Emília Rita Bragança da Silva Ferreira; Eneá De Stutz E Almeida; Gina Vidal Marcilio Pompeu. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-228-5

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

Tema: Direito 3D Law

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

CDU: 34



XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA

Apresentação

Apresentação

No período de 10 a 12 de setembro de 2025, ocorreu no Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (IPCA), em Barcelos, o XIV Encontro Internacional do Conpedi que reuniu pesquisadores da melhor estirpe de todos os estados brasileiros, assim como pesquisadores e professores portugueses. O tema central adotado pelo encontro tinha como parâmetro o “Direito 3D Law”, em referência à Teoria Tridimensional do Direito, proposta por Miguel Reale (1910-2006), que defendia a ideia de que o Direito só pode ser plenamente compreendido pela interação entre fatos, valores e normas jurídicas. A concepção de Reale propõe uma visão integradora e dinâmica, capaz de guiar estudos de interpretação jurídica, elaboração de leis, jurisprudência e ensino do Direito.

Nesse sentido o Grupo de Trabalho, coordenado pelas professoras Gina Pompeu, Eneá de Stutz e Almeida e verificou que todos os autores conscientes ou inconscientemente, implementaram a teoria tridimensional do Direito como parâmetro de defesa ao sistema democrático, que sobrevive apesar dos ataques mais diversos, sejam pelos que ignoram os objetivos e fundamentos constitucionais usurpando o exercício da prática democrática, seja pelo ativismo judicial ou pela judicialização da política, ou ainda pela ausência de priorização do interesse público e do gozo dos bens de uso comum.

O Grupo de trabalho contou com a aprovação e defesa de artigos científicos que elevaram a discussão sobre o exercício da democracia brasileira, e a definição dos fins republicanos por

embora revestida de juridicidade, poderá esbarrar em práticas ativistas de perfil antidemocrático.

Sob outra concepção Profa. Eneá de Stutz e Almeida apresentou artigo que revisitava O INSTRUMENTO DA ANISTIA POLÍTICA E SEU USO NO BRASIL NOS ÚLTIMOS 50 ANOS, e afirmava que o Projeto de Lei que tramita no Congresso Nacional pretendendo anistiar os atos de alguma forma relacionados ao chamado “8 de janeiro” é um projeto de lei inconstitucional, já que afronta os princípios fundamentais da Constituição, o artigo 8º do ADCT e a própria democracia.

O papel do Ministério Público Brasileiro também dominou a pauta do grupo de trabalho, com a presença de vários membros do Parquet, que hoje abraçam a academia, e conciliam teoria com prática. Nesse diapasão vale apontar os artigos de Maria Carolina Chaves de Sousa, Isabel Cristina Nunes de Sousa, Celso Maran de Oliveira que discorreram sobre o MINISTÉRIO PÚBLICO E DEMOCRACIA AMBIENTAL: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE BRASIL E PORTUGAL SOBRE VANTAGENS, DESVANTAGENS E RISCOS DA APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS. Após aplicação de questionários em Portugal e Brasil, concluem para a relevância da participação popular para definição de soluções a serem defendidas pelo Ministério Público.

Na mesma toada foi defendido o artigo A DEFESA DO REGIME DEMOCRÁTICO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PERSPECTIVA DO CONSTITUCIONALISMO SIMBÓLICO, de autoria dos senhores Andre Epifanio Martins, Elanderson Lima Duarte. Para os autores a pesquisa apresentada parte da hipótese de que, a despeito das disposições constitucionais e as normativas existentes, a atuação do Ministério Público em prol da defesa do regime democrático tem sido marcada por respostas menos jurídico-normativas do que político-simbólicas.

Os professores Victor Márcilio Pompeu, Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma, e

Léo Santos Bastos faz pesquisa histórica sobre a herança colonial que peca pela ausência de concretização da igualdade material o que reverbera no século XXI em uma sociedade desigual marcada pelo autoritarismo punitivo em contramão com a necessidade de efetivação dos direitos fundamentais. Em COLONIALISMO, NEOLIBERALISMO E AUTORITARISMO: A ARQUITETURA REPRESSIVA DO ESTADO E A NEGAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO revela-se como o poder do Estado encontra-se distante dos fundamentos e objetivos da Constituição Federal de 1988.

Lucas Gonçalves da Silva, Heron José de Santana Gordilho, Isadora Inês Alves Correia, que apresentaram defesa em outro grupo de trabalho, por um deles coordenado, haviam aprovado artigo de pesquisa sobre como os procedimentos comunicativos ajudam na construção de decisões na democracia. O artigo intitula-se: DEMOCRACIA DELIBERATIVA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM MODELO DE LEGITIMAÇÃO JURÍDICA POR PROCEDIMENTOS COMUNICATIVOS.

Helena Rocha Matos, e Bruno Damasco dos Santos Silva defendem, por meio do artigo que o avanço institucional requer não apenas novas ferramentas processuais, mas também maior capacidade de governança judicial e assim apresentam LITÍGIOS ESTRUTURAIS E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: COMENTÁRIOS À SUSPENSÃO DE LIMINAR N. 1.696/SP NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Na mesma vertente, Liege Alendes de Souza, Aline Antunes Gomes, e Raquel Buzatti Souto apresentam severa crítica diante uma crise político funcional, justificada pelo distanciamento do Estado das demandas sociais. A situação opera uma degradação constitucional; e, a consolidação de uma crise de juridicidade constitucional, em razão dos conflitos do sistema político que para os autores ultrapassam os limites constitucionais e de legitimidade como forma de manutenção no poder. O artigo intitula-se: OS IMPACTOS DOS CONFLITOS POLÍTICOS-INSTITUCIONAIS PARA A FORMAÇÃO DE CRISE(S) NO SISTEMA

Ao tempo em que se afirma o sentimento compartilhado do prazer em ouvir e participar das apresentações eloquentes que defendem, cada um a seu modo, o constitucionalismo democrático, convida-se a todos a boa leitura. Que seja ela instrumento de formação social e inspiração democrática, para que nunca sejamos capazes de renunciar a liberdade cidadã em favor de déspotas esclarecidos ou não.

19 de setembro de 2025,

Profa Gina Marcilio Pompeu

Profa. Eneá de Stutz e Almeida

Profa. Emília Rita Bragança da Silva Ferreira

**MINISTÉRIO PÚBLICO E DEMOCRACIA AMBIENTAL: ANÁLISE
COMPARATIVA ENTRE BRASIL E PORTUGAL SOBRE VANTAGENS,
DESVANTAGENS E RISCOS DA APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS
PARTICIPATIVOS.**

**PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND ENVIRONMENTAL DEMOCRACY: A
COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN BRAZIL AND PORTUGAL ON THE
ADVANTAGES, DISADVANTAGES AND RISKS OF APPLYING
PARTICIPATORY INSTRUMENTS**

Maria Carolina Chaves de Sousa ¹

Isabel Cristina Nunes de Sousa ²

Celso Maran De Oliveira ³

Resumo

Neste trabalho, objetiva-se promover uma análise comparativa sobre a percepção dos membros do Ministério Público (MP) no Brasil e em Portugal acerca das vantagens, desvantagens e riscos no uso de instrumentos participativos. Pretende-se, assim, compreender como esses profissionais percebem a participação popular em suas atividades ministeriais. A coleta de dados foi realizada por meio de questionário eletrônico. Foram analisadas as respostas de 39 respondentes (cinco no Brasil e 34 em Portugal). A atuação do Ministério Público, no Brasil e em Portugal, adota modelos de participação pública judicial e extrajudicial diferentes, em razão da estrutura estatutária e legal estabelecida nos países, o que fomenta ou retarda sua atuação. Sobre as respostas fornecidas pelos promotores e procuradores brasileiros, os respondentes valorizam fortemente os mecanismos participativos como formas de coletar informações e entender a opinião e os anseios da população. Sobre os magistrados portugueses, a maioria dos respondentes valoriza a participação popular como ferramenta de informação, consulta, escuta, negociação e empoderamento. Sobre as dificuldades para o envolvimento da população, os respondentes brasileiros destacaram a apatia da população e a necessidade de apoio técnico e humano ao MP, enquanto o grupo de respondentes portugueses vê a falta de tempo como barreira principal. Em ambos há o reconhecimento de que a população é capaz de propor soluções, atuando de modo a

Palavras-chave: Direito à participação, Democracia participativa ambiental, Ministério público, Portugal, Brasil

Abstract/Resumen/Résumé

In this paper, the objective is to promote a comparative analysis on the perception of members of the Public Prosecutor's Office in Brazil and Portugal regarding the advantages, disadvantages and risks in the use of participatory instruments. The aim is to understand how these professionals perceive public participation in their ministerial activities. Data collection was carried out through an electronic survey. The responses of 39 respondents (five in Brazil and 34 in Portugal) were analysed. The work of the Public Prosecutor's Office in Brazil and Portugal adopts different models of judicial and extrajudicial public participation, influenced by the specific legal framework in place in each country, which can either facilitate or impede the Office's operations. Regarding the responses provided by Brazilian prosecutors, the respondents strongly value participatory mechanisms as ways to collect information and understand the opinion and aspirations of the population. Regarding the Portuguese magistrates, the majority of respondents value public participation as a tool for information, consultation, listening, negotiation and empowerment. Regarding the difficulties for the involvement of the population, the Brazilian respondents highlighted the apathy of the population and the need for technical and human support to the MP, while the group of Portuguese respondents sees the lack of time as the main barrier.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to participation, Environmental participatory democracy, Public prosecutor's office, Portugal, Brazil

INTRODUÇÃO

A democracia assenta-se em variadas concepções teórico-normativas conforme a ênfase dada aos ideais de: participação, igualdade, justiça, legitimidade, deliberação e eficiência. As Nações Unidas adotam integralmente a concepção de que, na contemporaneidade, a democracia manifesta-se predominantemente como uma forma de governança, e não apenas como uma estrutura de governo; a governança, por sua vez, fundamenta-se em uma multiplicidade de ações oriundas tanto de diversas organizações da sociedade civil quanto das instituições estatais (Rezende, 2008).

No Brasil, a disposição do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988), que possibilita a participação direta ou indireta nas decisões do Estado, implica em agregar “a dimensão de uma democracia participativa, abrindo espaço para a intervenção direta dos cidadãos brasileiros nas decisões políticas” (Fensterseifer; Sarlet, 2014, p. 109). Comparativamente, podemos inferir do que dispõe o artigo 9º, alínea “c” da Constituição da República Portuguesa de 1976, *in verbis*: “São tarefas fundamentais do Estado: [...] c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;” (Portugal, 1976).

Embora o funcionamento da União Europeia se baseie na democracia representativa, onde os cidadãos estão diretamente representados no Parlamento Europeu (União Europeia, 2016, artigo 10.1 e 10.2), o artigo 10.3 estabelece que “todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível”. Essa redação enfatiza que, além da representação no Parlamento Europeu, a União Europeia também prevê mecanismos de participação direta dos cidadãos na tomada de decisões. Nesse sentido, a Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu estabeleceu diretrizes específicas para assegurar o envolvimento da sociedade na formulação de determinados planos e programas ambientais, além de reformular os mecanismos de participação cidadã nos procedimentos de avaliação de impacto e de licenciamento ambiental (Aragão, 2019).

No Direito Internacional Ambiental, o direito à participação popular encontra-se pautado a partir da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Nações Unidas, art. 10), estendida em tratados internacionais como a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (União Europeia, 1998), e o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no

Caribe (Nações Unidas, 2018). Jacobi (1990) definiu que os objetivos da participação popular são:

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

No Brasil, o artigo 225 da Constituição de 1988 reflete a proteção nacional ao meio ambiente como um direito de todos e dever do Estado (Brasil, 1988). Em Portugal, essa proteção está esculpida no art. 66º da Constituição de 1976, com destaque ao dever do Estado em promover o envolvimento e participação dos cidadãos na política ambiental, consagrando o disposto no art. 52º da respectiva Carta (Portugal, 1976).

A proteção ambiental não é apenas prerrogativa do Estado no que tange a formulação e execução de políticas e programas ambientais, mas também do cidadão a partir de sua efetiva participação no processo de formulação de tais atos, em todos os níveis (Albuquerque; Sousa; Oliveira, 2022). É imprescindível fomentar a participação ativa na gestão pública, como medida fundamental para a elucidação dos elementos indispensáveis ao embasamento das decisões proferidas pelo Poder Público no que tange à promoção do desenvolvimento sustentável (Oliveira *et al.*, 2016).

Como garantidor da ordem jurídica (Brasil, 1988) e promotor do interesse público (Portugal, 1976), o Ministério Público (MP) configura-se como um ator institucional com potencial para fomentar a democracia participativa ambiental, especialmente nos espaços normativos e procedimentais que lhe são conferidos para o exercício de suas funções constitucionais (Oliveira *et al.*, 2022).

No Brasil, as Leis Orgânicas do Ministério Público, a Lei Complementar nº 75/93 e a Lei nº 8.625/93 conferem amplos poderes aos membros do MP para atuação na defesa do meio ambiente. No caso português, ainda que ausente determinação legal para que o MP aplique mecanismos participativos em procedimentos ministeriais, o Estatuto do órgão (Lei nº 68/2019, de 27 de agosto, alterada pela Lei nº 2/2020, de 31 de março) refere que o MP integra um departamento de interesses coletivos e difusos, podendo atuar no fomento à participação extrajudicial.

Neste trabalho, objetiva-se promover uma análise comparativa sobre a percepção dos membros do Ministério Público no Brasil e em Portugal acerca das vantagens e desvantagens

no uso de instrumentos participativos. Pretende-se, assim, compreender como esses profissionais percebem a participação popular em suas atividades ministeriais, destacando pontos de convergência e divergência entre respondentes de ambos os países.

METODOLOGIA

Foram objeto de investigação científica as seguintes comarcas: no Brasil, São Carlos e São José do Rio Pardo (Ministério Público do Estado de São Paulo), Araraquara e São Bernardo do Campo (Ministério Público Federal); em Portugal, Coimbra. A coleta de dados foi realizada por meio de questionário eletrônico aprovado pela Comissão de Ética em Pesquisa (Plataforma Brasil, processo nº 77866724.8.0000.5504), entre abril de 2024 a janeiro de 2025 (Brasil); e entre junho a setembro de 2024 (Portugal).

Para o presente estudo, foi estruturado um perfil do respondente a partir das perguntas sobre gênero, tempo de trabalho no órgão ministerial e atuação em outra função pública. Para a percepção das vantagens, desvantagens e riscos, foram analisadas as respostas das perguntas elencadas no Quadro 1. Todas essas perguntas foram estruturadas para serem respondidas a partir da escala de Likert (1 - “discordo totalmente” a 5 - “concordo totalmente”). Trata-se de uma medida ordinal, em que as respostas são classificadas de forma hierárquica, proporcionando assim um meio simples e eficaz para quantificar avaliações subjetivas, como as percepções dos respondentes.

Quadro 1 – Perguntas do questionário utilizadas para a análise do estudo.

INDIQUE O SEU GRAU DE CONCORDÂNCIA PARA CADA UMA DAS AFIRMAÇÕES SOBRE AS POSSÍVEIS VANTAGENS EM ENVOLVER A POPULAÇÃO NOS PROCEDIMENTOS PARTICIPATIVOS QUE VENHAM A SER INICIADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.
Reunir mais informações sobre a realidade do conflito.
Informar a população sobre o conflito ambiental subjacente.
Informar a população sobre meios de resolução pacífica de conflitos.
Consultar a população na busca de uma solução.
Entender a opinião e anseios de quem vive no local em conflito.
Permitir a negociação de acordos para resolução pacífica de controvérsias.
Empoderar e dar aos cidadãos poder de deliberação.
Procurar apoio da população para Termo de Ajustamento de Conduta ou Ação Civil Pública.
Fundamentar o Termo de Ajustamento de Conduta ou Ação Civil Pública no procedimento participativo.
Outro(s)

INDIQUE O SEU GRAU DE CONCORDÂNCIA PARA CADA UMA DAS AFIRMAÇÕES SOBRE AS POSSÍVEIS DIFICULDADES PARA O ENVOLVIMENTO DA POPULAÇÃO NO(S) INSTRUMENTO(S) PARTICIPATIVO(S).

Falta de vontade/interesse da população em participar.

Falta de tempo para participar.

Falta de tempo para envolver a população.

Falta de espaço físico com capacidade para realização do(s) encontro(s).

Falta de canal virtual apropriado para realização do(s) encontro(s).

Falta de capacitação dos membros do Ministério Público.

Falta de pessoas para apoiarem o Ministério Público na realização do(s) encontro(s).

Falta de respaldo técnico do Poder Público ou de especialistas para o debate participativo.

Falta de conhecimento da população sobre o assunto a ser discutido.

INDIQUE O SEU GRAU DE CONCORDÂNCIA PARA CADA UMA DAS AFIRMAÇÕES SOBRE OS POSSÍVEIS RISCOS OU INCONVENIENTES DE ENVOLVER A POPULAÇÃO

Risco de tumultos sociais entre os participantes.

Falta de capacidade da população em apresentar soluções para os problemas ambientais.

Falta de capacidade do MP em processar as respostas dos participantes.

As respostas foram tabuladas em planilha salva em formato .xlsx (Microsoft Excel). O tratamento dos dados envolveu o uso de técnicas de estatística descritiva (distribuição de frequências e medida de tendência central - moda).

RESULTADOS

Perfil dos respondentes

Foram analisadas respostas de 39 respondentes distribuídos da seguinte forma: cinco respondentes no Brasil e 34 em Portugal (Tabela 1). Embora haja uma diferença no número absoluto de respondentes entre Brasil e Portugal, isso não compromete a análise comparativa entre os dois países. Isso porque, além da amostra analisada representar 56% do universo de potenciais respondentes no Brasil e 100% em Portugal, as comparações são feitas com base em percentuais, ou seja, valores relativos. Dessa forma, as diferenças no tamanho das amostras não afetam a validade da análise comparativa.

No Brasil, todos os respondentes¹ são homens. Já em Portugal, os magistrados² do gênero masculino representaram 18% dos respondentes. O tempo de atuação dos promotores e procuradores brasileiros e dos magistrados portugueses varia consideravelmente. No Brasil, a maioria dos respondentes (40%) possui tempo de atuação entre 10 a 14 anos. Já em Portugal, o maior percentual de respostas (26%) indica a atuação dos magistrados há 20 anos ou mais. Enquanto em Portugal a maioria dos respondentes já atuou em outra comarca anteriormente (65%), todos os respondentes brasileiros possuem experiência prévia em outras comarcas (100%).

Tabela 1 – Estatística descritiva das características dos respondentes no Brasil e em Portugal.

Total de respondentes	BRASIL			PORTUGAL		
	5			34		
Pergunta	Resposta	Frequência Absoluta	Frequência Relativa	Resposta	Frequência Absoluta	Frequência Relativa
INDIQUE O GÊNERO COM O QUAL SE IDENTIFICA	Masculino	5	100%	Masculino	6	18%
	Feminino	0	0%	Feminino	28	82%
HÁ QUANTO TEMPO ATUA NA PROMOTÓRIA/PROCURADORIA DO MEIO AMBIENTE (em anos)?	0 a 4	1	20%	0 a 4	8	24%
	5 a 9	1	20%	5 a 9	5	15%
	10 a 14	2	40%	10 a 14	7	21%
	15 a 19	0	0%	15 a 19	5	15%
	20 ou +	1	20%	20 ou +	9	26%
ATUOU EM OUTRA COMARCA, AINDA QUE EM OUTRA FUNÇÃO PÚBLICA?	Sim	5	100%	Sim	22	65%
	Não	0	0%	Não	12	35%

Percepções dos respondentes

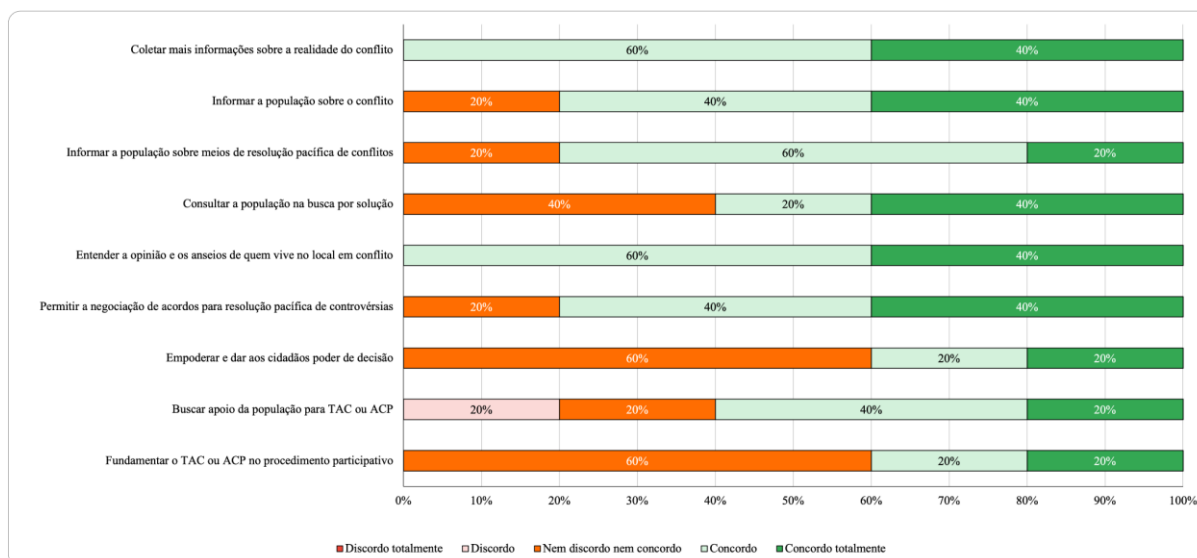
Sobre as respostas fornecidas pelos promotores e procuradores brasileiros, os respondentes valorizam fortemente os mecanismos participativos como formas de coletar informações e entender a opinião e os anseios da população, concordando ou concordando

¹ Promotores de Justiça, membros do Ministério Público Estadual; e Procuradores da República, membros do Ministério Público Federal.

² Designação atribuída a membro do Ministério Público em Portugal.

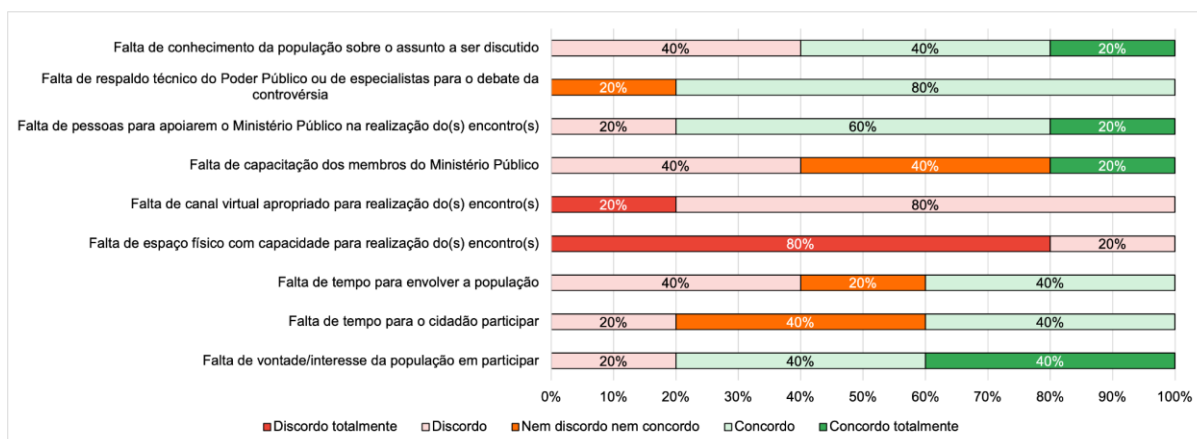
totalmente com ambas as vantagens. Há menos consenso sobre funções que envolvem deliberação direta da população (empoderamento), ou o uso da participação como base jurídica formal para decisões (como Termo de Ajustamento de Conduta - TAC ou Ação Civil Pública - ACP) (Figura 1).

Figura 1 – Percepções dos respondentes brasileiros sobre as vantagens em envolver a população nos procedimentos ambientais.



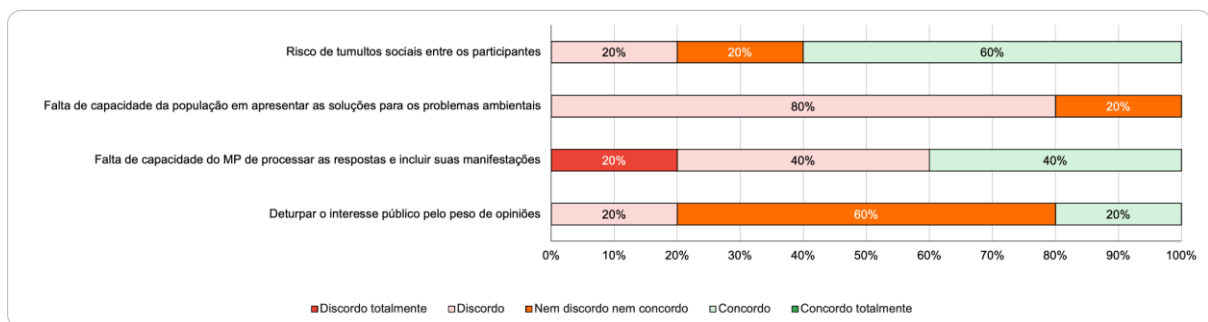
Quanto às desvantagens, os maiores consensos foram atingidos na concordância ou concordância total com a falta de respaldo técnico para o debate, falta de pessoal para apoio ao MP, e apatia da população em participar; além da discordância ou discordância total com a falta de espaço físico e de canal virtual apropriado para realização de encontros (Figura 2).

Figura 2 – Percepções dos respondentes brasileiros sobre as desvantagens em envolver a população nos procedimentos ambientais.



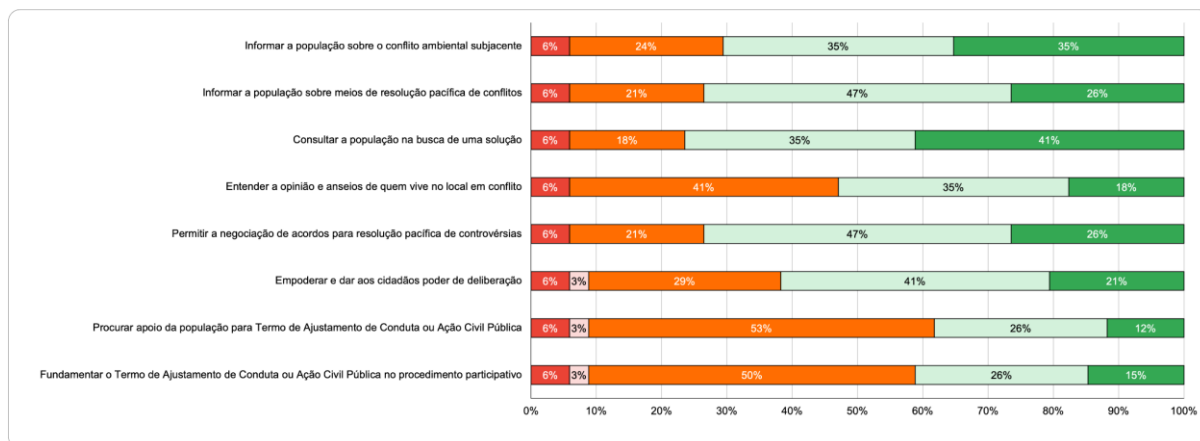
Há uma visão predominantemente positiva da população como agente participativo, visto que a maioria dos respondentes discorda da falta de capacidade da população em apresentar soluções e do MP em processar as respostas e incluir as manifestações da população. Entretanto, o principal risco percebido é de tumultos entre participantes, o que poderia ser mitigado com mediação e organização adequadas dos encontros. A preocupação com a distorção do interesse público é baixa, mas a alta taxa de neutralidade aponta para a incerteza sobre a concordância ou discordância dessa questão entre os respondentes (Figura 3).

Figura 3 – Percepções dos respondentes brasileiros sobre os riscos em envolver a população nos procedimentos ambientais.



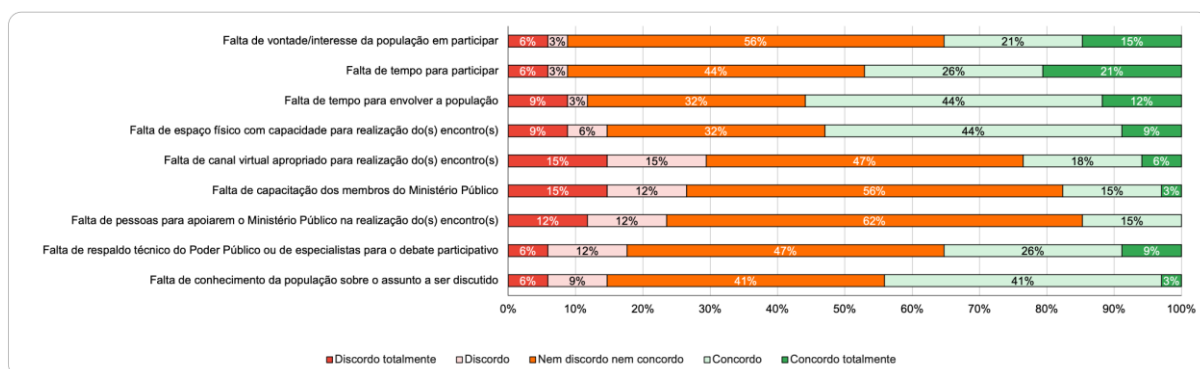
Sobre os magistrados portugueses, a maioria dos respondentes valoriza a participação popular como ferramenta de informação, consulta, escuta, negociação e empoderamento. Entretanto, há respostas moderadas e divididas quanto ao uso da participação como base institucional/jurídica (ex: TACs/ACPs). Quase não há rejeição total às propostas (percentuais baixos de discordância), mas muitos respondentes adotam posturas neutras em temas mais sensíveis (Figura 4).

Figura 4 – Percepções dos respondentes portugueses sobre as vantagens em envolver a população nos procedimentos ambientais.



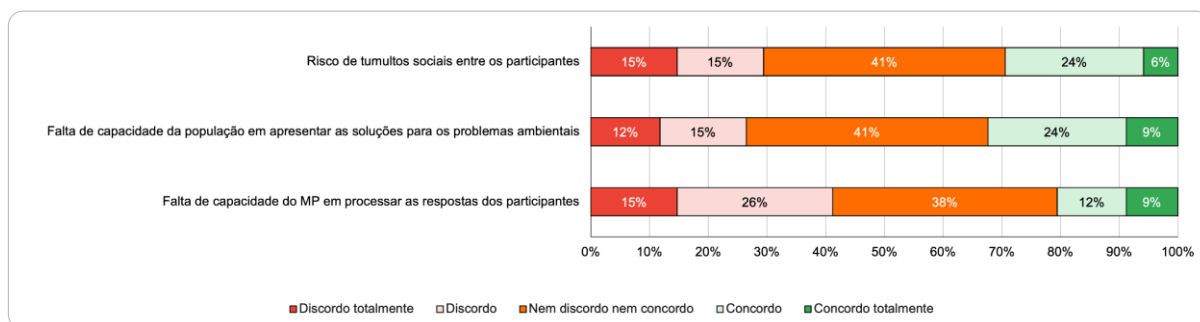
Os principais entraves percebidos pelos magistrados de Coimbra para a participação são logísticos e estruturais: falta de tempo e de espaço físico. As maiores discordâncias foram quanto à falta de canal virtual apropriado, falta de capacitação dos membros do MP e de pessoas para apoiarem na realização dos encontros. Há dúvida considerável sobre o interesse e engajamento real da população, mas sem uma visão majoritariamente negativa (Figura 5).

Figura 5 – Percepções dos respondentes portugueses sobre as desvantagens em envolver a população nos procedimentos ambientais.



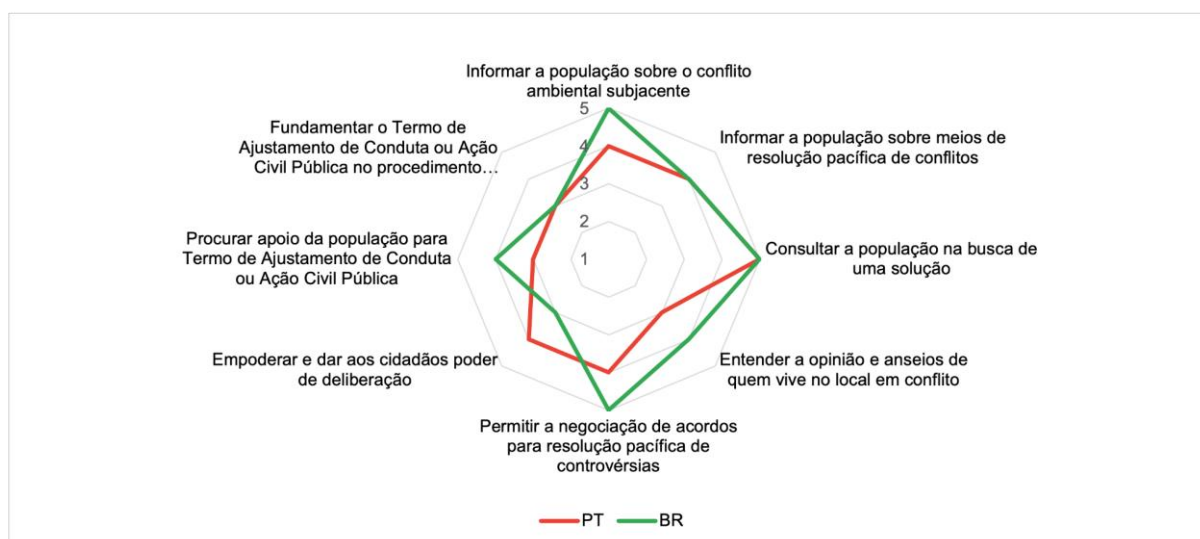
Por fim, os riscos com níveis mais elevados de concordância são a possibilidade de tumultos entre participantes e limitações da população na proposição de soluções — ainda assim, a maioria dos respondentes não os considera problemas críticos. Há baixa concordância com a ideia de que o MP tem dificuldade de processar as contribuições da população. A capacidade da população é mais contestada do que a do MP, embora ambos os temas estejam longe de gerar consenso. Em todos os itens, uma parcela significativa dos respondentes adota posição neutra (Figura 6).

Figura 6 – Percepções dos respondentes portugueses sobre os riscos em envolver a população nos procedimentos ambientais.



Ao analisar a moda (o valor mais frequente no conjunto de dados) sobre as vantagens do uso de mecanismos participativos, os respondentes brasileiros apresentaram valores mais altos nos itens de consulta, informação e negociação, enquanto os magistrados portugueses deram maior ênfase apenas à consulta. Há um limite comum nos dois grupos quanto à atribuição de poder decisório direto à população, com percepção menos vantajosa sobre o uso formal da participação para fundamentar ações legais (Figura 7).

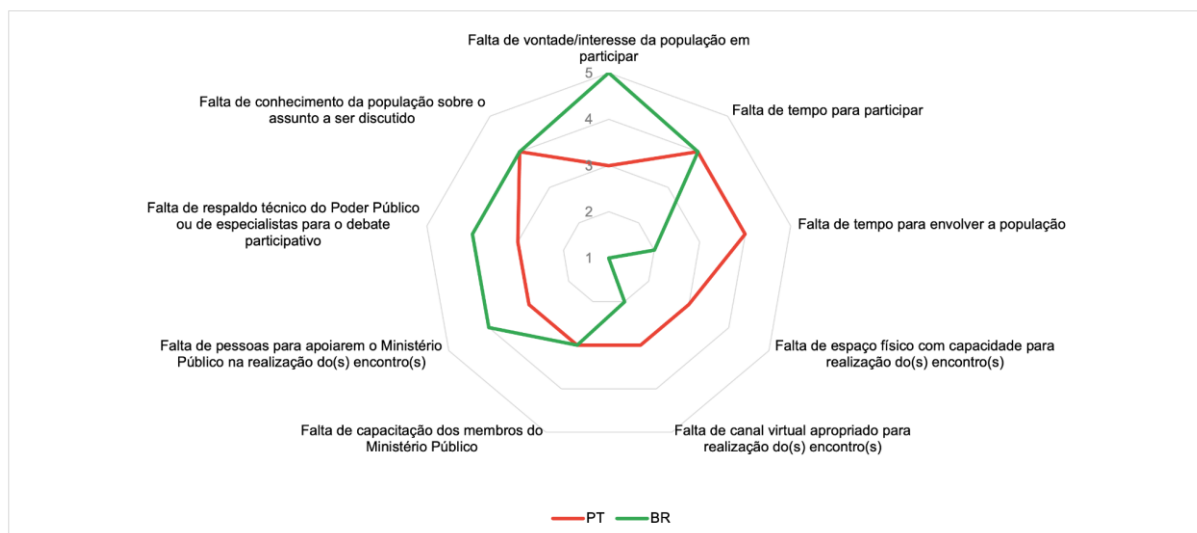
Figura 7 – Valores mais frequentes de escolha dos respondentes brasileiros e portugueses sobre as vantagens em envolver a população nos procedimentos ambientais.



Quando analisamos os valores frequentes de respostas sobre as dificuldades para o envolvimento da população, os respondentes brasileiros destacaram mais fortemente a apatia da população e a necessidade de apoio técnico e humano ao MP, enquanto o grupo de respondentes portugueses vê a falta de tempo como barreira principal. Ambos os grupos

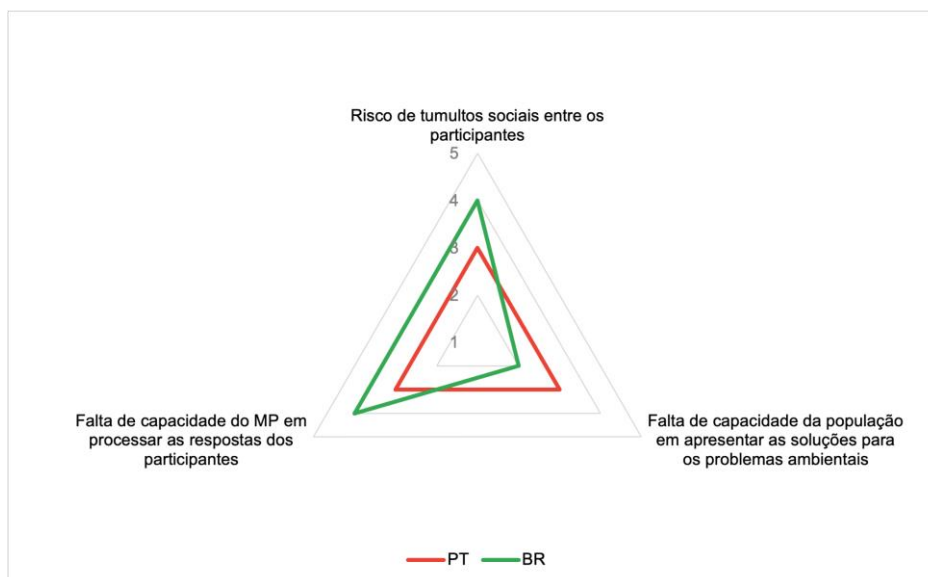
reconhecem que a falta de tempo da população e o desconhecimento sobre os temas são entraves relevantes à participação popular (Figura 8).

Figura 8 – Valores mais frequentes de escolha dos respondentes brasileiros e portugueses sobre as desvantagens em envolver a população nos procedimentos ambientais.



Em relação aos riscos ou inconvenientes para a aplicação de mecanismos participativos, os promotores e procuradores brasileiros demonstraram mais preocupação com riscos práticos e limitações institucionais, como o risco de tumultos e a capacidade do MP de processar contribuições, enquanto os magistrados portugueses adotaram uma postura mais equilibrada, reconhecendo as questões sem enxergá-las como obstáculos críticos. Ambos os grupos discordam da ideia de que a população é incapaz de propor soluções, sugerindo um reconhecimento do potencial participativo (Figura 9).

Figura 9 – Valores mais frequentes de escolha dos respondentes brasileiros e portugueses sobre os riscos em envolver a população nos procedimentos ambientais.



DISCUSSÃO

Nosso trabalho, além de trazer uma análise comparativa sobre o eixo da Democracia Ambiental - direito à participação popular em questões ambientais, e a percepção dos representantes do MP de dois países sobre o assunto, utiliza uma abordagem quantitativa. No campo do Direito, “pouco ou quase nada se fala acerca do enfoque quantitativo para a produção do conhecimento jurídico e, mais além, raras são as vezes em que ele é de fato aplicado a esse campo científico” (Gustin; Lara; Costa, 2012).

Nessa recolha de informações, uma questão relevante observada é a frequência de “nem discordo nem concordo” como resposta de uma afirmação. Como escala psicométrica, o uso da escala Likert é comum nas Ciências Sociais (Bhattacharjee *et al.*, 2012; Nadler *et al.*, 2012; 2015), e o ponto médio pode ser uma opção para o respondente expressar ambivalência, indiferença ou evitar decisões quando cansado, entediado ou desafiado (Johns, 2005). Quanto às percepções, em geral, os respondentes portugueses mostram-se mais comedidos em relação aos respondentes brasileiros. Em Portugal, devido à ausência de uma estrutura legal definida para a aplicação de mecanismos participativos em procedimentos ministeriais, as respostas estão mais baseadas na hipótese de aplicação dos mecanismos, o que pode ajudar a explicar a maior frequência do ponto médio nas respostas dos magistrados portugueses em comparação aos brasileiros.

Com base nas respostas dos promotores e procuradores brasileiros e dos magistrados portugueses, percebe-se que a *consulta à população na busca de uma solução* se sobressai como uma vantagem do uso de mecanismos participativos (Figura 7). Esse resultado revela a *consulta*

como um provável objetivo compartilhado para estímulo à participação popular no Ministério Público em ambos os países. Porém, é importante destacar que todos os instrumentos legais, desde a Convenção de Aarhus (União Europeia, 1998) até a Convenção de Escazú (Nações Unidas, 2018), exigem participação pública efetiva. Em Portugal, a participação pública concentra-se tradicionalmente em informar ou consultar os cidadãos (Falanga, 2018), com mecanismos limitados para a ação efetiva dos cidadãos. Não diferente, Farias *et al.* (2022) identificaram, a partir de pesquisa com promotores do estado de São Paulo, a experiência principal sendo a de oitiva da população, sem garantia de atendimento do pleito popular.

Em relação às dificuldades para o envolvimento da população, os respondentes brasileiros destacaram a apatia e a necessidade de apoio técnico e humano ao MP. O termo apatia refere-se a um estado de passividade e desinteresse em relação aos fenômenos políticos, onde o indivíduo pode acompanhar os acontecimentos políticos, mas não como protagonista; podendo ser fruto de baixo nível de informação do indivíduo quanto à esfera política (Hoff, 2020). Segundo Modesto (2005), a apatia em relação à política está diretamente relacionada a fatores como a falta de informação sobre seus direitos e deveres, a falta de meios de comunicação direta e eficiente com o aparato do Estado e a falta de resposta às solicitações apresentadas pelos cidadãos. Ao analisar sob o prisma da teoria da participação democrática, Pateman (1970) considera que níveis significativos de apatia são considerados prejudiciais para a sustentabilidade do regime, indicando apoio fraco dos cidadãos. Quanto à necessidade de maior apoio técnico e humano apontada pelo MP, sugere-se uma aproximação do MP dos centros de pesquisa, de universidades públicas e privadas, no sentido de estabelecer protocolos de cooperação para que os profissionais qualificados desses centros possam contribuir com os trabalhos do MP.

Em processos decisórios, a participação popular geralmente envolve alcançar um entendimento comum e chegar a um consenso entre os participantes (Bidwell; Schweizer, 2021). Nesse sentido, os processos participativos tendem a produzir melhores resultados quando os participantes estão cientes dos objetivos gerais do processo (Bidwell; Schweizer, 2021). Nosso estudo corrobora essa importância, assinalando que, apesar da vantagem da participação na busca da resolução do conflito, a falta de conhecimento da população sobre o assunto tratado é uma desvantagem considerável nos dois países, o que pode ser um fator que explica a falta de vontade da população em participar, que também é outra desvantagem destacada nas respostas. Essas duas desvantagens já foram destacadas por promotores públicos do MPSP no estudo de Farias *et al.* (2002).

Na era da governança, o envolvimento do cidadão na formulação e execução de políticas públicas tem se tornado crucial para o progresso social (Evans, 2013). Assim, para evitar ou mitigar os riscos e limitações à participação social, é importante promover: (i) mecanismos institucionais que garantam as regras contínuas do fazer políticas públicas no âmbito local; (ii) a concretização dos resultados e continuidade das políticas públicas propostas; e (iii) que não haja burocratização do processo participativo (Milani, 2008; Farias *et al.*, 2022).

CONCLUSÃO

A atuação do Ministério Público, no Brasil e em Portugal, adota modelos de participação pública judicial e extrajudicial diferentes, em razão da estrutura estatutária e legal estabelecida nos países, o que fomenta ou retarda sua atuação. Em síntese, os promotores e procuradores brasileiros valorizam significativamente os mecanismos participativos como instrumentos para coletar informações e compreender a opinião pública. No entanto, existe um consenso menor sobre a utilização desses mecanismos para deliberações diretas ou como base jurídica formal para decisões. As principais desvantagens identificadas incluem a falta de suporte técnico, a escassez de pessoal de apoio e o engajamento limitado da população. Apesar disso, há uma percepção predominantemente positiva em relação à população como agente participativo, sendo o principal risco percebido a possibilidade de tumultos, que poderia ser mitigada por meio de uma mediação e organização adequadas.

Por sua vez, os magistrados portugueses reconhecem a participação popular como uma ferramenta valiosa para informação, consulta, negociação e empoderamento. Contudo, as respostas sobre seu uso como base institucional ou jurídica são moderadas e divididas. Os principais obstáculos identificados são de natureza logística e estrutural, como a falta de tempo e espaço físico adequados, além de incertezas sobre o real interesse e engajamento da população, embora essa visão não seja majoritariamente negativa. Os riscos mais destacados incluem a possibilidade de tumultos entre os participantes e as limitações da população na proposição de soluções, embora a maioria não considere esses problemas críticos, com uma parcela significativa dos respondentes adotando uma posição neutra em diversos temas.

A análise das respostas sobre o uso de mecanismos participativos revela que, enquanto os respondentes brasileiros valorizam mais a consulta, a informação e a negociação, os magistrados portugueses enfatizam principalmente a consulta. Ambos os grupos reconhecem as limitações em atribuir poder decisório direto à população e identificam dificuldades como a falta de tempo e o desconhecimento sobre os temas abordados. Em relação aos riscos, os

brasileiros demonstram maior preocupação com questões práticas e institucionais, enquanto os portugueses adotam uma postura mais equilibrada. Ambos os grupos rejeitam a ideia de que a população é incapaz de propor soluções, indicando um reconhecimento do potencial participativo.

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

- GUSTIN, M.B.S.; LARA, M.A.; COSTA, M.B L.C. Pesquisa Quantitativa na Produção do Conhecimento Jurídico. **Rev. Fac. Direito UFMG**, n. 60, Belo Horizonte, 291 - 316, 2012. <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/download/P.03042340.2012v60p291/169/0>.
- ALBUQUERQUE, C.; SOUSA, M. C. C.; OLIVEIRA, C.M. Participação Popular e Perversão do Direito: Estudo das Alterações do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science**, v. 11, 2022, p. 152-164. <https://doi.org/10.21664/2238-8869.2022v11i1.p152-164>
- ARAGÃO, A. Direito fundamental de participação cidadã em matéria ambiental: o papel dos serviços dos ecossistemas. **Debater a Europa**, [S. l.], n. 21, p. 55-66, 2019. Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa/article/view/21_4. Acesso em: 16 jun. 2025.
- BHATTACHERJEE, A. **Social science research**: Principles, methods, and practices. Textbooks Collection. 2012. http://scholarcommons.usf.edu/oa_textbooks/3
- BIDWELL, D., & SCHWEIZER, P. J. Public values and goals for public participation. **Environmental Policy and Governance**, v. 31, n. 4, p. 257-269, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/eet.1913>. Acesso em: 16 jun. 2025.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jun. 2025.
- EVANS, M. Participação social: lições aprendidas da Europa. In: ANTERO, S.; SALGADO, V. A. B. (Org.). **Participação Social: textos para discussão**. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais - IFCI, Agência Espanhola de Cooperação

Internacional para o Desenvolvimento - AECID, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e Editora IABS: Brasília-DF, 11-115, 2013.

FALANGA, R. (2018) Participatory processes for whom? A critical look at Portugal in times of austerity. **Lo Squaderno**, 47, 2018, 37-41.
https://repositorio.ulisboa.pt/bitstream/10451/34459/1/ICS_RFalanga_Participatory_processes_ART.pdf.

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. **RJESMPSP**, 22, p. 187-205, 2022.
https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/503.

FENSTERSEIFER, T; SARLET, I.W. **Princípios do Direito Ambiental**. Saraiva: São Paulo, 2014.

HOFF, I. **Educação para a participação**. Edição do Kindle, 2020.

JACOBI, P. Descentralização municipal e a participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, n. 20, p. 121-143, 1990.

JACOBI, P. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**, v. 8, n. 1, 1999, p. 31-48.
<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/db4rjM8KWWZgP5TttCTXfXk/?format=pdf&lang=pt>

JOHNS, R. One Size Doesn't Fit All: Selecting Response Scales For Attitude Items. **Journal of Elections, Public Opinion and Parties**, 15(2), 2005, 237–264.
<https://doi.org/10.1080/13689880500178849>.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Rev. Adm. Pública**, 42 (3), 2008.
<https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>

MODESTO, P. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 2, p. 1- 10, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento. Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992. **Estud. av.**, v. 6, n. 15, 1992.

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: 16 jun. 2025.

NADLER, J.T., Will, K., Lowery, M.R., & Smith, K. Don't ask, don't tell and other LGB civil rights issues: Effects of terminology on public opinion. **Journal of Gay & Lesbian Social Services**, 24, 2012, 331–345. <https://doi.org/10.1080/10538720.2012.722504>.

NADLER, J.T., Weston, R., & Voyles, E. C. Stuck in the Middle: The Use and Interpretation of Mid-Points in Items on Questionnaires. **The Journal of General Psychology**, 142(2), 2015, 71–89. <https://doi.org/10.1080/00221309.2014.994590>.

OLIVEIRA, C. M.; LOPES, D.M.J.; COLENCI, P. L.; SOUSA, I. C. N. **Democracia participativa no direito urbanístico**. EdUFSCar: São Carlos. 2016.

OLIVEIRA, C. M., ARAGÃO, A., LOPES, D. M. J., BRITTO, M., ALBUQUERQUE, C. Ministério Público como promotor da democracia participativa ambiental: análise de experiências no município de São Carlos-SP. **Revista de Direito Ambiental**, v. 108, 2022, 45-68.

PATEMAN, C. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PORTUGAL. [Constituição (1976)]. **Constituição da República Portuguesa**. VII revisão constitucional [2005]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 16 jun. 2025.

REZENDE, M. J. As Nações Unidas e a questão democrática hoje. **Polít. cult.**, México, n. 30, p. 91- 118, janeiro 2008.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão da Comunidade Europeia. **Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente**. Aarhus, 1998. Disponível em: <https://unece.org/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia** C 202/13. 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF. Acesso em: 16 jun. 2025.