

Igor Ferraz da Fonseca*
Raimar Rodrigues Rezende**
Marília Silva de Oliveira***
Ana Karine Pereira***

1 INTRODUÇÃO

Esta nota responde de maneira resumida a seguinte pergunta de pesquisa: “No âmbito do Poder Executivo Federal, quais são os principais fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social no processo de gestão das políticas públicas?”¹

A pesquisa contou com quatro estudos de caso de audiências públicas (APs) realizadas por órgãos do governo federal: a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); a discussão sobre as minutas do Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros; e o licenciamento ambiental de dois grandes projetos de hidrelétricas – Santo Antônio e Jirau, em Rondônia, e Belo Monte, no Pará.

Não existe consenso sobre a definição de APs. Dessa forma, e a partir da sistematização da reduzida literatura acadêmica sobre o tema, define-se AP como um mecanismo de participação social consultivo que tem caráter pontual, porque ocorre em um momento específico do processo de política pública e porque se relaciona a uma política ou a um aspecto específico desta. Além disso, uma AP é sempre presencial e de participação coletiva, contrastando com consultas públicas e ouvidorias, por exemplo, mecanismos de participação individualizada e que geralmente fazem uso da internet e de intercâmbio documental. Por último, vale mencionar que uma AP pressupõe a possibilidade de manifestação oral dos participantes e, idealmente, promove o debate entre eles (Barros e Ravena, 2011; Grau, 2011; Mattos, 2004; Seram, 2007; Soares, 2002; Vasconcelos, 2002).

O objetivo de uma AP deve ser compatível com suas características. Portanto, diversas políticas públicas demandam outros instrumentos participativos em vez de uma AP ou a complementam. Existe uma relação dinâmica entre os diversos instrumentos, tais como conferências setoriais, conselhos e consultas públicas. Deve ser analisado, caso a caso, qual o mais adequado e a melhor combinação.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Dist) do Ipea.

** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

*** Doutorandas em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

1. Para mais informações, ver o relatório completo da pesquisa e o Texto para discussão, disponíveis em: <www.ipea.gov.br/participaca>.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa ocorreu entre setembro de 2011 e dezembro de 2012, utilizando as seguintes fontes de dados: levantamento bibliográfico sobre participação social em geral e sobre APs; sistematização da legislação que trata do assunto; análise dos registros de realização de APs no âmbito dos programas do governo federal, disponíveis em um banco de dados do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan);² e realização de quatro estudos de caso. Foi feito o acompanhamento das APs que ocorreram durante o período da pesquisa³ e análise das gravações de áudio e/ou vídeo das demais, que já haviam ocorrido. Todos os casos contaram com análise documental, bem como com entrevistas com participantes e organizadores. Foram escolhidos dois casos relativamente semelhantes, ambos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, que correspondem ao padrão mais frequente de utilização de APs pelo governo federal. Para os demais, optou-se por casos que representassem a maior diversidade possível (Ipea, 2012).

A metodologia utilizada nos estudos de caso foi baseada em dois conjuntos de dimensões de análise (quadro 1). As dimensões que caracterizam o processo se relacionam à análise da qualidade do processo de planejamento e condução das APs, buscando identificar os principais fatores que influenciam seu potencial de efetividade e, portanto, as causas de sucessos e insucessos. As dimensões para a análise do resultado levam em conta os objetivos desse mecanismo de participação social e têm por função orientar a avaliação da efetividade de determinada AP.

QUADRO 1

Dimensões de análise

<p>Relativas à caracterização do processo</p> <ul style="list-style-type: none"> Atos normativos e seus impactos no processo Mapeamento dos principais atores Características relevantes do responsável pelas APs Desenho e processo de realização das APs Momento da participação e <i>timing</i> do processo Escopo e amplitude do debate Mobilização e representatividade dos participantes Recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados e organização do evento Processo preparatório para as APs Condução da AP; metodologia e efetividade das regras procedimentais Sistematização das propostas e devolutiva Transparência <p>Relativas à análise dos resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> Impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação Construção de capacidades (<i>capacity building</i>) Divulgação das ações governamentais
--

Elaboração dos autores.

2. O SIGPlan é um instrumento que organiza e integra a rede de gerenciamento do Plano Plurianual (PPA) e constitui uma importante ferramenta de suporte à gestão dos programas do governo federal.

3. Elaboração do PNRSe Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Por efetividade entende-se um impacto positivo relacionado à maior influência do cidadão na tomada de decisão, compromissos políticos, mediação de conflitos, construção de capacidades (tanto dos cidadãos quanto do Estado) e informação do público, incluindo divulgação das ações governamentais.

Objetivou-se também criar, com a lista de dimensões, uma referência para gestores ou pesquisadores interessados em analisar APs, tendo em vista a possibilidade de adaptá-la de acordo com os objetivos e possibilidades de cada pesquisa. Por essa razão, foram incluídas, também, dimensões analíticas gerais não abordadas nos estudos de caso desta pesquisa, mas que podem ser úteis em outros estudos.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta alguns resultados e conclusões da pesquisa⁴ e foca em como determinados fatores e características podem influenciar – positiva ou negativamente – o potencial de efetividade de uma AP. Para tanto, utiliza-se de ilustrações retiradas dos estudos de casos realizados. Apesar dos limites para sua generalização, esses resultados são úteis para gestores públicos envolvidos na organização de processos participativos e para estudiosos interessados em aprofundar o conhecimento de um campo de pesquisa ainda pouco explorado.

3.1 Atos normativos

A maioria das APs ocorre em observância a atos normativos, os quais determinam, ao menos em parte, como as audiências devem ser realizadas e provocam impactos diversos no potencial de efetividade delas, por exemplo: aumentando a transparência do processo participativo, garantindo o acesso a documentos relevantes e demais informações importantes, apresentando de forma clara prazos e regras para a manifestação e estipulando uma metodologia.

Contudo, em muitos casos, a legislação brasileira não está ajustada às necessidades de uma participação efetiva nas APs. Nos casos de licenciamento ambiental estudados, por exemplo, observou-se que a legislação vigente, estando ultrapassada, teve impacto negativo na efetividade da participação. As tentativas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), de fazer mais do que a legislação exige – por exemplo, realizando reuniões públicas para discutir o termo de referência do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) –, evidenciam essa deficiência normativa. As resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) somente preveem a obrigatoriedade de realização de APs para licenciamento ambiental no momento de avaliação do EIA. No entanto, os estudos de caso de hidrelétricas apontaram que APs antes da realização do EIA podem ser úteis para que a sociedade contribua na definição de temas importantes para serem estudados. Além disso, APs no momento de planejamento dos empreendimentos, bem como aquelas que têm foco em públicos específicos – como indígenas, quilombolas e ribeirinhos –, podem ser necessárias para ampliar a inclusão social e garantir a expressão de um maior número de opiniões e interesses envolvidos na questão.

Um exemplo positivo é o da ANTT, que compensou as lacunas da legislação com atos normativos infralegais. Suas APs seguem regras procedimentais expressas em documentos públicos que disciplinam o processo de participação e o controle social. Para os servidores dessa agência,

4. Para uma análise detalhada das conclusões aqui apresentadas, ver Ipea (2013).

há ainda um manual interno que orienta suas ações sobre o processo participativo. A atenção a essas normas amplia o potencial de efetividade ao aumentar a transparência do processo e indicar as etapas a serem seguidas. É importante também que o prazo legalmente estabelecido para a realização das audiências seja realista e compatível com a complexidade da temática.

3.2 Momento de realização das APs

Por um lado, o processo participativo deve ocorrer em um momento no qual ainda seja possível incorporar demandas e valores dos atores envolvidos na temática. Isso pode envolver eventos preparatórios, no sentido de incluir novos atores no processo decisório e generalizar conhecimento entre todos. Por outro lado, se a AP é realizada em um momento muito inicial do ciclo de política, pode ser que informações necessárias para uma participação informada ainda não estejam disponíveis ou que não haja tempo suficiente para a devida mobilização das partes interessadas e a difusão de conhecimento sobre o assunto. Uma solução por vezes sugerida é a realização de diversas APs em momentos estratégicos do ciclo de política.

No caso do processo de elaboração do PNRS, por exemplo, há razões para crer que as audiências foram realizadas em um momento oportuno. Tanto já havia um substrato legal que determinava a elaboração do plano, bem como um texto preliminar para a consulta da sociedade civil, quanto a participação ocorreu em um momento de planejamento da política em que foram discutidas diretrizes, ações e metas que iriam compor a política pública. Essa abertura, de permitir o acesso a decisões-chave, aumentou as chances de cooperação entre governo e sociedade civil, potencializando a efetividade das audiências em relação à consecução da política.

O caso da ANTT ilustra outra faceta da temporalidade na realização das audiências. A AP nº 121/2011⁵ ocorreu em um momento no qual o relatório final de sistematização das contribuições da AP anterior a ela, a AP nº 120/2011,⁶ ainda não havia sido publicado. Em outras palavras, a ANTT realizou uma nova audiência quando ainda havia questões importantes pendentes do processo anterior. Isso prejudicou a percepção dos participantes em relação à legitimidade da segunda audiência, minorando seu potencial de efetividade.

3.3 Capacidade institucional do órgão público responsável

A existência de uma estrutura interna voltada à participação social no organograma e nas diretrizes de ação dos órgãos públicos responsáveis pela AP pode ampliar seu potencial de efetividade. Isso implica contar com documentos de referência, instalações apropriadas e servidores responsáveis pela realização das APs capacitados.

Um exemplo de ausência dessa capacidade e das conseqüentes dificuldades foi observado nos casos de licenciamento ambiental. É provável que a falta de pessoal especializado em participação social destacado para as APs no Ibama tenha prejudicado a efetividade da participação nos casos estudados. Os próprios servidores responsáveis pelas análises técnicas do EIA, entre outras funções, eram incumbidos de lidar também com a comunicação com a sociedade. Um dos fatos relatados

5. O objetivo da AP nº 121/2011 foi coletar contribuições sobre as Minutas do Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário.

6. O objetivo da AP nº 120/2011 foi a discussão do Plano de Outorga sobre os Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário.

pelos próprios servidores foi que eles não conseguiram, por exemplo, analisar devidamente os muitos documentos protocolados por organizações da sociedade civil. Deve-se mencionar que o Ibama investe na capacitação de seus servidores também em relação a participação social, mediação de conflitos etc. A efetividade da capacitação eventual de funcionários já sobrecarregados com outras tarefas, porém, tende a ser muito inferior à de uma equipe de especialistas destacada para as funções relacionadas à participação.

3.4 Devolutiva à sociedade

Apesar de ser um elemento-chave para a efetividade, a interface com a sociedade no momento posterior à AP é, em diversos casos, relegada a segundo plano pelos gestores de política pública. Esse momento deve incluir uma devolutiva clara à sociedade, indicando a incorporação ou não das contribuições, com justificativas, o que pode aumentar a percepção de legitimidade da AP.

O pressuposto para que seja possível promover uma devolutiva formal à sociedade é que tenha havido um processo adequado de sistematização das propostas. Isto implica também que a audiência tenha tido um escopo relativamente restrito e tenha empregado uma metodologia adequada. Em APs de licenciamento ambiental, por exemplo, é comum não haver limitação do escopo das contribuições e uma metodologia que facilite a sistematização das propostas. Nesse contexto, é muito difícil a sistematização das contribuições, sem a qual as chances de que as propostas apresentadas sejam incorporadas são reduzidas, e não é possível para o órgão fazer a devida devolutiva à sociedade.

Os casos do PNRS e da ANTT incluíram devolutivas. No caso do PNRS, a primeira devolutiva ocorreu na audiência nacional em Brasília, quando houve a disponibilização de uma nova versão do documento de referência, já incorporando as contribuições oriundas das audiências regionais que haviam ocorrido anteriormente. Essa iniciativa (e o conteúdo do documento) ampliou a percepção de seriedade e efetividade da participação entre os presentes, que reconheceram que o documento contemplava parte significativa das contribuições oriundas das audiências regionais.

3.5 Transparência

É necessário que todo o processo de AP seja pautado pela transparência. A publicidade de informações deve acompanhar todas as fases do processo e envolver vários aspectos: a mobilização dos atores relevantes; a disponibilização e acessibilidade de documentos de referência; a clareza dos objetivos da audiência e da metodologia utilizada; e a clareza sobre o que será feito com as contribuições da sociedade.

Nesse aspecto, o procedimento da ANTT foi exemplar. Informações sobre prazos, metodologia, contribuições, documentos de referência, atas, entre outros elementos importantes foram disponibilizados no site da agência. Isso foi essencial para que os interessados tivessem uma participação mais informada e fosse gerado um sentimento de conexão da sociedade com o órgão governamental.

Nos casos de Belo Monte e Santo Antônio e Jirau, por sua vez, apesar de os principais documentos estarem disponíveis em forma digital no site do Ibama, foram identificados reclamos por parte da sociedade quanto ao acesso on-line a outros documentos relevantes que compunham o processo. Até então, os autos não eram digitalizados e disponibilizados no site, dificultando o acesso dos interessados, que tinham de se deslocar até Brasília ou requerer uma cópia do processo, arcando com custos relativamente altos. Hoje em dia, esse problema está resolvido, uma vez que o Ibama digitaliza

todos os autos em sua integralidade e os disponibiliza on-line, aumentando de maneira significativa a transparência e facilitando a participação, além de reduzir custos para o próprio governo federal. Esse é um bom exemplo que deveria ser seguido por toda a administração pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram resumidas aqui algumas das principais conclusões de uma pesquisa que contou com quatro estudos de caso e por meio da qual foram identificados fatores que influenciam o potencial de efetividade da participação social em APs. Procurou-se compreender como variações nesses fatores podem interferir na referida efetividade, de modo a aperfeiçoar o uso das APs como instrumento de participação.

Apesar dos limites impostos pelas especificidades dos quatro casos pesquisados, pode-se afirmar que as medidas de política neles identificadas como elementos favoráveis à obtenção de sucesso constituem indicações de fatores capazes de contribuir para a maximização do potencial de efetividade deste mecanismo de participação social.

REFERÊNCIAS

- BARROS, T.; RAVENA, N. Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte: do palco ao recorte midiático. In: ENCONTRO DA COMPOLÍTICA, 4., 2011, Rio de Janeiro, Anais... Rio de Janeiro: UERJ, 2011.
- GRAU, N. Control y participación social en la administración federal brasileira: balance y perspectivas. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/World Bank/PNUD, 2011 (Relatório de Pesquisa).
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Audiências públicas no âmbito do governo federal: análise preliminar e bases para avaliação. Brasília: Ipea, 2012 (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <www.ipea.gov.br/participacao>.
- _____. Potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal: relatório de conclusão da pesquisa. Brasília: Ipea, 2013. No prelo. Disponível em: <www.ipea.gov.br/participacao>.
- MATTOS, P. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., Madrid, Espanha, Anais... Madrid, 2004.
- SERAFIM, L. Controle social nas agências reguladoras brasileiras: entre projetos políticos e modelo institucional: a Aneel nos governos FHC e Lula. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. Jus Navigandi, 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

VASCONCELOS, P. A audiência pública como instrumento de participação popular na avaliação do estudo de impacto ambiental. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ROCHA, C. P. R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Ipea, 2011. v. 7. p. 372.
