

# Nota Técnica

## Fatores Críticos das Audiências Públicas do Governo Federal

**Nº4**

Brasília, maio de 2013

Diretoria de Estudos  
e Políticas do Estado,  
das Instituições e  
da Democracia

05 / 2013

Secretaria-Geral da  
**Presidência da República**







# Nota Técnica

## Fatores Críticos das Audiências Públicas do Governo Federal

Secretaria-Geral da  
Presidência da República

**ipea**

## **Governo Federal**

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

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Rafael Guerreiro Osório

### **Chefe de Gabinete**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

## **Secretaria-Geral da Presidência da República**

Ministro Gilberto Carvalho

### **Secretaria Nacional de Articulação Social**

Secretário Paulo Maldos

### **Departamento de Participação Social**

Diretor Pedro Pontual

### **Coordenação-Geral de Mecanismos Formais de Participação**

Coordenador-geral Marcelo Pires Mendonça



# Nota Técnica

## Fatores Críticos das Audiências Públicas do Governo Federal

Brasília, maio de 2013

Secretaria-Geral da  
Presidência da República

**ipea**

## **FICHA TÉCNICA**

**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**  
**Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)**

### **Coordenador da pesquisa**

Igor Ferraz da Fonseca – Ipea

### **Autores da nota técnica**

Igor Ferraz da Fonseca – Ipea

Raimor Rodrigues Rezende – PNPD/Ipea

Marília Silva de Oliveira – UnB

Ana Karine Pereira – PNPD/Ipea

### **Coordenador de Estudos sobre Estado e Democracia (Codem/Diest)**

Antônio Lassance

### **Direção de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

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, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República ou da Secretaria-Geral 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

APRESENTAÇÃO .....	7
FATORES CRÍTICOS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL .....	9
1 INTRODUÇÃO .....	9
2 FATORES QUE INFLUENCIAM O POTENCIAL DE EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	11
2.1 Atos normativos.....	11
2.2 Momento de realização das audiências públicas.....	12
2.3 Escopo .....	13
2.4 Infraestrutura adequada .....	14
2.5 Capacidade institucional do órgão responsável.....	15
2.6 Neutralidade e postura pró-debate do(a) mediador(a) ou facilitador(a) .....	16
2.7 Metodologias adequadas e claras .....	17
2.8 Devolutiva clara à sociedade.....	19
2.9 Transparência.....	19
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	20





## APRESENTAÇÃO

A ampliação dos espaços institucionais de participação social contribui significativamente para o aperfeiçoamento da democracia participativa no país.

A Constituição cidadã de 1988 foi marcada por debates e conquistas em torno dos direitos sociais e avanços no que diz respeito à participação popular nas políticas públicas, estabelecendo um sistema descentralizado e participativo das políticas sociais, por meio da participação dos atores sociais interessados.

Os processos participativos no Brasil têm características específicas que contribuem para a organização mais eficiente do Estado, resultando na maior presença de práticas democrático-participativas e em melhorias significativas nas políticas públicas. Esses processos geram impacto positivo na administração pública, que, por intermédio da participação e do controle da sociedade civil, melhora seu funcionamento.

Entretanto, é importante ressaltar que a existência de procedimentos democráticos não é, por si só, condição suficiente para o desempenho adequado das instituições democráticas. Promover a participação social como método de governo e política de Estado significa, também, investir no aprimoramento e na qualificação dos instrumentos e mecanismos participativos.

As audiências públicas promovidas pelo Poder Executivo, e também pelo Legislativo e o Judiciário, são um dos procedimentos participativos mais utilizados de consulta à população, cujos resultados práticos são bastante diferenciados na percepção dos atores da sociedade civil e do poder público.

Assim, a partir da questão sobre quais são, no âmbito do Poder Executivo federal, os principais fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social no processo de gestão das políticas públicas, a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ipea, comprometidos com o efetivo aprimoramento dos instrumentos de participação social, se empenharam no desenvolvimento deste estudo.

Apresenta-se aqui um conjunto de análises e recomendações que contribuem para ampliar o potencial de efetividade das audiências públicas no âmbito do governo federal. Este é um importante mecanismo de diálogo entre governo e sociedade civil, um espaço de transparência, debate e identificação das opiniões da sociedade sobre determinados atos governamentais.

O aprimoramento da democracia participativa passa, necessariamente, pela incorporação dos setores historicamente excluídos do processo decisório dos debates políticos. Reforça-se aqui a ideia de que as decisões devem ser tomadas, mediante debate público, por aqueles que a elas estarão relacionados, garantindo-se, assim, maior legitimidade aos processos participativos. Espera-se que as sugestões apresentadas nesta Nota Técnica para o desenvolvimento das audiências públicas sejam uma contribuição efetiva nesta direção.

Boa leitura.

**Gilberto Carvalho**

**Ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República**

# FATORES CRÍTICOS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL\*

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

## 1 INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica baseia-se na pesquisa *Diagnóstico e avaliação das audiências públicas realizadas pelo governo federal*,<sup>1</sup> realizada por meio da parceria entre o Ipea e a Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR). Esta parceria estratégica envolve diversas pesquisas no intuito de produzir subsídios para o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social.

---

\* Os autores agradecem aos servidores da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) e aos pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea que contribuíram com esta pesquisa em suas diversas fases.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea.

\*\*\* Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest do Ipea.

\*\*\*\* Doutoranda em ciência política na Universidade de Brasília (UnB).

\*\*\*\*\* Pesquisadora do PNPD na Diest do Ipea.

1. A pesquisa teve a duração de um ano e contou com análise bibliográfica, entrevistas com gestores públicos e profissionais atuantes em organizações não governamentais, além de quatro estudos de caso: *i*) a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); *ii*) o processo de discussão sobre o Plano de Outorga dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário, e o processo de discussão das minutas do Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); *iii*) o licenciamento ambiental da hidrelétrica de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia; e *iv*) o licenciamento ambiental da hidrelétrica de Belo Monte, no Pará. Para mais informações, ver relatório completo da pesquisa, cuja publicação está prevista para maio de 2013, disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao>>.

Esta Nota Técnica aborda quais são, no âmbito do Poder Executivo federal, os principais fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social no processo de gestão das políticas públicas.

Considera-se aqui audiência pública (AP) um evento participativo de caráter presencial, consultivo (ou seja, não deliberativo), aberto a qualquer interessado, que pressupõe a possibilidade de manifestação oral dos participantes. Além disso, uma AP é pontual, pois é realizada em um momento específico do ciclo de políticas públicas e trata de um assunto específico – o licenciamento de um empreendimento, a elaboração de um plano de governo, um edital etc. Idealmente, uma audiência pública também proporciona a oportunidade para debate entre os atores interessados no tema (quadro 1).

A Nota Técnica é direcionada a gestores e gestoras do governo federal e demais atores envolvidos na realização de audiências públicas. As conclusões aqui apresentadas refletem elementos e características que poderão ser observados pelos atores envolvidos com a temática, para que as audiências públicas tenham seu potencial de efetividade ampliado.

É importante ressaltar que os pontos levantados nesta Nota Técnica não são exaustivos e não pretendem abarcar em sua totalidade as formas e peculiaridades que cada audiência pública pode assumir. Assim, estas conclusões, apesar de úteis para o aprendizado e capazes de fundamentar recomendações, não podem ser consideradas como regras gerais. Por esta razão, o objetivo principal desta Nota Técnica é servir como catalisadora do debate sobre o tema e, principalmente, ser instrumento para o acúmulo de aprendizado sobre como melhor realizar audiências públicas. Espera-se, portanto, que este documento seja progressivamente ampliado e melhorado, a partir de estudos e experiências das gestoras e gestores envolvidos com a realização de audiências públicas.

## QUADRO 1

Definição de audiência pública

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

Elaboração dos autores.

## 2 FATORES QUE INFLUENCIAM O POTENCIAL DE EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

### 2.1 Atos normativos

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

Grande parte das APs ocorre porque há um ato normativo que torna sua realização obrigatória. Consequentemente, em um grande número de casos, previsões em leis, decretos, resoluções, instruções normativas ou portarias determinam, mesmo que em parte, como as audiências devem ser realizadas, tendo impactos diversos no potencial de efetividade da participação.

As previsões normativas podem contribuir para aumentar a transparência do processo participativo, ao garantirem o acesso aos documentos relevantes e demais informações importantes e ao apresentarem de forma clara prazos e regras para a manifestação dos interessados. Tais atos normativos também podem aumentar o potencial de efetividade da audiência, ao estipularem uma metodologia a ser utilizada que contribua para uma maior participação e que permita a sistematização das contribuições e ao exigirem uma devolutiva do órgão governamental para a sociedade que explicita quais contribuições foram aceitas, quais não foram aceitas e por quê.

Em muitos casos, a legislação vigente pode estar ultrapassada ou mesmo ser omissa ou insuficiente em relação à realização de audiências públicas. Há órgãos do governo federal que procuram compensar estas deficiências por meio de atos normativos internos, como portarias, instruções normativas ou até manuais, os quais estabelecem as regras para a realização das APs e orientam a ação dos gestores públicos.

É importante ressaltar, contudo, que os atos normativos devem permitir certa flexibilidade, para que seja possível corrigir problemas identificados nas audiências públicas, permitindo o aprendizado e o aperfeiçoamento. Além disso, é importante que os prazos previstos para a realização das audiências sejam compatíveis com a complexidade dos temas e com os graus de organização e peculiaridades dos públicos-alvo, evitando-se que a necessidade de celeridade do processo prejudique, por exemplo, atividades relacionadas à mobilização, à divulgação prévia de documentos e à sistematização das contribuições.

## 2.2 Momento de realização das audiências públicas

Na busca pela promoção da participação social como método de governo, é fundamental atentar para os momentos dos ciclos de política pública nos quais as audiências públicas são realizadas, tendo em vista que uma AP é caracterizada por tratar de um processo decisório específico, tendo caráter pontual, e não permanente. O processo participativo deve ser iniciado em um momento no qual ainda seja possível incorporar demandas e valores dos atores envolvidos no tema, podendo, assim, transcender a mera função de esclarecer e informar o público-alvo. Isto pode envolver a realização de eventos preparatórios para as audiências públicas, com o objetivo de incluir atores antes incapazes de participar do processo decisório e nivelar o conhecimento entre os participantes.

Contudo, se a AP é realizada em um momento muito inicial do ciclo de política, informações necessárias para uma participação informada podem ainda não estar disponíveis, ou pode não ter havido tempo suficiente para a devida mobilização das partes interessadas e para a difusão de conhecimento sobre o assunto. Uma solução por vezes sugerida é a realização de diversas APs em momentos estratégicos do ciclo de política.

Há muitos casos em que a legislação somente prevê a realização de audiência pública em um único momento, apesar de a complexidade do tema em questão tornar a participação social importante ao longo de todo o processo decisório. Além disso, pode ocorrer que o momento previsto para a realização da AP seja demasiado tardio em relação ao ciclo de política pública, ou que o tema em questão demande um processo preparatório que anteceda as APs para que a participação seja efetiva. Por mais bem intencionados que sejam, nem sempre os gestores públicos têm condições de fazer mais que o determinado pela legislação, seja devido a restrições orçamentárias ou de pessoal, seja por pressões políticas. Dessa forma, em alguns casos, uma regulamentação mais condizente com a realidade da política em questão, prevendo um processo preparatório ou prevendo a realização de APs em diferentes momentos, pode ter um impacto positivo na efetividade da participação e na legitimidade do processo. Como mencionado anteriormente, muitas vezes, esta regulamentação pode ser feita por meio de atos normativos do próprio órgão, como instruções normativas e portarias.

É importante atentar que diversas políticas públicas demandam outros mecanismos de participação social em vez de audiências públicas. Além disso, muitas vezes, diferentes mecanismos podem ser utilizados de forma complementar. A depender da temática e da fase do ciclo de política pública, por exemplo, a atuação de conselhos e a realização de conferências setoriais ou de consultas públicas podem ser complementares às audiências públicas.

### 2.3 Escopo

Por escopo de uma audiência pública entende-se aqui o recorte do objeto que nela é discutido e que define seu perfil. Por exemplo, de acordo com os atos normativos que regulamentam o processo de licenciamento ambiental, uma audiência sobre o licenciamento de uma usina hidrelétrica específica tem o objetivo de debater a viabilidade socioambiental do empreendimento, não incluindo discussões amplas sobre o planejamento energético nacional, as quais, em tese, deveriam acontecer em outro fórum.

O escopo de uma audiência pública deve ser claro e definido com cuidado, a fim de se conciliarem dois objetivos: é desejável que os interessados tenham a possibilidade de expressar sua opinião em relação aos temas que considerem importantes; mas, também, é essencial que o gestor ou gestora possa sistematizar as contribuições dos participantes de forma compatível com os objetos da audiência.

A excessiva limitação do escopo pode levar a uma menor valoração do processo participativo pelas partes interessadas e, conseqüentemente, a uma menor percepção de legitimidade da política em questão. Entretanto, quanto mais amplo o escopo da participação, mais difícil tende a ser a coordenação do debate e a sistematização das propostas a serem analisadas pelos gestores públicos e incorporadas ou não à política em questão. Um escopo demasiado amplo pode fazer com que as contribuições da sociedade sejam dispersas e fragmentadas, e possuam um grau de abrangência que vai além do que é possível ser alterado naquela fase da política. Torna-se difícil sistematizar as contribuições recebidas e menores são as chances de que a política seja reformulada em conformidade com elas.

Conclui-se assim que é fundamental que o escopo de uma audiência seja definido a partir de sua temporalidade e adequação à política, e que esteja claro desde o início tanto para os gestores quanto para as partes interessadas. No intuito de deixar claro para os participantes qual é o objetivo de uma audiência pública e, conseqüentemente, seu escopo, medidas simples, que fazem grande diferença, podem ser tomadas, como a elaboração de um esquema (linha do tempo) clarificando em qual momento da política ocorre a audiência, qual seu objetivo e quais as fases posteriores do processo.

## 2.4 Infraestrutura adequada

Uma infraestrutura adequada ao número de participantes e ao tipo de audiência é fator essencial para que o evento tenha uma participação social efetiva. Este fator pode estar associado a uma percepção mais positiva por parte do público presente na audiência com relação à abertura, à seriedade e ao comprometimento da administração pública.

Os recursos e a infraestrutura disponibilizados – lugar de fácil acesso, espaço com capacidade para acolher os participantes, equipe técnica capacitada e adequada para conduzir os trabalhos – são elementos que contribuem para a qualidade do evento e para a efetividade da participação. Assim, o cuidado com elementos de infraestrutura – auditórios,



equipamentos de áudio e vídeo, lanches para os participantes etc. – tem um significativo potencial de ampliar a efetividade de uma audiência pública.

Uma das maiores dificuldades observadas nesse sentido é prever o número de participantes, uma vez que uma audiência pública é, por definição, aberta à participação de qualquer interessado e, geralmente, não demanda inscrição prévia.

## 2.5 Capacidade institucional do órgão responsável

Um elemento que pode ampliar o potencial de efetividade de uma audiência pública é a existência, no órgão responsável por sua realização, de uma estrutura interna voltada à participação social. Isto implica contar com documentos de referência – instruções normativas, portarias, guias de procedimentos –, instalações próprias e servidores capacitados e suficientemente disponíveis para assumir a responsabilidade pelas APs.

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

Em casos em que há falta de pessoal e demais elementos de estrutura interna para a participação social, uma estratégia para compensar esta deficiência é descentralizar e compartilhar o processo de organização das audiências. Pode haver ganhos de qualidade no processo quando órgãos do governo federal realizam audiências em parceria com governos estaduais e outros atores regionais. Assim, a responsabilidade pelo processo de divulgação da audiência e mobilização para ela, bem como pelo provimento de infraestrutura (auditórios, equipamentos e áudio e vídeo etc.), pode ser compartilhada entre diversos atores, compensando uma eventual escassez de recursos do órgão responsável pelo processo participativo e, ao mesmo tempo, garantindo um comprometimento político dos demais atores envolvidos. Entretanto, é crucial que o coordenador da parceria faça o acompanhamento do processo de articulação empreendido por seus parceiros, a fim de promover a participação e o envolvimento de diferentes setores e evitar a concentração em áreas específicas.

Quanto à falta de pessoal tecnicamente capacitado, uma solução pode ser a contratação de consultores especialistas na temática em questão, para auxiliar no esclarecimento das dúvidas dos participantes e dos próprios organizadores. Isto pode contribuir para que a pesada linguagem técnica da temática seja, em parte, traduzida pelos especialistas, facilitando a participação e minorando os riscos de mal-entendidos.

## 2.6 Neutralidade e postura pró-debate do(a) mediador(a) ou facilitador(a)

Para além da capacidade institucional do órgão que realiza a AP, um ponto-chave na busca por efetividade passa pelo papel do(a) mediador(a) ou facilitador(a) do debate. É ele ou ela que irá dar o tom e coordenar o debate. Sua atuação tem reflexos na capacidade do público presente de participar efetivamente e na percepção quanto à neutralidade, à seriedade e à legitimidade do processo.

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

- capacidade de utilizar metodologias participativas;
- neutralidade em relação à temática; e
- legitimidade.

Em relação à primeira característica, é importante afirmar que a condução da audiência pública por uma equipe de caráter essencialmente técnico pode prejudicar a efetividade da participação. Verificou-se que, por vezes, o caráter eminentemente técnico de certos órgãos, que reflete nas capacidades de seus servidores, pode levar à designação de funcionários com pouca sensibilidade política e pouca capacidade de mediação para conduzir as APs. Isto pode levar a um foco demasiado no caráter técnico do debate e das decisões a serem tomadas, em detrimento do caráter político.

É importante ressaltar que a segunda e a terceira características, apesar de inter-relacionadas, são distintas. Em casos mais controversos, por exemplo, devido ao envolvimento dos representantes do governo federal com o tema em questão, estes podem não ser vistos como suficientemente neutros pelos participantes, apesar de agirem com neutralidade na condução da audiência. Dessa forma, em certos contextos, pode ser interessante a contratação de mediadores externos para conduzir os debates.

## 2.7 Metodologias adequadas e claras

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

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

Comunidades indígenas e ribeirinhas, por exemplo, necessitam de audiências que contemplem suas especificidades culturais e tipos de organização; que traduzam o pesado aparato técnico da política pública para a realidade local; e que levem em conta distâncias territoriais e dificuldades de acesso ao local das audiências.

Em casos em que o tema é muito abrangente, como ocorre com a formulação de políticas nacionais, torna-se importante que as audiências abordem dimensões regionais e setoriais.

Pode-se fazer necessário que a audiência não ocorra em apenas um evento, mas seja desmembrada em etapas voltadas para a participação de públicos específicos, tais como audiências locais, estaduais e regionais, e audiências com foco temático reduzido. Em diversos casos, é importante ampliar o tempo de realização do processo de audiência, o que pode demandar recursos extras. Apesar de a escassez dos recursos ser frequentemente apontada como um dos maiores obstáculos à ação governamental, a restrição demasiada de tempo e a não atenção à complexidade da temática em questão podem reduzir a efetividade do processo participativo. Aqui é possível fazer um paralelo com os processos conferenciais realizados pelo governo federal, nos quais ocorrem diversas etapas e significativa soma de recursos é empregada. Consequentemente, estes processos frequentemente geram um sentimento de legitimidade com relação às políticas públicas em questão.

O desenho da audiência é parte importante da metodologia. Mas também é fundamental ter atenção à metodologia empregada por mediadores e coordenadores durante o evento. Tal metodologia direciona a participação e indica como será feita a sistematização das contribuições da sociedade. Uma crítica recorrente às audiências públicas é que

algumas não contam com uma metodologia que permita a sistematização das contribuições de forma trabalhável por gestoras e gestores.

Em alguns casos, é possível solucionar esse problema com a utilização de um documento de referência e de uma metodologia de debate mais voltada para a apresentação de emendas ao documento. Além de fazer com que as contribuições sejam mais objetivas, a metodologia pode incluir a priorização de propostas, o que leva à corresponsabilização<sup>2</sup> dos participantes e permite identificar quais itens da política atendem à maior parte dos atores envolvidos. Tal metodologia facilita o trabalho de sistematização das contribuições e, conseqüentemente, possibilita uma melhor consideração das propostas pelos responsáveis pela política pública em questão.

Entretanto, ao se utilizar uma metodologia centrada na discussão de um texto específico e na priorização de propostas, deve-se tomar cuidado para que a metodologia não tenha um caráter excessivamente deliberativo, pois isto contraria o caráter consultivo da AP. Uma metodologia que utiliza elementos típicos de processos deliberativos, como a votação para eleger uma única proposta a ser encaminhada, pode levar a uma percepção errônea dos objetivos do processo e gerar insatisfação entre os participantes, que esperam que aquilo que foi aprovado em votação conste no documento final.

Ressalte-se, ainda, que nem sempre é possível centrar o debate em apenas um documento, devido à alta complexidade do tema em pauta. Isto ocorre, por exemplo, no caso do licenciamento ambiental de grandes empreendimentos. Nestes casos, uma opção pode ser a realização de diversas audiências, direcionadas para temas e públicos específicos, ou o uso de mecanismos de participação complementares. Um exemplo seria o acompanhamento do processo e a discussão dos temas no âmbito de um conselho (ou de alguns conselhos), além da realização das audiências.

---

2. *Corresponsabilizar* significa criar entre os participantes um senso de responsabilidade pelo processo e seus resultados, de modo a desencorajar propostas não realistas ou fora do escopo do debate – as quais tendem a produzir *wish lists* (listas de desejos) – e a estimular que os participantes discutam as opiniões e os interesses conflitantes, levando-se em conta a limitação de recursos.

## 2.8 Devolutiva clara à sociedade

É fundamental que a administração pública elabore uma devolutiva clara à sociedade. Uma devolutiva formal, indicando a incorporação ou não das propostas, com justificativa, pode aumentar a percepção de legitimidade da audiência pública.

Apesar de ser um elemento fundamental para a efetividade, a interface com a sociedade no momento posterior à audiência pública é, em diversos casos, relegada a segundo plano pelos gestores e gestoras de política pública. Este momento deve incluir uma devolutiva para a sociedade sobre o resultado da análise das contribuições oriundas das audiências públicas.

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

A devolutiva pode ocorrer de várias formas. Uma delas é a disponibilização de relatório para o público via arquivo digital, diário oficial, páginas na internet ou correio eletrônico. Outra forma é organizar um evento ou comunicado formal de devolutiva, aberto aos interessados. A primeira forma tem a vantagem de ter um maior alcance, mas, em alguns casos, é interessante combinar as duas formas.

## 2.9 Transparência

É necessário que todo processo de audiência pública seja pautado pela transparência. A publicidade de informações deve acompanhar todas as fases do processo: na divulgação do evento e na mobilização dos atores envolvidos na temática; na disponibilização de documentos de referência para a realização da AP; na apresentação dos objetivos da audiência e da metodologia a ser utilizada; e na clareza em relação ao destino que será dado às contribuições da sociedade.

Cada vez mais, a administração pública tem disponibilizado na internet as informações e os documentos necessários no intuito de possibilitar uma participação informada dos interessados, aumentando de maneira significativa a transparência e facilitando a participação. Esta é uma boa prática que deveria ser seguida por toda a administração.

É importante também garantir que o período de tempo entre a disponibilização dos documentos e a realização da AP seja suficiente para uma análise adequada das informações neles contidas, levando-se em consideração seu nível de complexidade. Deve-se prestar também atenção à linguagem utilizada nos documentos. Caso ela seja muito técnica, a ponto de dificultar a compreensão por parte de pessoas interessadas com menor capacidade técnica, deve-se disponibilizar versões alternativas, com linguagem mais acessível, ou organizar encontros prévios para que tais documentos sejam explicados de forma acessível para os principais interessados.<sup>3</sup>

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social no Brasil é um desafio constante e essencial para a democracia. O Ipea, em parceria com a SG/PR, tem buscado, por meio de diversas pesquisas, fornecer subsídios para este fim.

Esta Nota Técnica discutiu fatores que influenciam o potencial de efetividade da participação social em audiências públicas. Procurou-se compreender como variações nestes fatores podem interferir na efetividade, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento do uso das APs como mecanismo de participação.

Conforme mencionado na introdução, esta Nota Técnica não teve a pretensão de ser exaustiva, tampouco de inferir ou elaborar regras universais. A principal intenção deste documento é servir como catalisador do debate contínuo sobre o tema, agregando a teoria e a experiência de gestores envolvidos na realização de audiências públicas. Espera-se, assim, que as informações compiladas aqui tomem vida própria e se desenvolvam com o acúmulo de novas ideias, teorias e experiências.

---

3. Principalmente no caso de comunidades onde predomina a oralidade, como comunidades indígenas, esses encontros são essenciais para possibilitar uma participação informada.



© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2013

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

### **Revisão**

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marcelo Araújo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

### **Editoração eletrônica**

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Diego André Souza Santos (estagiário)





---

Composto em linux libertine 10/13 (texto)  
Ubuntu bold (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Couché fosco 180g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---



## Missão do Ipea

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