1873
TEXTO PARA DISCUSSÃO

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL: FATORES DE EFETIVIDADE

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

ipea
Por um Brasil desenvolvido

1873
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, setembro de 2013

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL: FATORES DE EFETIVIDADE

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

* 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>.
** Ex-Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest do Ipea. Correio eletrônico: <raimer@gmail.com>.
*** Ex-Pesquisadora do PNPD na Diest do Ipea. Correio eletrônico: <mariliasoliveira@gmail.com>.
**** Ex-Pesquisadora do PNPD na Diest do Ipea. Correio eletrônico: <ana_pereira84@hotmail.com>.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Z18.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO 9

3 DEFINIÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA 10

4 METODOLOGIA DA PESQUISA 12

5 ESTUDOS DE CASO 14

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO 19

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 33

REFERÊNCIAS 33

SINOPSE

Este Texto para Discussão apresenta os resultados e as conclusões mais importantes de uma pesquisa aplicada que visou identificar os principais fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas, no âmbito do Poder Executivo federal, como mecanismo de participação social no processo de gestão das políticas públicas. Para tanto, a partir de metodologia qualitativa, o trabalho contou com quatro estudos de caso de audiências realizadas por órgãos do governo federal: a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); a discussão das 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 usinas hidrelétricas – Santo Antônio e Jirau, em Rondônia, e Belo Monte, no Pará. Os resultados da análise empírica apontam fatores que influenciam a efetividade das audiências. Esta análise teve por objetivo fornecer subsídios para gestores públicos responsáveis pela organização e realização destes processos participativos, bem como para estudiosos envolvidos com o tema.

Palavras-chave: audiências públicas; participação social; resíduos sólidos; transporte rodoviário; licenciamento ambiental.

ABSTRACT[i]

This article presents the main results and the main conclusions of an applied research that aimed to answer the following question: "within the Federal Executive Branch, what are the main factors that impact the potential of effectiveness of public hearings as a mechanism of social participation in the management process of public policy?". For this purpose, and through the use of qualitative methodology, the research relied on four case studies of hearings held by Federal Government agencies: the preparation of the National Solid Waste Management Plan; the debate on the drafts of the bidding terms and conditions, and regarding the contract of permission to exploit Interstate Bus Services; and the environmental licensing of two major hydroelectric projects – Santo Antônio/Jirau, in the state Rondônia and Belo Monte, in the state of Pará. The results of the empirical analysis point out factors that influence the effectiveness

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

of the hearings. This analysis aimed to provide subsidies for public managers responsible for organizing and conducting these participatory processes, as well as for scholars concerned with the issue.

Keywords: public hearings; social participation; solid waste; road transport; environmental licensing.

1 INTRODUÇÃO

As audiências públicas (APs) 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 2004 e 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 este instrumento. Das 203 ocorrências de audiências públicas realizadas em programas do governo federal de 2004 a 2009, 118 tiveram caráter obrigatório, ou seja, ocorreram porque havia atos normativos específicos que indicavam a obrigatoriedade de sua realização ou 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, sobretudo quando comparadas 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 esta lacuna.

Assim, este Texto para Discussão apresenta os principais resultados e conclusões de pesquisa realizada no Ipea que buscou identificar os principais fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas, no âmbito do Poder Executivo federal, como mecanismo de participação social no processo de gestão das políticas públicas.

Por audiência efetiva entende-se aqui 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, 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 a melhoria do desenho institucional das audiências públicas e a 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 análise bibliográfica, entrevistas com gestores públicos e profissionais atuantes em organizações não governamentais, em quatro estudos de caso de audiências públicas realizadas por órgãos do governo federal: *i)* a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); *ii)* a discussão sobre as minutas do Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros; *iii)* o licenciamento ambiental do projeto de hidrelétrica de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia; e *iv)* o licenciamento ambiental do projeto de hidrelétrica de Belo Monte, no Pará.

O estudo se estrutura a partir do conceito de pesquisa aplicada. Isto significa que aspectos práticos sobre como o governo federal pode melhorar o processo de organização e gestão de audiências públicas têm papel central neste trabalho. Dessa forma, este texto está dividido conforme as seções descritas a seguir. A seção 2 apresenta um referencial teórico relacionado à avaliação de processos participativos. A seção 3 apresenta um esforço de definição dos atributos básicos deste mecanismo de participação social, visto que uma das dificuldades encontradas nesta 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 de pesquisa qualitativa empregada no estudo. A seção 5, por sua vez, apresenta breve contextualização dos quatro estudos de caso. A seção 6 apresenta os principais resultados e conclusões de pesquisa. Tais resultados são apresentados e discutidos a partir dos elementos empíricos observados na análise dos estudos de caso. A seção 7 conclui o trabalho.

2 QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO

Após um processo de grande expansão e diversificação ancorada nas inovações institucionais promovidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Brasil conta com um leque de processos participativos – que promovem a interface entre Estado e sociedade – institucionalizados no âmbito do governo federal, compreendendo mais de 90% dos programas e políticas públicas nacionais (Pires e Vaz, 2012).

Com relação a essas instituições participativas, há diversos estudos sobre conselhos e conferências nacionais.[1] Entretanto, as audiências públicas continuam sendo pouco estudadas, apesar de sua alta frequência em políticas de infraestrutura e de regulação do setor privado, a exemplo do licenciamento ambiental e de processos coordenados por agências reguladoras.

A ampliação desses estudos tem cada vez mais priorizado a questão da efetividade (Pires, 2011; Avritzer, 2010). Há dúvidas quanto à efetiva contribuição dos processos participativos para a ampliação dos processos democráticos (Cleaver, 2001; 2005; Kothari, 2001; Sayago, 2007; Manor, 2004; Fuks e Perissinotto, 2006) e para o aperfeiçoamento das políticas públicas. No entanto, averiguar e mensurar a efetividade de espaços participativos é tarefa complexa e ambígua, que não encontra consenso na literatura especializada (Pires *et al*., 2011).

Diante disso, autores como Pires *et al*. (2011) apontam que os estudos que analisam a qualidade de processos participativos podem identificar fatores fortemente relacionados com a efetividade. A qualidade de processos participativos está relacionada com o desenho institucional dos mecanismos de participação social; com as regras e normas que condicionam seu funcionamento; com a atuação e recursos mobilizados por governo e sociedade; com a manifestação de relações de poder; entre outros fatores.

A premissa é que, mesmo sem um consenso sobre como mensurar a efetividade de instituições participativas, ações concretas visando aperfeiçoar o desenho, as regras e o processo democrático no interior destes mecanismos participativos contribuem tanto para ampliar sua efetividade – no que se refere ao aperfeiçoamento de políticas públicas – quanto

1. Ver Fonseca, Bursztyn e Moura (2012); Alencar *et al*. (2012); Souza (2012); Avritzer (2012); e Pogrebinschi (2012).

para ampliar a legitimidade destes espaços de interação entre Estado e sociedade, implicando uma nova forma de processo decisório nas políticas públicas (Pires *et al.*, 2011).

Dessa forma, conforme exposto na introdução, esta pesquisa pretende contribuir para o alcance de políticas públicas mais legítimas e efetivas, por meio da identificação e sistematização de fatores que contribuem para a ampliação da qualidade do processo participativo em audiências públicas.

3 DEFINIÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

Não há consenso em relação a uma definição de audiência pública na literatura acadêmica sobre participação social, tampouco nas políticas e ações realizadas pelo Poder Executivo federal. Por esta razão, foi necessário definir audiência pública para delimitar o objeto de estudo desta pesquisa. O esforço aqui desenvolvido buscou responder às seguintes perguntas:

- apesar das múltiplas diferenças e singularidades entre os processos, quais são os elementos comuns aos processos de audiência pública; e
- como diferenciar uma audiência pública de outros processos participativos em vigor no Brasil.

As fontes utilizadas na elaboração dessa definição incluem sistematização da literatura disponível sobre o assunto, além de entrevistas com burocratas do governo federal e representantes da sociedade civil com grande experiência em APs. Utilizou-se também a análise feita dos dados sobre audiências públicas contidos no SIGPlan, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).[2]

Um primeiro resultado encontrado é que as audiências públicas têm caráter consultivo e não deliberativo (Soares, 2002; Vasconcelos, 2002). Isto significa que, nas APs, o governo federal tem um espaço maior de discricionariedade de ação que em outros fóruns participativos, tais como em conselhos gestores deliberativos. Assim, um dos objetivos da AP é gerar transparência sobre os atos governamentais, além de identificar a opinião da população com relação a este ato. A população tem a oportunidade

2. Para mais informações e análises relacionadas ao SIGplan, ver Ipea (2012).

de se expressar e de propor soluções para o aperfeiçoamento das ações, mas cabe à administração acatar ou não as propostas.

Uma segunda característica definidora das APs é a sua natureza pontual. Diversas instituições participativas são perenes, com atribuições permanentes relacionadas a uma área de política pública. Este é o caso de conselhos gestores de políticas. A existência de um conselho não está vinculada a uma ação governamental específica, pois trata-se de uma instituição que promove a articulação permanente entre Estado e sociedade civil. Ao contrário, as APs possuem caráter pontual e são invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja ele a elaboração de um plano, a elaboração de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental ou mesmo a correção de rumos nas políticas públicas. Um terceiro atributo é o caráter presencial das APs, que não podem ser realizadas pela internet ou por intercâmbio documental (Soares, 2002; Mattos, 2004; Grau, 2011). O caráter presencial da audiência pública está relacionado à quarta característica, que é a possibilidade de manifestação oral dos participantes, não se excluindo, entretanto, a possibilidade de manifestação por escrito (Soares, 2002; Grau, 2013)**.** Assim, além da presença física dos participantes, o ideal é que a manifestação oral propicie o debate entre os atores interessados**,** que é a quinta característica definidora de AP (Soares, 2002; Grau, 2013; Barros e Ravena, 2011; Serafim, 2007). Este último ponto aproxima as audiências públicas de outros fóruns participativos, tais como os conselhos gestores, o orçamento participativo e as conferências de políticas. Ao mesmo tempo, esta característica distancia as APs de outras formas "individualizadas" de relação entre Estado e sociedade civil, como as consultas públicas e as ouvidorias públicas. Embora, em diversas APs, seja possível a participação de atores individuais, elas constituem-se em um fórum de articulação entre o Estado e a sociedade civil em que a participação desta tem caráter coletivo, que é a sexta característica.

Apesar de a AP ter caráter coletivo, e de outras características a aproximarem de um espaço em que grupos organizados se manifestam – como em conselhos e conferências –, a AP não pode excluir atores não organizados do processo participativo. Assim – em sua sétima característica – uma AP é aberta a todos os interessados. Isto se justifica porque as audiências podem tratar de questões que afetam pessoas de maneira individual, como no caso da relocação de um morador de área que será inundada para a construção de uma hidrelétrica. Em casos como este, a participação de tais indivíduos não pode ser cerceada, mesmo que ele não esteja vinculado a uma instância organizada.

A possibilidade de manifestação de interesses e opiniões de cidadãos não organizados é uma diferença clara entre a AP e espaços de participação com caráter formalmente representativo – como os conselhos e as conferências.

A oitava característica definidora de uma AP é que ela possui regras específicas para o seu funcionamento (Soares, 2002; Mattos, 2004). As regras podem ser variadas; assim, algumas podem estar presentes em certas APs e não em outras. O que é generalizado entre as APs é que estas são procedimentos formais e adotam algum tipo de regra ou orientação metodológica. Entre as regras, encontram-se itens relacionados à formalização da AP, tais como data e hora definidas, pauta, atas de reunião e determinação de gravação em vídeo ou de voz dos debates. Há também regras relacionadas à condução do debate, como a determinação de quais atores têm a palavra, quanto tempo de fala tem cada participante, se haverá réplicas, tréplicas, entre outras. Por fim, há regras que visam orientar a sistematização da opinião dos atores e a incorporação de suas demandas na política ou na ação com a qual a AP está relacionada.

A partir do exposto, esta pesquisa adotou uma definição de audiência pública composta das características elencadas no quadro 1.

QUADRO 1
Definição de audiência pública

Características básicas da audiência pública	Possui caráter consultivo
	Possui caráter pontual
	Possui caráter presencial
	Possui caráter coletivo
	Pressupõe manifestação oral dos participantes
	Implica debate entre os atores envolvidos
	É aberta a todos os interessados
	Contém regras específicas para o seu funcionamento

Elaboração dos autores.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta pesquisa foi realizada entre dezembro de 2011 e dezembro de 2012, utilizando as seguintes fontes de dados: levantamento da bibliografia disponível sobre participação social em geral e sobre audiências públicas em particular; sistematização das principais

leis e demais atos normativos que tratam de audiências públicas; análise dos registros de realização de audiências públicas no âmbito dos programas do governo federal, disponíveis em banco de dados do SIGPlan; e realização de quatro estudos de caso envolvendo análise documental e entrevistas com participantes e organizadores das APs. No caso das APs que ocorreram durante o período da pesquisa,[3] foi realizada observação de campo, que consistiu no acompanhamento das audiências. No caso das APs que haviam ocorrido em momento anterior a esta pesquisa,[4] foi feita uma análise das gravações de áudio e vídeo. Todos os casos contaram com análise documental e realização de entrevistas com participantes e organizadores. Para a seleção dos casos, além dos critérios relacionados à sua relevância e à viabilidade da análise, optou-se por uma estratégia dupla. Por um lado, foram escolhidos casos que representassem a maior diversidade possível. Por outro lado, foram escolhidos dois casos relativamente semelhantes, ambos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, que correspondem ao padrão mais frequente de utilização de audiências públicas pelo governo federal, conforme apontado na análise dos dados do SIGPlan (Ipea, 2012).

A metodologia utilizada para os estudos de caso foi baseada em dois conjuntos de dimensões de análise elaboradas na primeira fase da pesquisa (quadro 2) e revisadas durante os estudos de caso. As dimensões que caracterizam o processo se relacionam à análise da qualidade do processo de planejamento e condução das audiências públicas, 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 deste mecanismo de participação social e têm por função orientar a avaliação da efetividade de determinada audiência pública, ou seja, seu impacto na sociedade.

Por meio da lista de dimensões, objetivou-se criar uma referência para gestores ou pesquisadores interessados em analisar outros processos, tendo em vista a possibilidade de adaptá-la de acordo com os objetivos e possibilidades de cada pesquisa. Por esta razão, foram incluídas também dimensões que não teriam como ser analisadas com profundidade nos estudos de caso desta pesquisa, devido a seus objetivos e limites de escopo e tempo.

3. Audiências para a elaboração do PNRS e para a coleta de contribuições às minutas do Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).
4. Audiências sobre o licenciamento das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia, e de Belo Monte, no Pará.

QUADRO 2
Dimensões de análise

Dimensões que caracterizam o processo • 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 temporalidade 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.
Dimensões de resultado • Impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos. • Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação. • Construção de capacidades (*capacity building*). • Divulgação das ações governamentais.

A análise dos dados foi pautada por um duplo esforço. Em um primeiro momento, identificaram-se, em cada caso, quais elementos influenciaram o potencial de efetividade das audiências públicas. Assim, cada caso permitiu uma análise das dimensões, a partir de suas peculiaridades. Esta análise permitiu apontar os principais pontos positivos e negativos relacionados à efetividade das audiências públicas. Em um segundo momento, foi feita uma comparação dos quatro casos, no sentido de extrair deles elementos importantes na busca por ampliar o potencial de efetividade das audiências públicas realizadas pelo governo federal. Estes elementos são as principais conclusões desta pesquisa.

5 ESTUDOS DE CASO

Nesta seção, apresenta-se uma breve contextualização das audiências públicas selecionadas como estudo de caso, bem como o esforço de pesquisa realizado pela equipe do Ipea em cada um dos quatro casos.[5]

5.1 Elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, criada pela Lei nº 12.305 de 2010, estabeleceu o PNRS como um de seus principais instrumentos de gestão. Esta lei foi regulamentada

5. Para uma análise detalhada e completa sobre cada um dos quatro casos estudados, consultar o relatório final de pesquisa (Ipea, 2013).

pelo Decreto nº 7.404 de 2010, que também instituiu o Comitê Interministerial (CI), composto por doze ministérios, responsável pela elaboração, coordenação e implementação do PNRS, com a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Uma primeira versão do PNRS foi elaborada a partir do diagnóstico da situação dos resíduos sólidos, cenários, metas, diretrizes e estratégias para o cumprimento das metas[6] (Brasil, 2011). Esta versão, como estabelecido em lei, foi submetida ao debate com a sociedade civil por meio de cinco audiências públicas regionais e uma nacional realizadas em 2011, nas quais os participantes puderam fazer emendas e sugestões ao texto. A primeira audiência regional aconteceu na cidade de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, entre 13 e 14 de setembro de 2011, e colheu as contribuições da região Centro-Oeste. A segunda AP ocorreu em Curitiba, Paraná, entre 4 e 5 de outubro, correspondendo à oitiva da região Sul. A etapa seguinte foi na cidade de São Paulo, entre 10 e 11 de outubro, representando a região Sudeste. Em 13 e 14 de outubro, foi realizada a AP da região Nordeste, ocorrida no Recife, Pernambuco; e em 18 e 19 de outubro, ocorreu a audiência da região Norte, em Belém, Pará. Uma audiência pública nacional foi realizada em Brasília, entre 30 de novembro e 1º de dezembro de 2011, com o objetivo inicial de consolidação das contribuições recebidas nas APs regionais (*op. cit.*).

O MMA coordenou o processo de interlocução com estados e sociedade para a realização das APs, com a contribuição de representantes de outros ministérios que compõem o CI. Para a condução dos trabalhos, foi utilizada uma metodologia comum em todas as APs, de forma que se pudesse padronizar o trabalho e as formas de contribuição.

Os pesquisadores do Ipea acompanharam todas as seis audiências realizadas pelo MMA. As cinco audiências regionais foram acompanhadas por dois pesquisadores que, ao longo do evento, discutiam suas impressões, fortaleciam ou alteravam as estratégias de acompanhamento, de acordo com a dinâmica de cada AP, que apresentava variações conforme especificidades das regiões ou da própria organização da audiência. Na AP nacional, três pesquisadores da equipe acompanharam o evento.

6. O diagnóstico foi elaborado pela equipe da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

5.2 Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros

A Audiência Pública nº 121/2011 teve como objetivo coletar contribuições sobre as minutas do Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Ao acompanharem a realização deste processo de audiências, os pesquisadores observaram que deveriam também analisar um processo anterior a este, que objetivou discutir questões técnicas sobre o transporte rodoviário interestadual de passageiros. Isto é, para estudar o processo de audiências públicas que discutiam aspectos jurídicos do tema em questão, era necessário também estudar o processo de audiências realizado para discutir as questões técnicas do assunto, pois os elementos jurídicos e técnicos são complementares. Então, optou-se por estudar, além da Audiência Pública nº 121/2011, a Audiência Pública nº 120/2011, que colocou em discussão o plano de outorga sobre os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário. O plano de outorga traz os aspectos técnicos necessários para a prestação do serviço público.

Os dois processos de audiências públicas citados se desdobraram em sessões públicas em diferentes cidades. Todas as sessões públicas seguiram rigorosamente as mesmas regras e não houve diferença entre elas, a não ser o lugar onde foram realizadas.

Os pesquisadores do Ipea acompanharam presencialmente as sessões públicas que estavam em andamento, vinculadas à Audiência Pública nº 121/2011, realizadas entre janeiro e março de 2012. Além disso, foram analisadas as atas das sessões públicas vinculadas à Audiência Pública nº 120/2011, que aconteceram entre agosto e outubro de 2011. Realizaram-se entrevistas com representantes da ANTT, responsáveis por este processo, e com representantes de empresas de transporte terrestre, de associações de usuários de transporte terrestre e de sindicatos de trabalhadores de transporte terrestre.

5.3 Licenciamento das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia

Este estudo de caso analisou as audiências públicas realizadas, em 2006, no âmbito do licenciamento ambiental das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no estado de Rondônia, iniciado em 2003. Este estudo de caso utilizou, em primeiro lugar, informações coletadas em Rezende (2009). Para esta pesquisa, foi feito novo estudo bibliográfico e

trabalho de campo em Porto Velho (RO) e em Brasília (DF), com entrevistas, análise das gravações de áudio e vídeo das APs, e nova análise dos autos do processo de licenciamento, disponíveis na sede do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em Brasília. Ao todo, as informações utilizadas por este estudo provêm de entrevistas com 51 pessoas do governo, da sociedade civil e do setor privado. Além do processo, foram analisados diversos outros documentos, como relatórios do Ministério Público e da Fundação Nacional do Índio (Funai).

As barragens de Santo Antônio e Jirau formam, juntas, um dos maiores projetos de geração de energia elétrica na Amazônia e teriam uma potência instalada de 6.450 MW – 3.150 MW em Santo Antônio e 3.300 MW em Jirau. Ambas as usinas estavam sendo construídas durante a realização desta pesquisa no rio Madeira, no município de Porto Velho, capital do estado de Rondônia. O rio Madeira, segundo maior rio da Bacia Amazônica e principal tributário do rio Amazonas, tem 1.700 km de extensão e chega a 1,5 km de largura. Sua vazão chega a 23.000 m^3/s, correspondentes a 15% de toda a água transportada pelo rio Amazonas para o oceano Atlântico. A Bacia do Rio Madeira, que inclui também territórios da Bolívia e do Peru, é uma das áreas mais ricas em biodiversidade do mundo (Ortiz, 2007). Além disso, a construção das usinas de Santo Antônio e Jirau foi considerada uma prioridade estratégica para o governo federal e, por isso, foi incluída no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como um dos seus principais projetos.

Após um longo processo marcado por protestos da sociedade civil e ações judiciais visando suspender o processo de licenciamento ambiental – o qual inclui a realização de audiências públicas –, as APs aconteceram no estado de Rondônia. Em 10 de novembro de 2006, foi realizada uma AP no distrito de Jacy-Paraná; em 11 de novembro de 2006, na sede do município de Porto Velho; em 29 de novembro de 2006, no distrito de Abunã; e em 30 de novembro de 2006, no distrito de Mutum-Paraná. Cada AP contou com, respectivamente, 800, 1.100, 404 e 669 participantes.

5.4 Licenciamento da hidrelétrica de Belo Monte, no Pará

A usina de Belo Monte está sendo construída no rio Xingu, no estado do Pará. No Xingu, um dos principais afluentes do rio Amazonas, encontram-se, de acordo com estudos da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), 14% do potencial hidrelétrico do Brasil. Mais especificamente, o barramento ocorrerá na Volta Grande do Xingu, onde existe uma queda de 96 metros.

Belo Monte se localizará próxima à cidade de Altamira e à rodovia federal Transamazônica (BR-230), em uma região caracterizada pela existência de grande quantidade de floresta nativa, pecuária e agricultura (Souza e Reid, 2010). A responsável pela construção da usina é a Norte Energia – composta por empresas estatais e privadas do setor elétrico e vencedora do leilão realizado em abril de 2010 para outorgar a construção da usina.

Apesar de ser um projeto antigo e multifacetado, este estudo se limitou à análise do processo de participação social coordenado pelo Ibama como parte do licenciamento ambiental, iniciado em 2006.[7] As audiências em questão ocorreram neste momento porque a legislação brasileira – mais especificamente a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) nº 9 de 1987 – prevê audiências públicas no processo de licenciamento ambiental.

As primeiras audiências relacionadas ao licenciamento do empreendimento de Belo Monte datam de agosto de 2007, realizadas com o objetivo principal de obter informações para o termo de referência do estudo de impacto ambiental (EIA) a ser feito. Estas audiências são consideradas pelo Ibama como informais porque não têm caráter obrigatório, uma vez que a Resolução Conama nº 9/1987 somente prevê APs após a conclusão do EIA, para sua avaliação.

Além das APs informais, o processo participativo que antecedeu as audiências públicas obrigatórias incluiu, em 2009, reuniões em doze comunidades indígenas, coordenadas pela Funai com a colaboração do Ibama.

Por fim, em novembro de 2009, ocorreram quatro audiências públicas, presididas pelo Ibama, nos municípios de Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém. Como estas audiências são consideradas audiências formais e obrigatórias de acordo com a mencionada resolução do Conama, esta pesquisa tem como objeto principal estes eventos.

A metodologia utilizada neste estudo de caso inclui múltiplas fontes. Inicialmente, foi feita uma revisão bibliográfica com o objetivo de obter informações sobre o

7. Esse projeto foi objeto de inúmeras audiências em outros momentos e espaços, como as realizadas pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo. Devido ao escopo limitado deste estudo, o foco foi somente no processo de licenciamento ambiental, não tendo sido possível analisar os demais fóruns de discussão.

histórico do processo, os atores e interesses envolvidos e as alterações no projeto inicial da usina. Em seguida, foi estudado o processo de licenciamento ambiental. Entre 17 e 20 de junho de 2012 foram realizadas entrevistas qualitativas, em Altamira, com atores presentes nas audiências que têm sido ativos no processo decisório de Belo Monte. Em Brasília, foram entrevistados dois funcionários do Ibama envolvidos no licenciamento da obra que estiveram presentes nas audiências. Além disso, foram analisados os vídeos das gravações das audiências de Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, são apresentados os principais resultados e conclusões desta pesquisa. O formato de apresentação é baseado nas dimensões de análise que orientaram a pesquisa (quadro 2). Examina-se como determinados fatores e características podem influenciar – positiva ou negativamente – o potencial de efetividade de uma audiência pública. Tais análises foram baseadas nos estudos de caso realizados e se utilizam de ilustrações de dinâmicas que ocorreram nestes estudos. Apesar de não serem passíveis de generalização, tais 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.

6.1 Atos normativos

Previsões em atos normativos a respeito da realização de APs podem, por um lado, garantir as condições mínimas necessárias para a efetividade da participação, mas podem também, por outro lado, engessar o processo, limitando a habilidade dos gestores de o adaptarem a necessidades emergentes ou específicas de cada situação.

O mapeamento realizado sobre a utilização de audiências públicas no âmbito do governo federal evidenciou que grande parte delas ocorre porque há um ato normativo que torna sua realização obrigatória. Em um grande número de casos, consequentemente, previsões em leis, decretos, resoluções, instruções normativas ou portarias determinam, mesmo que em parte, como as audiências devem ser realizadas, tendo impactos diversos no potencial de efetividade da participação. Nesse sentido, as previsões normativas podem contribuir para aumentar a transparência do processo participativo, ao garantirem o acesso aos documentos relevantes e demais informações importantes e ao apresentarem

de forma clara prazos e regras para a manifestação. Tais atos normativos também podem aumentar o potencial de efetividade da audiência, ao estipularem uma metodologia a ser utilizada que contribua para uma maior participação e permita a sistematização das contribuições, e ao exigirem uma devolutiva do órgão governamental para a sociedade que explicite quais contribuições foram aceitas, quais não e por quê.

Neste trabalho concluiu-se que, em muitos casos, a legislação está ultrapassada ou é omissa ou insuficiente em relação à realização de audiências públicas. Nos casos estudados de licenciamento ambiental, observou-se que a legislação vigente está ultrapassada e teve impacto negativo na efetividade da participação. As tentativas do Ibama de fazer mais que o exigido pela legislação – por exemplo, realizando reuniões públicas para discutir o termo de referência do EIA – evidenciam esta deficiência normativa. As resoluções do Conama somente preveem a obrigatoriedade de realização de audiências públicas para licenciamento ambiental no momento de avaliação do EIA. Em relação a comunidades indígenas e povos tradicionais, no caso de empreendimentos que tenham impacto em seus territórios ou modo de vida, vale ressaltar que o Brasil ratificou a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 169, a qual prevê a consulta prévia aos povos indígenas e tribais. No entanto, até a conclusão deste texto, o mecanismo de consulta prévia ainda não havia sido devidamente regulamentado.[8] Os estudos de caso de hidrelétricas apontam que audiências públicas anteriores à realização do EIA podem ser úteis para que a sociedade contribua na definição de quais temas são importantes para pesquisa. Além disso, audiências públicas no momento de planejamento dos empreendimentos, bem como audiências com foco em públicos específicos – como indígenas, quilombolas e ribeirinhos –, podem ser necessárias para ampliar a inclusão social e garantir a expressão de todas as opiniões e interesses envolvidos na questão.

Um exemplo positivo são as audiências realizadas pela ANTT, as quais seguem regras procedimentais expressas em documentos públicos que disciplinam o processo de participação e controle social. Para os servidores da agência, há ainda um manual interno que orienta suas ações sobre o processo participativo. A atenção a estas normas amplia o potencial de efetividade ao aumentar a transparência do processo e indicar as

8. Quando da realização da pesquisa, o governo federal estava efetuando um amplo processo de consulta no intuito de regulamentar o mecanismo de consulta prévia previsto na Convenção OIT nº 169.

etapas a serem seguidas. É importante ressaltar, contudo, que os atos normativos devem permitir certa flexibilidade, para que seja possível corrigir problemas identificados na audiência pública, permitindo o aprendizado e o aperfeiçoamento.

Por último, é importante que o prazo para a realização das audiências, contido nos atos normativos, seja compatível com a complexidade da temática e com o grau de organização e peculiaridades do público-alvo. Estas características podem ser ilustradas pelas audiências de elaboração do PNRS. O Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, determinava o prazo de 180 dias para a elaboração do referido plano. Dentro destes 180 dias, deveriam ocorrer: a realização dos estudos técnicos necessários para a elaboração do plano; o decurso dos prazos para a organização de no mínimo cinco audiências públicas regionais e uma audiência pública nacional, bem como a mobilização para elas; a consulta pública via internet; os trabalhos para a sistematização das contribuições da sociedade; e o decurso do prazo para a elaboração e a publicação da versão preliminar do plano. A necessidade de celeridade foi um fator que aumentou o nível de dificuldade para os gestores públicos envolvidos em atividades de mobilização, divulgação prévia de documentos e sistematização das contribuições sociais. Por isso, conclui-se que prazos e metas para a realização de audiências devem levar em conta as especificidades temáticas.

6.2 Momento de realização das APs

Na busca pela promoção da participação social como método de governo, é fundamental atentar para o momento do ciclo de política pública em que as audiências públicas são realizadas, tendo em vista que a AP é caracterizada por tratar de um processo decisório específico, tendo caráter pontual e não permanente. 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, transcendendo a mera função de esclarecer e informar o público-alvo. Isto pode envolver eventos preparatórios ao processo de audiência pública, no sentido de incluir atores antes excluídos do processo decisório e nivelar o conhecimento entre os participantes. Por outro lado, se a AP é realizada em um momento muito inicial do ciclo de política, informações necessárias para uma participação informada podem ainda não estar disponíveis, ou pode não ter havido tempo suficiente para a devida mobilização das partes interessadas e a difusão de conhecimento sobre o assunto. Uma solução por vezes sugerida seria a realização de diversas APs em momentos estratégicos do ciclo de política.

Nos estudos de caso de licenciamento ambiental, foi patente a insatisfação de representantes da sociedade civil quanto ao momento de realização das audiências. Nestes casos, as audiências públicas formais, de caráter obrigatório, ocorreram, assim como determinam as resoluções do Conama, somente após a publicação do EIA e seu respectivo relatório de impacto do meio ambiente (Rima). Neste momento, decisões importantes já haviam sido tomadas, como a definição dos temas a serem analisados no EIA. Além disso, as reduzidas possibilidades de participação social em momentos anteriores ao licenciamento causaram insatisfação e trouxeram para os debates do licenciamento temas que deveriam ter sido amplamente discutidos anteriormente, como a escolha do local para o empreendimento e a definição das principais características do projeto.

Em ambos os casos de licenciamento estudados, houve processos preparatórios às APs que visaram incluir populações ribeirinhas e indígenas. Entretanto, eles foram muito criticados pela sociedade civil. No caso de Santo Antônio e Jirau, o processo prévio foi criticado por ter incluído praticamente apenas comunidades ribeirinhas, excluindo-se outras populações tradicionais, e por ter tido um início muito tardio. Tanto no caso de Santo Antônio e Jirau quanto no caso de Belo Monte, faltou uma conexão clara entre estas reuniões com populações tradicionais e as audiências públicas formais. No primeiro caso, houve uma sistematização das demandas que, no entanto, não foi discutida nas APs, e a qual foi criticada por parecer uma lista de desejos (*wish list*). No segundo caso, não foi disponibilizada uma sistematização das demandas.[9] Apesar das falhas, estes processos contribuíram, mesmo que de maneira limitada, para a inclusão no debate das populações envolvidas, evidenciando a necessidade de sua ocorrência. Ficou claro que a regulamentação da participação social em um momento anterior às APs atualmente previstas como obrigatórias nas resoluções do Conama pode ter um impacto positivo na efetividade da participação e na legitimidade do processo.

No caso do processo de elaboração do PNRS, por sua vez, há razões para crer que as APs foram realizadas em um momento ideal para a participação popular. Se, por um lado, já havia um substrato legal que determinava a elaboração do plano, bem como

9. Segundo a Funai, o resultado das reuniões com os grupos indígenas que antecederam as audiências públicas formais foi incorporado na elaboração do componente indígena do Plano Básico Ambiental. O Plano ou Projeto Básico Ambiental (PBA) – detalhamento das medidas mitigadoras e compensatórias e dos programas ambientais propostos no EIA-Rima – compõe o processo de licença de instalação (LI) do empreendimento. O PBA define as ações e os programas a serem desenvolvidos em todas as etapas do projeto, desde o início das obras até a etapa de operação do empreendimento e seu monitoramento.

um texto preliminar para a consulta da sociedade civil, por outro, a participação ocorreu em um momento de planejamento da política, quando foram discutidas diretrizes, ações e metas que iriam compor a política pública. Esta abertura por parte do governo em permitir o acesso a decisões-chave da política aumentou as chances de cooperação entre governo e sociedade civil, potencializando a efetividade das audiências.

O caso da ANTT ilustra outra faceta da temporalidade na realização das audiências: o encadeamento entre diversas audiências. No caso citado, a Audiência Pública nº 121/2011,[10] cujo objetivo era complementar ao da Audiência Pública nº 120/2011,[11] ocorreu em um momento em que o relatório final de sistematização das contribuições da audiência pública anterior ainda não havia sido publicado. A ANTT realizou a Audiência Pública nº 121/2011 em um momento em que havia questões pendentes do processo anterior. Isto prejudicou a percepção dos participantes em relação à legitimidade da segunda audiência, minorando seu potencial de efetividade.

É importante atentar que diversas políticas públicas demandam outros instrumentos participativos em vez de audiências públicas. Além disso, em determinados casos, outros mecanismos de participação podem ser utilizados em complementação às audiências. A depender da temática e da fase do ciclo de política pública, outros instrumentos, tais como conferências setoriais, conselhos e consultas públicas, podem ser complementares à audiência pública. Audiências públicas são eventos pontuais e seu objetivo deve ser compatível com esta característica.

6.3 Escopo

Por escopo de uma audiência entende-se aqui o recorte do objeto e da temática que será discutida na audiência, o qual definirá o perfil da audiência. Uma audiência sobre o licenciamento ambiental de uma usina hidrelétrica específica, por exemplo, teria um objetivo restrito, que não incorporaria – ou não deveria incorporar – discussões amplas sobre o planejamento energético nacional, as quais deveriam acontecer em outro fórum.

10. O objetivo da Audiência Pública 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.
11. O objetivo da Audiência Pública 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.

O escopo de uma audiência pública deve ser definido com cuidado, para que os interessados tenham a possibilidade de opinar em relação aos temas que considerem importantes, mas também para que o órgão gestor possa sistematizar as contribuições dos participantes de forma compatível com o objeto da audiência.

Por um lado, foi observado nesta pesquisa que a excessiva limitação do escopo pode levar a uma menor valoração do processo participativo pelas partes interessadas e, consequentemente, a uma menor percepção de legitimidade da política em questão. Por outro lado, quanto mais amplo o escopo da participação, mais difícil tende a ser a coordenação do debate e a sistematização das propostas de maneira a serem analisadas pelos gestores públicos e incorporadas ou não à política em questão.

Os casos das hidrelétricas estudadas refletem bem essa questão. Como já apontado, estes processos contaram com escassez de participação popular em momentos prévios de planejamento da política e definição de diretrizes. Assim, no momento de realização da audiência, questões como a insatisfação com o modelo energético nacional, os modelos de desenvolvimento regionais e outras questões de escopo amplo estiveram muito presentes nas contribuições da sociedade civil. No entanto, tais temas não se encaixam no escopo limitado de uma audiência de licenciamento ambiental, que deve focar nos potenciais impactos de uma obra de infraestrutura e sua viabilidade socioambiental. Ao mesmo tempo que a limitação do escopo do debate pode reduzir a percepção de legitimidade da audiência perante a sociedade, a qual pode ficar insatisfeita por não perceber eco nos gestores governamentais aos seus anseios, um escopo demasiadamente amplo pode fazer com que as contribuições da sociedade sejam dispersas, fragmentadas e com grau de abrangência que vai além do que é possível ser alterado naquela fase da política. Torna-se difícil sistematizar as contribuições recebidas, e menores são as chances de que a política em questão seja reformulada conforme as contribuições.

É fundamental, portanto, que o escopo de uma audiência seja definido a partir de sua temporalidade e adequação à política, e que este esteja claro desde o início tanto para os gestores quanto para as partes interessadas. No intuito de deixar claro para os participantes qual é o objetivo de uma audiência pública e, consequentemente, seu escopo, pode ser útil a elaboração de um esquema (linha do tempo) clarificando em qual momento da política ocorre a audiência, indicando qual seu objetivo e quais as fases posteriores do processo.

6.4 Infraestrutura adequada

Prover infraestrutura adequada ao número de participantes e ao tipo de audiência é fator essencial para que o evento tenha uma participação social efetiva. Na comparação entre os casos estudados, este fator esteve associado a uma maior percepção de abertura, seriedade e comprometimento por parte do público presente em relação ao governo.

Recursos e infraestrutura disponibilizados – lugar de fácil acesso, espaço com capacidade para acolher os participantes e equipe técnica capacitada e adequada para conduzir os trabalhos – são elementos que contribuem para a qualidade do evento e para a efetividade da participação. Assim, uma preocupação com elementos de infraestrutura – auditórios, equipamentos de áudio e vídeo, lanches para os participantes etc. – tem um significativo potencial de ampliar a efetividade de uma audiência pública.

Os casos das APs de licenciamento ambiental mostram que, por vezes, foram utilizados auditórios com tamanho avaliado pelos participantes como insuficiente para acomodar o numeroso público presente, motivando comentários por parte da sociedade civil de que o governo não queria a presença de todos; em outro caso, os participantes afirmaram que o local escolhido tinha uma acústica ruim e que o barulho excessivo prejudicou a concentração e a interação entre os participantes. Há relatos no caso de Belo Monte de que o transporte fornecido para garantir a presença de comunidades isoladas no evento foi deficitário. Nestes e em outros casos, a maior dificuldade relatada pelos gestores foi prever a quantidade de participantes, uma vez que não havia inscrição prévia. A participação nos dois casos de licenciamento estudados foi significativa, algumas vezes chegando a mais de 1 mil pessoas por audiência.

A infraestrutura das audiências do PNRS variou muito conforme a região, sendo em geral bastante satisfatória. No entanto, um caso merece destaque, por demonstrar outro elemento importante que vai além da simples adequação física das instalações destinadas a abrigar o evento. Na audiência ocorrida em São Paulo, o local escolhido para a realização da audiência foi a sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Embora este local fosse ideal para realizar as audiências em termos físicos, não o era em termos simbólicos. A FIESP é uma tradicional representante de um dos principais grupos de interesse envolvidos na questão de resíduos sólidos: a indústria. Isto gerou um sentimento por parte dos catadores de materiais recicláveis – outro dos principais grupos de interesse na temática, cuja posição tinha pontos importantes de divergência com os

interesses da indústria – de que eles não eram bem-vindos na audiência. Assim, concluiu-se que é importante identificar não somente obstáculos relativos à estrutura física, mas também sensibilidades políticas na escolha do local onde realizar o evento.

6.5 Capacidade institucional do órgão responsável

Foi observado que um elemento capaz de ampliar o potencial de efetividade de uma audiência pública é a presença, no órgão responsável por sua realização, de uma estrutura interna voltada à participação social. Isto implica contar com documentos de referência, instalações e servidores capacitados responsáveis pela realização das APs.

Um exemplo vem dos casos de licenciamento ambiental aqui estudados, cujo órgão responsável foi o Ibama, porque os processos ocorreram no nível federal. A falta de pessoal especializado em participação social destacado para as audiências públicas no órgão pode ter prejudicado a efetividade da participação, visto que os próprios servidores responsáveis pelas análises técnicas do EIA, entre outras funções, eram incumbidos de lidar também com a interface com a sociedade. Eles tiveram dificuldade em analisar os muitos documentos protocolados durante o processo por organizações da sociedade civil. Além disso, segundo pesquisa do Banco Mundial (World Bank, 2008), no Ibama são raros os profissionais com formação em ciências humanas ou sociais, o que pode indicar, no geral, um baixo preparo de seu corpo de servidores para lidar com demandas da sociedade. Deve-se admitir que o órgão investe na capacitação de seus servidores em relação à participação social e à mediação de conflitos. Mas a efetividade da capacitação eventual de funcionários já sobrecarregados com outras tarefas tende a ser inferior à de uma equipe de especialistas destacada para as funções relacionadas à participação.

É importante que as pessoas responsáveis pela participação social tenham bom conhecimento dos regulamentos e dos procedimentos internos relacionados à participação social, mas também que tenham capacidade de lidar com as contribuições dos participantes. Além disso, perícias relacionadas à mediação de conflitos e ao diálogo social são fundamentais para que o processo participativo promova o diálogo – e não a polarização – entre governo e sociedade.

Em casos de falta de pessoal e demais elementos de estrutura interna para a participação social, uma estratégia para compensar a deficiência é descentralizar e compartilhar o processo de organização das audiências. O caso do PNRS mostra que houve ganhos de

qualidade no processo porque o MMA realizou as audiências em parceria com governos estaduais. Assim, o processo de divulgação e mobilização para a audiência, bem como o provimento de infraestrutura – auditórios, equipamentos de áudio e vídeo etc. – foi compartilhado entre diversos atores, compensando a falta de recursos do MMA e, ao mesmo tempo, garantindo um comprometimento político dos demais atores envolvidos. Quanto à questão de falta de pessoal tecnicamente capacitado, o MMA contratou consultores especialistas na temática de resíduos sólidos, para auxiliar no esclarecimento de dúvidas dos participantes. Isto contribuiu para que a pesada linguagem técnica da temática fosse, em parte, traduzida pelos especialistas, facilitando a participação.

6.6 Neutralidade e postura pró-debate do mediador ou mediadora

Um ponto-chave na busca por efetividade passa pelo papel do mediador ou facilitador do debate. É ele ou ela que irá dar o tom e coordenar o debate. Sua atuação tem reflexos na capacidade do público presente de participar efetivamente e na sua percepção quanto à neutralidade, à seriedade e à legitimidade do processo.

Na escolha da mediadora ou mediador, é importante combinar três características:

- capacitação em metodologias participativas;
- neutralidade com relação à temática; e
- reconhecimento de sua neutralidade pelo público presente.

É importante ressaltar que a segunda e a terceira características, apesar de inter-relacionadas, são distintas. No caso das hidrelétricas do rio Madeira, os pesquisadores do Ipea observaram, pelas gravações de vídeo, que a postura do mediador foi neutra na condução do debate. No entanto, este mediador – que era o diretor de licenciamento ambiental do Ibama e dividia a mesa da AP com o proponente do projeto – não era suficientemente visto como neutro por todos os interessados no processo. Assim, a avaliação de sua atuação por parte do público presente foi prejudicada, o que levou a críticas, aparentemente indevidas, à sua atuação.

O caso da ANTT mostra um problema quanto à primeira característica listada. O caráter eminentemente técnico da agência reflete nas capacidades de sua equipe. Dessa forma, o perfil muito mais técnico que político do servidor designado para atuar

como mediador fez com que as audiências – apesar de contarem com boa infraestrutura e transparência – não promovessem o debate de maneira satisfatória, mantendo, do ponto de vista de alguns participantes, um foco demasiado no caráter técnico das decisões a serem tomadas, em detrimento do caráter político.

Também o caso do PNRS ilustra uma falha na primeira dimensão, mas sob prisma diferente. Enquanto muitos mediadores se esforçavam para fomentar o debate e ampliar a participação, a falta de capacitação em metodologia participativa por vezes levou à falta de dimensionamento do tempo e de objetividade na condução do trabalho.

6.7 Metodologias do processo participativo

Nos casos estudados, metodologias adequadas e claras, seguidas com coerência, tenderam a aumentar a percepção de legitimidade e de seriedade da AP por parte do público presente e potencializaram a capacidade dos gestores de sistematizar as propostas.

Para além da escolha do mediador ou facilitador do debate, é de suma importância a escolha da metodologia a ser utilizada na audiência. Tal metodologia deve ser adequada à especificidade dos participantes; à complexidade e à abrangência do tema a ser debatido; aos objetivos da AP; e ao tempo e recursos disponíveis para a realização do evento.

A questão da especificidade dos participantes é retratada nos estudos de caso de licenciamento ambiental de hidrelétricas. Comunidades indígenas e ribeirinhas necessitam de audiências que contemplem suas especificidades culturais e tipos de organização; que traduzam o pesado aparato técnico da política pública para a realidade local; e que levem em conta distâncias territoriais e dificuldades de acesso ao local das audiências.[12] Em casos em que o tema é abrangente, como a formulação de políticas nacionais, torna-se importante que as audiências abordem dimensões regionais e setoriais.

Nos contextos citados, pode-se fazer necessário que a audiência não ocorra apenas em um único evento, mas seja desmembrada em etapas voltadas para a participação de públicos específicos, tais como audiências locais, estaduais e regionais, e audiências

12. A Convenção OIT nº 169, ratificada pelo Brasil, prevê a realização de consulta prévia a povos indígenas e tribais no caso de empreendimentos e políticas públicas que tenham impacto nestas comunidades.

com foco temático reduzido, que contemplem a complexidade do tema. Em diversos casos, é importante ampliar o tempo de realização do processo de audiência, o que pode demandar recursos extras. Apesar de a questão dos recursos ser frequentemente apontada como obstáculo à ação governamental, observou-se que a restrição demasiada de tempo e a não atenção à complexidade da temática em questão podem reduzir a efetividade do processo participativo.

O desenho da audiência é parte importante da metodologia. Mas também é fundamental ter atenção à metodologia empregada por mediadores e coordenadores durante o evento. Tal metodologia direciona a participação e indica como será feita a sistematização das contribuições da sociedade. Uma das principais críticas com relação às audiências de Belo Monte e de Santo Antônio e Jirau foram que elas não contaram com uma metodologia que permitisse a sistematização das contribuições de forma trabalhável pelas gestoras e gestores.

As audiências do PNRS, por sua vez, contaram com um documento de referência, e a metodologia utilizada para o debate enfatizava as contribuições relativas ao documento, fazendo com que as manifestações fossem mais objetivas. Além disso, a metodologia incluía a priorização de propostas, o que permitiu identificar quais itens da política atendiam à maior parte dos atores envolvidos. Tal metodologia facilitou o trabalho dos responsáveis pela sistematização das contribuições e, consequentemente, possibilitou uma melhor consideração das contribuições pelos responsáveis pela redação da versão final do plano. Neste caso, o nível de incorporação das contribuições e de satisfação dos participantes foi significativamente alto.

Ressalta-se, contudo, que, embora contasse com inovações bem-sucedidas, a metodologia utilizada no PNRS teve seus problemas. O primeiro deles se refere à falta de clareza, em certos momentos, quanto às regras procedimentais. Tais regras não foram suficientemente disponibilizadas aos participantes com antecedência e os próprios mediadores por vezes tinham dúvidas em relação à sua aplicação. Além disso, a interpretação e a aplicação das regras pelos mediadores não foram totalmente coerentes nas várias etapas da audiência. Isto gerou, em alguns momentos, um sentimento de confusão e incerteza por parte dos participantes, influenciando de forma negativa a sua percepção sobre a efetividade do processo. Além disso, alguns elementos da metodologia tinham um caráter deliberativo, dissonando com o caráter consultivo da AP, como a votação para eleger

uma única proposta a ser encaminhada. Isto levou a uma percepção errada sobre o objetivo do processo. Audiências públicas são, por definição, consultivas, e as audiências do PNRS não fugiram a esta regra. Mas observou-se que a utilização de elementos metodológicos típicos de processos deliberativos tem o potencial de gerar insatisfação entre os participantes, que esperam que aquilo que foi votado conste no documento final.

6.8 Devolutiva

Apesar de ser um elemento-chave para a efetividade, a interface com a sociedade no momento posterior à audiência pública é, em diversos casos, relegada a segundo plano pelos gestores e gestoras de política pública. Este momento deve incluir uma devolutiva clara à sociedade. Uma devolutiva formal, indicando a incorporação ou não das contribuições, com justificativa, pode aumentar a percepção de legitimidade da audiência pública.

Para que seja possível promover uma devolutiva formal, é preciso que tenha havido um processo adequado de sistematização das propostas. Isto implica, como apontado anteriormente, que a audiência tenha empregado metodologia adequada para este resultado, e também implica que o órgão responsável pela AP tenha capacidade institucional para analisar as contribuições recebidas.

Entre os estudos de caso incluídos nesta pesquisa, os de licenciamento ambiental são exemplos em que a falta de devolutiva formal gerou insatisfação na sociedade, que viu nisto um indício de que as audiências públicas haviam tido efeitos limitados na política em questão. Nestes casos, não houve uma sistematização dos resultados das audiências e, como consequência, não houve uma devolutiva para a sociedade.

Os casos do PNRS e da ANTT incluíram devolutivas para a sociedade. No 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. Esta iniciativa, assim como 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.

A ANTT promoveu a devolutiva da Audiência Pública nº 120/2011 em um relatório de conteúdo claro e detalhado, inclusive com a análise e justificativa para o acatamento ou não de cada contribuição. O problema em relação a este caso foi o prazo em que ocorreu a devolutiva. Tal devolutiva aconteceu em momento posterior ao início do processo da Audiência Pública nº 121/2011, vista pelos participantes como audiência complementar à Audiência Pública nº 120/2011. Consequentemente, para os participantes, a continuidade da participação na Audiência Pública nº 121/2011 foi prejudicada, uma vez que não conheciam o resultado da outra fase do processo.

A devolutiva pode ocorrer de várias formas. Uma delas é a disponibilização de relatório para o público por meio de arquivo digital, publicação na imprensa oficial, divulgação em páginas na internet e envio de *e-mails*. Outra forma é organizar um evento ou comunicado formal de devolutiva, aberto aos interessados. A primeira forma tem a vantagem de ter um maior alcance, mas, em alguns casos, é interessante combinar as duas formas.

6.9 Transparência

É necessário que todo o processo de audiência pública seja pautado pela transparência. A publicidade de informações deve acompanhar todas as fases do processo. Seja na divulgação e mobilização dos atores envolvidos na temática, seja na disponibilização e acessibilidade de documentos de referência para a realização da AP, ou seja na clareza sobre os objetivos da audiência, a metodologia utilizada e o destino das contribuições da sociedade.

Nesse aspecto, o procedimento da ANTT foi exemplar. Informações sobre prazos, metodologia, contribuições, documentos de referência e atas, entre outros elementos importantes, foram disponibilizados no *site* da agência. Isto foi essencial para que os interessados tivessem uma participação mais informada e fosse gerado um sentimento de confiança da sociedade para com o órgão governamental. No caso do PNRS, houve reclamações quanto à divulgação deficitária do evento; ao reduzido prazo entre a disponibilização dos documentos de referência e a audiência pública;[13] e à falta de clareza sobre a metodologia. Ressalte-se que não há nenhuma evidência de que os diversos problemas das audiências do PNRS tenham resultado de uma postura ativa

13. Isto foi observado também no caso de Belo Monte, no qual houve reclamações da sociedade civil sobre os últimos volumes do EIA somente terem sido disponibilizados poucos dias antes da primeira AP.

dos gestores e das gestoras para reduzir a transparência. Os problemas parecem ter decorrido de falhas de organização por parte dos órgãos responsáveis pelo evento e do curto tempo disponível devido a prazos legais.

Do mesmo modo, não há dados para afirmar que os problemas de transparência identificados nos casos de Belo Monte e de Santo Antônio e Jirau sejam devidos à postura dos órgãos responsáveis, à desorganização ou mesmo pela falta de recursos e tempo hábil para realizar os eventos. Nestes casos, as principais reclamações quanto à transparência, ou seja, quanto ao acesso a informações confiáveis e de qualidade, se concentram no EIA-Rima, o principal documento a ser debatido nas audiências. Uma primeira crítica se refere a dúvidas quanto à independência da empresa de consultoria responsável por realizar o estudo, tendo em vista que quem escolhe e paga a consultora é a empresa proponente do projeto. Dessa forma, entrevistados da sociedade civil levantam dúvidas quanto à liberdade dos técnicos contratados de criticar os planos e as ações da empresa contratante. Alguns técnicos entrevistados, que trabalham com EIAs, confirmaram ter vivenciado esta dificuldade.

Além disso, em ambos os casos, apesar de o EIA, o Rima e vários outros documentos estarem disponíveis em forma digital no *site* do Ibama, foram identificadas reclamações por parte da sociedade quanto ao acesso *online* a outros documentos relevantes. Até então, os processos não eram digitalizados e disponibilizados no *site*, dificultando o acesso dos interessados, que tinham que se deslocar até Brasília ou requerer uma cópia, arcando com custos relativamente altos. Recentemente, o Ibama começou a digitalizar os autos em sua integridade e a disponibilizá-los *online*, aumentando de maneira significativa a transparência e facilitando a participação, além de reduzir custos para o próprio governo federal. Este é um bom exemplo que deveria ser seguido por toda a administração pública.

Houve insatisfação também quanto à linguagem utilizada nos relatórios, que seria muito técnica e dificultaria a compreensão por parte de muitos atores interessados, como comunidades indígenas e ribeirinhas. Dessa forma, seria interessante que fossem disponibilizadas diversas versões dos relatórios sobre o empreendimento, os benefícios e os impactos esperados, com diferentes linguagens e níveis de complexidade técnica.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões aqui expostas são provenientes de uma pesquisa que teve a duração de um ano e contou com quatro estudos de caso, além de análise bibliográfica e entrevistas. Foram identificados os principais fatores que influenciam o potencial de efetividade da participação social em audiências públicas. Procurou-se compreender como variações nestes 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 – será bem-sucedida 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. Estas conclusões, empiricamente fundamentadas, certamente serão úteis tanto para gestores públicos responsáveis pela organização e gestão destes 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 texto têm o potencial de servir como catalisador do debate contínuo sobre o tema, agregando a teoria e a experiência prática de gestores envolvidos com a realização de audiências públicas. Espera-se, assim, que as informações compiladas aqui tomem vida própria e se desenvolvam com o acúmulo de novas ideias, teorias e experiências.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. *et al*. **Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais**. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 8., 2012, Gramado, Rio Grande do Sul. Gramado: ABCP, 2012.

AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez, 2010.

AVRITZER, L. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.739). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1739.pdf>.

BARROS, T.; RAVENA, N. **Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte**: do palco ao recorte midiático. ENCONTRO DA COMPOLÍTICA, 4., 2011, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**: versão preliminar para Consulta. Brasília: MMA, 2011.

CLEAVER, F. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. *In*: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). **Participation**: the new tyranny? New York: Zed Books, 2001.

_____. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. **World development**, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.

FONSECA, I.; BURSZTYN, M.; MOURA, A. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). **Revista de sociologia e política**, v. 20, p. 183-198, 2012.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

GRAU, N. Modelos de controle e de participação sociais existentes na administração pública federal. *In*: ANTERO, S. A.; SALGADO, V. A. B. (Orgs.). **Participação social**: textos para discussão. Brasília: IABS, 2013. p. 143-390. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta. 2013-03-22.7520531906/vol_6_participacao_social.pdf>.

_____. **Control y participación social en la administración federal brasileña**: balance y perspectivas. [s.l.]: MP; 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: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatorio_audiencias_publicas.pdf>.

_____. **Potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal**: relatório de conclusão da pesquisa. Brasília: Ipea, 2013. No prelo. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/noticias-do-ipea/511-ipea-apresenta-relatorio-sobre-audiencias-publicas-ao-governo>.

KOTHARI, U. The case for participation as tyranny. *In*: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). **Participation**: the new tyranny? New York: Zed Books, 2001. p. 1-15.

MANOR, J. User committees: a potentially damaging second wave of descentralization? **The European journal of development research**, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.

MATTOS, P. **Regulação econômica e social e participação pública no Brasil**. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. Madrid, 2004.

ORTIZ, L. **O maior tributário do rio Amazonas ameaçado**: hidrelétricas no Rio Madeira. 2007. Disponível em: <http://www.riosvivos.org.br/dowloads/rio_madeira_portugues.pdf>.

PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, 372 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>.

PIRES, R; VAZ, A. **Participação social como método de governo**? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.707). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1707.pdf>.

PIRES, R. *et al*. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 347-364. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/livro_dialogos desenvol07.pdf>.

POGREBINSCHI, T. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.741). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1741.pdf>.

REZENDE, R. **Navigating the turbulent waters of public participation in Brazil**: a case study of the Santo Antônio and Jirau hydroelectric dams. 2009. Dissertação (Mestrado) – Utrecht University, Utrecht, 2009.

SAYAGO, D. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. **Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional**, v. 3, n. 4, p. 9-21, 2007.

SERAFIM, L. **Controle social nas agências reguladoras brasileiras**: entre projetos políticos e modelo institucional: a ANEEL nos governos FHC e Lula. 2007. 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.

SOUZA, C. **A que vieram as conferências nacionais**? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.718). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1718.pdf>.

SOUZA, W.; REID, J. Uncertainties in Amazon Hydropower Development: risk scenarios and environmental issues around the Belo Monte Dam. **Water alternatives**, v. 3, n. 2, p. 249-268, 2010.

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

WORLD BANK. **Environmental licensing for hydroelectric projects in Brazil**. World Bank, 2008. (Summary Report). Disponível em: <http://www.pinheiropedro.com.br/biblioteca/anais-e-relatorios/pdf/Summary_Report_Environmental_Licenses_UHEs_Brazil_World_Bank.pdf>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Luciana Dias
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)
Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração
Aline Rodrigues Lima
Bernar José Vieira
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa
Cristiano Ferreira de Araújo (estagiário)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2
Cartão supremo 250g/m^2 (capa)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA