

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL: FATORES DE EFETIVIDADE**Igor Ferraz da Fonseca**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Correio eletrônico: <igor.fonseca@ipea.gov.br>.

Raimer Rodrigues Rezende

Ex-Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest do Ipea. Correio eletrônico: <raimer@gmail.com>.

Marília Silva de Oliveira

Ex-Pesquisadora do PNPD na Diest do Ipea. Correio eletrônico: <mariliasilva@gmail.com>.

Ana Karine Pereira

Ex-Pesquisadora do PNPD na Diest do Ipea. Correio eletrônico: <ana_pereira84@hotmail.com>.

As audiências públicas são importantes instrumentos formais de participação social no Brasil. Uma compilação de dados do Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento do Governo Federal (SIGPlan) realizada pelo Ipea (Ipea, 2012) demonstra que, entre os anos de 2004 a 2009, 105 programas do Governo Federal realizaram 203 processos de audiências públicas. Diversas áreas, com destaque para as áreas de infraestrutura e regulação, utilizam frequentemente esse instrumento. Em 118 das 203 ocorrências de audiência pública em programas do Governo Federal, as audiências públicas tem caráter obrigatório, ou seja, ocorreram porque havia atos normativos específicos, indicando a obrigatoriedade de sua realização, ou que sinalizavam o cumprimento de alguma determinação jurídica.

Além de sua significativa frequência e vínculos legais, a menção a audiências públicas é recorrente na dinâmica de diversas áreas de políticas públicas (tal como no licenciamento ambiental e nas atividades fins de órgãos governamentais como as agências reguladoras). Não obstante, e sobretudo quando comparado com outros mecanismos de participação social – como conselhos e conferências – as audiências públicas são relativamente pouco estudadas. Este trabalho tem entre seus objetivos auxiliar a suprir essa lacuna.

Este Texto para Discussão apresenta os principais resultados e conclusões de pesquisa realizada no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea e que buscou responder à seguinte pergunta: “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?”.

Por audiência efetiva entendemos um processo que cumpra o objetivo de auxiliar na promoção de políticas públicas eficazes e eficientes, mas também que amplie a legitimidade social da política pública abordada em cada audiência. Um processo participativo efetivo, em geral, tem um impacto relevante nas decisões em relação à política em questão e em compromissos políticos. Além disso, tal processo tem o potencial de mediação entre interesses e visões de mundo divergentes, podendo diminuir os conflitos e aumentar a cooperação. Vale ressaltar também que os diferentes mecanismos de participação social são de suma importância para a construção de capacidades, tanto dos atores da sociedade civil quanto do governo. Além disso, eles têm um papel importante na divulgação das ações governamentais e dos temas de importância da agenda política.

Como será visto ao longo deste trabalho, não há consenso sobre como realizar uma avaliação objetiva sobre a efetividade de processos participativos. No entanto, a literatura converge quando aponta que focar na melhoria do desenho institucional das audiências públicas e na busca pela eficiência e democratização dos mecanismos internos de coordenação e de participação são iniciativas fundamentais para ampliar a efetividade de espaços participativos.

A pesquisa teve a duração de um ano e contou com quatro estudos de caso de audiências públicas

realizadas por órgãos do Governo Federal: a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos; 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.

O estudo se estrutura a partir do conceito de pesquisa aplicada. Isso significa que aspectos práticos sobre como o Governo Federal pode melhorar o processo de organização e gestão de audiências públicas – APs têm papel central neste trabalho. Dessa forma, este TD está dividido conforme as seguintes seções:

A seção 2 apresenta um referencial teórico relacionado à avaliação de processos participativos. A seção 3 apresenta um esforço focado na definição dos atributos básicos deste mecanismo de participação social, já que, uma das dificuldades encontradas na presente pesquisa esteve relacionada à escassez de estudos sobre o instrumento de audiências públicas. Diferentemente de outros instrumentos participativos (tais como conselhos gestores e conferências de políticas públicas), a bibliografia sobre audiências públicas é rarefeita, carecendo de uma sistematização de seus atributos básicos. A seção 4 apresenta a metodologia empregada na pesquisa, que foca em metodologia de pesquisa qualitativa. A seção 5, por sua vez, apresenta breve contextualização dos quatro estudos de caso. Por fim, a seção 6 apresenta os principais resultados e conclusões de pesquisa. A partir da análise da bibliografia, de entrevistas e dos estudos de caso, foram identificados fatores importantes que influenciam o potencial de efetividade da participação social em audiências públicas. Procurou-se compreender como esses fatores podem interferir na referida efetividade, de modo a desenvolver recomendações sobre como aperfeiçoar o uso das APs como instrumento de participação, a partir de exemplos práticos de fatores que influenciaram o potencial de efetividade das audiências públicas estudadas.

No entanto, tendo em vista o foco em quatro casos, as conclusões desta pesquisa não são passíveis de generalização. Não há como afirmar que a adoção de medidas identificadas nos casos como elemento de sucesso (ou o esforço em evitar elementos que contribuíram para minorar o potencial de efetividade)

serão bem sucedidas em qualquer caso, tendo em vista a limitação de escopo desta pesquisa e porque elementos contextuais são fundamentais para a efetividade de processos participativos.

Não obstante, as conclusões aqui apresentadas apontam boas práticas e gargalos na organização de audiências públicas. Essas conclusões, empiricamente fundamentadas, certamente serão úteis tanto para gestores públicos responsáveis pela organização e gestão desses espaços participativos quanto para estudiosos que pretendem desbravar um campo de estudos ainda pouco explorado. Para além de responder à pergunta de pesquisa, as análises apresentadas neste TD tem o potencial de servir como catalizador do debate contínuo sobre o tema, agregando a teoria e a experiência prática de gestores envolvidos com a realização de audiências públicas.

SUMÁRIO EXECUTIVO