Audiências Públicas no Âmbito do Governo Federal: análise preliminar e bases para avaliação

Relatório de Pesquisa

ipea 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

Audiências Públicas no Âmbito do Governo Federal: análise preliminar e bases para avaliação

Relatório de Pesquisa

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

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.

Presidenta Interina
Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Luciana Acioly da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto
Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

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

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

Audiências Públicas no Âmbito do Governo Federal: análise preliminar e bases para avaliação

Relatório de Pesquisa

ipea

Brasília, 2012

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

FICHA TÉCNICA

A pesquisa que deu origem a este relatório foi realizada pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, no âmbito do Programa de Pesquisa sobre Democracia e Participação. Este programa de pesquisa conta com a parceria da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), órgão integrante da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR).

Este relatório representa a conclusão da primeira fase da pesquisa *Diagnóstico e avaliação das audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal*, que tem como objetivo realizar um diagnóstico sobre as audiências públicas, buscando identificar sua abrangência nas diversas áreas de atuação do governo federal, bem como analisar seus impactos positivos e negativos no âmbito das políticas públicas.

Programa de Pesquisa sobre Democracia e Participação

Igor Ferraz da Fonseca (Coord.)
Joana Luiza Oliveira Alencar (Coord.)
Antonio S. Rito Cardoso
Roberto Rocha C. Pires
Alexander Cambraia Nascimento Vaz – bolsista Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD)
Clóvis Henrique Leite de Souza – bolsista PNPD
Isadora Araújo Cruxên – estagiária Ipea
Marilia Silva de Oliveira – bolsista PNPD
Raimer Rodrigues Rezende – bolsista PNPD
Uriella Coelho Ribeiro – bolsista PNPD

Pesquisadores do componente *Diagnóstico e avaliação das audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal*

Igor Ferraz da Fonseca
Marilia Silva de Oliveira
Raimer Rodrigues Rezende

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, 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.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS 7
1 INTRODUÇÃO 9
2 METODOLOGIA DA PESQUISA 10
3 DEFINIÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS 13
4 OBJETIVOS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS 16
5 A AUDIÊNCIA PÚBLICA NOS ATOS NORMATIVOS 19
6 MAPEAMENTO DA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NOS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAl 21
7 TIPOLOGIA DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS 32
8 DIMENSÕES DE ANÁLISE A SEREM UTILIZADAS PARA OBSERVAÇÃO EMPÍRICA 36
9 ESTUDO DE CASO PILOTO: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS 42
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS 65
REFERÊNCIAS 66
APÊNDICE A 69

LISTA DE ABREVIATURAS

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ – Agência Nacional de Transporte Aquaviário
ANTT – Agência Nacional de Transporte Terrestre
Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AP – Audiência pública
Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente
Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Incra – Instituto de Colonização para a Reforma Agrária
Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCidades – Ministério das Cidades
MiniCom – Ministério das Comunicações
MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MI – Ministério da Integração Nacional
MinC – Ministério da Cultura
MJ – Ministério da Justiça
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MME – Ministério de Minas e Energia
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS – Ministério da Previdência Social
MS – Ministério da Saúde
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MT – Ministério dos Transportes
MTur – Ministério do Turismo
MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
PNRS – Plano Nacional de Resíduos Sólidos
PPA – Plano Plurianual
SIGPlan – Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento do Governo Federal
SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República
SNAS – Secretaria Nacional de Articulação Social (SGPR)
SEAP – Secretaria de Aquicultura e Pesca
SEDH – Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos Humanos
SEP – Secretaria Nacional dos Portos
Seppir – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SI – Sem informação
Sisnama – Sistema Nacional do Meio Ambiente

1 INTRODUÇÃO

Este relatório trata da primeira fase do componente de "Diagnóstico e avaliação das audiências públicas (APs) realizadas no âmbito do governo federal", do Programa de Pesquisa sobre Democracia e Participação. Tal programa de pesquisa integra a estrutura da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Esta pesquisa conta com a parceria da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), órgão da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR).

Nas últimas duas décadas, houve um acréscimo significativo na criação e no funcionamento de mecanismos direcionados à participação da sociedade civil na formulação, implementação e no monitoramento de políticas públicas nacionais. A partir do diálogo entre governo e sociedade civil, esforços são promovidos no sentido de aperfeiçoar as políticas públicas e promover a cidadania.

Entre esses mecanismos de participação, há diversos estudos que focam nos conselhos de políticas públicas – em âmbito federal, estadual e municipal – e nas conferências nacionais, analisando os objetivos, a criação, o processo de funcionamento e a efetividade destes espaços. Além dos conselhos e das conferências, há outros mecanismos de participação social com significativa importância no panorama das políticas, mas sobre os quais os estudos e as análises ainda são reduzidos. As audiências públicas se encaixam nesse perfil.

De um modo geral, as audiências públicas são eventos pontuais, ou seja, ocorrem em momentos específicos do ciclo de políticas públicas. Diversas áreas de políticas públicas se utilizam deste mecanismo em seus processos decisórios, sendo sua ocorrência amplamente disseminada, atingindo grande capilaridade no território nacional. Não há, entretanto, estimativas da quantidade de audiências públicas realizadas anualmente no Brasil e não há um conhecimento sistematizado acerca de como as áreas de políticas utilizam este instrumento e de quais os seus impactos no âmbito das políticas públicas.

Esta pesquisa tem por objetivo suprir essa lacuna, tornando mais consistente o conhecimento a respeito das audiências públicas, bem como visa fornecer subsídios para o aperfeiçoamento de seu desenho e do processo desse instrumento de participação social.

Este relatório está dividido em dez seções, começando com esta introdução. A segunda seção trata da metodologia empregada na pesquisa. Na terceira, apresenta-se a definição de audiência pública que orientou a determinação do escopo de análise desta pesquisa. Na sequência, a quarta seção discute os principais objetivos das audiências públicas, os quais são também as principais justificativas para a sua realização. A quinta seção traz um apanhado das principais menções a audiências públicas no ordenamento jurídico e normativo brasileiro, tais como leis, decretos, resoluções e instruções normativas.

A sexta seção mapeia, por meio de dados coletados no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Ministério do Planejamento, o SIGPlan,[1] a ocorrência de audiências

1. O Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (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.

públicas nos programas do governo federal. Tal mapeamento contempla a análise quantitativa dos dados informados por gestores públicos entre 2004 e 2009. O objetivo maior é identificar a frequência com que ministérios e secretarias nacionais realizam audiências públicas em seus programas, bem como identificar a motivação de realização e os perfis destas audiências.

Na sétima seção, elaborou-se uma tipologia de audiências públicas, a qual tem três objetivos básicos nesta pesquisa. O primeiro é descrever e classificar as APs conforme seus elementos qualitativos característicos. O segundo objetivo, de cunho pragmático, diz respeito à escolha dos estudos de caso a serem empreendidos na segunda fase da pesquisa. O terceiro motivo está relacionado aos possíveis efeitos deste estudo na promoção de ações e medidas a serem tomadas pelos gestores públicos no sentido de aperfeiçoar o processo das APs. A tipologia elaborada classificou as APs em cinco classes (objeto, natureza, abrangência, *timing* de realização e tipo de participante).

A oitava seção apresenta uma lista preliminar das principais dimensões de análise a serem utilizadas para a avaliação de uma audiência pública. Tal lista orientará a análise dos estudos de caso da segunda fase da pesquisa e será revisada para construir, no âmbito do relatório final, a base para a construção de um sistema de análise para orientar futuras avaliações de audiências públicas. Ela também auxiliará na identificação de fatores que afetam a efetividade da participação.

A seção 9 apresenta os resultados preliminares do estudo de caso piloto relacionado às audiências públicas para elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Nesta pesquisa, o estudo de caso piloto permitiu a revisão de versões preliminares das seções deste relatório à luz dos dados coletados durante a observação empírica. Desta forma, o estudo de caso piloto consistiu uma base empírica necessária para, conjuntamente com fontes documentais e teóricas, definir o escopo de análise e a metodologia da presente pesquisa.

Este relatório conclui apresentando as perguntas orientadoras que guiarão o trabalho de campo, a ser realizado na segunda fase da pesquisa, cujo período de realização é o primeiro semestre de 2012.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

2.1 Fase 1

Na primeira fase da pesquisa, entre agosto e dezembro de 2011, foram empreendidas atividades que contribuíram para delimitar o escopo de análise e planejar a realização das atividades de campo e de avaliação que serão empreendidas na segunda fase, a ser realizada no primeiro semestre de 2012.

Inicialmente, e para construir os capítulos iniciais deste relatório, utilizaram-se três fontes de dados: levantamento da bibliografia disponível acerca de audiências públicas; sistematização das principais leis e demais atos normativos que tratam de audiências públicas; e análise quantitativa dos registros de audiências públicas nos dados de monitoramento

da implementação de programas do governo federal, oriundos do SIGPlan. Além destas fontes de dados, ocorreram entrevistas preliminares com atores representantes de organizações não governamentais de abrangência nacional e com burocratas do governo federal com grande experiência de participação em e/ou organização de audiências públicas.

Por meio das fontes de dados e das entrevistas, foram elaboradas versões preliminares da seções deste relatório, quais sejam: definição de audiências públicas; objetivos das audiências públicas; a audiência pública nos atos normativos; mapeamento da realização de audiências públicas nos programas do governo federal; tipologia de audiências públicas; e dimensões de análise para a avaliação de audiências públicas.

Um empreendimento metodológico subsequente está relacionado à realização de um estudo de caso piloto, sugerido e viabilizado pela SNAS/SGPR, relacionado às seis audiências públicas para elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Tal estudo de caso envolveu o acompanhamento presencial, por parte dos pesquisadores, das reuniões de audiências públicas.[2] Este acompanhamento permitiu uma análise da forma de participação e deliberação dos atores, bem como a observação de pontos fortes e fracos da metodologia utilizada. O trabalho de campo também envolveu minientrevistas com participantes e organizadores das audiências públicas. Para este estudo, pôde-se contar com a total abertura e colaboração dos organizadores das audiências, fator que se mostrou essencial para o andamento do trabalho.

O estudo de caso piloto cumpriu duas funções essenciais nesta pesquisa. A primeira função relaciona-se à possibilidade de rever as versões preliminares das seções deste relatório à luz dos dados coletados na observação empírica. Como exemplo, a seção 7, que trata da tipologia de audiências públicas, foi significativamente alterada e reformulada a partir do estudo de caso piloto. Além disso, a lista de dimensões para a avaliação de audiências públicas, apresentada na seção 8, foi complementada a partir das observações realizadas durante o estudo de caso piloto. Subsequentemente, a referida lista foi revisada quando de sua utilização para orientar o esforço de sistematização das informações coletadas e na fase de elaboração do relatório. A lista de dimensões revisada orientará as análises dos estudos de caso da segunda fase desta pesquisa.

A segunda função do estudo de caso piloto diz respeito à sua figuração como um dos estudos de caso entre os planejados na pesquisa. Assim, as informações e os dados coletados nas audiências do PNRS já serão levados em consideração na avaliação da efetividade do instrumento participativo e na elaboração de subsídios para o aperfeiçoamento das audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal.

Nesse contexto, há uma ressalva. Enquanto estudo de caso, os dados coletados nas audiências do PNRS ainda não foram completamente analisados. Dados relacionados à análise de questionários de satisfação respondidos pelos participantes das APs e às

2. Cada uma das cinco audiências públicas regionais foi acompanhada por dois pesquisadores do Ipea. A audiência pública nacional, realizada em Brasília (DF), contou com a presença dos três pesquisadores da equipe.

entrevistas aprofundadas com atores relevantes no processo ainda serão realizados e/ou analisados na fase 2 da pesquisa. A versão final da análise do caso referente ao PNRS será disponibilizada no relatório final, juntamente com os relatos a serem produzidos de todos os estudos de caso. Não obstante, a fim de qualificar este relatório, incluiu-se uma seção que trata das análises preliminares realizadas no âmbito do caso do PNRS.

2.2 Fase 2

A fase 2 da pesquisa foi programada para ser realizada entre janeiro e julho de 2012. As atividades desta fase serão prioritariamente relacionadas à análise de estudos de caso.[3] Uma primeira proposta de escolha dos casos será elaborada em janeiro de 2012 a partir das classes apresentadas na tipologia desenvolvida para este estudo (seção 7). Esta lista de casos será aprimorada a partir de reunião a ser realizada entre os pesquisadores do Ipea e a equipe da SNAS.

Definidos os casos a serem estudados, o período entre fevereiro e maio de 2012 destinou-se a contemplar realização dos trabalhos de campo, envolvendo análise documental, entrevistas com participantes e organizadores das APs; observação de campo das APs ocorridas na temporalidade da pesquisa; e análise das eventuais gravações de áudio e/ou vídeo, bem como entrevistas com participantes das APs que tiverem ocorrido em momento anterior a esta pesquisa. A metodologia utilizada para os estudos de caso baseia-se nas dimensões de análise apresentadas na seção 8 deste relatório (quadro 1).

QUADRO 1
Dimensões de análise

Dimensões que caracterizam o processo
a) Desenho institucional e do processo: I) mapeamento dos principais atores; II) recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados; III) organização do evento; IV) facilitação/mediação/condução/coordenação; V) metodologia, clareza e efetividade das regras procedimentais; VI) momento da participação e *timing* do processo; VII) escopo e amplitude do debate; VIII) mobilização, inclusão e representatividade dos participantes; e IX) sistematização das propostas e devolutiva.
b) Atos normativos e seus impactos no processo.
c) Transparência.
d) Outros aspectos ainda não analisados sobre a capacidade dos atores.
Dimensões de resultado
e) Impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos.
f) Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação.
g) Construção de capacidades (*capacity building*).
h) Divulgação das ações governamentais (abertura por parte do governo e envolvimento da sociedade).

Os meses de junho e julho de 2012 compreenderão a análise conjunta dos dados coletados, a avaliação da efetividade do instrumento de audiências públicas e a elaboração de subsídios para que estes processos sejam aperfeiçoados. A entrega do relatório final da pesquisa sobre audiências públicas está prevista para 31 de julho de 2012.

3. Como mencionado anteriormente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos já consta como um dos estudos de caso.

3 DEFINIÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Esta terceira seção deste relatório trata de uma questão orientadora de pesquisa, que é a definição de audiências públicas (APs). Não há consenso em relação a uma definição de APs na (escassa) literatura acadêmica sobre participação política nem nas políticas e ações realizadas pelo Poder Executivo federal. A definição de APs, portanto, é etapa necessária para que seja possível circunscrever o objeto de estudo e identificar quais sãos os objetivos e as variáveis relevantes para avaliar a efetividade de uma AP.

O esforço aqui desenvolvido busca responder às seguintes perguntas:

a) Apesar das múltiplas diferenças e singularidades entre os processos, quais os elementos comuns aos processos de audiência pública?

b) Como diferenciar uma audiência pública de outros processos participativos em vigor no Brasil?

As fontes utilizadas na elaboração desta definição incluem sistematização da literatura disponível sobre audiências públicas, entrevistas com burocratas do governo federal e representantes da sociedade com grande experiência em APs e a análise dos dados sobre audiências públicas contidos no SIGPlan.

O escopo das audiências públicas abriga fenômenos muito distintos entre si. Processos consolidados e determinados formalmente, tais como as APs de licenciamento ambiental e das agências reguladoras, partem de procedimentos metodológicos e contextos de atuação diferenciados. Ou seja, congregam distintos atores interessados, múltiplas regras decisórias, recortes territoriais variados, entre outros.[4] Além das audiências de caráter obrigatório (formalizadas em leis, decretos, resoluções etc.), existem ainda as audiências voluntárias, em que setores sensíveis à participação social nos quadros do governo federal decidem voluntariamente realizá-las. Assim como as APs obrigatórias, as audiências voluntárias atendem a critérios e metodologias específicas, que podem ser originais e/ou adaptações dos critérios presentes nas APs obrigatórias ou em outros mecanismos de participação.

O esforço central desta pesquisa é realizar um diagnóstico e uma avaliação das audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal. Para fins metodológicos da pesquisa, torna-se necessário definir quais fenômenos serão estudados e quais não farão parte do escopo de análise. Para que tal fenômeno seja definido, importa buscar elementos que sejam comuns entre tais fenômenos, deixando para um segundo momento de análise as diferenças entre as variantes de APs.

Ao analisar o SIGPlan e a literatura, foram realizadas duas atividades. Na primeira atividade, foram levantados os elementos e as características definidoras das audiências públicas em análise. Na segunda, foram cruzadas estas características para identificar quais elementos eram comuns a essas diferentes audiências públicas.

4.. Para um maior entendimento das distintas perspectivas de classificação e análise de audiências públicas (APs), ver seção 7, que trata da tipologia de APs.

Um primeiro resultado encontrado é que as *audiências públicas têm caráter consultivo e não deliberativo* (Soares, 2002; Vasconcelos, 2000). Isso significa que, nas APs, o governo federal tem um espaço maior de discricionariedade de ação do que em outros fóruns participativos, tais como em conselhos gestores deliberativos. Assim, um dos objetivos da AP é gerar transparência sobre os atos governamentais, mas também identificar a opinião da população com relação a este ato. A população tem a oportunidade de se expressar e propor soluções para o aperfeiçoamento das ações, mas cabe à administração acatar ou não a contribuição popular.

Uma segunda característica definidora das APs está relacionada à sua perenidade. Diversas instituições participativas são perenes, com atribuições permanentes relacionadas a uma área de política pública. Este é o caso dos conselhos gestores de políticas. A existência de um conselho não está vinculada a uma ação governamental específica, pois é uma instituição que promove a articulação permanente entre Estado e sociedade civil. Por sua vez, as APs possuem *caráter pontual e não permanente*. As APs estão invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja a elaboração de um plano ou de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental ou mesmo a correção de rumos nas políticas públicas. É útil ressaltar que as APs podem ocorrer em etapas, tais como as etapas regional (uma AP em cada região do país) e nacional (em Brasília) da AP para elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos ou mesmo as audiências com públicos distintos para licenciamento ambiental. Casos como este, entretanto, estão vinculados a um processo decisório único, não infringindo a definição básica de AP.

Uma terceira característica aponta que a *audiência pública tem caráter presencial*,[5] não podendo ser realizada por outros meios, tais como pela internet (Soares, 2002; Mattos, 2004; Grau, 2011). O caráter presencial da audiência pública está intimamente relacionado à quarta característica, que é a *manifestação oral dos participantes*, não sendo do escopo de uma AP processos em que a opinião da população é sistematizada exclusivamente na forma escrita (Soares, 2002; Grau, 2010). Assim, além da presença física dos participantes, a manifestação oral propicia o *debate entre os atores envolvidos*, quinta característica definidora de AP (Soares, 2002; Grau, 2010; 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, tais como as consultas públicas e as ouvidorias públicas. Embora em diversas APs seja possível a participação de atores individuais, ela constitui-se em fórum de articulação entre o Estado e a sociedade civil, uma vez que a participação tem *caráter coletivo*, sexta característica.

5. Nos atos normativos de referência sobre audiências públicas (seção 5), constata-se que, em algumas agências reguladoras, tais como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), as audiências podem ser conduzidas não somente em sessões ao vivo, mas também por processos de intercâmbio documental a distância. Casos como este, entretanto, são exceções à regra e não são considerados como audiência pública para fins deste estudo. Os casos em que o processo é desencadeado exclusivamente por intercâmbio documental são considerados consultas públicas e não audiências.

Embora a AP tenha caráter coletivo e outras características a aproximem de um espaço onde 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 todo público interessado*, organizado ou não. Isto se justifica porque as audiências podem tratar de questões que afetam indivíduos particulares. A relocação de um morador de área que irá ser inundada para a construção de uma hidrelétrica é assunto que afeta direta e individualmente alguns participantes. Em casos como este, a participação de tais indivíduos não pode ser cerceada, mesmo que não estejam vinculados a uma instância organizada. A possibilidade de manifestação de interesses e opiniões de cidadãos não organizados é uma diferença clara entre AP e espaços de participação com caráter formalmente representativo – como conselhos e conferências.

A oitava característica definidora de uma AP é a de possuir *regras específicas para o seu funcionamento* (Soares, 2002; Mattos, 2004). As regras podem ser variadas, assim podem estar presentes em algumas APs e em outras não. O que é generalizado entre as APs é o fato de serem procedimentos formais e adotarem algum tipo de regra ou orientação metodológica. Entre as regras, encontramos itens relacionados à formalização da AP, tais como data e hora definidas, pauta clara, atas de reunião, gravação de vídeo e/ou voz dos debates. Há também regras relacionadas à condução do debate, como determinação de quais atores possuem a palavra, duração da fala de cada participante, possibilidade de haver 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 adotará uma definição de AP que será composta das características elencadas no quadro 2. Para o andamento da pesquisa (tais como para a escolha e análise dos estudos de caso), esta se concentrará em processos que atendam a estes requisitos.

QUADRO 2
Definição de audiência pública

Características básicas das audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal	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 todo público interessado.
	Contém regras específicas para o seu funcionamento.

A título de ilustração, o quadro 3 faz uma comparação entre características das audiências públicas e de outras instituições participativas em vigor no Brasil.

QUADRO 3
Comparativo entre audiências públicas e demais instituições participativas

Dimensão	Audiência pública	Consulta pública	Ouvidoria pública	Conferência de política	Conselho gestor
Resultado do processo	Consultivo	Consultivo	Não aplicável	Consultivo ou deliberativo (depende do caso)	Consultivo ou deliberativo (depende do caso)
Perenidade	Pontual	Pontual	Permanente	Pontual (com revisões programadas)	Permanente
Forma de interação	Presencial	Não presencial	Não presencial	Presencial	Presencial
Forma de manifestação	Oral	Escrita ou manifestação por telefone	Escrita ou manifestação por telefone	Oral	Oral
Relação entre Estado e sociedade civil	Caráter coletivo, mas permite manifestações individuais	Caráter individual	Caráter individual	Caráter coletivo	Caráter coletivo
Aberto a qualquer cidadão interessado	Sim	Sim	Sim	Não	Não

4 OBJETIVOS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A terceira parte deste relatório trata dos objetivos das audiências públicas realizadas no âmbito do Poder Executivo federal. Diferentemente da primeira parte, relacionada à definição de AP, não se tratará dos objetivos das APs de forma exaustiva, buscando identificar objetivos comuns entre elas. Na verdade, o esforço de pesquisa demonstrou que estes instrumentos possuem objetivos múltiplos e variáveis. Estas variações dependem do tema da AP, do objeto em discussão, do momento no qual é realizada, da legislação de referência, entre outros. Além disso, seus objetivos podem variar de acordo com tipo e perfil do participante, podendo ser diverso entre atores governamentais e da sociedade civil. Assim, esta seção apresentará alguns objetivos explicitados na literatura relativa a audiências públicas, bem como em dados extraídos do SIGPlan. Tendo em vista que a lista não é fechada, outros objetivos podem ser acrescentados, excluídos e/ou alterados conforme o perfil específico de cada AP.

Do ponto de vista do governo, um dos objetivos básicos da AP é *aumentar a publicidade dos atos da administração pública* (Soares, 2002; Vasconcelos, 2000; Menezes, 2005; Barcellar Filho, 2002; Barros e Ravena, 2011; Serafim, 2007). Dar publicidade aos atos da administração pública é princípio consagrado no Direito Administrativo, sendo a audiência pública instrumento de manifestação de tal princípio.

Além disso, as APs visam *legitimar a ação governamental* (Soares, 2002; Vasconcelos, 2000; Toni, Machado e Oliveira, 2009). Por legitimação, nesse contexto, entende-se que há um processo de debate e interação entre governo e sociedade que torna a gestão pública mais transparente e democrática e cujo resultado final é, por um lado, uma maior capacidade do governo de incorporar as demandas da sociedade na tomada de decisão e, por outro, maior apoio às ações governamentais por parte dos atores envolvidos. Para que tal legitimação ocorra,

a AP deve ser pautada por três objetivos complementares, os quais podem se manifestar na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas: aumentar *a disponibilidade de informações para o ciclo de políticas públicas* (Serafim, 2007), ampliar *a capacidade do governo de conhecer e incorporar as demandas da sociedade* e fornecer *transparência ao processo político e administrativo* (Soares, 2002; Rezende, 2009).

Assim, garantidos os objetivos acima elencados, é possível argumentar que, se bem conduzida, a AP *induz a administração pública a agir de forma mais eficiente* (Menezes, 2005; Barcellar Filho, 2002). Uma ação governamental eficiente envolve o *aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão*. Tal aperfeiçoamento foi o objetivo mais recorrente nas justificativas para as 203 ocorrências de APs registradas no SIGPlan. Isto revela que as APs são utilizadas pelo governo federal para reajustar políticas e aprimorar os diferentes processos e instrumentos próprios da gestão pública.

Ainda no âmbito da legitimação da ação governamental, as APs são utilizadas pelo governo federal para *consolidar e priorizar políticas públicas*. Este objetivo é o segundo mais citado no SIGPlan e denota a capacidade da AP de impulsionar e priorizar determinadas políticas e ações governamentais, bem como de ajustá-las às necessidades sociais. Nesse sentido, o retorno da sociedade é de extrema importância para a condução das políticas, contribuindo para o estabelecimento de uma agenda política vinculada às prioridades da população.

Do ponto de vista da sociedade, a AP tem objetivos que extrapolam os elencados anteriormente, tais como o objetivo relativo a *construir capacidades entre os atores da sociedade civil* (Rezende, 2009; Oliveira, 2010; Soares, 2002; Barros e Ravena, 2011). Neste sentido, a mobilização e o debate na AP são fatores que auxiliam na organização, articulação e construção de capital social. A AP constitui, portanto, um lócus de aprendizado político e de fomento à cidadania. Por incluir em seu processo cidadãos sem vinculação institucional, a AP tem o potencial de fomento à organização de atores individuais, na medida em que o indivíduo percebe que seus interesses são comuns aos de outros, dando um caráter coletivo aos seus anseios e colocando-o em contato com outros indivíduos e/ou organizações afins.

Ainda no âmbito da sociedade, a AP tem o potencial de *difundir e popularizar o debate sobre a temática em questão* (Oliveira, 2010; Mattos, 2004). O caráter aberto e presencial das APs faz com que, em diversos casos, estas assumam características de "grandes eventos". Assim, as APs atraem o grande público e a mídia, contribuindo para difundir a temática para a população em geral e abrindo espaço para um debate amplo de tais temas na sociedade brasileira. A partir disso, as APs podem abrir janelas de oportunidade política (Kingdon, 1995; Zahariadis, 2007) para novas ações e políticas públicas, bem como podem induzir os atores políticos (governadores, prefeitos, entre outros) a se comprometerem formalmente com ações e políticas em áreas afins ao tema da AP.

Conforme apresentado aqui, a AP dispõe de objetivos múltiplos, os quais variam conforme a perspectiva de cada tipo de ator. Ela também possui, entretanto, objetivos relacionados à interação entre governo e sociedade. O primeiro, de caráter mais elementar, se relaciona à *promoção de diálogo entre a sociedade e a administração pública* (Soares, 2002; Grau, 2010; Barros e Ravena, 2011; Serafim, 2007). Este objetivo não é específico das APs, mas comum às diversas instâncias de articulação entre governo e sociedade civil, como conselhos, conferências, entre outros.

Articulado a esse último, entretanto, há um objetivo que pode atingir, na AP, um grau de intensidade que dificilmente é igualado por outra instância participativa: a *mediação de conflitos* (Grau, 2011; Mattos, 2004; Rezende, 2009). Por ter caráter pontual e, por vezes, tratar de assuntos polêmicos constantes da "ordem do dia", as APs frequentemente congregam participantes – organizados ou não – com interesses conflitantes. Questões envolvendo, por exemplo, construção de hidrelétricas, impacto de obras de infraestrutura em terras indígenas e em outras populações tradicionais e direito dos consumidores frequentemente envolvem conflitos e oposições entre diversos atores. Neste contexto, o conflito não está situado no binômico governo-sociedade, mas reflete a heterogeneidade e as divergências inerentes à sociedade. Embora não seja predominante em todas as APs, a mediação de conflitos é o objetivo mediante o qual as APs, de forma mais clara que em outras instâncias participativas, revelam sua utilidade e importância.

Por fim, resumem-se no quadro 4 os múltiplos objetivos das APs identificados na literatura e no SIGPlan. Como dito anteriormente, ressalta-se que tais objetivos não são exaustivos nem fechados, haja vista a possibilidade de cada AP adotar objetivos diversos, e nem sempre adotar todos aqui elencados.

QUADRO 4
Múltiplos objetivos das audiências públicas

Aumentar a publicidade dos atos da administração pública.
Legitimar a ação governamental.
Aumentar disponibilidade de informações para o ciclo de políticas públicas.
Ampliar a capacidade do governo de conhecer e incorporar as demandas da sociedade.
Fornecer transparência ao processo político e administrativo.
Induzir a administração pública a agir de forma mais eficiente.
Aperfeiçoar os instrumentos de gestão.
Consolidar e priorizar políticas públicas.
Construir capacidades entre os atores da sociedade civil.
Difundir e popularizar o debate sobre a política pública.
Promover o diálogo entre a sociedade e a administração pública.
Mediar conflitos.

5 A AUDIÊNCIA PÚBLICA NOS ATOS NORMATIVOS

Após haver definido audiência pública e discutido seus objetivos, coube mapear as principais situações nas quais esse mecanismo de participação social é utilizado no Brasil, no âmbito do governo federal. Tal esforço visa, para os fins da presente pesquisa, orientar a elaboração de uma tipologia de audiências públicas e a escolha dos estudos de caso a serem realizados.

Para tanto, procedeu-se uma análise dos atos normativos que tratam das audiências públicas, tendo em vista que uma das principais motivações dos gestores para sua realização é a obrigatoriedade prevista em lei ou em ato normativo infralegal, conforme será explicitado na próxima seção. Este levantamento não pretendeu ser exaustivo, a ponto de esgotar toda e qualquer menção sobre audiência pública no arcabouço jurídico nacional, mas apenas apontar os casos em que este mecanismo de participação é mais frequente no âmbito do Poder Executivo federal.

A audiência pública é amplamente mencionada na legislação brasileira como um dos principais mecanismos de participação social na gestão da administração pública.[6] Apesar de a Constituição federal de 1988 não mencionar explicitamente este mecanismo específico de participação, ela proporciona uma base sólida para a legislação infraconstitucional acerca do assunto, ao pretender que a democracia se realize não somente de maneira indireta, mediante representantes eleitos pelo povo, mas também de maneira direta (Figueiredo, 2007). O princípio da participação social na administração pública está presente na Constituição de 1988, por exemplo, nos Artigos 10; 187; 194, VII; 198, III; 204, II; 206, VI; e 216, §1º, assim como em instrumentos de controle tal qual previsto no Artigo 5º, XXXIII, LXXI e LXXIII, e no Artigo 74, §2º. Esta participação assume várias formas além das audiências públicas, como consultas, ouvidorias, conselhos, entre outras (Soares, 2002).

A realização de audiência pública está prevista em leis, decretos, resoluções, instruções normativas, entre outros tipos de atos normativos. Embora em diversas situações sua realização seja obrigatória, também há muitos casos em que é facultativa à administração pública. Há casos em que o ato normativo prevê a obrigatoriedade de ampla divulgação do ato administrativo e/ou da participação social na tomada de decisão, citando a audiência pública no rol de possibilidades, deixando a escolha do mecanismo mais adequado a cargo da administração.

Entre os casos em que a realização de audiência pública faz-se obrigatória, destacam-se as licitações (acima de R$ 150 milhões),[7] o licenciamento ambiental (quando solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por um grupo de cinquenta ou mais cidadãos),[8] a gestão fiscal (durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos)[9] e no âmbito do exercício das funções

6. Além do âmbito administrativo, a audiência pública também desempenha um papel importante no subsídio das funções legislativa (conforme Artigo 58, §2º, II, da Constituição Federal) e judiciária (Artigo 9º, §1º, da Lei nº 9.868/1999) e no desempenho das funções do Ministério Público (Artigo 27, Parágrafo Único, IV, da Lei nº 8.625/1993) (Soares, 2002).

7. Lei nº 8.666/1993.

8. Resoluções Conama nº 001/1986 e nº 009/1987.

9. Lei Complementar nº 101/2000.

das agências reguladoras, como a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC),[10] a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT),[11] a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ),[12] a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)[13] e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) (quando os atos normativos resultantes afetam direitos dos agentes econômicos, incluindo trabalhadores, consumidores e usuários).[14] A audiência pública também é obrigatória para a instituição de datas comemorativas[15] e, em casos específicos, quando a lei que institui determinada política assim determinar, por exemplo no caso da Política Nacional dos Resíduos Sólidos,[16] a qual previu a realização de audiências públicas para a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Vale citar também que o Instituto de Colonização para a Reforma Agrária (Incra) dispõe de norma de execução que exige a realização de AP para a compra direta de imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação.[17]

O Estatuto da Cidade[18] também prevê como obrigatória a realização de audiências públicas. Estas, entretanto, devem ser realizadas pela administração municipal, pois dizem respeito à gestão dos municípios. Semelhante a este caso é o da lei que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico,[19] serviço de responsabilidade dos municípios, âmbito no qual as audiências são realizadas. Por esta razão, tais leis não serão consideradas na escolha dos casos do presente estudo, cujo foco concentra-se no âmbito do Poder Executivo federal.

Entre os casos em que a realização de audiências públicas é facultativa à administração, destaca-se a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, a qual regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. A referida lei prevê a possibilidade de realização de audiência pública como mecanismo de instrução do processo administrativo federal, visando melhorar o desempenho da função administrativa por parte dos entes da administração pública direta e indireta (Soares, 2002). Por fim, vale citar também o Decreto nº 4.176/2002, o qual estabelece normas e diretrizes para elaboração, redação, consolidação e encaminhamento ao presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Executivo federal. Este decreto atribui à Casa Civil, entre outras, a competência para decidir sobre a ampla divulgação dos textos básicos de projeto de ato normativo, quando este possuir especial significado político ou social, sendo facultativa a realização de audiências públicas.

Conforme mencionado, a análise dos atos normativos aqui apresentada servirá como uma das referências para a elaboração de uma tipologia de audiências públicas no âmbito do governo federal e para a escolha dos casos a serem estudados.

10. Lei nº 11.182/2005; Decreto nº 5.731/2006; Instrução Normativa nº 18/2009.
11. Lei nº 10.233/2001.
12. Lei nº 10.233/2001; Resolução ANTAQ nº 646/2006.
13. Lei nº 9.427/1996; Resolução Aneel nº 233.
14. Lei nº 9.478/1997.
15. Lei nº 12.345/2010.
16. Lei nº 12.305/2010.
17. Norma de Execução Incra nº 95, de 27 de agosto de 2010, DOU 30/8/2010, republicado em 3/9/2010.
18. Lei nº 10.257/2001.
19. Lei nº 11.445/2007.

QUADRO 5
Resumo da previsão de AP nos atos normativos[1]

Tema	Ato Normativo	Caráter
Processos administrativos da administração pública federal	Lei nº 9.784/1999	**Facultativo** à administração.
Licitações	Lei nº 8.666/1993	**Obrigatório** para licitações acima de R$ 150.000.000,00.
Concessão e permissão de serviços públicos	Lei nº 11.445/2007 (saneamento básico)	**Obrigatório** enquanto condição de validade dos contratos cujo objeto seja prestação de serviços públicos de saneamento básico: deve ser realizada audiência pública sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato. AP é também obrigatória para a divulgação das propostas dos planos de saneamento básico; sendo facultativa, entretanto, para o recebimento de contribuições na elaboração e revisão de tais planos.
Estatuto da Cidade	Lei nº 10.257/2001	**Obrigatório**, no âmbito municipal, para empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos para o meio ambiente – natural ou construído –, o conforto ou a segurança da população; para a elaboração e fiscalização da implementação do Plano Diretor; e na gestão orçamentária.
Projetos de atos normativos	Decreto nº 4.176/2002	**Facultativo** à Casa Civil para a ampla divulgação de texto básico de projeto de ato normativo de especial significado político ou social.
Instituição de datas comemorativas	Lei nº 12.345/2010	**Obrigatório** para a definição do critério de alta significação para a instituição de datas comemorativas.
Finanças públicas/ gestão fiscal	Lei Complementar nº 101/2000	**Obrigatório** durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos.
Políticas públicas específicas – elaboração de planos nacionais, planos de gestão etc.	Lei nº 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010 (resíduos sólidos)	**Obrigatório** (ex.: elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos).
Licenciamento ambiental	Resoluções Conama nº 001/1986 e 009/1987	**Obrigatório** quando solicitado por entidade civil, Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos.
Agências reguladoras – Aneel, ANP, ANTT, ANTAQ, ANAC	Lei nº 9.427/1996; Resolução Aneel nº 233; Lei nº 9.478/1997; Lei nº 10.233/2001; Resolução ANTAQ nº 646/2006; Lei nº 11.182/2005; Decreto nº 5.731/2006; Instrução Normativa ANAC nº 18/2009	**Obrigatório** para iniciativas ou alterações de atos normativos e decisões que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor em questão, ou de consumidores e usuários dos bens e serviços em questão.
Aquisição de imóveis rurais	Norma de Execução Incra nº 95, de 27 de agosto de 2010, DOU 30/8/2010, republicado em 3/9/2010	**Obrigatório** para a aquisição de imóveis rurais com base no Decreto nº 433/1992 é admitida nas hipóteses de imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação por interesse social na forma da Lei nº 8.629/1993.

Nota: [1] O quadro completo, com o texto dos atos normativos e os comentários, encontra-se no apêndice A.

6 MAPEAMENTO DA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NOS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL

Esta seção apresenta um mapeamento da realização de audiências públicas nos programas do governo federal. Para tanto, empreenderemos avaliação quantitativa do registro de ocorrências das audiências públicas do SIGPlan, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP). 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 de seus programas. A partir de sua análise, pode-se mapear os tipos de interfaces entre o governo federal brasileiro e a sociedade (Pires e Vaz, 2011).

O SIGPlan fornece os meios necessários para articular, acompanhar e controlar a gestão dos programas, propiciando visão global da execução do PPA mediante informações atualizadas a respeito da evolução física e financeira dos programas (Brasil, 2005). Este sistema não é aberto a todos os gestores públicos,[20] somente podendo ser acessado por perfis específicos, com o uso de senha. Assim, módulos e funcionalidades que podem ser acessados e modificados são controlados. Estes estão organizados em três *menus*: informações gerais, que agrega módulos e funcionalidades de monitoramento e avaliação do PPA; planejamento, com instrumentais de elaboração e revisão do PPA; e serviços, que agrega estruturas de apoio ao gerenciamento e à administração do sistema, bem como do cadastro dos usuários (Brasil, 2005).

Os módulos e as funcionalidades de monitoramento e avaliação dos programas, especialmente a variável que demanda informação sobre a existência de instrumentos que possibilitam a interface entre Estado e sociedade, também serviram de referência. Para o objetivo desta pesquisa, o foco recaiu nas respostas dos gestores públicos acerca da realização ou não de audiência pública[21] e das justificativas para sua realização, bem como das respostas relativas às contribuições do processo participativo para gestão dos programas. Apesar de não serem integralmente direcionadas para as audiências públicas, as respostas gerais a respeito do processo participativo forneceram elementos para compreender seus objetivos e suas justificativas.

A fim de tornar as informações disponibilizadas pelo SIGPlan úteis ao trabalho analítico, elas foram sistematizadas pela equipe do Ipea, em um banco de dados que as agregou a partir dos módulos e das funcionalidades de monitoramento e avaliação, contemplando os anos de 2004 a 2009 (Pires e Vaz, 2011).[22] Durante a abordagem, foi executado um filtro nos programas que registraram a ocorrência de audiências públicas ao longo destes seis anos, o que competiu à etapa de avaliação quantitativa dos dados. Faz-se necessário esclarecer que este trabalho não tratou de informar quantas audiências públicas foram realizadas em determinado ano, mas sim de contabilizar quantas ocorrências foram registradas no SIGPlan, ou seja, quantos programas informaram ter realizado ao menos uma audiência pública em determinado ano. A seguir, proceder-se-á com as análises dos usos das audiências públicas pelo governo federal.

6.1 SIGPlan em análise

Como explicitado na seção 3, há divergências em relação à definição de audiências públicas. Nesse sentido, buscou-se construir uma definição que possibilitasse fazer os recortes necessários para diferenciar as APs dos outros instrumentos de participação social. Em alguns casos, apesar

20. O gestor público possui uma responsabilidade muito grande no preenchimento do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), pois o sistema oferece fontes primárias para uma miríade de avaliações, dentre elas os tipos de interfaces que o governo federal constrói com a sociedade mediante canais de participação.

21. Havia um campo em que o gestor deveria marcar "X" caso o programa pelo qual era responsável tivesse realizado audiências públicas. Em seguida, o gestor deveria informar a justificativa para realização da referida audiência e as contribuições do processo participativo para gestão dos programas.

22. À época da sistematização, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) ainda não havia disponibilizado os dados de 2010.

de o SIGPlan acusar uma resposta afirmativa do gestor para a realização de audiências públicas em determinado programa, observou-se que os eventos ocorridos não se enquadravam na definição proposta, devendo, assim, serem excluídos do escopo do presente estudo. Estes eventos se encaixariam melhor, por exemplo, em interfaces como reuniões com grupos de interesse (não abertas à participação do público em geral) ou como consultas *on-line* ou por meio de documentos (não atendendo aos requisitos de ser presencial nem da oralidade).

Houve casos em que o gestor afirmou ter ocorrido audiência pública no âmbito de determinado programa, entretanto, detalhou que a referida audiência foi realizada pelo Poder Legislativo ou pelo Ministério Público. Nestes casos, a razão para a resposta afirmativa do gestor foi a participação na AP de funcionários do Executivo envolvidos com o programa em questão ou pelo fato de o objeto da audiência estar a ele relacionado. Tais eventos também estão fora do escopo desta pesquisa, haja vista seu foco estar nas audiências sob governança do Poder Executivo.

Por essa razão, no intuito de mais bem delimitar a análise quantitativa desta pesquisa, os programas para os quais o gestor indicou ter havido audiência pública foram classificados em três grupos: o primeiro refere-se aos programas em que as respostas detalhadas (justificativas e contribuição da participação) confirmaram que os eventos realizados se encaixavam na definição de audiência pública aqui utilizada; o segundo grupo, em que as mesmas respostas indicavam que o evento realizado não se enquadrava nesta definição; e, um terceiro e menor grupo, em que não foi possível confirmar se os eventos apontados pelo gestor como audiência pública se enquadravam na definição adotada neste estudo. Igualmente, foram analisados os casos em que o gestor indicou haver algum mecanismo de participação social que não audiência pública em determinado programa. Em vários casos, constatou-se que aquilo que o gestor classificou como consulta pública ou outro mecanismo poderia ser considerado como audiência pública e, portanto, deveria ser incluído no primeiro grupo.

A partir desse critério, identificou-se que, de 2004 a 2009, 105 programas do governo federal registraram 203 ocorrências de audiências públicas – 118 de caráter obrigatório; 81, voluntário; e quatro, indefinido. Foram responsáveis pelas APs, 95 programas finalísticos, nove de apoio e um sem informação.[23] No âmbito de determinados programas, observou-se a ocorrência de APs apenas em um dos seis anos analisados. Outros, por sua vez, promoveram audiências públicas em dois, três ou quatro destes seis anos. Não se encontrou, entretanto, registro de programa que tenha promovido audiências públicas em todos os seis anos do período pesquisado. A tabela 1 e o gráfico1 trazem a sistematização quantitativa das ocorrências de APs registradas no SIGPlan durante o período pesquisado.[24]

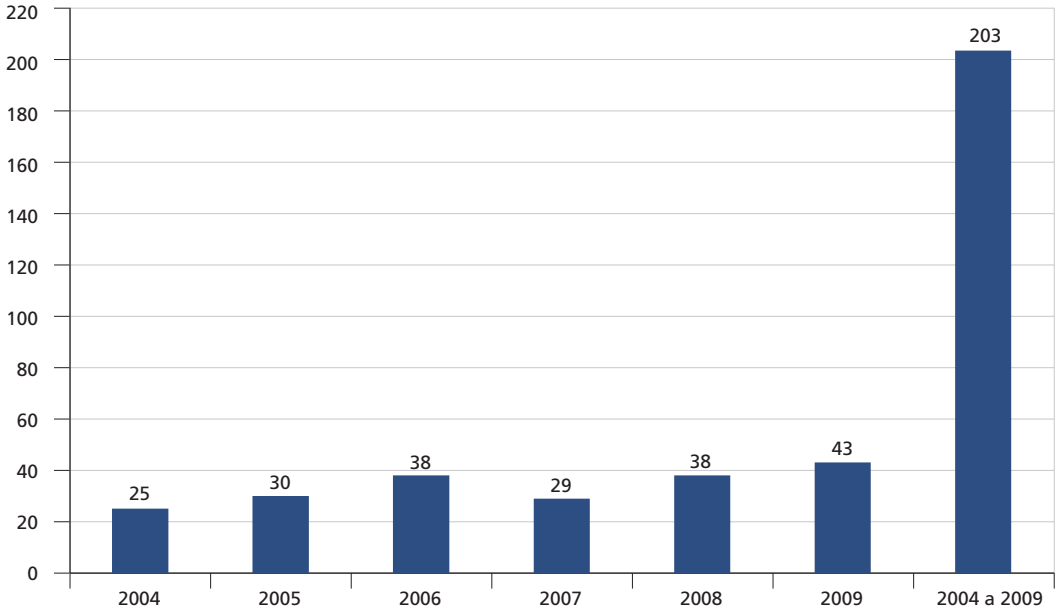
23. Os programas finalísticos resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Já os programas de apoio são aqueles que contemplam as despesas de natureza tipicamente administrativa, com apoio à consecução dos objetivos dos outros tipos de programas.

24. Os quadros seguintes apresentarão dados das ocorrências de APs, organizados de acordo com seu caráter obrigatório ou voluntário, a distinção e o perfil dos ministérios, bem como dos programas responsáveis pelas APs registradas no SIGPlan durante o período pesquisado.

TABELA 1
Ocorrências de audiências públicas nos programas do governo federal

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004 a 2009
Ocorrências de APs	25	30	38	29	38	43	203

GRÁFICO 1
Ocorrências de audiências públicas nos programas do governo federal



A observação dos dados permitiu a classificação das audiências públicas em caráter obrigatório, voluntário e indefinido. Esta classificação foi construída a partir da análise das justificativas para a realização das APs e do detalhamento em relação às contribuições do processo participativo para a gestão dos programas, respondidas pelos gestores públicos no SIGPlan. Aquelas que se referiam a atos normativos específicos, indicando a obrigatoriedade de sua realização, ou que sinalizavam o cumprimento de alguma determinação jurídica para justificar sua realização foram encaixadas no caráter "obrigatório". Quando não havia referência a obrigatoriedade ou a atos normativos, considerou-se de caráter "voluntário", e aquelas para as quais não se conseguiu uma resposta objetiva do gestor, classificou-se de "indefinido". A partir deste arranjo, identificou-se os ministérios e as secretarias responsáveis por sua condução e fez-se um cruzamento que permitiu extrair perfis para determinados órgãos públicos, conforme o padrão de audiência que realizaram. Este exercício de análise, apoiado também na discussão teórica em torno do instrumento AP,[25] permitiu conhecer e identificar seus objetivos principais.

Dessa forma, classificaram-se como ministérios e secretarias de tendência obrigatória aqueles que realizaram a maior parte de suas APs orientados por motivação da lei ou de outros atos normativos. Como tendência voluntária, classificaram-se os ministérios e as secretarias cujas justificativas para a realização de APs não tiveram, em sua maioria, o imperativo dos atos normativos. Identificou-se também uma terceira tendência, a mista, a qual contempla os ministérios em que o número de ocorrências de APs de caráter obrigatório e voluntário foi

25. Ver seções 3 e 4 deste relatório.

aproximado. Estes perfis dos órgãos públicos em função das APs foram classificados como tendências pelo fato de não ser analisado exaustivamente o comportamento destes órgãos para todas as audiências públicas que realizaram, mas apenas para aquelas cuja ocorrência foi registrada no SIGPlan. Além disso, o termo "tendência" também se justifica, porque o fato de um órgão público ter realizado somente audiências públicas de caráter obrigatório, por exemplo, não implica necessariamente que ele manterá o mesmo perfil no futuro.

6.1.1 Tendência obrigatória

O Ministério de Minas e Energia (MME) e o Ministério dos Transportes (MT) foram os que mais registraram ocorrência de APs ao longo do período em análise: 46 e 43, respectivamente. Foram 46 ocorrências coordenadas por dezoito programas do MME, 43 de caráter obrigatório e apenas três de caráter voluntário. Das ocorrências voluntárias, duas referiam-se à agenda do programa social Luz para Todos. Apenas um dos dezoito programas era de apoio, os outros dezessete eram finalísticos. O MT apresentou característica análoga: 42 ocorrências de APs de caráter obrigatório e uma de caráter voluntário. Esta última integrava o único programa de apoio dos 24 identificados, sendo os 23 restantes programas finalísticos.

Não por acaso, os dois ministérios apresentam um perfil semelhante. No âmbito de seus programas, encontrou-se aqueles que tratam diretamente de atividades de regulação da concessão de serviços públicos. As Leis nº 9.247/1996, nº 9.478/1997, nº 10.233/2001 e nº 11.182/2005, que criam e regulamentam algumas agências reguladoras,[26] exigem que iniciativas que afetem direitos de agentes econômicos ou de consumidores sejam precedidas de audiência pública. Neste particular, tais leis são reforçadas por instrumentos jurídicos internos das agências, vinculadas tanto ao MME (Aneel e ANP) como ao MT (ANTAQ, ANAC e ANTT), que regulamentam o cumprimento dessa exigência.[27]

É comum a esses ministérios a construção ou regulação do uso de edificações e de obras de infraestrutura, tais como hidrelétricas, barragens, estradas e portos, as quais demandam, por legislação específica, licenciamento ambiental.[28] O processo de licenciamento ambiental de obras de infraestrutura deve obrigatoriamente incluir a realização de audiência pública,[29] caso o órgão licenciador julgue necessário ou se requisitado pelo Ministério Público, por entidade da sociedade civil ou por um grupo de cinquenta ou mais cidadãos. Nesse sentido, concluiu-se que MME e MT se encaixam no perfil de órgãos que realizam APs predominantemente de tendência obrigatória.

26. Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Petróleo, Agência Nacional de Transporte Terrestre e Agência Nacional de Aviação Civil. Para mais informações, ver seção 4.

27. Por exemplo, apresentam-se Resolução Aneel nº 233, Decreto nº 5.731/2006, Resolução ANTAQ nº 646/2006 e Instrução Normativa ANAC nº 18/2009.

28. De acordo com o Ibama, "licenciamento ambiental é obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente e possui como uma de suas mais expressivas características a participação social na tomada de decisão, mediante audiências públicas como parte do processo. Esta obrigação é compartilhada por órgãos estaduais de meio ambiente e pelo Ibama, como parte integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). O Ibama atua principalmente no licenciamento de grandes projetos de infraestrutura que envolvam impactos em mais de um estado e nas atividades do setor de petróleo e gás na plataforma continental. (...) O Ministério do Meio Ambiente emitiu recentemente o Parecer nº 312, que discorre acerca das competências estadual e federal para o licenciamento, tendo por fundamento a abrangência do impacto".

29. Lei nº 6.938/1981 e Resoluções nº 001/1986 e nº 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama).

O Ministério das Comunicações (MiniCom), por meio de sua agência reguladora, Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), também tem sua atuação regulamentada por atos normativos que determinam a realização de audiência pública quando direitos de agentes econômicos ou de consumidores forem afetados. Entretanto, suas ações não estão sujeitas às regras do licenciamento ambiental, tal como se submetem o MME e o MT, por não ter em suas ações ordinárias e constantes a realização de obras de infraestrutura. Neste aspecto, a obrigação do MiniCom de realizar APs é bem menor que a dos anteriores. Quatro programas diferentes deste ministério registraram quatro ocorrências de APs, sendo três de caráter obrigatório e com perfil de regulação e uma de caráter voluntário, relacionada a um programa de apoio.

Sob as normas do licenciamento ambiental também se encontram ações do Ministério da Integração Nacional (MI), responsável pela promoção de obras de infraestrutura, como a transposição do rio São Francisco, e ações do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), especialmente aquelas relativas a atividades nucleares. Para o MI, foram observadas nove ocorrências de APs, realizadas no âmbito de três programas finalísticos, sendo oito de caráter obrigatório e apenas uma de caráter voluntário. Para o MCT, foram registradas cinco ocorrências de APs, sendo três de caráter obrigatório e realizadas por um mesmo programa e duas de caráter voluntário. Todos os programas eram finalísticos.

Ainda no registro de APs que se justificam pela obrigatoriedade de atos normativos, encontramos aquelas reguladas pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). O Ministério das Cidades (MCidades) foi o principal condutor destas audiências, entre 2004 e 2009, quando cinco de seus programas registraram nove ocorrências de APs: sete de caráter obrigatório, uma de caráter voluntário e uma de caráter indefinido. Quatro dos programas eram de caráter finalístico e cinco de apoio.

Em análise aos registros do SIGPlan, as ocorrências conduzidas por programas federais regidos por leis e resoluções[30] foram perfiladas em caráter obrigatório e se relacionam predominantemente a um bloco específico de ministérios, quais sejam: MME, MT, MiniCom, MI, MCT e MCidades. Assim, concluiu-se que as APs realizadas por estes ministérios apresentam caráter obrigatório. Nos três primeiros, a maioria das justificativas para a realização de APs repousa na exigência de atos normativos de regulação, apesar de no MT e no MME haver muitas justificativas voltadas para o cumprimento das exigências do processo de licenciamento ambiental. Nestes casos, há uma imbricação no cumprimento das duas determinações jurídicas que, apenas pela análise do SIGPlan, não se conseguiu diferenciar totalmente.

Dessa feita, dos seis ministérios que se destacaram por apresentar mais ocorrências de APs de caráter obrigatório que voluntário, três o fazem predominantemente por atos normativos relativos à atividade de regulação de concessão de serviços públicos, quatro para cumprir os requisitos de licenciamento ambiental e um segue a conformidade do Estatuto

30. Leis nº 8.987/1995, nº 9.427/1996, nº 9.478/1997, nº 10.257/2001, nº 8.666/1993 e nº 9.784/1999. Resoluções Conama nº 001/1986 e nº 009/1987. Resoluções Aneel nº 233, nº 9.247/1996, nº 9.478/1997, nº 10.233/2001 e nº 11.182/2005. Decreto nº 5.731/2006. Resolução ANTAQ nº 646/2006. Instrução Normativa ANAC nº 18/2009.

da Cidade. Incluiu-se o MT e o MME tanto na atividade de regulação quanto na de licenciamento ambiental. É importante ressaltar que o encaixe acima apresentado não esgota os tipos de APs que eles podem realizar, nem mesmo os congela em uma categoria específica. Trata-se de ocorrências constantes percebidas em análise do SIGPlan. A tabela 2 apresenta segue quadro com os dados analisados nesta seção.

TABELA 2
Ministérios de tendência obrigatória e ocorrências de audiências públicas

Ministério	Ocorrências	Obrigatório	Caráter finalístico	Caráter de apoio	Total de programas
MME	46	43	45	1	18
MT	43	42	42	1	24
MiniCom	4	3	3	1	4
MI	9	8	9	0	3
MCT	5	3	5	0	3
MCidades	9	7	4	5	5
Total	**116**	**106**	**108**	**8**	**57**

6.1.2 Tendência mista

Identificaram-se dois ministérios com perfis híbridos, cujas ocorrências de APs ou revelaram um empate entre aquelas de caráter obrigatório e as de caráter voluntário (Ministério da Saúde – MS) ou um quase empate (Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA). O MS se responsabilizou por quinze ocorrências de APs realizadas por sete programas. Destas, sete foram relacionadas a APs de caráter obrigatório, sete de caráter voluntário e uma de caráter não definido. Entre as obrigatórias, quatro pertencem à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e três à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Todos os programas eram de caráter finalístico. O Ministério da Saúde, ao mesmo tempo que cumpre normas de regulação para suas atividades vinculadas a agências reguladoras, também se responsabiliza por uma diversidade de programas sociais que demandam a realização de APs em seus processos de gestão. Nesse sentido, não apenas o empate entre obrigatório e voluntário o define como híbrido, mas também as características dos programas próprios da área de saúde.

Vinculado ao MDA, o Incra também dispõe de normas de execução que exigem AP para, por exemplo, a compra direta de imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação. Durante o período analisado, quatro programas do MDA informaram sete ocorrências de APs: três de caráter obrigatório e quatro de caráter voluntário. Estas audiências foram classificadas em tendência mista por haver expressamente a determinação da lei para uma porcentagem significativa das justificativas para realização de suas APs, ao mesmo tempo em que APs de perfil voluntário também são frequentes. Estas informações estão dispostas na tabela 3.

TABELA 3
Ministérios de tendência mista e ocorrências de audiências públicas

Ministério	Ocorrências	Obrigatório	Voluntário	Indefinido	Caráter finalístico	Total de programas
MS	15	7	7	1	15	7
MDA	7	3	4	0	7	4
Total	**22**	**10**	**11**	**1**	**22**	**11**

6.1.3 Tendência voluntária

Nesta seção, tratou-se das audiências públicas de caráter voluntário. De acordo com a tabela 4, o MMA desponta em primeiro lugar com o maior registro de ocorrências: treze, conduzidas no âmbito de oito programas, duas apenas de apoio e onze finalísticas. Foram doze ocorrências de caráter voluntário e apenas uma de caráter obrigatório, a qual cumpriu as normas de licenciamento ambiental.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão aparece em segundo lugar, com nove ocorrências de caráter voluntário. Três programas foram responsáveis pelos registros, todos finalísticos. Em seguida, observaram-se sete ocorrências para APs de caráter voluntário, para a Secretaria de Aquicultura e Pesca (SEAP), registradas por dois programas finalísticos. O Ministério da Educação (MEC) registrou seis ocorrências, todas voluntárias e realizadas por dois programas finalísticos distintos. Para o Ministério da Fazenda (MF), a condução das audiências públicas seguiu critérios de programas de apoio. Foram cinco ocorrências com APs de caráter voluntário.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério da Cultura (MinC) apontaram, cada um, quatro ocorrências de APs. Para os dois primeiros, as audiências foram voluntárias. Quanto ao MinC, não foi possível identificar se uma das ocorrências de AP, referente ao Programa Monumenta, atendia as exigências do Estatuto da Cidade. No MDIC, as ocorrências de APs aconteceram no âmbito de quatro programas distintos, ou seja, cada programa informou apenas uma ocorrência. Todos os programas eram finalísticos. No MinC, três programas finalísticos conduziram as APs. Por fim, no MTE, foram registrados apenas dois programas, também finalísticos.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos Humanos (SEDH) apresentaram, cada um, três ocorrências. No âmbito do Mapa, três programas finalísticos conduziram as APs, sendo duas ocorrências de orientação voluntária e uma obrigatória. Esta última tratou de obra de infraestrutura, que necessitou de licenciamento ambiental. A secretaria seguiu um perfil de audiências de caráter voluntário para tratar de questões referentes a minorias. Foram três programas distintos realizando audiências públicas. Tanto para o Mapa como para a SEDH, os programas eram finalísticos.

O Ministério da Justiça (MJ) registrou duas ocorrências para audiências públicas voluntárias, conduzidas no âmbito do mesmo programa de atividade finalística, em períodos diversos. Por fim, apresenta-se um conjunto de ministérios e secretarias que informaram apenas uma ocorrência de AP para cada um dos seis períodos analisados. De ministérios constam o da Previdência Social (MPS) e do Turismo (MTur); de secretarias, a de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e a de Portos (SEP). À exceção da SEP, todos os programas dos outros órgãos possuíam caráter finalístico. No SIGPlan, verificou-se um registro de audiência pública, cujo programa realizador refere-se ao Projeto Orla, conduzido em parceria entre MP e MMA. Na identificação do ministério/órgão, entretanto, não havia registro algum. Nesse sentido, optou-se por alcunhá-lo de "sem informação" (SI). Abaixo, segue quadro com os dados das audiências públicas de orientação voluntária.

TABELA 4
Ministérios de tendência voluntária e ocorrências de audiências públicas

Ministério	Ocorrências	Voluntárias	Caráter finalístico	Caráter de apoio	Total de programas
MMA	13	12	11	2	8
MP	9	9	9	0	3
SEAP	7	7	7	0	2
MEC	6	6	6	0	2
MF	5	5	0	5	2
MDIC	4	4	4	0	4
MTE	4	4	4	0	2
MinC	4	3	4	0	3
Mapa	3	2	3	0	3
SEDH	3	3	3	0	3
MJ	2	2	2	0	1
MPS	1	1	1	0	1
MTur	1	1	1	0	1
Seppir	1	1	1	0	1
SEP	1	0	0	1	1
SI	1	1	-	-	1
Total	**65**	**61**	**56**	**8**	**38**

Organizou-se a tabela 5 elencando ministérios e secretarias, em ordem decrescente, conforme quantidade de ocorrências de audiências públicas informadas no SIGPlan, identificando-os como de tendência obrigatória, mista ou voluntárias conforme o caso.

TABELA 5
***Ranking* de secretarias e ministérios "obrigatórios", "mistos" e "voluntários"**

Secretaria/ministério	Ocorrências	Obrigatório	Voluntário	ID	Caráter finalístico	Caráter de apoio
MME[1]	46	43	3	-	45	1
MT[1]	43	42	1	-	42	1
MS[2]	15	7	7	1	15	0
MMA[3]	13	1	12	-	11	2
MI[1]	9	8	1	-	9	0
MCidades[1]	9	7	1	1	4	5
MP[3]	9	0	9	-	9	0
MDA[2]	7	3	4	-	7	0
SEAP[3]	7	0	7	-	7	0
MEC[3]	6	0	6	-	6	0
MCT[1]	5	3	2	-	5	0
MF[3]	5	0	5	-	0	5
MiniCom[1]	4	3	1	-	3	1
MDIC[3]	4	0	4	-	4	0
MTE[3]	4	0	4	-	4	0
MinC[3]	4	0	3	1	4	0
Mapa[3]	3	1	2	-	3	0
SEDH[3]	3	0	3	-	3	0
MJ[3]	2	0	2	-	2	0
MPS[3]	1	0	1	-	1	0
MTur[3]	1	0	1	-	1	0
Seppir[3]	1	0	1	-	1	0
SEP[3]	1	0	0	1	0	1
SI[3]	1	0	1	-	-	-
Total[4]	**203**	**118**	**81**	**4**	**186**	**16**

Notas: [1] Tendência obrigatória.
[2] Tendência mista.
[3] Tendência voluntária.
[4] A soma total das ocorrências de AP é 203 e dos programas é 202. Esta diferença ocorreu em função de não haver definição sobre o programa executor para a secretaria ou o ministério SI.

Os ministérios de Minas e Energia, Transportes e Saúde lideraram o *ranking* geral. Em quarto lugar está o MMA, de tendência voluntária, com apenas treze ocorrências, o que corresponde a 33 a menos do que o MME. O MI e o MCidades, ambos de tendência obrigatória, empataram com o MP. Os ministérios de tendência voluntária registraram menos ocorrências de APs em relação aos de tendência obrigatória. Foram 81 ocorrências de caráter voluntário ao passo que as ocorrências para APs de caráter obrigatório somaram 118. A partir destas observações, pôde-se analisar que o evento audiência pública, em programas federais brasileiros, ocorreu majoritariamente por determinação de atos normativos e não por iniciativa voluntária da administração pública.

6.2 Objetivos das audiências públicas no SIGPlan

As justificativas para realização das audiências públicas e as contribuições trazidas pelo processo participativo, respondidas no SIGPlan, forneceram uma série de informações para identificar os objetivos gerais para as audiências públicas realizadas durante o período pesquisado. Entre os objetivos elencados na seção 4, observou-se

que "aperfeiçoar os instrumentos de gestão" e "consolidar e priorizar políticas públicas" foram os mais recorrentes na análise do SIGPlan. No grupo dos ministérios cujas APs foram realizadas predominantemente por atos normativos,[31] identificou-se que os objetivos mais constantes foram aperfeiçoar os instrumentos de gestão e fornecer transparência ao processo político e administrativo. Para o MME, foi também destacado o objetivo "difundir e popularizar o debate sobre a política pública", uma vez que as discussões promovidas, muitas vezes, são técnicas e excluem participantes sem o conhecimento técnico de seus debates. Para aqueles que cumprem as normas sobre licenciamento ambiental – MI e MCT, excluindo a imbricação entre licenciamento e regulação –, os objetivos mais comuns que justificaram a realização de audiências são: fornecer transparência para o processo político e administrativo, marcante para o MI; e aperfeiçoar os instrumentos de gestão, constante para o MCT.

O Ministério das Cidades, ao cumprir as exigências do Estatuto da Cidade, realizou suas audiências com os objetivos de ampliar a capacidade do governo de incorporar as demandas da sociedade e consolidar e priorizar políticas. Entre os ministérios de tendência mista estão o MS e o MDA. O primeiro apresentou objetivos para realização de APs que comungam com aqueles de ministérios do bloco de regulação, quais sejam: aperfeiçoar os instrumentos de gestão e fornecer transparência ao processo político e administrativo. O perfil social do MS, entretanto, traz outros elementos para seus objetivos, que se referem a consolidar e priorizar políticas e ampliar a capacidade do governo de conhecer e incorporar as demandas da sociedade. Para o MDA, o objetivo de destaque foi o de mediar conflitos.

As audiências públicas voluntárias, apesar de não cumprirem expressamente a exigência de atos normativos, também apresentaram o objetivo "aperfeiçoar os instrumentos de gestão" como o mais recorrente. Neste ponto, pode-se classificar os perfis ministeriais de acordo com seus objetivos e apresentá-los em blocos.

O Ministério da Cultura, da Justiça, Seppir e SEDH apresentaram objetivos muito semelhantes para suas audiências públicas. Além de procurarem aperfeiçoar os instrumentos de gestão, estes órgãos também focaram na ampliação da capacidade do governo de conhecer e incorporar as demandas da sociedade, especialmente aquelas referentes a minorias, e em consolidar e priorizar políticas a partir de processos participativos.

O Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio (MDIC), juntamente com o MF, conduziu suas audiências também com o objetivo de aperfeiçoar os instrumentos de gestão. O elemento focal, entretanto, era a regulamentação de normas direcionadas ao mercado e ao sistema financeiro. Estes ministérios ainda assumiram a responsabilidade de mediar conflitos entre os diferentes setores por meio das APs que promoveram. Nesse aspecto, o MP se junta a eles, pois suas APs tiveram um forte caráter de resolução de conflitos, no que se refere à gestão do patrimônio da União.

31. MME, MT, MiniCom, MI, MCT e MCidades.

A Secretaria de Aquicultura e Pesca e o MMA realizaram suas APs com intenção de promover o diálogo entre a sociedade e a administração pública, buscando aperfeiçoar os instrumentos de gestão e consolidar e priorizar políticas públicas.

Para alguns órgãos – Mapa, MTur, SEAP –, não foi possível destacar um objetivo comum ou geral, seja por realizarem um número reduzido de APs, seja por falta de informação concreta na planilha do SIGPlan.

6.3 Considerações finais da seção

A ferramenta SIGPlan foi uma fonte de informação extremamente importante para analisar os usos do instrumento audiência pública pelo governo federal. Conforme trabalhado em seção anterior,[32] as APs possuem características específicas que as definem e as distinguem de outros mecanismos de participação. Foi a partir da sistematização destas características que se conseguiu fazer os recortes necessários e analisar os dados fornecidos pelo SIGPlan.

Por outro lado, as informações sobre audiências públicas dispostas nesse sistema, bem como aquelas observadas na literatura, permitiram identificar os objetivos gerais mais recorrentes para esse mecanismo e também auxiliaram na construção de tipologias, expostas no capítulo 7.[33] Por fim, a análise do SIGPlan foi um exercício de conciliar todos os recursos acessados para entendermos como o governo federal vem utilizando esse importante instrumento de relação entre Estado e sociedade civil para uma gestão pública mais democrática.

7 TIPOLOGIA DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Como já mencionado em seções anteriores, este trabalho assume como base de análise a construção de uma tipologia de audiências públicas. A elaboração de tipologias possui três objetivos básicos nesta pesquisa. O primeiro objetivo é descrever e classificar as APs conforme seus elementos qualitativos característicos. As APs são diferenciadas e variam conforme múltiplos fatores. O segundo objetivo, de cunho pragmático, diz respeito à escolha dos estudos de caso a serem empreendidos na segunda fase da pesquisa. Na medida em que as APs são classificadas conforme seus elementos característicos, é possível selecionar estudos de caso que contemplem as variações dessas características e, dessa forma, ampliar a compreensão, a análise e a avaliação das APs em sua complexidade.

Como decorrência do primeiro e segundo objetivos, o terceiro pelo qual utilizar a tipologia de APs neste estudo está relacionado aos possíveis efeitos deste estudo na promoção de ações e medidas a serem tomadas pelos gestores públicos no sentido de aperfeiçoar o processo das APs. Os subsídios para política pública são mais úteis se contemplarem a variação e diferenciação entre as APs. Para facilitar sua utilização, é útil que tais subsídios

32. Ver seção 3, em que está apresentada a definição de audiência pública utilizada nesta pesquisa.

33. As informações dispostas no SIGPlan não forneceram elementos suficientes para classificar com segurança as audiências públicas nas tipologias descritas, mas ajudaram a elaborá-las.

sejam vinculados aos perfis de APs. Assim, um subsídio que trata de APs de caráter obrigatório pode não ser relevante para aquelas de caráter voluntário, do mesmo modo que aperfeiçoar APs focadas na formulação de planos/políticas e aperfeiçoar aquelas focadas em avaliação de resultados podem requerer medidas diversas.

Em estudos sobre a efetividade da participação social, as tipologias possibilitam a apreensão, de forma sistemática, da variação qualitativa tanto nas formas de participação quanto nos seus resultados, permitindo a reflexão sobre correlações entre os tipos de decisões e as ações produzidas pelas instituições participativas e os resultados das políticas públicas (Silva, 2011).

O uso de tipologias foi originalmente empregado por Max Weber na definição dos tipos ideais de dominação política (Weber, 1994). A tipologia trabalha com a definição de tipos ideais. Um tipo ideal representa um modelo que acentua as principais características do fenômeno estudado. Dessa forma, um tipo ideal é abstrato e simplificado, que dificilmente pode ser encontrado na realidade concreta, complexa (Giddens, 1971).

Em pesquisas pautadas por metodologias qualitativas, a tipologia é um recurso metodológico utilizado para reduzir a complexidade do fenômeno estudado, possibilitando, assim, sua análise. Entretanto, diferentemente do que ocorre com alguns recursos de metodologia quantitativa, a redução da complexidade realizada pela tipologia preserva diferenciações qualitativas internas ao fenômeno estudado, que é multidimensional. Conforme acentuado por Bailey (1994), Elman (2005) e Oliveira (2010a), o uso de tipologias permite avanços na pesquisa qualitativa. Entre estas possibilidades, pode-se citar:

1) contribui para uma melhor descrição do fenômeno estudado por meio do agrupamento de casos empíricos por semelhança em classes mutuamente excludentes;
2) direciona a comparação entre os casos empíricos por meio da comparação entre tipos ideais;
3) possibilita uma melhor escolha dos casos válidos para análise aprofundada;
4) permite uma análise focada dos casos empíricos ao mesmo tempo em que foca na comparação entre os tipos; e
5) viabiliza a elaboração de recomendações precisas e com caráter mais generalista que as recomendações comumente produzidas por pesquisas qualitativas.

O primeiro passo na construção de uma tipologia é identificar as classes de análise que irão compô-la. Tais classes representam óticas distintas na observação do fenômeno. Na análise de uma AP, as mesmas APs podem ser classificadas a partir de múltiplas óticas e, em cada ótica, estas serão agrupadas de forma diversa. Para a elaboração de tipologias em pesquisas qualitativas, algumas etapas são necessárias (Bailey, 1994):

1) identificar os aspectos essenciais, ou as diferentes óticas de observação, das APs. Tais óticas serão as classes da tipologia.

2) dentro de cada classe, com base na teoria e nos casos empíricos, agrupar as características das APs por similaridade, formando categorias distintas. As categorias devem ser mutuamente exclusivas e exaustivas, ou seja, cada categoria deve ser incompatível com as demais da mesma classe.
3) utilizar, como exemplo-teste, casos empíricos para verificar se estes são adequados às classes e às categorias. Cada caso deve estar refletido em todas as classes, mas deve corresponder a apenas uma categoria em cada classe.
4) a partir desse exercício, agrupar ou eliminar classes e categorias para garantir que estas se adequem aos casos; a tipologia não deve permitir a existência de casos impossíveis, ou seja, casos que só existiriam teoricamente, sem correspondência com casos empíricos.

Para esta pesquisa, elaborou-se uma tipologia preliminar composta por cinco classes (objeto, natureza, abrangência, *timing* de realização e tipo de participante). Cada uma dessas classes apresenta categorias de caráter mutuamente excludente. As classes e categorias foram constituídas a partir da literatura sobre APs e obtiveram aporte significativo das análises e observações oriundas do estudo de caso piloto, relativo às audiências públicas no Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Ressalta-se que esta tipologia possui caráter preliminar e pode ser alterada caso as conclusões dos estudos de caso, a serem realizados na fase 2 da pesquisa, demonstrem tal necessidade. Na sequência, apresentar-se-á brevemente o conteúdo de cada classe da tipologia.

7.1 Por objeto

Analisar as APs por seu objeto é a forma mais óbvia e clara de classificação, embora não seja a única. Na análise da literatura sobre AP, identificaram-se quatro categorias que contemplam o conjunto das APs. A primeira categoria refere-se a APs cujo objeto é focado na elaboração/ajuste de planos, políticas e projetos de lei. Nesta categoria, são incluídos casos como o processo de elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e do Plano BR-163 Sustentável. A segunda categoria trata do licenciamento ambiental. Como demonstrado na seção 6, as APs de licenciamento ambiental são aquelas com maior ocorrência entre os diversos programas do governo federal, conforme apontado no SIGPlan. As APs de licenciamento ambiental contemplam grandes obras de infraestrutura, como hidrelétricas, rodovias, portos, entre outros. Controle orçamentário, licitações e concessões é a terceira categoria, que contempla APs que visam monitorar e avaliar a qualidade dos gastos públicos. A quarta categoria trata das APs com foco em normas e regulação. Com diversas menções no SIGPlan, APs desta categoria são geralmente promovidas por agências reguladoras, tais como a Aneel, Anvisa, ANTT, ANP e ANTAQ, e ocorrem quando os atos normativos resultantes afetam direitos dos agentes econômicos, incluindo trabalhadores, consumidores e usuários.

7.2 Por natureza

Outra forma de classificar uma AP é por sua natureza. Nesta classe, duas categorias se fazem presentes: APs que são realizadas por obrigatoriedade legal e APs de caráter volun-

tário, que dependem da vontade da administração. A diferenciação entre APs voluntárias e obrigatórias é significativa para compreender a postura e a intenção dos gestores públicos, bem como para definir o escopo e os limites da AP.

7.3 Por abrangência

O escopo, os limites e a forma de realização da AP variam significativamente conforme sua abrangência, que pode ter caráter local, regional ou nacional. Audiências de escopo nacional (tais como planos nacionais) trabalham na definição de diretrizes gerais para a política pública. Por sua vez, audiências regionais focam nas especificidades de determinada região, entretanto tais especificidades podem ser aproveitadas em debates e projetos nacionais, como aconteceu no processo de elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Por fim, as APs locais, como o impacto de uma obra em determinado município, tendem a focar em questões pontuais e com maior concretude, tais como o deslocamento de impactados por barragens.

7.4 Por *timing* da AP em relação à ação da administração

A lógica de realização da AP também difere conforme sua temporalidade diante do ciclo de políticas públicas. Assim, há casos em que a AP será realizada no momento inicial, de planejamento e formulação de políticas públicas, que é a primeira categoria. A segunda categoria, "durante a implementação de políticas", trata de APs que ocorrem para correção de rumos de determinada política ou para monitoramento das ações. Obras de infraestrutura, como hidrelétricas, geralmente realizam APs conforme o estipulado nesta categoria. Neste caso, já há um planejamento inicial da obra e a AP serve para reorientar algumas intervenções e monitorar o atendimento a demandas que irão surgir após a realização da obra. A terceira categoria refere-se às APs realizadas posteriormente à implementação e são focadas no caráter de avaliação da política.

7.5 Por tipo de participante

A depender do público da AP, os interesses envolvidos (se diretos ou indiretos) e a capacidade técnica dos atores variam. Um exemplo disso é a regulamentação do Artigo 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que visa regulamentar a consulta prévia a povos indígenas e comunidades tradicionais. A consulta a estes setores deve seguir um rito diferenciado das consultas cujo público contempla atores qualificados tecnicamente e com maiores recursos financeiros para a participação, tais como setores empresariais e organizações não governamentais. Assim, dividimos esta classe em três categorias. A primeira refere-se a audiências públicas voltadas à participação de grupos "vulneráveis", tais como indígenas, comunidades tradicionais ou minorias socialmente marginalizadas (como os catadores de materiais recicláveis). A segunda categoria contempla APs com presença significativa de grupos "vulneráveis", mas não voltadas principalmente à participação desses grupos, ou seja, APs com público "misto". Uma terceira categoria refere-se às APs em que não há presença significativa de grupos "vulneráveis". Neste caso, seu público majoritário é composto por públicos "profissionais", tais como setores empresariais, organizações não governamentais, acadêmicos, entre outros.

Em suma, nossa pesquisa identificou cinco classes e categorias, sistematizadas no quadro 6. A tipologia orientará a escolha dos casos a serem aprofundados na segunda fase da pesquisa e direcionará a elaboração de subsídios para o aperfeiçoamento focados na variação entre as APs.

QUADRO 6
Tipologia preliminar de audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal

a) Por objeto: • elaboração/ajuste de planos, políticas e projetos de lei; • licenciamento ambiental; • controle orçamentário, licitações e concessões; e • elaboração e revisão de normas e regulação.	b) Por natureza; • obrigatória (legislação específica ou exigência do Ministério Público, demanda parlamentar, entre outros); e • voluntária (vontade da administração, demanda social, entre outros).
c) Por abrangência: • local (demandas pontuais locais); • regional (especificidades da região); e • nacional (nível macro/diretrizes gerais).	d) Por *timing* da AP em relação à ação da administração: • anterior (planejamento/formulação de políticas/conhecimento de demandas); • durante a implementação de políticas/ações/projetos (correção de rumos, controle social/transparência); e • posterior à implementação da política (avaliação de resultados, avaliação de impactos).
e) Por tipo de participante: • AP voltada à participação de grupos "vulneráveis". • AP com presença significativa de grupos "vulneráveis", mas não voltada principalmente à participação desses grupos. • AP sem a presença significativa de grupos "vulneráveis".	

8 DIMENSÕES DE ANÁLISE A SEREM UTILIZADAS PARA OBSERVAÇÃO EMPÍRICA

Havendo delimitado o objeto de estudo por meio da definição de audiência pública na terceira seção, analisado seus objetivos na seção 4, mapeado sua ocorrência nas seções 5 e 6 e esboçado uma tipologia de audiências públicas na seção 7, faz-se agora necessário identificar as principais dimensões a serem analisadas nos estudos de caso no âmbito da presente pesquisa, assim como em estudos futuros que visem avaliar ou aumentar a efetividade de audiências públicas realizadas no âmbito no governo federal.

Em um primeiro momento, as dimensões identificadas orientarão a elaboração da metodologia para os estudos de caso. Isto não significa, porém, que todas as dimensões descritas serão exaustivamente analisadas em cada estudo de caso, devido ao escopo limitado de cada um deles dentro dos objetivos mais amplos desta pesquisa. Durante os estudos de caso, a lista de dimensões de análise será realimentada pelas informações neles levantadas, podendo-se incluir, alterar ou excluir dimensões.

Em um segundo momento, após a análise dos casos, a lista de dimensões servirá de base para: *i*) construção de um sistema analítico para a avaliação de audiências públicas; *ii*) elaboração de subsídios para o aperfeiçoamento deste mecanismo de participação.

Para mais bem orientar nosso estudo, em vista dos produtos pretendidos, as dimensões de análise foram divididas em dois grupos:

1) dimensões que caracterizam o processo (causas dos sucessos e insucessos); e

2) dimensões para a análise do resultado (efetividade) da audiência pública.

As dimensões que caracterizam o processo se relacionam à análise da qualidade do processo de planejamento e à condução das audiências públicas, buscando identificar os principais fatores que influenciam sua efetividade e, portanto, as causas de sucessos e insucessos. A partir do entendimento de como cada um destes fatores influenciam positiva e negativamente a efetividade de uma audiência pública, serão elaborados subsídios para seu aperfeiçoamento.

As dimensões para a análise do resultado têm por função orientar a avaliação da efetividade de determinada audiência pública, ou seja, seu impacto na sociedade. Estas dimensões levarão em conta os objetivos desse mecanismo de participação social, descritos na seção 4 deste relatório, assim como a tipologia apresentada na seção 7, tendo em vista que tipos distintos de APs requerem avaliações diferenciadas.[34]

É importante frisar que a lista apresentada é preliminar e será revisada durante os estudos de caso realizados na segunda fase desta pesquisa. A lista atual foi elaborada a partir da análise da literatura sobre o assunto e das conclusões do caso piloto acerca das audiências públicas para a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.[35]

QUADRO 7
Dimensões de análise

Dimensões que caracterizam o processo: 1) Desenho institucional e do processo: a) mapeamento dos principais atores; b) recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados; c) organização do evento; d) facilitação/mediação/condução/coordenação; e) metodologia, clareza e efetividade das regras procedimentais; f) momento da participação e timing do processo; g) escopo e amplitude do debate; h) mobilização, inclusão e representatividade dos participantes; e i) sistematização das propostas e devolutiva. 2) atos normativos e seus impactos no processo. 3) transparência. 4) outros aspectos ainda não analisados sobre a capacidade dos atores.
Dimensões de resultado: 1) impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos. 2) mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação. 3) construção de capacidades (*capacity building*). 4) divulgação das ações governamentais (abertura por parte do governo e envolvimento da sociedade).

8.1 Dimensões que caracterizam o processo

1) Desenho institucional e do processo

a) Mapeamento dos principais atores

Responsabilidade pelo processo

- Quem é responsável pelo processo (por exemplo, instituição do governo federal; um empreendedor, entre outros) e qual o impacto disto?

34. O relatório preliminar ainda não inclui diferenciação das dimensões baseadas na tipologia.

35. Ver seção 9 deste relatório.

Parcerias na organização das APs

- Quais as parcerias relevantes estabelecidas pelo governo federal para a realização das audiências públicas? Quais os impactos positivos e negativos destas parcerias?

Análise dos stakeholders (mapeamento dos atores interessados no tema em questão)

- Quais são as partes interessadas mais relevantes? Qual papel estes atores desempenharam na AP?

b) Recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados

- A audiência pública contou com local, apoio de pessoal e de equipamentos apropriados? Em caso negativo, qual o impacto deste fato na qualidade da participação?
- Quais os recursos tecnológicos utilizados? Qual o impacto de sua utilização?
- Houve a utilização de alguma tecnologia inovadora? Em caso positivo, qual foi o seu impacto na qualidade da participação?

c) Organização do evento

- A AP foi cansativa a ponto de atrapalhar a qualidade da participação? Houve intervalos suficientes?
- Houve tempo e espaço para: articulação; debate; e amadurecimento das propostas (por exemplo, *coffee-breaks*, eventos culturais)?

d) Facilitação/mediação/condução/coordenação

- Os facilitadores/condutores/consultores/coordenadores mantiveram neutralidade na condução do processo?
- A AP contou com um relator (principalmente se houve divisão em grupos de trabalhos para a discussão de temas específicos)? Qual foi a função deste e os benefícios de se ter um relator? Quem era o relator e quais as evidências de sua neutralidade?
- Qual o nível de competência dos facilitadores/condutores/consultores em relação aos itens abaixo?
    - Experiência e destreza na mediação.
    - Conhecimento do tema (conta com o auxílio de consultores especializados nos temas mais importantes?).[36]

36. Em casos complexos, como licenciamento ambiental (discussões técnicas que envolvam políticas complexas, realidade local específica etc.), é comum que os condutores do processo não tenham conhecimento de assuntos importantes para o debate, o que pode prejudicar o processo.

e) Metodologia, clareza e efetividade das regras procedimentais

- Houve mecanismos de inclusão do conhecimento local não técnico?
- Houve um documento de referência que serviu de base para as discussões?
- Houve clareza e consistência na aplicação da metodologia?
- Houve harmonia entre os objetivos da AP e a metodologia, além de clareza (para os participantes e organizadores) em relação a ambos?
- Qual foi a influência da metodologia na participação? Houve mecanismos de corresponsabilização?

f) Momento da participação e *timing* do processo

- A AP ocorreu antes das tomadas de decisões mais relevantes?
- Houve tempo suficiente entre a convocação/divulgação e a AP para que os participantes se preparassem?
- Os estudos e demais informações relevantes foram disponibilizados em tempo hábil?
- Como foi a relação com a AP e as etapas prévias de articulação (se houver)?
- Como foi a relação com a AP e as etapas/ações posteriores?

g) Escopo e amplitude do debate

- Qual foi o escopo do debate em relação a aspectos como os citados abaixo?
  - Delimitação dos temas tratados.
  - Discussões sobre temas/aspectos nacionais x regionais x locais.
  - Limites da participação, até onde se pode propor; possibilidade de debater/influenciar decisões a respeito: da viabilidade da política proposta; da possibilidade de não execução da política proposta; de critérios e/ou princípios para a política proposta; da definição de prioridades.

h) Mobilização, inclusão e representatividade dos participantes

- Foram empreendidas ações por parte do governo para garantir presença dos atores/setores diretamente afetados?
- A AP contou com a participação de representantes de todos os estados/municípios/localidades afetados/interessados? Em caso negativo, por que não?
- A participação foi equilibrada, com representantes dos três setores (governo, sociedade civil e setor privado)? Em caso negativo, por que não?
- Houve a obrigatoriedade de inscrição prévia? Qual foi o impacto deste fator?[37]

37. Como conciliar a necessidade de limitar as inscrições e aumentar a previsibilidade devido ao limite de recursos disponíveis (espaço, consultores/mediadores etc.) com a necessidade de a AP ser aberta a todos?

- O governo fez parcerias com atores governamentais e não governamentais para a realização da AP ou sua preparação? Qual a qualidade das parcerias e seu impacto no processo?
- A AP ocorreu ao mesmo tempo em que outro(s) evento(s) importante(s), prejudicando a participação de um número significativo de interessados?

i) Sistematização das propostas e devolutiva

- A audiência foi devidamente registrada (atas, listas de presença, gravação etc.)?
- As propostas/demandas feitas na AP foram registradas e consolidadas em um documento final? Como o referido documento foi elaborado? Os participantes "se reconhecem" nele?
- Há um mecanismo claro que permite ao governo fornecer um *feedback*/ devolutivo sobre quais propostas foram incorporadas e por quê?

2) Atos normativos e seus impactos no processo

- A AP é motivada por uma obrigatoriedade decorrente de ato(s) normativo(s) (leis, decretos, resoluções)?
- O que o(s) ato(s) normativo(s) em questão prevê(em)? Quais foram os impactos destas previsões?
- Os organizadores se limitaram aos aspectos exigidos pelo ato normativo ou foram além das obrigatoriedades?

3) Transparência

- Os organizadores tinham clareza e foram transparentes em relação ao objetivo da AP e, consequentemente, ao papel das contribuições, disponibilizando estas informações de maneira correta?
- Ficou claro para os participantes qual a metodologia a ser utilizada e por quê?
- Toda a informação relevante estava acessível? A informação referente ao que será discutido na AP foi disponibilizada ao público interessado de maneira adequada (por exemplo, na internet e em localidades-chave) e com antecedência suficiente? A informação mais técnica foi disponibilizada de maneira "traduzida" para participantes sem capacidade técnica?
- Houve clareza em relação aos riscos do empreendimento, da política ou do programa?
- Houve clareza em relação às incertezas e às limitações do conhecimento técnico-científico, por exemplo, em relação aos itens abaixo?
    - Lacunas na informação disponível, relevante para a tomada de decisão.
    - Limitações da técnica/do conhecimento científico disponível.
    - Incertezas futuras; dependência de fatores externos (política; economia mundial).

- Houve clara distinção entre as decisões técnicas e políticas (exemplos de decisões políticas: qual nível de risco e/ou incerteza é aceitável; qual compensação é suficiente para a morte de peixes; divisão de ônus e benefícios; determinação de prioridades)? Ou as decisões políticas foram mascaradas como decisões técnicas?
- Houve clareza desde o início sobre como seriam sistematizadas as contribuições e como seria feita a devolutiva do governo?

4) Outros aspectos ainda não analisados sobre a capacidade dos atores

- Há aspectos das capacidades dos atores interessados (*stakeholders*: organizadores, participantes, atores impedidos de participar ou que boicotaram a AP, entre outros), não analisados em outros itens, que tiveram um impacto positivo ou negativo na qualidade do processo participativo?[38]

8.2. Dimensões de resultado

1) Impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos

- O processo participativo resultou em maior disponibilidade de informação para os gestores públicos, de forma utilizável e em tempo certo, auxiliando assim no processo decisório (por exemplo, maior acesso ao conhecimento local e ao conhecimento detido por organizações da sociedade civil; maior conhecimento dos interesses e demandas da sociedade)?
- Como consequência da disponibilidade de informação e de outros fatores, o processo resultou em uma maior capacidade de atendimento às demandas da população e uma menor discricionariedade na administração pública, fortalecendo o controle social?
- É possível identificar compromissos políticos firmados no contexto propiciado pela(s) audiência(s) pública(s)?

2) Mediação: diminuição de conflitos[39] e aumento da cooperação

- Foram identificados interesses conflitantes no processo participativo? Foram identificados interesses conflitantes de atores envolvidos com o caso que se negaram ou não tiveram capacidade de participar do processo?
- Houve diálogo entre os atores com interesses divergentes no qual as posições em conflito foram esclarecidas? Houve efetiva negociação de pontos sobre os quais havia divergência?

38. Em alguns casos, pode ser interessante comparar a efetividade da participação de dois grupos com capacidades diferentes (por exemplo, uma ONG ou um movimento social bem organizado, com acesso a conhecimento técnico e jurídico, e uma organização local sem a mesma facilidade; ou um ator do setor privado com um da sociedade civil), para aumentar a compreensão das dificuldades enfrentadas por grupos com menor capacidade, mantendo-se constante os demais fatores, como o desenho institucional.

39. Não se trata aqui somente de conflitos explícitos e/ou violentos. Neste caso, deve-se pensar em conflitos entre atores de diferentes setores da sociedade (sociedade civil, setor privado e governo), assim como em conflitos de atores classificados como pertencentes ao mesmo setor, por exemplo, conflitos entre agências governamentais (*por exemplo*, Ibama e Aneel), ou níveis de governo, como o governo do estado e o governo federal em relação ao custeio de uma obra ou à responsabilidade por seus impactos.

- Houve mudança na percepção dos participantes em relação à política ou ao projeto em questão? Houve mudança na percepção dos participantes em relação aos demais atores relevantes?

3) Construção de capacidades (*capacity building*)[40]

- Sociedade: houve um aumento da capacidade dos atores da sociedade (sociedade civil e setor privado) de participar?
- Governo: houve um aumento da capacidade das instituições governamentais de facilitar a participação e de acolher as demandas sociais?
- Interface (conhecimentos e mecanismos disponíveis): houve um acúmulo de conhecimento em relação ao processo participativo e o consequente aperfeiçoamento de técnicas e instrumentos de diálogo entre Estado e sociedade?

4) Divulgação das ações governamentais (abertura por parte do governo e envolvimento da sociedade)[41]

- O processo participativo ajudou a colocar o debate na agenda de discussões da sociedade (levou a um aumento da atenção voltada ao tema pela ação das organizações da sociedade civil, pela cobertura da mídia, nos debates acadêmicos etc.)?
- O processo participativo facilitou o acesso da sociedade às informações relativas ao tema em questão?
- Houve um aumento do interesse da sociedade em relação às informações disponíveis sobre a ação do governo no tema em questão?

9 ESTUDO DE CASO PILOTO: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

9.1 Introdução e descrição do processo

Esta seção se destina à análise das audiências públicas ocorridas no âmbito da elaboração do PNRS, que foram escolhidas como caso piloto desta pesquisa. Focamos nossa atenção nos procedimentos adotados para a coordenação e condução das audiências públicas ocorridas nas cinco regiões do Brasil e em uma nacional, realizada em Brasília. Tais audiências serviram de aporte para a definição dos objetivos das audiências públicas, da tipologia de APs e para a metodologia de análise empírica constante nesta pesquisa.

40. A análise desta dimensão deve ter três focos: *i)* sociedade (sociedade civil e setor privado); *ii)* governo; e *iii)* conhecimento em relação ao processo participativo e às técnicas e instrumentos de diálogo entre Estado e sociedade. A mensuração deste aspecto é especialmente difícil, sendo principalmente problemática a comprovação de um nexo causal entre o processo participativo e o aumento da capacidade dos atores, devido principalmente à impossibilidade de isolar os demais fatores. Tal exercício, entretanto, pode ser interessante no caso de estudos mais aprofundados sobre os impactos de um processo participativo específico, no qual é possível escolher alguns grupos-chave para se acompanhar durante o processo.

41. Diferentemente da dimensão do processo (que diz respeito à disponibilização de documentos específicos e à divulgação da AP especificamente, entre outros aspectos), aqui se questiona até que ponto o processo participativo logrou divulgar, de forma mais geral, as ações governamentais relacionadas ao tema e envolver a população no debate, colocando o tema na agenda de discussão da sociedade.

Como já abordado no capítulo 2, sobre metodologia, esse estudo de caso piloto cumpriu três funções essenciais: fornecer dados empíricos, que permitiram rever versões preliminares de seções deste relatório; complementar e revisar a lista de dimensões de análise; e servir como um primeiro estudo de caso. A observação das dimensões ainda não foi esgotada, pois é necessário aguardar a finalização do processo de participação social, considerando a devolutiva final do governo federal e a avaliação do evento por parte dos participantes.[42] Tais elementos constarão do relatório a ser entregue no final da pesquisa.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, criada pela Lei nº 12.305, de 2010, estabeleceu o Plano Nacional de Resíduos Sólidos como um de seus principais instrumentos de gestão. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 2010, que também instituiu o Comitê Interministerial (CI), composto por onze ministérios e pela Casa Civil,[43] responsável por elaborar, coordenar e implementar o PNRS, sob a coordenação do MMA (Brasil, 2011). Uma primeira versão do plano foi elaborada a partir do diagnóstico da situação de resíduos sólidos, cenários, metas, diretrizes e estratégias para o cumprimento das metas (*op. cit.*).[44] Esta versão, como estabelecido em lei, foi submetida ao debate com a sociedade civil por meio de cinco audiências públicas regionais e uma nacional, nas quais os participantes puderam fazer emendas e sugerir texto. Todos receberam esta primeira versão impressa no ato de cadastramento para participar das APs, além de ter sido disponibilizada *on-line*, na página do MMA. Como já exposto, as audiências públicas não foram o único recurso obrigatório determinado por esta lei para oitiva e participação da sociedade na construção do plano, sendo também utilizado o recurso da consulta pública.

A partir da interlocução do MMA com gestores públicos dos diferentes estados da Federação, foram selecionadas as cidades onde aconteceriam as audiências públicas regionais. A primeira audiência regional aconteceu na cidade de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, entre 13 e 14 de setembro de 2011, e colheram-se 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 em São Paulo, capital, entre 10 e 11 de outubro, representando a região Sudeste. Em 13 e 14 de outubro, foi realizada a AP da região Nordeste, ocorrida em Recife, Pernambuco; e entre 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 consolidar as contribuições recebidas nas APs regionais (Brasil, 2011).

As seis APs realizadas no processo de elaboração do PNRS cumpriram vários dos diferentes objetivos apresentados na seção 4 deste relatório. Entre eles, destacamos os seguintes: aumentar disponibilidade de informações para o ciclo de políticas públicas; ampliar a capacidade do governo de conhecer e incorporar as demandas da sociedade; e aperfeiçoar os instrumentos de gestão; difundir e popularizar o debate sobre a política pública; promover

42. Em cada AP foi entregue aos participantes um questionário de avaliação do evento.

43. Ministério da Fazenda; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério das Cidades; Secretaria de Relações Institucionais; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Saúde; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Casa Civil da Presidência da República.

44. O diagnóstico foi elaborado pela equipe da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), deste Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

o diálogo entre a sociedade e a administração pública e legitimar a ação governamental. Silvano Silvério da Costa – diretor de Ambiente Urbano do MMA e coordenador técnico geral do processo de elaboração do PNRS – ainda enfatizou os objetivos de alcançar a maior aderência possível às realidades sociais e diversidades regionais próprias do Estado brasileiro para a construção do plano, reforçar o pacto federativo e garantir ampla participação social na construção desta política pública. Nesse sentido, a participação ativa dos diferentes setores da sociedade e também de representantes do governo estadual e municipal era vetor determinante para o sucesso da AP e a conquista de seus objetivos.

O MMA coordenou o processo de interlocução com estados e a sociedade para realização das APs, com a contribuição de representantes de outros ministérios que compõem o CI. Alguns órgãos tiveram uma participação mais ativa que outros, como o MME, cujo representante coordenou grupos de trabalho durante as audiências públicas; o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que ajudou a mobilizar o Movimento Nacional de Catadores de Resíduos (MNCR); e o MP.

Devido ao limitado escopo deste estudo de caso no âmbito das perguntas mais amplas da presente pesquisa, decidiu-se pelo foco no momento da AP em si, sua organização, condução etc. Assim, não se realizou uma análise sistemática dos participantes. Serão utilizadas as dimensões apresentadas no capítulo anterior para analisar essas audiências públicas.

Para conduzir os trabalhos, foi aplicada uma metodologia comum em todas as APs, de modo a padronizar o trabalho e as formas de contribuição. As APs aconteceram em dois dias e as atividades foram divididas da seguinte forma:

1) Primeiro dia (manhã):
   - Mesa de abertura com a participação de representantes do MMA, do governo estadual responsável pela organização local da AP e do governo estadual/municipal de estados da região. Em algumas APs, estavam presentes na mesa de abertura um representante da sociedade civil, em especial do MNCR, e/ou um representante do Ministério Público.
   - Apresentação do diagnóstico sobre a situação dos resíduos sólidos, elaborado pelo Ipea.
   - Apresentação oral da metodologia de trabalho a ser utilizada nos grupos de trabalho temáticos (GTs).
2) Primeiro dia (tarde):
   - Discussão em grupos de trabalho temáticos.
3) Segundo dia (manhã):
   - Discussão em grupos de trabalho temáticos.
4) Segundo dia (tarde):
   - Plenária para apresentação das contribuições oriundas dos grupos temáticos.

Na maioria das APs, não houve intervalo entre as atividades realizadas pela manhã nem à tarde, o que cansou os participantes.

Apesar da aplicação de uma metodologia comum em todas as APs regionais, inclusive na nacional, cada uma apresentou uma dinâmica própria, às vezes parecida, mas que variava de acordo com aspectos próprios do poder de convocação do ente local organizador da AP, de sua capacidade de mobilização e articulação social, do formato de coordenação dos GTs, do perfil dos participantes, entre outros a serem vistos mais adiante.

Foram organizados seis grupos de trabalho, divididos de acordo com os seguintes temas: resíduos sólidos urbanos; resíduos de serviços de saúde, de portos, aeroportos e passagens de fronteira; resíduos industriais; resíduos agrossilvopastoris; resíduos de mineração; e resíduos da construção civil. Na terceira audiência pública regional, ocorrida em São Paulo, o GT sobre resíduos sólidos urbanos foi subdividido em três grupos; e nas APs de Recife, Belém e Brasília, a subdivisão foi em dois grupos, conforme o número de inscrições recebidas. Cada grupo possuía um coordenador, geralmente servidor do MMA, apoiado por um consultor especialista no tema em questão. Algumas vezes, o GT foi coordenado pelo consultor.[45]

A metodologia de trabalho, exposta apenas verbalmente por representante do MMA, ao final da manhã do primeiro dia, determinava como seria a dinâmica nos diferentes GTs. Inicialmente, o coordenador do GT lia o texto da versão preliminar do PNRS, e os participantes manifestavam sua intenção de apresentar destaques para determinadas diretrizes, estratégias ou metas. Após todo o texto do tema em discussão ser lido e as manifestações de destaque serem registradas, passava-se para as contribuições ao texto.

Apenas aqueles que manifestaram destaques puderam fazer sugestões ao texto do plano. Se os participantes estivessem de acordo com a contribuição, ela permanecia, mas caso houvesse opinião contrária, esta era manifestada e os proponentes defendiam sua proposta. Caso ainda não houvesse consenso, a proposta era colocada em votação. Apenas aqueles que haviam se inscrito no evento e que possuíam crachá de identificação podiam fazer contribuições e votar. Ao final da AP, as contribuições eram sistematizadas e apresentadas na plenária final por um relator escolhido em cada GT. Geralmente, os subgrupos de resíduos sólidos urbanos não conseguiam finalizar a discussão de todas as diretrizes, estratégias e metas, visto que eram mais numerosas para este tema que para os outros. Além disso, o elevado número de participantes nesses subgrupos acabava por diversificar ainda mais o debate. Quando não era possível debater e registrar as contribuições para todos os pontos do plano, os coordenadores dos GTs instruíam os participantes a enviarem suas contribuições por meio da consulta pública *on-line*. Os consultores dos GTs elaboraram um relatório com as contribuições de cada etapa regional.

Para a audiência pública nacional, todas as contribuições recebidas nas APs regionais foram sistematizadas pelos consultores e entregues para análise do CI, que podia efetuar alterações no documento. De acordo com a versão preliminar do PNRS, tais contribuições seriam consolidadas na AP nacional, que encerrou o processo de participação social via audiências públicas. As contribuições das APs regionais, entretanto, foram sistematizadas e novamente postas em discussão na AP nacional. É importante ressaltar que o mecanismo

45. No caso do GT de resíduos sólidos urbanos, nas APs de São Paulo, Recife e Belém, houve um consultor que coordenou os trabalhos de um dos subgrupos do GT. Devido à sua subdivisão, não havia coordenadores e consultores suficientes para manter a estrutura inicial de um coordenador e um consultor por grupo.

de consulta pública ocorreu paralelamente ao de audiência pública. As contribuições mediante consulta pública são feitas no site do MMA.[46]

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, os três pesquisadores da equipe acompanharam o evento.

Antes de iniciar o processo de audiências públicas, o servidor do MMA que coordenou a realização das APs concedeu entrevista em que esclareceu diferentes aspectos envolvidos neste processo. Durante as audiências, continuaram as entrevistas, porém, desta vez, centradas em seus participantes. Ao longo do processo e no final deste, interpelaram-se novamente representantes do MMA e consultores, contratados especificamente para dar apoio ao ministério, para colher suas impressões. Este exercício empírico foi crucial para maior compreensão dos aspectos que envolvem as audiências públicas como um instrumento de interlocução entre Estado e sociedade e também serviu como laboratório para testar alguns elementos de análise suscitados no início da pesquisa.

Faz-se necessário ressaltar e agradecer a total abertura do MMA para fornecer informações necessárias ao andamento da pesquisa, conceder entrevistas, permitir a participação desta esquipe nas seis APs e auxiliar em vários aspectos. Além disso, pôde-se acompanhar uma reunião interna de avaliação do trabalho após a primeira audiência pública, realizada em Campo Grande.

9.2 Análise preliminar das audiências públicas do PNRS

É importante ressaltar que a análise apresentada a seguir é preliminar, uma vez que o estudo de caso ainda não está concluído, faltando ainda os seguintes elementos: análise dos questionários respondidos, entrevistas (*deep interviews*) com atores selecionados e análise da versão final do PNRS.

9.2.1 Dimensões que caracterizaram o processo

1) Desenho institucional e do processo

a) Mapeamento dos principais atores

O MMA, coordenador do Comitê Interministerial da PNRS, foi responsável pela organização e condução das APs, assim como pela coordenação da elaboração do plano. Esta tarefa foi centrada em duas secretarias: Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU) e Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC).

46. O processo de consulta ainda está aberto. Segundo Decreto nº 7.404/2010, o prazo mínimo para submissão da versão preliminar do PNRS à consulta pública é de sessenta dias, contados da data de sua divulgação. Este prazo expirará em 27/12/2011.

Tanto na elaboração do plano quanto na organização e condução das audiências públicas, o ministério contou com diversas parcerias com governos de estados, municípios, federações da indústria, Sebrae etc. Tais parcerias tiveram papel fundamental nas audiências públicas. Como exemplo, vale mencionar que, em graus variados, dependendo do comprometimento do governo do estado, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente foi responsável pela logística local do evento e concentrou a responsabilidade de mobilizar a população regional, incluindo tanto atores da sociedade como representantes governamentais (estaduais e municipais). O poder de convocação das instâncias estaduais foi crucial para definir as representações nas APs. As parcerias com o Sebrae e as federações da indústria foram importantes tanto para divulgar o evento no setor privado, como para uso dos espaços destas instituições para a realização de três das seis APs: Campo Grande, Curitiba e São Paulo.

Quanto aos participantes das APs, é importante ressaltar que o foco desta pesquisa foi o processo participativo ocorrido nas audiências, não sendo objeto de análise a lista de presença, pois não interessava quantificar a participação física dos atores. Desta forma, a questão central era identificar os atores com participação mais ativa e como esta influenciou a qualidade dos debates e as decisões tomadas.

Mantendo o foco na participação, é importante ressaltar uma característica básica: a participação de cada setor foi muito diferenciada entre as APs. Assim, em audiências cujas regiões possuíam maior histórico de capital social e associativismo – como o Sul e o Sudeste –, a presença e a qualidade da participação de ONGs e de movimentos sociais foi mais expressiva, enquanto em regiões onde a participação da sociedade era recente e/ou onde grandes distâncias dificultavam o acesso dos interessados, a presença nas APs de representantes governamentais se sobressaiu, tanto estaduais quanto municipais. Este foi o caso das APs das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

Em relação à participação ativa, o grupo mais mobilizado entre todos foi o MNCR. Apenas em Campo Grande esta organização não foi representada. Em Recife e Belém, os catadores estavam presentes, mas de forma não tão organizada quanto nas APs de Curitiba, São Paulo e Brasília. Nestas últimas, o movimento dos catadores não só estava presente em peso, como tinha uma estratégia clara de participação, que consistia em utilizar seu alto número de participantes para aprovar em todos os subgrupos de GTs de resíduos sólidos urbanos, mediante voto, emendas elaboradas pelo movimento em reuniões preparatórias. Além dos próprios membros, o movimento contava com o apoio de membros de ONGs e acadêmicos que lhes prestavam assessoria e auxiliavam na tradução técnica dos assuntos discutidos.

A ampla participação do MNCR pode ser analisada a partir de dois prismas, igualmente válidos. Um primeiro ponto é a constatação que as APs foram eficazes em incluir na política pública a opinião de um grupo vulnerável e marginalizado socialmente: os catadores de materiais recicláveis. Este grupo, sem dúvida, será fortemente impactado por quaisquer ações ou políticas relacionadas à questão dos resíduos sólidos. Assim, a AP funcionou como o principal

canal de vocalização das demandas do grupo, tendo um papel fundamental na questão da inclusão social.

Por outro lado, a participação do MNCR aconteceu a partir de uma perspectiva de embate, não havendo interesse claro na busca pelo consenso. Utilizando-se de sua maioria numérica e de sua organização, as intervenções efetuadas pelos catadores frequentemente foram direcionadas à aprovação, mediante voto, de emendas que favoreciam diretamente este grupo e que frequentemente eram contrárias à percepção de grupos industriais ou ONGs ambientais. Pode-se citar como exemplo algumas emendas relacionadas à redução da geração de resíduos sólidos – considerada benéfica para a conservação ambiental e prioridade da Política Nacional de Resíduos Sólidos –, que não foram aprovadas em algumas APs por oposição dos catadores. Assim, em um cômputo geral, a forma de participação no MNCR não favoreceu o diálogo nem a mediação de conflitos.

Outro grupo importante no debate pertence ao setor industrial. Na questão dos resíduos sólidos urbanos, a participação da indústria foi mais presente nas APs do Sul e Sudeste, regiões mais industrializadas do Brasil. Nestas APs, a indústria teve presença ativa, ainda que em geral seus representantes estivessem menos coesos do que o MNCR. O segmento industrial valeu-se do conhecimento técnico enquanto diferencial de suas contribuições, tentando convencer os vários setores da complexidade inerente à gestão dos resíduos sólidos.

De um modo geral, a predominância numérica do MNCR – que invariavelmente vetava por meio do voto qualquer proposta apresentada pelo segmento industrial – gerou irritação entre os membros deste setor. Em muitos casos, como no Sul e em Brasília, representantes da indústria abandonaram a AP na metade, na medida em que perdiam sistematicamente para o MNCR na votação. Este fator é extremamente negativo, pois indica um não reconhecimento da AP enquanto espaço de diálogo por um grupo que necessariamente deve estar envolvido em qualquer política para a gestão de resíduos sólidos.

Este último ponto refere-se a uma questão fundamental nesta análise: as audiências públicas são instrumentos de interface entre Estado e sociedade, mas não são os únicos. Entrevistas com representantes da indústria constataram que os representantes desse setor têm acesso a outros canais na busca por influenciar a PNRS, tais como articulação direta junto ao CI e ao Poder Legislativo.

Por fim, a representação do setor governamental (estadual e municipal) não foi tão ativa como o esperado – na medida em que a PNRS imputa diversas responsabilidades para estados e, sobretudo, para municípios. De qualquer forma, a participação mais relevante do setor governamental se deu em APs em que a presença da sociedade civil e do setor privado foi menos significativa, ou seja, nas APs das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte.

Sobretudo na AP da região Norte, a participação governamental foi relevante, na medida em que ela contemplou todos os estados da região – a despeito das grandes distâncias territoriais – e contribuiu para enfatizar as peculiaridades regionais amazônicas

diante da questão dos resíduos sólidos. Em outras regiões, a participação de atores governamentais foi tímida. Isto não se deu propriamente por pequena representação, uma vez que em todas as APs havia representações de estados e municípios em número considerável. Seus representantes, entretanto, estavam pouco articulados entre si e muitos aparentavam não ter domínio pleno da PNRS ou mesmo da questão de resíduos sólidos. Assim, na propositura de emendas e no debate de ideias, a participação deste setor foi menos relevante que o esperado.

b) Recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados

Por meio das parcerias mencionadas acima, o MMA logrou realizar as audiências públicas com uma infraestrutura exemplar (amplos auditórios e salas de reunião bem equipados). Em Campo Grande, Curitiba, São Paulo e Belém, a maior parte dos custos da logística local das APs (inclusive aluguel ou disponibilização do local) ficou por conta dos parceiros locais. Em Recife, o ministério contou com a colaboração do governo do estado para parte da logística do evento, entretanto custeou a maior parte das despesas, incluindo a do hotel onde a AP foi realizada. Em Brasília, o ônus de toda a infraestrutura para a realização do evento recaiu sobre o órgão. Entretanto, mesmo nestas duas localidades, a infraestrutura foi de alta qualidade.

Além disso, todas as APs contaram com abundante pessoal de apoio para o cadastramento dos participantes e suporte durante toda a audiência.[47] As APs receberam apoio também de coordenadores e consultores, como explicado no próximo item.

O único ponto negativo que vale ressaltar quanto à localização das audiências em São Paulo refere-se ao fato de as reuniões dos três subgrupos de trabalho sobre resíduos sólidos urbanos terem ocorrido em um edifício da Caixa Econômica Federal (CEF) relativamente distante de onde aconteciam as dos demais grupos, ocorridas na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), onde também foram realizados a abertura e o encerramento da AP (mais ou menos 20 min. de caminhada). Esta distância, mesmo que pequena, atrapalhou a articulação entre os participantes e gerou o sentimento em alguns representantes do MNCR, movimento de presença significativa no GT de resíduos sólidos urbanos, de que eles não eram bem-vindos à FIESP. A referida AP da região Sudeste foi a única em que nem todos os grupos de trabalho ocorreram no mesmo local.

Um ponto bastante criticado em relação à organização das APs, de significativo valor simbólico, refere-se à falta de coerência entre os objetivos do plano em discussão e a logística de organização do evento, a qual foi de encontro a estes objetivos, uma vez que, nos locais das audiências, não disponibilizou coleta seletiva de lixo e fez uso de copos de plástico. Além disso, houve grande desperdício de papel com a fabricação de crachás para todos os inscritos, dos quais, grande parte não compareceu, e com a impressão do plano revisado para a audiência nacional sem utilizar o verso da folha, para citar alguns exemplos.

47. Com exceção da AP de São Paulo, onde os participantes que chegaram à tarde não conseguiram se credenciar, uma vez que o credenciamento era essencial para poder circular no local do evento e, consequentemente, para participar dos debates.

c) Organização

Em geral, a organização das audiências públicas foi muito boa. Deve-se citar, entretanto, alguns pontos que poderiam ter sido melhores. Na maioria das APs não houve um intervalo para marcar o fim da abertura, parte cerimonial (em que a maior parte dos participantes estava mais dispersa) e a apresentação do diagnóstico e explicação do plano (parte que demandava maior atenção dos participantes). Além disso, alguns grupos de discussão (principalmente dos resíduos sólidos urbanos) foram muito cansativos, quando não houve a possibilidade de fazer intervalos devido a atrasos. Os intervalos, quando ocorreram, foram importantes não só para descansar e melhorar a capacidade de atenção, mas também para discussão e articulação (informal) entre os participantes.

d) Facilitação/mediação/condução

Em primeiro lugar, observou-se que os coordenadores, em geral, tentaram manter a neutralidade na condução do processo. Não se identificaram muitas reclamações em relação a este ponto.

O nível de habilidade e a experiência dos coordenadores foram díspares. O contraste demonstrou claramente a importância de uma coordenação bem feita. A dinâmica dos grupos de discussão variou muito de acordo com a postura pró ou antidebate do coordenador e também em relação ao entendimento pessoal das regras da AP e à capacidade de conciliar a necessidade de debate com o limite de tempo. Além disso, alguns coordenadores tinham pouca experiência em mediação de conflito. Principalmente nas primeiras APs, nem todos os coordenadores e consultores estavam "afinados" em relação à metodologia: havia dúvidas e diferentes interpretações, uma vez que não houve um treinamento dos coordenadores para nivelar o entendimento da metodologia.

Cada grupo temático dispunha inicialmente de um coordenador (geralmente do MMA) e um consultor contratado, especialista no tema a ser discutido. Os consultores tinham um papel importante de sanar dúvidas dos participantes, acrescentar informações relevantes e, às vezes, orientar a discussão, dando um direcionamento essencial ao debate. No entanto, infelizmente, nem todas as APs puderam contar com esta estrutura. Devido à subdivisão dos grupos de trabalho de resíduos sólidos urbanos, que não estava incialmente prevista, faltaram coordenadores e, consequentemente, alguns consultores precisaram conduzir grupos temáticos.

Tanto os coordenadores quanto os consultores, por estarem envolvidos com alguns dos temas discutidos, encarregaram-se de esclarecer acerca do funcionamento de órgãos do governo, de certas políticas, programas etc., ajudando a manter o nível de concretude da discussão e viabilidade das propostas.

Cada grupo dispôs também de um secretário, responsável por registrar as emendas no computador, enquanto o texto era projetado para que todos pudessem acompanhar. Tal tarefa foi essencial para o bom andamento do processo. Em alguns grupos, este papel foi desempenhado por um voluntário entre os participantes, enquanto em outros foi disponibilizado um funcionário do governo para a função.

Os grupos de discussão contaram também com um relator, voluntário entre os participantes, responsável por apresentar as emendas na plenária final, na tarde do último dia. Nesta apresentação, cada grupo relatava aos demais o que havia "decidido", ao mesmo tempo em que cada participante poderia conferir se as emendas decididas pelo grupo haviam sido registradas corretamente.

e) Metodologia, clareza e efetividade das regras procedimentais

A metodologia utilizada nas audiências públicas aqui estudadas foi uma inovação e um dos principais pontos positivos do processo analisado. A falta de uma metodologia bem definida é frequentemente citada como causa do fracasso das audiências públicas, nas quais os participantes dizem o que querem, sendo grande a quantidade de falas sem relação com o tema discutido ou com o escopo da AP, sem que haja debate entre os participantes ou um direcionamento da discussão. O resultado de tais APs é frequentemente uma longa *wish list* ("lista de desejos"),[48] composta em grande parte de reivindicações vagas, contraditórias e/ou pouco realistas, consequentemente sem chances significativas de serem atendidas. Isto dificulta, ou em certos casos impossibilita, a sistematização adequada das contribuições, o seu aproveitamento pela administração pública e uma devida devolutiva à sociedade. O acompanhamento das APs do PNRS evidenciou a importância de uma metodologia apropriada para induzir ao debate e evitar a produção de *wish lists*, fazendo que a AP possa cumprir dois de seus principais objetivos, como explicitados na seção 4: mediar interesses conflitantes e aumentar a capacidade da administração pública de atender às demandas da sociedade, por meio da coleta de contribuições e sua sistematização de uma maneira trabalhável pela administração pública.

Foi por seu caráter inovador e demais razões citadas aqui que a metodologia empregada neste caso foi analisada, com o intuito de explicitar a importância de uma metodologia adequada e identificar os pontos a serem observados na sua escolha.

A metodologia empregada nesse caso foi elaborada de forma a possibilitar a análise e discussão de um documento, a versão preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, para o qual os participantes podiam sugerir emendas. O referido documento era composto de duas partes: resumo do diagnóstico, elaborado pelo Ipea, acerca da situação do país em relação aos resíduos sólidos e sua destinação,[49] sobre o qual não cabia discussão ou emenda; e ações a serem empreendidas. Esta segunda parte era composta pelas diretrizes, às quais correspondiam estratégias e metas. As contribuições poderiam ser alterações na redação das diretrizes ou estratégias, a supressão de partes das diretrizes ou estratégias e a sugestão de diretrizes e/ou estratégias. Também cabiam emendas às metas que não foram estabelecidas em lei, porém em número limitado. Inicialmente, somente era permitida uma emenda por diretriz e uma por estratégia, exceto quando duas emendas obtivessem o apoio de mais de 40% dos participantes, caso em que poderiam ser consideradas até duas

48. Um dos entrevistados nesta pesquisa, com grande experiência na organização e participação em audiências públicas, usou o termo "lista de Papai Noel", enfatizando que as demandas de muitos participantes de APs, devido à ausência de mecanismos de correponsabilização, são demasiado vagas, não realistas e, muitas vezes, irresponsáveis.

49. O diagnóstico completo está disponível na página do MMA: http://www.cnrh.gov.br/pnrs/cad.php.

emendas. Era permitida somente a adoção de uma nova estratégia por diretriz e de uma nova diretriz por tema. Devido a dificuldades enfrentadas, como a limitação de tempo para discussão, estas restrições foram flexibilizadas no decorrer das APs, não sendo mantidas coerentemente durante todo o processo. As propostas de emendas somente eram consideradas se aprovadas pelos demais participantes, desencadeando um debate entre os presentes. O objetivo era que o maior número de emendas fosse aprovado por consenso, sendo a votação último recurso.[50] Desta forma, a metodologia evitou que se produzisse uma *wish list*, ou "lista de desejos", induzindo à corresponsabilização dos participantes, que se viam obrigados a considerar a posição dos demais e a negociar as opiniões e os interesses conflitantes. Como consequência, a metodologia aumentou a necessidade dos participantes de se prepararem para a audiência pública. Por exemplo, os despreparados enfrentavam dificuldade ao propor emendas, uma vez que, seguindo as regras, eles tinham de sugerir o destaque imediatamente após a leitura das diretrizes ou estratégias que queriam modificar, sem ter tempo para refletir sobre elas. Após a leitura, somente podiam propor emendas os participantes que haviam pedido destaque.

Uma das principais dificuldades da aplicação da referida metodologia foi a falta de clareza e coerência em relação às regras, principalmente nas primeiras APs, por duas razões principais: *i*) inicialmente houve certa confusão por parte dos coordenadores e consultores em relação à interpretação das regras, haja vista que alguns deles não estavam bem preparados para a função, uma vez que aparentemente não houve treinamento aprofundado antes das APs; e *ii)*a metodologia foi explicada oralmente, não estando disponível por escrito. Apesar de ter sido explicada ao final da abertura da AP, na parte da manhã, e no início de cada grupo de trabalho, sem o apoio de uma sistematização por escrito, muitos participantes encontraram dificuldade para compreender e/ou aceitar as regras. Isso foi agravado pelo fato de a metodologia ter sido explicada pela primeira vez imediatamente antes do intervalo para o almoço, momento em que a atenção dos participantes estava mais dispersa, influenciada por fatores fisiológicos como a fome e o cansaço. A regras ficaram mais claras nas últimas APs, haja vista os coordenadores possuírem mais prática, o que, consequentemente, aumentou sua segurança para conduzir o debate. A diferença na percepção dos participantes sobre a metodologia evidenciou esta melhoria.

Em relação à escolha da metodologia, observou-se que, por um lado, várias pessoas elogiaram a existência de um documento de referência (assim, a AP ficou "menos solta"). Por outro, muitas pessoas criticaram a limitação de estarem "presas" a um documento pronto e de terem de discutir linguagem/texto. Ficou claro, entretanto, a evolução da percepção dos participantes, mais negativa nas primeiras APs, que melhorou significativamente ao passo que os coordenadores se familiarizavam com as regras propostas, chegando ao ponto de adaptar à sua maneira de condução, devido ao aprendizado nas primeiras APs.

Não houve um mecanismo específico para a inclusão do conhecimento não técnico local ou para a compensação da falta de conhecimento técnico de alguns participantes. Este

50. Em certos momentos, particularmente nas APs de São Paulo e Brasília, no GT dos resíduos sólidos urbanos, a votação foi frequentemente utilizada para acelerar o processo devido à dificuldade de terminar a discussão de todo o texto dentro do limitado tempo disponível.

papel, entretanto, foi exercido pelos consultores e coordenadores, que explicavam pontos mais técnicos, quando julgavam necessário, e "traduziam" as demandas de participantes com menor grau de compreensão técnica para a formulação das emendas.

Um segundo ponto importante observado foi que a metodologia escolhida é voltada à deliberação, embora as APs não tenham tido esta função, tendo por objetivo a produção de contribuições não vinculantes (consulta, não deliberação). Isto foi um problema sobretudo para o grupo de resíduos sólidos urbanos, devido ao seu tamanho, ao texto mais longo e à heterogeneidade do grupo. Tal discrepância teve como consequências: *i)* certa ineficiência (devido a longas discussões acerca de detalhes, às vezes de redação, que não são tão importantes quando se tem em vista o objetivo de consulta e não de deliberação, e uma vez que o texto será revisto ou reescrito pelo Comitê Interministerial, com total discricionariedade, pois legalmente autorizado para tanto); *ii)* uma restrição contraprodutiva em relação ao tipo de contribuição possível, devido à impossibilidade de se fazer observações ao texto, ao sugerir modificá-lo ou mesmo sem modificá-lo, para orientar os tomadores de decisão; e *iii)* certa falta de clareza em relação ao objetivo da audiência (consulta, não deliberação) por parte dos participantes, levando a atitudes e expectativas equivocadas.

Dessas observações, conclui-se sobre a necessidade de se pensar uma metodologia que, ao mesmo tempo, induza à corresponsabilização, desencorajando intervenções que produzam *wish lists* (listas de desejos), e seja coerente com o objetivo da audiência pública em questão.

f) Momento da participação e timing do processo

De forma geral, o momento da participação foi o ideal: após a elaboração de um plano preliminar e antes da elaboração do plano final, que deveria levar em conta as contribuições da sociedade. Além disso, a participação social foi dividida em dois momentos. Foram realizadas cinco APs regionais, após as quais houve uma primeira sistematização das contribuições dos participantes, feita pelos consultores, em seguida apresentada ao Comitê Interministerial. Este fez uma revisão do plano, considerando as contribuições, e deu um primeiro retorno à sociedade. O plano revisado foi discutido na segunda fase, a audiência nacional, onde houve nova oportunidade para a sugestão de emendas.

No entanto, como será explicado no item sobre os atos normativos, os prazos estabelecidos pela Lei nº 12.305, de 2010, exigiram certa celeridade no processo de organização das APs que acabou gerando problemas, tais como: tempo disponível insuficiente para a mobilização da sociedade e disponibilização de infraestrutura adequada, o que foi bem sentido nas APs regionais do Centro-Oeste e Nordeste; pouco tempo para os participantes se prepararem, para sistematizarem as contribuições; e, por fim, para a elaboração da versão final do plano pelo Comitê Interministerial após o processo participativo. Em entrevistas, os participantes reclamaram justamente da falta de tempo para discutirem com suas bases ou mesmo para conhecerem e fazerem uma análise crítica da versão preliminar do PNRS. Também devido ao pouco tempo disponível e pelo fato de a consulta pública *on-line* ainda se encontrar aberta quando da realização

da AP nacional, os consultores não puderam sistematizar todas as contribuições da consulta junto com aquelas advindas do processo de audiências públicas regionais.[51] Um pouco mais de tempo disponível para cada um dos pontos citados provavelmente teria contribuído significativamente para a qualidade dos resultados.

Um outro ponto que vale a pena ser mencionado é o das críticas em relação à validade do que foi produzido durante as APs regionais e a nacional, devido à falta de clareza sobre se tanto as propostas das APs regionais (por meio dos relatórios dos consultores) quanto estas da etapa nacional seriam enviadas ao Comitê Interministerial para a elaboração da versão final do plano. Assim, ao mesmo tempo que a versão revisada, que foi apresentada e discutida na AP nacional, representava uma primeira devolutiva à sociedade, a sua rerrevisão durante a audiência criou a percepção, em muitos participantes, de que as propostas feitas nas regionais estavam sendo desautorizadas. Este sentimento foi agravado pela marcante atuação do MNCR, que conseguiu dominar significativamente o debate nos subgrupos de resíduos sólidos urbanos.

g) Escopo e amplitude do debate

O escopo da participação foi limitado pela metodologia, centrada na discussão de um texto elaborado previamente. Este fator, entretanto, contribuiu para direcionar o debate e consequentemente aumentar a qualidade da participação. Deste ponto, identificou-se um inevitável *trade-off* entre a limitação do escopo da discussão e a necessidade de se direcionar o debate no intuito de se produzir contribuições trabalháveis (em relação à qualidade e quantidade) para os administradores públicos.

Os objetivos de se fazer audiências públicas regionais eram, entre outros, o de colher contribuições sobre a realidade local/regional e a relação desta com o plano nacional proposto, e o de averiguar a viabilidade das metas propostas. Observou-se, entretanto, que o debate sobre as condições locais/regionais não foi tão abundante quanto esperado, especialmente no que diz respeito às metas, sobre as quais quase não houve debate. A exceção foi a AP da região Norte, onde as peculiaridades regionais dominaram o debate.

h) Mobilização, inclusão e representatividade dos participantes

A representação nas audiências públicas de atores governamentais, do setor privado e da sociedade civil variou significativamente por região, assim como a presença de representantes de outros estados que não o estado-sede.

A responsabilidade da divulgação das audiências públicas foi dividida entre os governos dos estados-sede e o MMA. Aqueles ficaram responsáveis pela divulgação no próprio estado enquanto este se responsabilizou pela divulgação nos demais.

A divulgação pelo MMA foi feita mediante ofícios, encaminhados aos governos dos estados, e convites, direcionados às entidades relevantes, a partir de uma lista elaborada pelo próprio ministério baseada na experiência de processos anteriores. O contato com

51. Estas seriam, então, incluídas no segundo relatório, após a AP nacional.

os municípios, por sua vez, foi feito em parceria com a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da SRI. Além desta, foram firmadas também parcerias com as federações das indústrias, para a divulgação no setor privado, e uma cooperação entre a assessoria de imprensa do MMA e a assessoria de imprensa dos estados-sede, para a divulgação na mídia.

Apesar dos esforços citados, as críticas dos participantes foram abundantes, indicando que a divulgação das APs não foi feita de maneira adequada, porque não foi difusa o suficiente e não atendeu a prazos necessários para a articulação dos participantes. Alguns participantes governamentais entrevistados se queixaram de que o convite para a AP foi encaminhado apenas para as Secretarias de Estado de Meio Ambiente e não para as demais secretarias. Alguns representantes de ONGs e do setor privado reclamaram que apenas ficaram sabendo das APs de forma indireta (ou seja, não receberam convite formal ou viram divulgação feita pelos organizadores).

A partir da análise da presente pesquisa, é difícil precisar como teria sido uma divulgação adequada e onde exatamente o MMA falhou. Ficou claro, entretanto, que a divulgação não foi homogênea em todas as regiões e muito menos em todos os estados, dependendo da quantidade e qualidade dos contatos do ministério com as entidades de cada região e do empenho pessoal de atores locais e regionais. Como consequência, alguns grupos locais ficaram prejudicados em sua representação nas APs. O ponto que ficou mais claro na análise desta equipe foi a grande dificuldade enfrentada pelos organizadores de audiências públicas em geral em realizar uma divulgação adequada. Neste sentido, um "sistema nacional de participação social" consolidado teria como uma de suas principais contribuições a melhor divulgação de tais eventos, com menor custo.

Uma característica interessante das APs analisadas foi a obrigatoriedade de inscrição prévia pela internet. O objetivo era equilibrar a participação entre os três setores (governo, sociedade civil e setor privado) e entre os vários estados de cada região, além de garantir infraestrutura adequada para um processo eficiente de participação. O problema de tal mecanismo é que a certeza da vaga não garante a presença e participação do inscrito. Assim, grande parte dos inscritos não compareceu, ao passo que tem-se notícia de muitas pessoas que não foram para a AP por terem perdido o prazo de inscrição ou porque o número de vagas estava esgotado quando tentaram se inscrever. Em todas as APs, entretanto, houve também pessoas que apareceram sem estarem inscritas previamente, tentando, ainda assim, participar. Na maioria dos casos, estas pessoas puderam participar sem problema, pois foi possível efetuar inscrições durante o evento.

No geral, o grupo que mais bem se mobilizou para a participação nas APs foi o MNCR, a ponto de causar uma clara assimetria de representação quando comparado com outros grupos e setores. Esta discrepância foi mais marcante na AP nacional, realizada em Brasília. O Movimento dos Catadores mobilizou sua rede com bastante competência, trazendo até mesmo representantes do movimento de outros países, como Chile e Argentina. Havia catadores de todas as regiões do Brasil, provavelmente da maioria dos estados, constatado no momento em que se identificavam para manifestar seus destaques. Entretanto, não se obteve, formalmente,

dados que comprovassem tal suspeita. Os governos estaduais e municipais também se fizeram presentes, não tanto quanto os catadores, porém mais do que os representantes da indústria. O setor privado/industrial foi minoria nesta AP (com exceção do GT da indústria, em que foi bem representado), o que causou certa irritação nos representantes que participaram, pois se sentiram muito mal representados e foram votos vencidos quando era necessário encaminhar a discussão para votação. Alguns de seus representantes comentaram que tentariam influenciar o PNRS por outras vias, como a interlocução direta com o Comitê Interministerial ou por meio de autoridades políticas com grande influência.

Em relação à AP nacional, é também importante mencionar que, na data marcada para sua realização, outros eventos importantes se destacaram na agenda política ambiental, tal como a votação do relatório do Código Florestal no Senado Federal; a realização da Conferência das Cidades, na Câmara dos Deputados, cuja temática era a gestão dos resíduos sólidos; um café da manhã realizado no Congresso Nacional com membros da Frente Parlamentar de Meio Ambiente, cujo tema em discussão também eram os resíduos sólidos; e a 17ª Conferência das Partes (COP-17) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)[52] juntamente com a 7ª Conferência das Partes sobre o Protocolo de Quioto (CMP-7), realizadas em Durban, na África do Sul. Além disso, o primeiro dia da AP, quarta-feira, coincidiu com um feriado local do Distrito Federal (Dia do Evangélico). Todos estes fatos contribuíram para diminuir a participação de representantes dos três setores na AP nacional.

i) Sistematização das propostas e devolutiva

Todas as seis audiências públicas foram gravadas. Na maioria, somente a parte do cerimonial (abertura e encerramento) foi filmada. Em princípio, a regra era que todo o debate fosse feito com o uso do microfone, para que tudo fosse devidamente gravado. Em geral, isto foi cumprido com sucesso. Em alguns grupos de trabalho, pedia-se a todos os participantes que se identificassem antes de falar, indormando o nome e a instituição que representava. Infelizmente, isto não foi feito em todos os grupos, nem todo o tempo. Em todas as seis APs, foi passada uma lista de presença em cada grupo.

O principal objetivo da metodologia empregada nas APs foi uma efetiva sistematização das propostas dos participantes. As emendas eram feitas diretamente no texto do plano preliminar. Ao final das cinco APs regionais, os consultores elaboraram um relatório consolidando as contribuições de cada tema. Estes relatórios foram encaminhados ao CI, que, baseado neles, fez uma revisão do texto preliminar. Na AP nacional, em Brasília, o texto novo foi apresentado ao lado do preliminar, deixando claras as alterações decorrentes das APs regionais. Esta foi a primeira devolutiva do governo federal. Somente 42 dias se passaram entre a última AP regional e a devolutiva do governo na AP nacional. Pode-se avaliar que a celeridade neste processo foi inusitada para os padrões da burocracia brasileira.

52. United Nation Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

Os participantes com quem se conversou, assim como coordenadores e consultores, em geral, elogiaram bastante a revisão efetuada pelo comitê, declarando que o texto não só foi melhorado, como incorporou grande parte das contribuições. Em Brasília, foram sugeridas alterações em cima do texto já revisado. A partir do resultado de todo o processo, o CI elaborará a versão final do plano, a ser publicada em diversos meios, além de ser apresentada a diversos conselhos.

Após o final do processo, será efetuada nova análise no âmbito desta pesquisa para avaliar a sistematização das propostas e a devolutiva. Esta nova análise será incluída no relatório final da pesquisa.

2) Atos normativos e seus impactos no processo

A Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevê a realização de audiências públicas para a elaboração do Plano Nacional dos Resíduos Sólidos em seu Artigo 15, Parágrafo Único: "O Plano Nacional de Resíduos Sólidos será elaborado mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas". O Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta esta lei, prevê que o PNRS deveria ser elaborado pela União, sob a coordenação do MMA, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de vinte anos, devendo ser atualizado a cada quatro anos. A partir da data de publicação do decreto, a União teria 180 dias para elaborar a versão preliminar do plano. Em seu Artigo 47, III, o mesmo decreto prevê a realização de, no mínimo uma AP em cada região do país e uma nacional, no DF:

> (...) a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos deverá ser feita de acordo com o seguinte procedimento: III – realização de, no mínimo, uma audiência pública em cada região geográfica do País e uma audiência pública de âmbito nacional, no Distrito Federal, simultaneamente ao período de consulta pública referido no inciso II.

De acordo com o decreto, além das audiências públicas, o plano preliminar deveria ser submetido à consulta pública, pelo prazo mínimo de sessenta dias, contados da data de sua divulgação.

A PNRS estabeleceu também que a elaboração de plano estadual e municipal de resíduos sólidos pelos estados e municípios seria, a partir de agosto de 2012 (dois anos após a publicação da lei), condição para acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de recursos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. Como os planos estaduais e municipais devem ser elaborados com base no plano nacional, isso significou que o CI, sob a coordenação do MMA, teria um prazo ainda menor para a elaboração do PNRS, incluindo a realização das audiências públicas e da consulta.

O ministério pensou em realizar 10 APs, mas desistiu devido ao curto prazo disponível e devido à sua limitada capacidade. Foi decidido, assim, pela realização somente das APs previstas na lei, entretanto estendendo apoio a qualquer estado que quisesse realizar suas

próprias reuniões públicas. As audiências públicas foram realizadas nas capitais dos estados com os quais o MMA conseguiu viabilizar parceria, a saber: Campo Grande, Curitiba, São Paulo, Recife e Belém. Além destas, os estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais realizaram reuniões públicas com apoio do MMA, entretanto reduzindo de dois para um dia.

3) Transparência

O primeiro ponto observado neste item foi a clareza em relação aos objetivos das APs e sobre o que seria feito com as contribuições. Em geral, como explicado nas seções 3 e 4, uma audiência pública tem o objetivo de *consultar* a sociedade sobre determinado tema, não tendo caráter deliberativo. As APs do PNRS não foram diferentes neste aspecto. No entanto, apesar de haver sido explicitado na parte inicial de cada audiência que a versão final do plano seria elaborada pelo Comitê Interministerial, levando em consideração as contribuições feitas nas APs, houve um nível significativo de confusão em relação a este ponto por parte dos participantes. Um dos principais motivos para tal falta de clareza foi a metodologia empregada, com forte caráter de deliberação, incluindo o recurso à votação quando não havia consenso.

A dinâmica criada pela referida metodologia levou a uma expectativa de que o que fosse decidido durante a AP seria determinante. Também ficou confusa a diferença de peso entre as emendas feitas durante as APs, após debate e às vezes votação, e as contribuições feitas pela internet, comparativamente muito mais livres e sem a necessidade de debate, negociação e tentativa de consenso. Todas as vezes que não conseguiram discutir parte do texto em algum grupo de trabalho, por limitação de tempo, os coordenadores e organizadores das APs disseram para os participantes fazerem as contribuições por meio da consulta pública *on-line*, alegando que teria o mesmo peso. Muitos participantes então se perguntaram qual era o valor de ter viajado, debatido, conseguido consenso ou vencido uma votação, se poderiam ter enviado suas contribuições pela internet, sem ter todo este trabalho e custos. Entretanto, aparentemente estes participantes estavam certos de que as contribuições da consulta não teriam o mesmo peso, já que não foram totalmente incluídas no primeiro relatório que sistematizava as contribuições da primeira fase do processo e que foi utilizado para a primeira revisão da versão preliminar do plano.

Em relação às regras de procedimento adotadas, pode-se dizer que, como exposto, a metodologia que estruturou os debates foi somente explicada oralmente, não estando disponível por escrito, nem foi divulgada antes das audiências. A explicação foi feita duas vezes: a primeira vez no fim da manhã do primeiro dia, quando os participantes estavam cansados, e a segunda no início de cada GT. Este fato gerou bastante confusão e certa resistência em relação às regras, principalmente nas primeiras APs, quando alguns coordenadores ainda estavam se familiarizando com elas.

Além disso, houve falta de clareza acerca do objetivo da plenária final, levando alguns participantes a ficarem descontentes por não poderem fazer comentários ou emendas no texto dos outros grupos durante a apresentação do resultado de cada GT.

Outro ponto observado foi o grau de transparência em relação às incertezas e lacunas no conhecimento que serviu de base para a elaboração do plano, mais especificamente o diagnóstico elaborado pelo Ipea. Apesar do resumo do diagnóstico que ajudou a compor a versão preliminar do plano não ter sido explícito sobre todas as limitações e incertezas do conhecimento até então disponível, a apresentação deste pelo técnico do Ipea que coordenou o diagnóstico explicitou tais limitações e incertezas, contribuindo para a transparência neste ponto. Além disso, o texto apresentado era bastante explícito sobre as incertezas em relação ao futuro e as consequentes dificuldades de planejamento, sendo também claro em relação à previsão legal de que o plano deveria ser revisado a cada quatro anos. Neste sentido, foram elaborados três grupos de metas para três cenários diferentes: otimista, pessimista e um meio termo. Entretanto, não ficou claro se, na versão final do plano, dos três, só restaria um grupo de metas e se, assim, os participantes deveriam assinalar qual cenário era o mais realista ou se os percentuais das metas em cada cenário deveriam ser alterados.[53] A depender do grupo temático e do coordenador do GT, a questão das metas foi trabalhada de forma distinta. Isto gerou confusão e falta de clareza entre os participantes. Além disso, um dos objetivos declarados pelo MMA em relação às APs – fazer uma checagem das metas de acordo com as peculiaridades regionais – não foi alcançado.

Um último aspecto de grande importância se refere à disponibilização de toda a informação relevante para a tomada de decisão. O primeiro ponto positivo foi a produção de um diagnóstico para tentar, dentro do possível, suprir a falta de informação que dificultava a elaboração de um plano nacional. A partir do diagnóstico foi também elaborado um resumo que compôs a versão preliminar do plano, entregue a todos os participantes no ato do cadastramento para cada AP. Tanto a versão preliminar, quanto a versão revisada (após as APs regionais) foram disponibilizadas na página do MMA. A única crítica cabível foi a demora do MMA em disponibilizar, neste mesmo local, o texto completo do diagnóstico, que, até depois da primeira AP, ainda não se encontrava *on-line*, o que gerou reclamações de vários participantes.

4) Outros aspectos ainda não analisados sobre a capacidade dos atores

Ao longo dos anos, vários servidores do MMA acumularam experiência com diferentes processos participativos, por exemplo, em conferências e reuniões de conselhos, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Entretanto, não havia ninguém envolvido na organização das audiências públicas do PNRS que tivesse experiência significativa com a organização de audiências públicas. Isso explica certas dificuldades que o ministério enfrentou no processo, como, por exemplo, na escolha ou na elaboração da metodologia a ser aplicada. Neste sentido, a Diretoria de Ambiente Urbano da SRHU, responsável pela coordenação da elaboração do plano, recorreu à SAIC, do mesmo ministério, responsável pelas conferências nacionais de meio ambiente. Por isso, a metodologia utilizada se assemelha àquela utilizada nas conferências e nas reuniões do Conama.

53. Algumas metas são provenientes da Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Tais metas não podem ser alteradas.

A análise deste processo e das dificuldades como as citadas evidencia a falta de um centro de excelência do governo federal em participação social, ao qual diferentes instituições do governo possam recorrer para obter auxílio na condução de processos participativos como este.

9.2.2 Dimensões de resultado

1) Impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos

O primeiro ponto observado em relação a esta dimensão foi se o processo participativo resultou na produção de subsídios para os tomadores de decisão, dando-lhes mais legitimidade, maior apoio social, maior quantidade e melhor qualidade de informação. Como já explicado, o texto do PNRS foi divido em temas, tendo cada tema um grupo de trabalho específico e um consultor especializado. Ao final das cinco APs regionais, cada consultor elaborou um relatório, sistematizando as contribuições da sociedade até então realizadas. Devido à metodologia de debate, com mecanismos que levaram à corresponsabilização, e o direcionamento do debate dado pelos consultores e coordenadores, as contribuições resultantes (emendas ao texto) foram, em geral, realistas dentro do escopo do plano.

A partir dos relatórios elaborados pelos consultores, o Comitê Interministerial revisou o texto do PNRS. O texto revisado foi apresentado na AP nacional ao lado do texto original, o qual havia sido bastante modificado, como pôde ser observado. Além disso, tanto os participantes quanto os consultores e coordenadores que entrevistamos durante a AP nacional ficaram, em geral, muito satisfeitos com a revisão feita, observando o fato de que grande parte das contribuições haviam sido incorporadas. A nova versão apresentada e discutida na AP nacional sinalizou como o CI havia acolhido as contribuições (o que havia e o que não havia sido incorporado nesta primeira revisão). Entretanto, o comitê não justificou por que cada proposta havia ou não sido incorporada (o que provavelmente teria sido impossível, devido à grande quantidade de contribuições). Após a AP nacional, os consultores farão novos relatórios, a partir dos quais o CI fará a revisão final do texto, que será, em seguida, apresentado nos Conselhos Nacionais de Meio Ambiente, das Cidades, de Recursos Hídricos, de Saúde e de Política Agrícola.

É importante mencionar que, antes do início do processo participativo, havia a expectativa de se colher, durante as APs, contribuições em relação à viabilidade das metas sugeridas no texto provisório do plano. Entretanto, foram muito poucas as discussões e as contribuições em relação às metas. As discussões e contribuições foram focadas nas diretrizes e estratégias.

Em relação aos compromissos políticos sobre o tema, pode-se afirmar que as APs tiveram um impacto positivo em vários níveis. Em todas as APs houve a presença de autoridades (dos três poderes) que, em muitos casos, assumiram publicamente compromissos ou cobraram compromissos uns dos outros em relação ao tema. Entre os tópicos, vale citar o repasse de verbas do governo federal para os estados e municípios, a elaboração dos planos estaduais e municipais de resíduos sólidos, o acompanhamento de diversas questões relevantes pelo Ministério Público e o compromisso com diversos projetos específicos de coleta seletiva, reciclagem etc.

2) Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação

A metodologia empregada, centrada em um texto e na limitação das contribuições, levou ao debate e à negociação em relação aos pontos mais polêmicos. Foi observada também quantidade significativa de conversas/discussões/debates nos corredores e intervalos desencadeados pelas propostas e discussões que ocorreram nas APs.

Pôde-se observar, entretanto, que o contraste de uma metodologia voltada à deliberação (com votação no caso de não haver consenso), com a falta de representatividade dos participantes (expressa, por exemplo, no fato de o MNCR ser um dos poucos grupos da sociedade civil bem mobilizados e o mais ativo em sua participação), gerou certa polarização, principalmente entre os catadores de materiais recicláveis e seus aliados, de um lado, e os representantes da indústria, de outro. Em Brasília, na AP nacional, os catadores conseguiram impedir quase qualquer emenda que eles não apoiavam, assim como conseguiram aprovar quase tudo o que quiseram. Houve irritação por parte de alguns participantes, que os criticaram por verem a indústria como inimiga e não estarem abertos a novas tecnologias. Como mencionado acima, alguns representantes do setor privado expressaram informalmente para a equipe a intenção de utilizar outros canais para influenciar a versão final do plano, uma vez que viram sua participação limitada pela atuação do MNCR.

3) Construção de capacidades (*capacity building*)[54]

A literatura científica sobre construção de capacidades, como explicitado na seção 3 sobre os objetivos da AP, afirma que o ato de participar em processos como audiências e consultas públicas habilita o cidadão politicamente, aumentando sua capacidade de participar em momentos futuros. Como ilustrativo deste ponto, pôde-se observar, no caso estudado, a adaptação da estratégia de atuação do MNCR, cujos representantes perceberam a importância da mobilização do maior número possível de membros do movimento e simpatizantes para ganhar as votações. Eles participaram do grupo de trabalho sobre resíduos sólidos urbanos, que foi subdividido em dois ou três subgrupos, a partir da terceira audiência pública. Para aumentar a efetividade de sua participação, eles transitavam de uma sala para outra, seguindo a votação dos pontos que consideravam mais relevantes. Além disso, ficou claro também que o nível de preparação dos membros do movimento, em relação às emendas a serem apresentadas e aos respectivos argumentos, aumentou entre uma e outra audiência. O claro aprendizado dos integrantes do MNCR é bem ilustrativo de como a participação em APs pode ajudar a construir capacidades entre os atores da sociedade. Analisar sistematicamente e mensurar a construção de capacidades dos atores da sociedade durante as APs do PNRS, entretanto, vai além do escopo desta pesquisa, da qual o PNRS é um dos vários estudos de caso. Como já explicitado, seu foco é nos impactos deste mecanismo de participação em geral e em como ele pode ser aperfeiçoado e não uma análise aprofundada dos impactos de um grupo específico de audiências públicas.

Em relação ao aumento da capacidade governamental de promover e coordenar o processo participativo, assim como de absorver seus resultados, verificou-se em diversos

54. A análise desta dimensão deve ter três focos: *i)* sociedade (sociedade civil e setor privado); *ii)* governo; e *iii)* conhecimento em relação ao processo participativo e às técnicas e aos instrumentos de diálogo entre Estado e sociedade.

pontos que houve aprendizagem durante o processo. Isso pôde ser observado tanto no aprendizado dos organizadores, coordenadores e consultores, que demonstraram mais destreza na condução dos debates à medida que acumulavam experiência, quanto nas pequenas adaptações à metodologia empregada nas APs.

Entretanto, não foi observado nenhum mecanismo para que este aprendizado fosse registrado e socializado dentro das instituições envolvidas ou de demais entidades governamentais.[55] Este talvez pudesse ser um dos importantes papéis de "gestores de participação social", que se valeriam de um "sistema nacional de participação social" para registrar o aprendizado das experiências passadas, acumulando conhecimento a ser difundido por toda a administração. O acompanhamento deste caso teria sido particularmente interessante, por consequência de seu caráter inovador, devido ao emprego de uma metodologia não usual para APs, à importância do tema debatido, de grande impacto na sociedade, e às restrições de tempo, que tornaram este caso um verdadeiro desafio à capacidade do MMA de, em pouco tempo, coordenar a elaboração de um plano desta magnitude, incluindo uma consulta pública e a realização de seis audiências públicas.

4) Divulgação das ações governamentais[56]

O item de divulgação das ações governamentais foi satisfatoriamente cumprido. Em primeiro lugar, o processo participativo chamou a atenção da sociedade para a questão dos resíduos sólidos e para a existência de um diagnóstico sobre o tema no Brasil, elaborado pelo Ipea, bem como sobre a existência da Política Nacional de Resíduos Sólidos e da existência de uma proposta preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Em segundo lugar as APs contribuíram para difundir a questão da obrigatoriedade dos estados e municípios de elaborarem os planos estaduais e municipais de resíduos sólidos. Durante os debates, foram divulgados também outros estudos sobre o tema e foram levantadas questões que merecem atenção, incluindo questionamentos em relação ao diagnóstico feito pelo Ipea, ao financiamento de programas etc.

Além disso, todas as APs foram divulgadas na mídia, principalmente nos estados onde houve maior participação de autoridades políticas (por exemplo, governador do Mato Grosso do Sul, em Campo Grande). Também importantes foram as parcerias com as federações da indústria, o Sebrae e os governos de estado, que deram maior capilaridade ao MMA, sendo responsáveis por grande divulgação do debate.

O processo de elaboração da versão preliminar do plano previamente às APs, que também contou com parceria da sociedade, contribuiu igualmente para a divulgação da discussão nos diversos círculos.

9.3 Considerações finais do estudo de caso

O acompanhamento do processo de condução das audiências públicas para elaboração do PNRS foi de grande valia para o desenvolvimento deste trabalho. O processo nos possibilitou

55. Não se pode afirmar ainda que tal mecanismo não exista, uma vez que o processo ainda não terminou. Uma conclusão a esse respeito será incluída no relatório final.

56. Diferentemente da dimensão do processo referente à transparência, que diz respeito à divulgação das APs especificamente, ao acesso a documentos específicos etc., aqui se questiona até que ponto o processo participativo logrou divulgar, de forma mais geral, as ações governamentais relacionadas ao tema e envolver a população no debate, colocando o tema na agenda de discussão da sociedade.

conhecer e observar elementos cruciais para o andamento da pesquisa, contribuindo com a estruturação da tipologia, a organização das dimensões de análise, a diversificação dos objetivos, além de confirmar algumas ideias levantadas ainda na etapa de desenho da pesquisa.

De acordo com a PNRS, criada pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, a elaboração dos planos estaduais e municipais de resíduos sólidos é condição para estados e municípios terem acesso aos recursos da União, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos. A citada lei, em seu Artigo 55, estabelece que este disposto entrará em vigor dois anos após a publicação desta legislação, ou seja, os estados e municípios terão 2 de agosto de 2012 como data limite para terem seus planos prontos e aprovados. Uma vez que o PNRS é o instrumento orientador para a elaboração dos planos estaduais e municipais, o MMA teve de se apressar para consolidar, o quanto antes, sua versão final. Nesse sentido, o período de participação social ocorreu de forma apressada, o que comprometeu alguns aspectos do processo. Houve pouco tempo para articulação do MMA com os estados responsáveis pela organização da AP, bem como para a articulação do governo desses estados com seus pares regionais e representantes municipais. Esta dificuldade também foi refletida na relação com as representações da sociedade civil e do setor privado.

Ao mesmo tempo em que esses prazos trouxeram dificuldades para o processo de participação, eles também demonstraram a agilidade do MMA e do CI para tentar cumpri-los e a importância deste tema na agenda política ambiental. Foi notável a habilidade do MMA de, em pouco mais de um ano após a publicação da PNRS, conseguir trabalhar em sua regulamentação, por meio do Decreto nº 7.404/2010, elaborar o plano preliminar, além de coordenar e encerrar a etapa de contribuição social. Vale ressaltar que, em 2011, uma nova equipe assumiu o governo federal, o que geralmente leva a atrasos nos processos das políticas públicas. A avaliação do ministério na condução destas ações, nesse sentido, é positiva.

Elencaram-se alguns pontos positivos que se destacaram na análise desse processo, quais sejam:

> O uso da metodologia foi bastante elogiado e foi uma inovação para os padrões das audiências públicas, que geralmente não têm mecanismos definidos para coordenar o debate e sistematizar a contribuição da população.
>
> - Um ponto positivo para a metodologia é o seu formato – de só aprovar o que foi consenso ou votado pelos participantes –, que induziu à corresponsabilização.
> - O momento da participação foi o ideal: após a elaboração de um plano preliminar e antes da elaboração do plano final, que deveria levar em conta as contribuições da sociedade.
> - O caráter regional das APs reforçou a responsabilidade dos estados e municípios para a implementação dessa política.
> - A divulgação do tema de resíduos sólidos foi bem-sucedida, colocando-o na agenda política dos âmbitos federal, estadual e municipal.
> - A AP foi importante, pois promoveu uma série de compromissos políticos no que diz respeito à questão dos resíduos sólidos, trazendo responsabilidade para os diferentes entes e setores, tanto públicos como privados.

- O processo das seis APs contribuiu para um aprendizado tanto por parte de seus organizadores como para a sociedade, que demonstrou satisfação com o processo participativo.
- A primeira devolutiva do governo federal, após o processo de contribuição social nas cinco APs regionais, ocorreu de forma célere, e seu resultado foi apresentado já na AP nacional. A qualidade da devolutiva foi positiva e, de acordo com entrevistados de diferentes setores, acatou a maioria das contribuições.
- O processo foi eficaz em incluir a opinião de um grupo vulnerável e marginalizado socialmente: os catadores de materiais recicláveis. Assim, a AP funcionou como o principal canal de vocalização das demandas deste grupo, tendo um papel fundamental na questão da inclusão social.
- Os coordenadores e mediadores, em geral, mantiveram a neutralidade na condução do processo.

Por outro lado, alguns aspectos evidenciaram pontos negativos desse processo:

- O MMA e os estados responsáveis pela organização regional das APs apresentaram dificuldades de mobilização/articulação política e social na busca por garantir a presença dos múltiplos atores nas APs.
- Foi notada uma falta de preparo de alguns coordenadores/consultores para a condução do debate nos GTs das APs e para a mediação de conflitos.
- Foi identificada uma falta de clareza sobre a metodologia, causando confusão até mesmo entre os coordenadores dos GTs. Esta clareza poderia ser maior caso tivesse sido disponibilizado um documento explicativo sobre a metodologia.
- As APs não cumpriram totalmente o objetivo de mediar conflitos, uma vez que, em certos momentos, o processo gerou ou intensificou a polarização do debate.
- Embora as audiências públicas sejam, por definição, abertas a todo público interessado, as APs do Plano Nacional de Resíduos Sólidos adotaram um caráter representativo, a ser obtido mediante inscrição prévia via internet. Por diversos motivos, ocorreram falhas no sistema de inscrição. Isto acabou impedindo ou desestimulando a participação de muitas pessoas, ao mesmo tempo em que não garantiu a esperada representatividade por setores nas APs.
- O pouco tempo disponível para a realização das APs influenciou negativamente o processo de mobilização, divulgação, discussão, representatividade e legitimidade da audiência pública.
- A discussão das especificidades regionais – motivação declarada das APs – não logrou o espaço esperado em todo o processo.
- A metodologia empregada tinha caráter deliberativo e foi utilizada para uma AP que é, intrinsecamente, de caráter consultivo. Isto gerou confusão quanto aos objetivos das APs e afetou a forma de participação dos setores envolvidos.
- Em muitos casos, representantes da indústria abandonaram a AP na metade, na medida em que perdiam sistematicamente para o MNCR na votação. Este fator indica um não reconhecimento da AP enquanto espaço de diálogo por um grupo que necessariamente deve estar envolvido em qualquer política para a gestão de resíduos sólidos.

O estudo e a análise dessa experiência ainda não foram esgotados. Falta ainda analisar os questionários de avaliação do evento, respondidos pelos participantes, e é necessário

aguardar a versão final do PNRS para se fazer as devidas comparações com as versões anteriores. Entretanto, neste ínterim, observou-se que o processo das audiências públicas gerou bastante aprendizado tanto para representantes da sociedade civil quanto para o governo, em especial, para o MMA.

Este estudo de caso piloto tornou-se uma referência para se avaliar outras experiências de audiências públicas promovidas pelo governo federal. Entretanto, a metodologia de análise será um guia e não um modelo fechado para avaliação dos casos vindouros, permitindo exames comparativos entre os estudos de caso, de modo a enriquecer o universo de análise.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente relatório logrou delimitar o escopo de análise e as bases teóricas e metodológicas para a atividade de avaliação das audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal. A partir de agora, o esforço de pesquisa será concentrado na seleção e na execução dos estudos de caso previstos na segunda fase da pesquisa.

Para a análise dos dados a serem coletados, nossa orientação metodológica será baseada na tipologia de audiências públicas[57] e nas dimensões de análise.[58] Neste contexto, buscar-se-ão respostas a perguntas focadas na geração de subsídios para o aperfeiçoamento das audiências públicas.

Sem a pretensão de ser exaustiva, a lista abaixo consubstancia algumas dessas perguntas centrais:

1) Como garantir a representatividade de grupos diretamente afetados pelas ações e políticas do governo federal?
2) Como aperfeiçoar o processo de divulgação da realização das audiências públicas?
3) Como aperfeiçoar a divulgação dos documentos-base e incentivar preparação prévia por parte dos envolvidos?
4) Como compensar a assimetria informacional e técnica dos atores para que todos entendam as principais questões e interesses em discussão?
5) Como sair do "eventismo" e da instrumentalização política das APs, ou seja, como agir para que o caráter cerimonial/formal não prejudique os objetivos centrais do processo participativo?
6) Como garantir a corresponsabilização dos participantes da AP e, assim, desestimular *wish lists* "listas de desejos" sem restringir excessivamente a participação?
7) Como potencializar os efeitos positivos das APs – por exemplo, os compromissos políticos assumidos, o empoderamento e a corresponsabilização dos atores envolvidos?
8) Qual o momento mais adequado para realização de cada tipo de AP de modo que cumpra seus objetivos?

57. Ver seção 6.
58. Ver seção 7.

9) Como superar as dificuldades identificadas para a organização e coordenação das APs?

10) Como viabilizar o registro e a disseminação do aprendizado de cada audiência pública de maneira a aumentar a capacidade governamental em relação à participação social?

11) Como um Sistema Nacional de Participação Social poderia auxiliar no aperfeiçoamento das APs?

Por fim, a equipe agradece o esforço e a colaboração de todas as organizações e pessoas com as quais se teve contato ao longo desta pesquisa. Assim, destaca-se o apoio da equipe da SNAS – que contribuem ativamente para a estruturação e viabilização desta pesquisa. Além disso, agradece-se ao corpo técnico do MMA por sua ampla colaboração com a realização do estudo de caso piloto.

REFERÊNCIAS

BAILEY, K. Typologies and taxonomies in social sciences. *In*: _____. **Typologies and taxonomies**: an introduction to classification techniques. California: Sage Publications, 1994. p. 1-16.

BARCELLAR FILHO, R. O poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade. **Interesse Público**, n. 16, 2002.

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

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos. **Manual de Operação do SIGPlan**: sistema de informações gerenciais e de planejamento – Plano Plurianual 2004-2007. Brasília: SPI/MP, 2005.

_____. _____. _____. **Sistema de base de dados do SIGPlan**: sistema de informações gerenciais e de planejamento. Brasília: SPI/MP, 2010.

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

ELMAN, C. Explanatory typologies in qualitative studies of international politics. **International Organization**, v. 59, n. 2, p. 293-326, 2005.

FIGUEIREDO, L. V. Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE**, n. 11, ago./out. 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUCIA%20VALLE.pdf>.

GIDDENS, A. **Capitalism and modern social theory**: an analysis of the writings of Marx, Durkheim and Max Weber. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

GRAU, N. **Modelos de controle e de participação sociais existentes na administração pública federal**. MP; World Bank; PNUD/ONU, 2010. (Relatório de Pesquisa).

_____. **Control y participación social en la administración federal brasileña**: balance y perspectivas. MP; World Bank; PNUD/ONU, 2011. (Relatório de Pesquisa).

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: HarperCollins, 1995.

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, Espanha.

MENEZES, J. **A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública**. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile.

OLIVEIRA, L. **O uso de tipologias em ciência política**: algumas regras metodológicas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 7., 2010a, Recife, Pernambuco.

OLIVEIRA, M. **Autonomias relativas**: estado e sociedade civil no eixo de influência da rodovia BR-163. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010b.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. Participação social como método de governo? Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Ipea, n. 1, p. 57-61, 2011.

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.

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, São Paulo, 2007.

SILVA, M. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. *In*: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 233-246.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. **Jus Navigandi**, 2002. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/3145/a-audiencia-publica-no-processo-administrativo>.

TONI, F.; MACHADO, L.; OLIVEIRA, M. Políticas públicas e participação social: análise das demandas da sociedade civil na construção do plano BR-163 sustentável. **Desenvolvimento Territorial**: Diretrizes para a região da BR-163, Brasília, v. 2, 2009.

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.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 3. ed. Brasília: Editora da UnB, 1994. v. 1.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of Policies Process**. Westview Press, 2007.

APÊNDICE A

PREVISÕES SOBRE AUDIÊNCIA PÚBLICA NOS ATOS NORMATIVOS

Lei	Caráter	Conteúdo da lei e eventuais comentários
Lei nº 9.784 , de 29 de janeiro de 1999 (regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal)	Facultativo à administração.	Artigo 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo. Artigo 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas. Observações: é verdade que a audiência pública prevista no Artigo 32 da Lei nº 9.784/1999 não tem caráter compulsório, visto que sua realização fica a critério da autoridade administrativa, uma vez detectada a relevância da matéria. Mas, se entendida necessária, deve ser cumprida efetivamente, prezando-se pela oralidade e pelos debates, os quais caracterizam o mecanismo de participação popular e de controle. Infere-se, outrossim, diante da existência de pressupostos para convocação da audiência pública, que ela não pode ser realizada para outra finalidade que não a prevista em lei, isto é, debater relevante matéria do processo. Se a intenção do administrador for outra, como, meramente, colher opiniões especializadas ou transmitir informações aos particulares, há de lançar mão de outra modalidade de evento, tais como reuniões, consultas, seminários, congressos etc., e não da audiência pública (Soares, 2002).
Resoluções Conama nº 001/86 e nº 009/87	Obrigatório quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta ou mais cidadãos.	Resolução Conama nº 001/86 Artigo 11§ 2º. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do Relatório de Impacto Ambiental (Rima), o órgão estadual competente ou o Ibama ou, quando couber o município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do Rima. Resolução Conama nº 006/87 Artigo 1º. A audiência pública referida na Resolução Conama nº 001/1986 tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido Rima, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito. Artigo 2º. Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta ou mais cidadãos, o órgão de meio ambiente promoverá a realização de audiência pública. § 1º. O órgão de meio ambiente, a partir da data do recebimento do Rima, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo, que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública. § 2º. No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese de o órgão estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade. § 3º. Após este prazo, a convocação será feita pelo órgão licenciador, através de correspondência registrada aos solicitantes e da divulgação em órgãos da imprensa local. § 4º. A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados. § 5º. Em função da 1ocalização geográfica dos solicitantes, e da complexidade do tema, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima). Artigo 3º. A audiência pública será dirigida pelo representante do órgão licenciador, que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo Rima, abrirá as discussões com os interessados presentes. Artigo 4º. Ao final de cada audiência pública será lavrada uma ata sucinta Parágrafo Único. Serão anexados à ata todos os documentos escritos e assinados que forem entregues ao presidente dos trabalhos durante a sessão. Artigo 5º. A ata da(s) audiência(s) pública(s) e seus anexos servirão de base, juntamente com o Rima, para a análise e o parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto.

(Continua)

(Continuação)

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências)	Obrigatório para licitações acima de R$ 150.000.000,00.	Artigo 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a cem vezes o limite previsto no Artigo 23, inciso I, alínea "c" desta lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de quinze dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de dez dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito sobre todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.
Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996 (institui a Agência Nacional de Energia elétrica – Aneel, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências)	Obrigatória para iniciativa de projetos de lei que afetem direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores.	Artigo 4, § 3º. O processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela Aneel. Observações: observa-se que são duas as situações previstas no referido dispositivo. No primeiro caso, a Aneel deve (obrigatoriamente, em qualquer hipótese) convocar a audiência pública diante da iniciativa de projetos de lei que afetem direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores. No outro, "quando possível" (isto é, quando as condições de tempo, lugar, conveniência etc., permitirem), a realização da audiência pública precederá às decisões administrativas que tenham as mesmas consequências junto aos agentes econômicos ou consumidores de energia elétrica.
Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências)	Obrigatória para iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis.	Artigo 19. As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP.
Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)	Obrigatório no âmbito municipal para empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; para a elaboração e fiscalização da implementação do plano diretor; e na gestão orçamentária.	No Artigo 2º, XIII, como uma das "diretrizes gerais" da política urbana, cujo objetivo é "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana", consta a realização de audiência pública com a "população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população". Outra previsão consta do Artigo 40, §4º, I, da Lei nº 10.257/2001, segundo o qual, para o processo de elaboração do plano diretor e a fiscalização de sua implementação, devem os municípios promover "audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade". A audiência pública, outrossim, é um dos instrumentos para gestão democrática da cidade (Artigo 43, II, da Lei nº 10.257/2001), e deve ser realizada pelos municípios como condição obrigatória para aprovação pela câmara municipal, como via de participação direta dos particulares na gestão orçamentária, quando da preparação das propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento anual (Artigo 44).
Lei nº 10.233 de 5 de junho de 2001 (cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes)	Obrigatório para as iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte.	Artigo 68. As iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública.
Resolução ANTAQ nº 646, de 6 de outubro de 2006 (aprova o regimento interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ)	Obrigatório para as iniciativas de projetos de lei, alterações de atos normativos e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes.	Artigo 13. As iniciativas de projetos de lei, alterações de atos normativos e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transportes serão precedidas de audiência pública com os objetivos de: (...)

(Continua)

(Continuação)

Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002 (Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo federal, e dá outras providências).	Facultativo à Casa Civil para a ampla divulgação de texto básico de projeto de ato normativo de especial significado político ou social	Artigo 34. Compete à Casa Civil da Presidência da República: II – decidir sobre a ampla divulgação de texto básico de projeto de ato normativo de especial significado político ou social, até mesmo por meio da rede mundial de computadores ou mediante a realização de audiência pública, tudo com o objetivo de receber sugestões de órgãos, entidades ou pessoas;
Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010 (Fixa critério para instituição de datas comemorativas)	Obrigatório para a definição do critério de alta significação para a instituição de datas comemorativas.	Artigo 2º. A definição do critério de alta significação será dada, em cada caso, por meio de consultas e audiências públicas realizadas, devidamente documentadas, com organizações e associações legalmente reconhecidas e vinculadas aos segmentos interessados.
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências)	Obrigatório durante os processos de elaboração e discussão de planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.	Artigo 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas destes documentos. Parágrafo Único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
Lei nº 12.305/2010 (institui a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010)	Obrigatório.	A Lei nº 12.305/2010 prevê a realização de audiências públicas para a elaboração do Plano Nacional dos Resíduos Sólidos, em seu Artigo 15, Parágrafo Único: "O Plano Nacional de Resíduos Sólidos será elaborado mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas". Decreto nº 7.404/2010, Artigo 47: "A elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos deverá ser feita de acordo com o seguinte procedimento: III – realização de, no mínimo, uma audiência pública em cada região geográfica do país e uma audiência pública de âmbito nacional, no Distrito Federal, simultaneamente ao período de consulta pública referido no inciso II".
Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 (Lei da ANAC – Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências)	Obrigatório no caso de iniciativas ou alterações de atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos.	Artigo 27. As iniciativas ou alterações de atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos, serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANAC. (...)
Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006 (Dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e aprova o seu regulamento)	Obrigatório no caso de iniciativas ou alterações de atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos.	Artigo 45. As iniciativas ou alterações de atos normativos de competência da ANAC que afetem os direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor, ou de usuários de serviços de aviação civil e de infraestrutura aeroportuária e aeronáutica serão precedidas de *audiência pública*, convocada e dirigida pela ANAC, com os seguintes objetivos: I – recolher subsídios para o processo decisório da ANAC; II – assegurar aos agentes e usuários dos respectivos serviços o encaminhamento de seus pleitos e sugestões; III – identificar, da forma mais ampla possível, os aspectos relevantes da matéria objeto da audiência pública; e IV – dar publicidade à ação regulatória da ANAC. Parágrafo Único. A ANAC deverá disponibilizar em seu sítio na rede mundial de computadores os atos normativos objetos de audiência ou consulta pública, sem prejuízo de outras formas de divulgação. (...)

(Continua)

(Continuação)

ANAC – Instrução Normativa nº 18, de 17 de fevereiro de 2009 (estabelece procedimentos para a realização de audiências e consultas públicas no âmbito da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC)	Obrigatório. Considerando o Artigo 27 da Lei nº 11.182, de 2005, que estabelece que as iniciativas ou alterações de atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos, serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANAC.	Toda a IN trata da realização de audiências públicas. Observações: de acordo com as provisões da referida IN, as APs podem ser com sessão presencial (em linda com a definição de AP utilizada no presente estudo) ou apenas por intercâmbio documental (caso no qual será considerada somente como 'consulta pública' e não 'audiência pública`, se seguindo a definição utilizada no presente estudo).
Lei nº 11.445/2007 (estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico)	Facultativo para o recebimento de contribuições na elaboração e revisão de planos de saneamento básico e *obrigatório* para a divulgação das propostas dos planos; *obrigatório* no caso de concessão.	Artigo 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: IV – a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato. Artigo 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: V – mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. § 5º – Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas. Artigo 51. O processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do Artigo 47 desta lei. Parágrafo Único. A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da internet e por audiência pública.
Norma de Execução Incra nº 95, de 27 de agosto de 2010, DOU 30/8/2010, republicada em 3/9/2010 (estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais)	Obrigatório para a compra direta de imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação.	Artigo 17. A aquisição de imóveis rurais com base no Decreto nº 433/1992 é admitida nas hipóteses de imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação por interesse social na forma da Lei nº 8.629/1993, sendo obrigatória a realização de audiência pública.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Marco Aurélio Dias Pires

Revisão
Andressa Vieira Bueno
Clícia Silveira Rodrigues
Hebert Rocha de Jesus
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Luciana Dias
Olavo Mesquita de Carvalho
Reginaldo da Silva Domingos
Celma Tavares de Oliveira (estagiária)
Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração
Aline Rodrigues Lima
Andrey Tomimatsu
Danilo Leite de Macedo Tavares
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Daniella Silva Nogueira (estagiária)
Leonardo Hideki Higa (estagiário)

Capa
Andrey Tomimatsu

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em Offset 90g/m²
Cartão Supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

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

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA