Capítulo 23

Para Além da Fiscalização: O Ministério Público como Agente de Reequilíbrio do Poder Decisório na Gestão Ambiental Municipal

Beyond Oversight: The Public Prosecutor's Office as an Agent for Rebalancing Decision-Making Power in Municipal Environmental Management

Dante José de Oliveira e Peixoto

Doutor em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ciências da Engenharia Ambiental pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC-USP). ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7554-9100

Marcelo Montaño

Livre Docente pela Universidade de São Paulo (USP. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0001-8801

Resumo: A participação da sociedade é reconhecida como princípio da política ambiental, mas costuma ser associada a espaços formalmente desenhados para esse fim, como conselhos e audiências públicas. Este capítulo sustenta que o Ministério Público (MP), instituição concebida para a defesa da ordem jurídica e dos interesses difusos, e não como canal de participação, pode atuar como agente promotor da participação social quando intervém em conflitos ambientais. Adota-se a perspectiva de Arnstein (1969), para quem participar significa redistribuir poder decisório. A partir de pesquisa documental sobre todos os inquéritos civis ambientais arquivados na Promotoria de Justiça de São Carlos (SP) entre 1989 e 2012, comparados aos pareceres do Conselho Municipal de Meio Ambiente entre 2003 e 2012, discute-se como a condução dos casos pelo MP alterou a distribuição de poder entre cidadãos, empreendedores e poder público. Nos 184 inquéritos originados por demandas da sociedade, a participação foi efetiva em 58% dos casos, contra 35% no conselho municipal. Os resultados indicam que o MP opera um reequilíbrio mediado do poder decisório, emprestando às demandas sociais instrumentos de pressão de que os cidadãos não dispõem isoladamente. Esse potencial, porém, depende da discricionariedade do membro do MP e mostrou tendência de declínio ao longo do tempo, o que reforça a necessidade de institucionalizar práticas participativas na atuação ministerial.

Palavras-chave: ministério público; participação social; escada de Arnstein; gestão ambiental municipal; poder decisório.

Abstract: Public participation is a recognized principle of environmental policy, yet it is usually associated with venues formally designed for that purpose, such as councils and public hearings. This chapter argues that the Brazilian Public Prosecutor's Office (Ministério Público, MP), an institution designed to defend the legal order and diffuse interests rather than to channel participation, can act as a promoter of public participation when it intervenes in environmental conflicts. The analysis draws on Arnstein's (1969) view of participation as the redistribution of decision-making power. Based on documentary research covering all environmental civil inquiries archived by the São Carlos (SP) Prosecutor's Office between 1989 and 2012, compared with the opinions issued by the Municipal Environmental Council between 2003 and 2012, the chapter discusses how the MP's handling of cases changed the distribution of power among citizens, developers and government. In the 184 inquiries triggered by social demands, participation was effective in 58% of cases, against 35% in the municipal council. The results suggest that the MP performs a mediated rebalancing of

DOI: 10.47573/aya.5379.3.25.23

decision-making power, lending social demands leverage that citizens lack on their own. This potential, however, depends on the prosecutor's discretion and declined over time, which reinforces the need to institutionalize participatory practices within the MP.

Keywords: public prosecutor's office; public participation; arnstein's ladder; local environmental management; decision-making power.

INTRODUÇÃO

A participação da sociedade nos processos de tomada de decisão tornou-se, nas últimas décadas, um dos pilares da política ambiental. O Princípio 10 da Declaração do Rio (ONU, 1992) e a Convenção de Aarhus (UNECE, 1998) consagraram a ideia de que as questões ambientais são mais bem tratadas quando os cidadãos interessados têm acesso à informação, à decisão e à justiça. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao poder público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente, e a Política Nacional do Meio Ambiente (Brasil, 1981) estruturou um sistema no qual colegiados com representação da sociedade civil ocupam lugar de destaque.

Quando se pensa em participação ambiental, contudo, o olhar costuma se dirigir aos espaços que foram desenhados para esse fim: os conselhos de meio ambiente, as audiências públicas do licenciamento, as consultas sobre planos e políticas. Esses espaços são, por definição, canais participativos. A literatura, porém, mostra que a existência formal de um canal não garante que a sociedade efetivamente influencie a decisão (Arnstein, 1969; Hartley; Wood, 2005; Kirk; Blackstock, 2011). Inversamente, instituições que não foram concebidas como canais de participação podem, em determinadas condições, ampliar a capacidade da sociedade de interferir nos rumos de uma decisão.

É nesse segundo grupo que se situa o Ministério Público (MP). A Constituição o define como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, encarregada da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988). Sua identidade institucional é a de fiscal da lei e de defensor de interesses difusos, não a de espaço de deliberação coletiva. Ainda assim, uma parcela expressiva de sua atuação ambiental começa com uma representação feita por cidadãos, associações ou abaixo-assinados, e se desenvolve por meio de instrumentos (o inquérito civil, as audiências, o termo de ajustamento de conduta) que podem incluir ou excluir a sociedade da construção da solução.

Este capítulo defende que o MP, embora não seja tradicionalmente pensado como agente de participação, desempenha esse papel sempre que, ao intervir em um conflito ambiental, desloca poder decisório em direção à sociedade. O argumento se ancora na teoria de Arnstein (1969), para quem participação cidadã é, em essência, redistribuição de poder. A base empírica provém de pesquisa de mestrado que analisou todos os inquéritos civis ambientais arquivados na Promotoria de Justiça de São Carlos (SP) entre 1989 e 2012, em comparação com

os pareceres do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA-SC) entre 2003 e 2012 (Peixoto, 2013), cujos resultados principais foram posteriormente publicados em periódico científico (Peixoto; Montaño, 2023). Aqui, esses resultados são relidos sob uma pergunta específica: em que medida, e por quais mecanismos, a intervenção do MP reequilibrou o poder decisório entre os atores envolvidos nos conflitos?

O capítulo está organizado em sete seções. Após esta introdução, a seção 2 apresenta a concepção de participação como distribuição de poder e suas principais críticas. A seção 3 discute o lugar do MP no arranjo institucional da gestão ambiental. A seção 4 sintetiza o percurso metodológico. A seção 5 apresenta os resultados, e a seção 6 discute o MP como agente de reequilíbrio do poder decisório, seus limites e as possibilidades de institucionalizar essa função. A seção 7 traz as considerações finais.

PARTICIPAÇÃO COMO DISTRIBUIÇÃO DE PODER

O trabalho de Sherry Arnstein (1969) parte de uma constatação incômoda: o apoio dos governantes à ideia de participação tende a diminuir à medida que grupos excluídos a reivindicam, e praticamente desaparece quando esses grupos entendem que participar significa redistribuir poder. Para a autora, a participação sem redistribuição de poder é um ritual vazio, que permite aos detentores do poder afirmar que todos os lados foram ouvidos enquanto apenas alguns são beneficiados. Participação cidadã, nessa leitura, é sinônimo de poder cidadão.

Para tornar essa distinção operacional, Arnstein organizou as práticas participativas em uma escada de oito degraus, agrupados em três patamares (Tabela 1). Nos degraus inferiores, manipulação e terapia, não há participação, mas a substituição dela por estratégias de convencimento ou de "tratamento" dos participantes. Nos degraus intermediários, informação, consulta e pacificação, a sociedade é ouvida e pode até aconselhar, mas a decisão permanece com quem detém o poder. Apenas nos degraus superiores, parceria, delegação de poder e controle cidadão, há partilha efetiva da decisão.

Tabela 1 – A escada da participação cidadã.

Degrau	Nível	Patamar
8	Controle cidadão	Poder cidadão
7	Delegação de poder	Poder cidadão
6	Parceria	Poder cidadão
5	Pacificação	Concessão mínima de poder
4	Consulta	Concessão mínima de poder
3	Informação	Concessão mínima de poder
2	Terapia	Não participação
1	Manipulação	Não participação

Fonte: adaptado de Arnstein (1969).

No Brasil, Souza (2001) propôs uma escala inspirada na de Arnstein, que vai da coerção à autogestão e enfatiza a relação entre sociedade organizada e Estado. Embora os critérios de cada degrau variem entre os autores, ambas as classificações compartilham a ideia de que a participação admite gradações e de que o critério decisivo é o grau de influência efetivamente exercido sobre a decisão.

A escada recebeu críticas relevantes. Tritter e McCallum (2006) apontam que ela supõe o controle cidadão como objetivo natural de todo processo, trata os degraus de forma linear e reduz os papéis dos atores ao poder que detêm. Collins e Ison (2006) questionam sua suficiência para orientar a construção de planos e a resolução de conflitos, propondo o aprendizado social como paradigma alternativo. Essas críticas são pertinentes, mas não anulam o núcleo do argumento de Arnstein. Como observam os próprios críticos, a participação não existe pela simples formalização de espaços ditos participativos; é preciso qualificar como ela ocorre em cada processo (Peixoto, 2013). É justamente esse núcleo que interessa aqui: se participar é deslocar poder decisório, então a pergunta relevante não é apenas "onde a sociedade foi formalmente convidada a participar", mas "onde e como a sociedade passou a ter mais poder sobre a decisão".

Essa mudança de pergunta tem uma consequência analítica importante. Ela permite olhar para instituições que não se apresentam como participativas e examinar se, na prática, elas alteram a correlação de forças entre os atores de um conflito. Hartley e Wood (2005), ao analisar a implementação da Convenção de Aarhus, já haviam observado que a distinção entre participação "efetiva" e "fraca" depende menos do formato do mecanismo e mais da forma como ele é conduzido. Kirk e Blackstock (2011), por sua vez, mostram que procedimentos legalmente previstos tendem a ser insuficientes para garantir uma experiência participativa bem-sucedida, sendo muitas vezes necessário ampliar o escopo da ação por iniciativa da própria instituição condutora.

O MINISTÉRIO PÚBLICO NO ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO AMBIENTAL

A Constituição de 1988 conferiu ao MP um conjunto de funções que o colocou no centro da tutela dos interesses coletivos. Entre elas, destaca-se a de 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).

Esse arcabouço se apoia na Lei da Ação Civil Pública (Brasil, 1985), que, desde a alteração promovida pelo Código de Defesa do Consumidor, permite aos órgãos públicos legitimados tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta com eficácia de título executivo extrajudicial. A Política Nacional do Meio Ambiente já legitimava o MP para propor ações de responsabilidade civil e criminal por danos ambientais (BRASIL, 1981, art. 14, § 1º). No Estado de São Paulo, a Lei Orgânica do Ministério Público (São Paulo, 1993) disciplina a atuação das

promotorias e prevê o recebimento e o encaminhamento de representações dos cidadãos, que constituem a interface mais evidente da instituição com a sociedade civil.

Na prática, a atuação ambiental das promotorias segue um roteiro relativamente padronizado: a representação é acolhida ou não; se acolhida, instaura-se um inquérito civil; o membro do MP conduz a investigação, requisitando informações, laudos e manifestações de órgãos públicos e privados; ao final, o caso é arquivado, com ou sem a celebração de termo de ajustamento de conduta (TAC), ou converte-se em ação civil pública (Peixoto, 2013). Em nenhuma dessas etapas a participação da sociedade é obrigatória. O denunciante pode ser ouvido, consultado e informado, ou pode simplesmente desaparecer do processo após protocolar sua representação.

Arantes (2002) descreve a transformação do MP brasileiro, a partir dos anos 1980, em um agente político que passou a atuar como defensor de uma sociedade civil considerada frágil para defender seus próprios interesses. Essa caracterização ajuda a entender a ambiguidade da instituição diante da participação. De um lado, o MP pode funcionar como uma porta de entrada para demandas que não encontram eco nos canais administrativos ordinários. De outro, pode substituir a sociedade em vez de fortalecê-la, decidindo em seu nome sem que ela tome parte da construção da solução.

Vale notar que a legislação não ignora completamente a dimensão participativa. A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Brasil, 1993) inclui entre as atribuições da instituição a promoção de audiências públicas, e o Conselho Nacional do Ministério Público regulamentou esse instrumento como mecanismo de diálogo com a sociedade (CNMP, 2012). Contudo, nem esses dispositivos nem os regimentos que orientam a atuação cotidiana das promotorias estabelecem a promoção da participação como princípio ou objetivo da atuação ambiental (Peixoto, 2013). A participação é uma possibilidade à disposição do membro do MP, não um dever. É precisamente por isso que o MP não é tradicionalmente pensado como agente de participação, e é por isso também que vale a pena examinar o que acontece quando ele atua como tal.

PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa que fundamenta este capítulo foi realizada no município de São Carlos (SP), de porte médio e localizado na região central do estado (Peixoto, 2013). Foram analisados dois canais por meio dos quais a sociedade pode influenciar decisões ambientais no âmbito municipal: a Promotoria de Justiça da Comarca de São Carlos, na sua atuação em matéria ambiental, e o COMDEMA-SC, colegiado deliberativo e consultivo com representação do poder público e da sociedade civil.

No MP, foram levantados todos os 744 inquéritos civis ambientais arquivados desde o início da atuação da promotoria nessa área, em 1989, até meados de 2012. Desse conjunto, 560 casos tiveram origem em órgãos públicos (polícia ambiental,

órgãos de licenciamento, prefeitura), sem demanda direta da sociedade, e foram separados da análise. Os 184 inquéritos restantes, iniciados por representação de cidadãos, associações civis ou abaixo-assinados, constituíram a amostra de interesse. No COMDEMA-SC, foram analisados os 92 pareceres emitidos entre 2003 e 2012, complementados por atas, gravações e acompanhamento de reuniões. Para cada processo foram registrados a origem da demanda, o objeto, o aspecto ambiental envolvido e a forma de condução do caso.

Os processos foram classificados em três níveis de participação (efetiva, fraca e inexistente) a partir de um quadro de análise construído com base em Arnstein (1969), Souza (2001), Hartley e Wood (2005), IAIA (2006) e Kirk e Blackstock (2011). O critério central foi a distribuição do poder de decisão ao longo do processo. No caso do MP, considerou-se efetiva a participação quando o demandante foi mantido próximo à condução do caso, com remessa de possíveis encaminhamentos, entrevistas com a população afetada ou audiências que balizaram a decisão; fraca, quando a demanda foi acolhida, mas o promotor conduziu o caso isoladamente, sem retornar ao demandante; e inexistente, quando a demanda não foi acolhida ou foi encerrada apenas com base na resposta do demandado, sem possibilidade de intervenção da sociedade. Critérios análogos, adaptados ao funcionamento do colegiado, foram aplicados ao COMDEMA-SC. O detalhamento do quadro de análise e dos procedimentos encontra-se em Peixoto (2013) e em Peixoto e Montaño (2023).

RESULTADOS: O QUE A ATUAÇÃO DO MP REVELA

Um Canal não Participativo mais Participativo que o Conselho

O primeiro resultado, e talvez o mais contraintuitivo, é a comparação entre os dois canais (Tabela 2). Nos inquéritos do MP originados por demandas da sociedade, a participação foi classificada como efetiva em 58% dos casos. No COMDEMA-SC, órgão que existe precisamente para assegurar a participação da sociedade civil na gestão ambiental, esse percentual foi de 35%, predominando a participação fraca (63%).

Tabela 2 – Níveis de participação da sociedade no MP e no COMDEMA-SC.

Canal	Efetiva	Fraca	Inexistente	Total
MP (demandas da sociedade, 1989–2012)	107 (58%)	61 (33%)	16 (9%)	184
COMDEMA-SC (2003–2012)	32 (35%)	58 (63%)	2 (2%)	92

Fonte: elaborado a partir de Peixoto (2013) e Peixoto e Montaño (2023).

A comparação exige cautela, pois os dois canais operam com lógicas distintas. A maior parte das demandas do conselho tem origem institucional (83% dos casos), associada à necessidade de manifestação do colegiado em processos administrativos da prefeitura, enquanto todos os inquéritos analisados

no MP partiram de uma demanda direta da sociedade. Essa diferença, porém, é parte do argumento. Quando as demandas chegaram ao COMDEMA-SC a partir da sociedade, por questionamentos externos (4 de 5 casos efetivos) ou por parcerias com organizações civis (10 de 11 casos efetivos), a participação também se mostrou majoritariamente efetiva. Nas demandas institucionais, ao contrário, apenas 24% dos casos tiveram participação efetiva (Peixoto, 2013). O que distingue os resultados, portanto, não é o rótulo formal do canal, mas o fato de a demanda nascer da sociedade e de a instituição condutora se abrir, ou não, para a construção compartilhada da decisão.

Há também uma face menos favorável ao MP: a participação inexistente foi proporcionalmente mais frequente na promotoria (9%) do que no conselho (2%). Esses casos estão associados a um único contexto, em que a demanda não é acolhida e não dá origem a um processo de apuração (Peixoto; Montaño, 2023). Ou seja, o mesmo poder que permite ao MP abrir espaço à sociedade permite-lhe fechá-lo de imediato.

Os Caminhos da Participação Efetiva

A análise qualitativa dos 107 inquéritos com participação efetiva identificou dois caminhos principais (Peixoto; Montaño, 2023). O primeiro, observado em 86 casos, caracteriza-se pela ampliação do escopo de participantes após o acolhimento da representação. O promotor convoca outros órgãos públicos com atribuição sobre a questão, mantém o demandante no processo e, em vários casos, adota mecanismos moldados ao contexto, como pesquisas junto à vizinhança em casos de perturbação do sossego ou o envolvimento de associações de proteção animal em casos de maus-tratos. Nesses processos, o promotor atua como mediador, promovendo reuniões entre as partes para negociar soluções e firmar acordos, frequentemente formalizados em TAC.

O segundo caminho, verificado nos 21 casos restantes, ocorre quando o promotor assume a condução do inquérito de forma mais taxativa, em situações que envolvem sobretudo obrigações já previstas em lei e não cumpridas, com pouca margem de negociação. Mesmo nesses casos, a participação foi considerada efetiva porque o demandante foi mantido informado e esclarecido sobre o andamento do processo, o que preserva sua capacidade de acompanhar, contestar e reagir.

Já a participação fraca, observada em 61 casos, apresenta um padrão comum: a demanda é acolhida e convertida em cobranças a órgãos públicos ou ao denunciado, normalmente por meio de ofícios, sem envolvimento posterior da sociedade e, muitas vezes, sem sequer informar o demandante sobre o desfecho. Como observam Peixoto e Montaño (2023), ainda que haja algum reequilíbrio de forças pela ação da promotoria, a ausência de qualquer envolvimento posterior fragiliza o processo participativo.

A Origem da Demanda: A Força do Coletivo Organizado

A forma como a sociedade chega ao MP influencia fortemente o nível de participação alcançado (Tabela 3). Nos inquéritos iniciados por abaixo-assinado, a participação foi efetiva em 86% dos casos, sem nenhuma ocorrência de participação inexistente. Nas denúncias individuais de cidadãos, o percentual de casos efetivos cai para 47%, e 19% foram classificados como inexistentes. Nas representações de associações e organizações não governamentais, predominou a participação fraca (53%).

Tabela 3 – Níveis de participação no MP segundo a origem da demanda, o objeto e o tema dos inquéritos.

Categoria	Efetiva	Fraca	Inexistente	n
Origem da demanda				
Abaixo-assinado	86%	14%	0%	57
Denúncia de cidadão	47%	34%	19%	74
ONG ou associação	43%	53%	4%	51
Objeto do inquérito				
Empreendimento privado (urbano)	72%	20%	8%	85
Empreendimento ou instalação pública	53%	39%	8%	36
Empreendimento agrícola	8%	75%	17%	12
Tema				
Perturbação do sossego	80%	12%	8%	50
Recursos hídricos	53%	42%	5%	19
Vegetação	33%	61%	6%	33

Fonte: elaborado a partir de Peixoto (2013). Nota: as categorias não somam 184 porque nem todos os casos se enquadram nos grupos mais frequentes.

O desempenho dos abaixo-assinados tem uma explicação que diz muito sobre o funcionamento da instituição. A principal razão para a participação inexistente no MP é o entendimento do promotor de que a demanda não envolve interesse coletivo. Esse julgamento dificilmente ocorre diante de um documento com dezenas de assinaturas, que por si só sinaliza que o problema ultrapassa o interesse individual. Além disso, o abaixo-assinado oferece ao promotor um conjunto de interlocutores já identificados, o que facilita visitas, entrevistas e audiências (Peixoto, 2013). Em outras palavras, a organização prévia da sociedade amplia as chances de que o MP abra espaço à participação, em linha com o observado por Carmel (2013) sobre o papel da coesão e da mobilização de comunidades na reversão de conflitos desiguais.

A menor efetividade nas representações de associações, por sua vez, foi associada ao fato de essas entidades frequentemente não dependerem diretamente do desfecho do caso e, por isso, não retornarem à promotoria com a mesma ênfase

de um cidadão diretamente afetado (Peixoto, 2013). A participação, portanto, não é apenas concedida pela instituição: ela também depende da persistência de quem a reivindica.

O Objeto e o Tema do Conflito

Os níveis de participação também variaram conforme o objeto e o tema dos inquéritos (Tabela 3). Os casos envolvendo empreendimento privados urbanos e os de perturbação do sossego apresentaram as maiores proporções de participação efetiva, 72% e 80%, respectivamente. São conflitos em que o incômodo é vivido no cotidiano dos denunciantes, que retornam repetidamente à promotoria com novas informações, e para os quais não há normas detalhadas que permitam uma solução puramente técnica. O promotor precisa compreender o caso em suas minúcias, e a sociedade torna-se fonte indispensável de informação.

Já os inquéritos sobre empreendimento agrícolas e sobre vegetação apresentaram predomínio de participação fraca. Muitos desses casos se assemelham, em sua condução, aos inquéritos originados pela polícia ambiental, tratados por meio de rotinas institucionais entre o MP, os órgãos de fiscalização e o responsável pelo dano. Mesmo quando a denúncia parte de um cidadão, o caso tende a seguir esse protocolo, que dispensa a sociedade (Peixoto, 2013). Nos casos envolvendo instalações públicas, a participação foi efetiva em pouco mais da metade dos casos, o que se relaciona ao papel do MP como fiscal da conduta do próprio poder público.

Uma Tendência de Fechamento

Por fim, a análise da série histórica revelou uma tendência preocupante. Embora o número de demandas apresentadas pela sociedade ao MP tenha crescido ao longo do período, o que sugere um aprendizado social sobre o papel da instituição (Collins; Ison, 2006), a frequência de casos com participação efetiva diminuiu, de forma mais evidente na última década analisada (Peixoto, 2013). Tendência semelhante foi observada no COMDEMA-SC.

Esse movimento pode ser interpretado como uma forma de aprendizado institucional (Dessie *et al.,* 2012) orientado à redução da complexidade dos processos: à medida que aumentam as demandas e as exigências de cumprimento de metas e prazos, a condução dos inquéritos tende a se tornar mais protocolar, e o espaço para a construção compartilhada da decisão se estreita. O potencial participativo do MP, portanto, não é estável. Ele depende de condições que podem se deteriorar mesmo quando a sociedade passa a procurar mais a instituição.

DISCUSSÃO: O MP COMO AGENTE DE REEQUILÍBRIO DO PODER DECISÓRIO

Os resultados permitem sustentar que o MP, em uma parcela significativa de sua atuação ambiental, funcionou como agente promotor da participação social,

ainda que essa não seja sua função declarada. Para compreender por que isso ocorre, é útil retornar à definição de Arnstein: participação é redistribuição de poder. A pergunta, então, é de onde vem o poder que a intervenção do MP redistribui.

Um cidadão que sofre com a poluição sonora de um estabelecimento, ou uma vizinhança afetada pelo lançamento de efluentes, enfrenta em regra uma relação de forças desfavorável. O empreendedor dispõe de recursos técnicos, jurídicos e econômicos; o poder público pode ser omisso ou ter interesse no empreendimento; e os canais administrativos ordinários tendem a reproduzir essa assimetria. Ao acolher a representação e instaurar um inquérito civil, o MP coloca à disposição dessa demanda instrumentos que os cidadãos não possuem isoladamente: o poder de requisitar informações e laudos, de convocar as partes, de propor um TAC com força executiva e, no limite, de ajuizar uma ação civil pública. A demanda social passa a contar com um respaldo institucional que altera a disposição das partes para negociar.

Propõe-se denominar esse fenômeno reequilíbrio mediado do poder decisório. Trata-se de um deslocamento de poder em direção à sociedade que não decorre de uma delegação formal, como nos conselhos deliberativos, mas da mediação de uma instituição que empresta sua capacidade coercitiva às demandas sociais. O Quadro 1 sintetiza como diferentes formas de condução observadas nos inquéritos se aproximam dos degraus da escada de Arnstein.

Quadro 1 – Formas de condução dos inquéritos civis pelo MP e sua correspondência com a escada de Arnstein.

Forma de condução observada	Efeito sobre o poder decisório da sociedade	Aproximação na escada de Arnstein
Representação não acolhida ("ausência de interesse coletivo") ou encerrada apenas com a resposta do demandado	Nenhum: a demanda não produz efeito sobre a decisão	Não participação
Demanda acolhida e conduzida por ofícios, sem retorno ao demandante	A demanda gera ação, mas a sociedade não influencia a solução	Informação/consulta (concessão mínima)
Condução taxativa, com o demandante mantido informado	A sociedade acompanha e pode reagir; a solução é imposta ao infrator	Pacificação, com reequilíbrio parcial de forças
Ampliação do escopo, audiências e negociação mediada, com TAC construído com as partes	A sociedade participa da definição da solução, com respaldo coercitivo do MP	Parceria

Fonte: elaborado pelo autor com base em Arnstein (1969), Peixoto (2013) e Peixoto e Montaño (2023).

A correspondência proposta no Quadro 1 deve ser lida como aproximação, não como equivalência. O degrau da parceria, em Arnstein, pressupõe que o poder seja redistribuído por meio de negociação entre cidadãos e detentores do poder, com responsabilidades compartilhadas sobre o planejamento e a decisão. Nos inquéritos com participação efetiva por ampliação de escopo, a mesa de negociação

conduzida pelo promotor reúne denunciantes, denunciados e órgãos públicos, e a solução resulta de um acordo no qual a sociedade tem voz e capacidade de veto prático, já que a alternativa à negociação é a judicialização. Esse arranjo se aproxima da parceria, ainda que com uma diferença crucial: a sociedade não detém o poder, mas o acessa por meio do MP.

Essa diferença ajuda a entender tanto a força quanto o limite do papel do MP. A força está em que o reequilíbrio pode ocorrer mesmo em contextos nos quais não existe nenhum canal formal de participação, ou nos quais os canais existentes operam de forma protocolar, como mostrou o caso do COMDEMA-SC. O limite está em que esse poder é, por assim dizer, emprestado. Ele depende da decisão do membro do MP de acolher a demanda, de ampliar o escopo do processo e de manter a sociedade informada. A mesma discricionariedade que produz os casos de parceria produz os casos de participação inexistente, e a tendência de declínio observada ao longo do tempo indica que pressões institucionais, como metas e prazos, podem empurrar a atuação em direção aos degraus inferiores.

As críticas à escada de Arnstein também ajudam a qualificar a análise. Como lembram Tritter e McCallum (2006), nem todo processo precisa alcançar o topo da escada para ser legítimo. Há casos em que a solução está claramente definida em lei e em que a condução taxativa, com informação ao demandante, é adequada. O problema não está na existência de casos de participação fraca, mas na ausência de critérios que orientem quando e como a instituição deve abrir espaço à sociedade. Na pesquisa, essa escolha dependeu do perfil do promotor, do tipo de conflito e da capacidade de organização dos demandantes (Peixoto; Montaño, 2023), não de uma diretriz institucional.

Há ainda um risco a ser reconhecido. Ao funcionar como intermediário entre a sociedade e a decisão, o MP pode substituir a sociedade em vez de fortalecê-la, reproduzindo a figura de tutor de uma sociedade civil considerada incapaz (Arantes, 2002). O reequilíbrio mediado só se converte em participação, no sentido de Arnstein, quando a sociedade efetivamente toma parte da construção da solução. Quando o MP resolve o caso em nome do denunciante, sem ouvi-lo, o resultado ambiental pode até ser positivo, mas a participação é fraca. Por isso, defender o papel participativo do MP não significa defender a judicialização da gestão ambiental nem a substituição dos conselhos, e sim reconhecer que a instituição dispõe de um potencial que pode ser cultivado e tornado menos dependente de escolhas individuais.

Algumas medidas decorrem diretamente dos resultados. A primeira é tornar regra o retorno ao demandante ao longo do inquérito e no seu encerramento, prática simples que, nos dados analisados, foi suficiente para distinguir participação efetiva de participação fraca em parte dos casos. A segunda é tornar transparentes os critérios utilizados para considerar uma demanda desprovida de interesse coletivo, principal origem da participação inexistente. A terceira é ampliar o uso das audiências públicas previstas na legislação e regulamentadas pelo CNMP (Brasil, 1993; CNMP, 2012), especialmente em inquéritos que envolvam conflitos de vizinhança, empreendimentos de impacto local ou o próprio poder público, e incluir

metas de participação no planejamento estratégico das unidades, possibilidade já prevista nessa regulamentação. A quarta é incentivar a inclusão dos demandantes na negociação dos TACs, transformando o instrumento de ajustamento de conduta em espaço de construção compartilhada da solução. Essas medidas aproximariam a atuação do MP dos princípios de boas práticas de participação, como informação adequada, inclusão e consideração efetiva das contribuições recebidas (Iaia, 2006).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procurou mostrar que o Ministério Público, instituição não concebida como canal de participação, pode atuar como agente promotor da participação da sociedade na gestão ambiental. A partir da teoria de Arnstein (1969), segundo a qual participar é redistribuir poder decisório, argumentou-se que a intervenção do MP em conflitos ambientais frequentemente reequilibra o poder entre cidadãos, empreendedores e poder público, ao emprestar às demandas sociais instrumentos de pressão de que elas não dispõem isoladamente.

A pesquisa realizada em São Carlos (SP) mostrou que, nos inquéritos civis originados por demandas da sociedade, a participação foi efetiva em 58% dos casos, proporção superior à observada no conselho municipal de meio ambiente. Os casos mais participativos foram aqueles em que a sociedade chegou organizada, como nos abaixo-assinados, e em que o promotor ampliou o escopo do processo e conduziu negociações entre as partes, configurando arranjos próximos ao degrau da parceria. Os resultados também evidenciaram os limites desse papel: ele depende da discricionariedade do membro do MP, convive com casos de exclusão completa da sociedade e mostrou tendência de declínio ao longo do tempo.

Reconhecer o MP como agente de reequilíbrio do poder decisório tem implicações tanto para a pesquisa quanto para a prática. Para a pesquisa, sugere que a análise da participação ambiental não deve se restringir aos espaços formalmente participativos, devendo incluir instituições que, embora desenhadas para outros fins, alteram a correlação de forças nos processos decisórios. Para a prática, indica que a função participativa do MP pode e deve ser institucionalizada, por meio de diretrizes que tornem o retorno ao demandante, a ampliação do escopo dos processos e a construção compartilhada de soluções menos dependentes de escolhas individuais.

Por se tratar de estudo realizado em um único município e em um período encerrado em 2012, os resultados não devem ser generalizados sem cautela. Pesquisas futuras podem verificar se o padrão observado se repete em outras promotorias, avaliar os efeitos das normas posteriores do CNMP sobre audiências públicas e autocomposição, e investigar as relações entre a atuação do MP e a dos conselhos de meio ambiente, por exemplo, acompanhando conflitos que transitam de um canal para outro.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. B. **Ministério Público e política no Brasil.** São Paulo: Educ; Sumaré; Fapesp, 2002.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 set. 1981.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 fev. 1993.

CARMEL, A. **The networked minority: how a small group prevailed in a local windfarm conflict**. Energy Policy, v. 58, p. 331-339, 2013.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012.** Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Brasília, DF: CNMP, 2012.

COLLINS, K.; ISON, R. **Dare we jump off Arnstein's ladder?** Social learning as a new policy paradigm. In: PATH CONFERENCE – PARTICIPATORY APPROACHES IN SCIENCE & TECHNOLOGY, 2006, Edinburgh. Proceedings [...]. Edinburgh, 2006.

DESSIE, Y.; SCHUBERT, U.; WURZINGER, M.; HAUSER, M. **The role of institutions and social learning in soil conservation innovations: implications for policy and practice**. Environmental Science & Policy, v. 27, p. 21-31, 2012.

HARTLEY, N.; WOOD, C. **Public participation in environmental impact assessment: implementing the Aarhus Convention**. Environmental Impact Assessment Review, v. 25, p. 319-340, 2005.

IAIA – INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. **Public participation: international best practice principles**. Fargo: IAIA, 2006. (Special Publication Series, n. 4).

KIRK, E. A.; BLACKSTOCK, K. L. **Enhanced decision making: balancing public participation against "better regulation" in British environmental permitting**

regimes. Journal of Environmental Law, v. 23, n. 1, p. 97-116, 2011.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: ONU, 1992.

PEIXOTO, D. J. O. **A participação da sociedade na tomada de decisão da gestão ambiental municipal: uma análise qualitativa**. 2013. 231 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013.

PEIXOTO, D. J. O.; MONTAÑO, M. 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. 304-331, jan./jun. 2023. DOI: 10.5380/dma.v61i0.79738.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993.** Institui a Lei Orgânica do Ministério Público e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, São Paulo, 1993.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

TRITTER, J. Q.; McCALLUM, A. **The snakes and ladders of user involvement: moving beyond Arnstein.** Health Policy, v. 76, p. 156-168, 2006.

UNECE – U**NITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters**. Aarhus: UNECE, 1998.