



## A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NOS MUNICÍPIOS: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

### PARTICIPATIVE DEMOCRACY IN MUNICIPALITIES: PUBLIC HEARINGS AS AN INSTRUMENT OF SOCIAL PARTICIPATION

Bruna Ramos Calegario\*  
Exzolvildres Queiroz Neto\*\*

#### RESUMO

Este trabalho trata sobre a democracia participativa nos municípios, com enfoque nos instrumentos de participação social, especificadamente, nas audiências públicas. Tem como objetivo analisar o que dificulta o processo de participação social, nas audiências públicas, para que esta participação ocorra de forma efetiva. Será abordado sobre os instrumentos de participação social existentes nos Municípios e, ao final, especificar sobre as audiências públicas, demonstrando a sua efetividade. A pesquisa tem como base a Constituição Federal, Leis infraconstitucionais, doutrinas e artigos científicos. Ao final demonstram-se alguns exemplos de Municípios que utilizam das audiências públicas, como instrumento efetivo de participação social. No entanto, as dificuldades existentes na participação social, ainda, são muitas e a sociedade, como um todo, em conjunto com o governo, precisa adotar a participação social como uma forma de efetivar a democracia participativa e atingir, um dos fins, do Estado Democrático de Direito.

**Palavras chave:** democracia participativa. Audiências Públicas. Participação Social. Efetividade.

#### ABSTRACT

This research is about the participative democracy in municipalities, focus in gon instruments of social participation, specifically in public hearings. The objective is to analyze what makes the process of social participation difficult, in public hearings, so that this participation occurs in an ineffective way. It will be discussed about the in struments of social participation existing in the municipalities and specify about the public hearings, demonstrating their effectiveness. The research is based on the Federal Constitution, Laws, doctrines and scientific articles. At theend, some examples of Municipalities that use public hearings are shown as an effective instrument of social participation. However, the difficulties in social participation are real, and society to get her with the government, must adopt social participation as away to achieve participative democracy and achieve the rule of law.

**Keywords:** participative democracy; public hearings; social participation; effectiveness.

---

\* Especialista em Direito Constitucional pela UNIDERP. Graduada em Direito pela UNIFOZ. E-mail: bruna.r.calegario@hotmail.com

\*\* Doutor em Engenharia Agrícola pela UNICAMP. Professor do PPGPPD/UNILA. E-mail: queiroz.neto@unila.edu.br



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da democracia participativa nos Municípios, especificadamente, sobre as audiências públicas como instrumento de participação social efetivo, através do qual a cidadania é exercida.

O tema delimita-se na análise do que consiste a democracia participativa, quais são os instrumentos de participação social existentes nos Municípios, e, demonstrar, especificadamente, sobre as audiências públicas, abordando as dificuldades em participar ativamente.

A relevância do tema justifica-se, vez que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, no qual, a democracia é participativa, exercida através dos instrumentos de participação social. Estes instrumentos existem, são previstos na legislação, no entanto, a participação social não ocorre de forma efetiva. Há uma escassez da população na participação.

As audiências públicas, são um instrumento de participação social, talvez, o que mais aproxime o cidadão do governo, no entanto, a participação de fato, não é como deveria ser. Por conta disso, se faz pertinente demonstrar o processo de participação, as dificuldades em participar ativamente, as possíveis soluções e trazer exemplos de locais em que se utiliza das audiências públicas como meio de participação social efetivo.

Assim, para tratar deste tema, será feita uma abordagem sobre a democracia, a democracia participativa, os instrumentos de participação social e, por fim, sobre as audiências públicas, o processo de participação, as dificuldades na participação, as possíveis soluções e as audiências públicas na prática, como meio efetivo de participação social.

### 1 DEMOCRACIA

A palavra democracia, de origem grega, é formada por dois vocábulos gregos, que implicam em uma concepção singular de relações entre governados e governantes. Isto é, “demos”, que significa povo ou muitos e “kracia”, que significa governo ou



autoridade<sup>1</sup>. Portanto, o conceito de democracia, em Athenas, ficou entendido como aquele em que há o autogoverno dos cidadãos.

Para Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, é na democracia que se tem a participação dos destinatários das normas e políticas públicas na escolha dos titulares de cargos políticos, na produção do ordenamento jurídico e no controle das ações governamentais, formando o governo de baixo para cima - governo do povo, isto é, que se tem a participação social, dos cidadãos. Para estes autores, no sistema de governo democrático é que prevalece a vontade da maioria mesmo que haja o reconhecimento e a proteção dos direitos das minorias<sup>2</sup>.

Percebe-se que a democracia é um regime de governo e/ou sistema político em que o poder emana do povo, que pode ser exercido de diferentes formas direta, indireta ou representativa, e democracia semidireta ou participativa, mas sempre em proveito do povo e para o povo.

A democracia direta, segundo Jose Afonso da Silva, é aquela em que o povo exerce, por si só, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando. Já na democracia indireta ou representativa o povo transfere/outorga as funções de governo aos seus representantes, elegendo-os periodicamente<sup>3</sup>.

No que tange a democracia semidireta ou participativa, objeto deste trabalho, a qual será melhor esmiuçada no tópico seguinte, é entendida como aquela em que o povo exerce as funções de governo, pode-se dizer, diretamente, através de alguns institutos de participação social<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Democracia Verbete. Informação postada no site **Nupps,USP**. Disponível em: <[http://nupps.usp.br/downloads/relatorio/Anexo\\_02\\_Democracia-verbete.pdf](http://nupps.usp.br/downloads/relatorio/Anexo_02_Democracia-verbete.pdf)>. Acesso em: 06 maio 2017. pg. 01.

<sup>2</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2015. pg. 298 e 299.

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª. ed. rev. e. atual. São Paulo: Malheiros Editores LTDA. 2005. pg 136.

<sup>4</sup> *Ibid.*



## 2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

José Afonso da Silva acentua que a democracia participativa e/ou princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo<sup>5</sup>. Significa dizer que através desta modalidade é que o cidadão participa ativamente da gestão pública. Assim, pode-se entender por democracia participativa:

[...] a participação pode ser entendida como interações sociais (uma única partida ou um caminho mais complexo): a) em que os cidadãos estão envolvidos, ou representantes de grupos / associações de algum tipo e as autoridades responsáveis pelo assunto discutido; b) que são baseados no uso da palavra (e não o confronto físico), c) que são abordados de alguma forma para resolver uma situação percebida como problemática ou tomada de uma decisão de interesse coletivo. (LEWANSKI, 2007 *apud* DIEGUES, 2012. pg. 370)

A democracia participativa é aquela em parte-se de uma democracia representativa, utilizando mecanismos que possam proporcionar ao povo uma aproximação das questões políticas, através de uma participação direta<sup>6</sup>. Ou seja, é a possibilidade de a sociedade exercer os seus direitos e deveres, assegurados constitucionalmente, pois nesta modalidade de democracia o cidadão, enquanto detentor do poder, pode participar, fiscalizar, discutir, a gestão dos entes federativos.

No âmbito Municipal, pode-se dizer que a participação social, que a democracia participativa é exercida de forma mais efetiva, pois no Município os cidadãos estão mais próximos do governo. Existe uma possibilidade maior de identificar os problemas, captar novas demandas, denunciar, reivindicar, propor argumentar, persuadir e influir. Os indivíduos tornam-se atores sociais no espaço em que vivem, e o espaço local por excelência é o município (COPATTI, 2010 *apud* DIEGUES, 2012).

Portanto, a participação democrática na gestão pública é exercida através dos instrumentos de participação social previstos constitucionalmente e nas demais legislações. A

<sup>5</sup> *Ibid.* pg. 141.

<sup>6</sup> SELL, 2006 *apud* MEDEIROS, Alexsandro M. Democracia Participativa. Informação postada no site **Portal Consciência Política**. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativ>>. Acesso em 17 abril 2017.



Constituição Federal em seu artigo 14 dispõe que a soberania popular será exercida mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, no entanto, não são somente estes os mecanismos de participação, existe, ainda, os orçamentos participativos, conselhos municipais e as audiências públicas.

### 3 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Conforme demonstrado, para o efetivo exercício da democracia participativa existem os instrumentos de participação social, através dos quais os cidadãos podem participar ativamente de gestão pública, sendo eles, plebiscito, referendo e iniciativa popular, os orçamentos participativos, conselhos municipais e as audiências públicas.

Os referendos, plebiscitos e a iniciativa popular estão previstos no artigo 14 da Constituição Federal. Já os orçamentos participativos, conselhos municipais e audiências públicas, estes não possuem previsão constitucional específica, mas estão de acordo com o ordenamento jurídico e alguns dispositivos constitucionais preveem a possibilidade de implementação.

#### 3.1 Plebiscito e Referendo

Plebiscito e Referendos são consultas formuladas aos cidadãos para que deliberem sobre matéria de acentuada relevância, seja de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. No entanto, o plebiscito é convocado com anterioridade a ato do legislativo ou administrativo, ou seja, a decisão do povo é anterior a formulação legislativa, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha submetido<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2015. pg. 278.



Já o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a sua ratificação ou rejeição, isto é, versa sobre projetos de leis já aprovados<sup>8</sup>.

### 3.2 Iniciativa Popular

A iniciativa popular, prevista no artigo 14, III da Constituição Federal, segundo José Afonso da Silva é aquela em que se admite que o povo apresente projetos de lei ao legislativo, desde que subscritos por número razoável de eleitores<sup>9</sup>.

Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino disciplinam que a iniciativa popular é um dos meios de participação direta do cidadão na vida do Estado, nos atos de governo. É uma iniciativa geral, na qual os cidadãos elaboram um projeto de lei, o qual poderá versar sobre quaisquer matérias, ressalvadas aquelas abrangidas pela iniciativa reservada<sup>10</sup>.

No âmbito municipal, estabeleceu a Constituição Federal a possibilidade de iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (CF, art. 29, XIII). Por fim, cumpre dizer que o projeto de lei de iniciativa popular deverá tratar especificadamente de um assunto, e não poderá ser rejeitado por vício de forma<sup>11</sup>.

### 3.3 Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo é um mecanismo de participação social que possibilita aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais e governos estaduais, através de processos da

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª. ed. rev. e. atual. São Paulo: Malheiros Editores LTDA. 2005. pg. 141.

<sup>10</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2015. pg. 532.

<sup>11</sup> *Ibid.* pg. 533.



participação da comunidade. É através do orçamento participativo que a população pode discutir o orçamento e tomar decisões sobre os recursos municipais. (MEDEIROS, 2013).

### 3.4 Conselhos

Os Conselhos, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, são instrumentos de participação, que possibilitam estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe apenas de ser um direito, mas uma realidade. São espaços públicos, os quais têm como função formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais (Portal da Transparência).

Segundo Alexandre Ciconello, os Conselhos foram criados com o objetivo de operacionalizar os ideais participativos presentes na Constituição Federal, para permitir que a população tenha um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Através dos Conselhos é que as decisões governamentais não ficam restritas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos, pois passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil. (CICONELLO, 2007, pg. 04)

## 4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

As audiências públicas, segundo disposto pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, são mecanismos efetivos de participação direta da sociedade nas decisões de governo e na elaboração das políticas públicas. Nelas, os cidadãos podem opinar, debater, criticar, enfim, se fazer ouvir (Informação postada no site de Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acesso em 07 maio 2017). Nesse sentido:



Audiência pública é um processo de participação aberto à população, para que possa ser consultada sobre assunto de seu interesse e que participando ativamente da condução dos assuntos públicos, venha a compartilhar da administração local com os agentes públicos. Constitui-se em instrumento de legitimação das decisões, através de um processo democrático, onde constantemente a comunidade teria o direito de se manifestar sobre a melhor forma de administração da coisa pública e poderia controlar as ações dos governantes através de prestações de contas. (LOCK, 2004, pg. 06).

As audiências públicas são um instrumento democrático de manifestação de opinião, na qual permite que os cidadãos, representantes de associação, fundações, conselhos, sindicatos, expressem suas opiniões, aprovando ou desaprovando o assunto que está sendo debatido. Os debates são feitos entre estes interessados e o os representantes do governo local e podem formar um posicionamento a ser seguido pelo poder público. (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013)

Os temas a serem discutidos nas audiências públicas são variados, no entanto, devem ser de interesse público. Isto significa que as audiências podem tratar de Assuntos Urbanos; Direitos da Criança e do Adolescente; Meio Ambiente; Transporte e Trânsito; Defesa da Mulher; Direitos dos Animais; Direitos da pessoa com Deficiência; Segurança Pública; Epidemias; Direito à saúde; e Finanças e Orçamentos.

As audiências públicas podem ser instauradas pelos órgãos públicos e suas repartições, Câmara de Vereadores, representantes da sociedade civil, Ministério Público e pela própria população. Existem Leis que trazem a obrigatoriedade de audiência pública, em determinados casos, no entanto, é um mecanismo de participação social que pode ser solicitado e realizado por todos os interessados.

No que tange a possibilidade de tomada de decisão em uma audiência pública, cumpre dizer que não possuem caráter deliberativo, apenas consultivo. No entanto, as opiniões, as discussões e debates realizados nestas audiências são de extrema importância e devem ser levados em consideração para a tomada de decisão. A população irá expressar suas opiniões e caberá ao poder público acatar ou não as propostas, acatar o parecer final da audiência realizada.



O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA desenvolveu uma pesquisa sobre o Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal, e, apresentou as características das Audiências Públicas. Dentre as já apresentadas, demonstraram que as Audiências Públicas possuem caráter pontual e são vinculadas a um processo decisório específico, seja a elaboração de um plano, de normas regulatórias, avaliação de uma ação governamental ou a correção de rumos nas políticas públicas. (IPEA, 2013, pg. 15)

Outra característica apontada pelo IPEA é o caráter presencial das audiências públicas, vez que não podem ser realizadas pela internet ou intercâmbio documental. (Soares, 2002; Mattos, 2004 *apud* IPEA, 2013, pg. 15). Ainda, a possibilidade de manifestação oral dos participantes, que não excluem a manifestação escrita.

Definiram como característica de uma audiência pública o fato de que esta possui ou deveria possuir regras específicas para seu funcionamento (Soares, 2002; Mattos, 2004 *apud* IPEA, 2013, pg. 16). Estas regras, deveriam estar presentes em todas as audiências públicas, mas não é o que acontece.

Portanto, toda audiência pública, antes de ser realizada, deve ter data e hora definida, pauta clara, atas de reunião, gravação de vídeo e/ou voz dos debates. Como estes debates devem ser conduzidos, isto é, determinação de quais atores possuem palavra, quanto tempo de fala cada participante possui, se haverá réplicas, tréplicas. E, ainda, regras que visem orientar a opinião dos participantes e a incorporação de suas demandas na política ou na ação, objeto da audiência pública. (IPEA, 2013, pg. 16).

#### 4.1 Processo de Participação

Conforme demonstrado, as audiências públicas são espaços públicos de participação social, nos quais as partes interessadas, poder público, sociedade civil e a população podem discutir, debater sobre assuntos de interesse coletivo.



No entanto, a participação da sociedade, assim como nos outros instrumentos, não ocorre de maneira efetiva ou, pelo menos, não como deveria acontecer. Ademais, o governo local, não utiliza deste mecanismo de forma habitual, são raras as vezes em que são instauradas audiências públicas ou, até mesmo, que se tem conhecimento de sua instauração.

Percebe-se que, o problema surge ao tentar fazer com que as audiências públicas sejam efetivamente influenciadoras das decisões administrativas. (OLIVEIRA, 2017, pg. 12).

Esta não eficácia está atrelada a vários fatores. Existem alguns estudos que foram realizados, por exemplo, este do IPEA, já citado, os quais apresentam o que dificulta esta participação social, a qual acaba não sendo efetiva e, tornando as audiências públicas um instrumento sem eficácia, que não atinge o fim para o qual foi criado, isto é, acaba não sendo um instrumento de discussão entre cidadãos, sociedade civil e governo local.

O que dificulta este processo de participação social efetivo nas audiências públicas seria o desinteresse da Administração Pública em dar vazão aos anseios populares, vez que o governo local ainda é muito refratário às manifestações da sociedade e acaba criando uma distância entre a população e o ente público. (OLIVEIRA, 2017, pg. 12)

A burocracia, a qual as organizações são submetidas, que dificulta o processo de representação e expressão em espaços públicos de participação, neste caso, nas audiências públicas, dos grupos sociais. (CICONELLO, 2007, pg. 10). Ainda, a falta de interesse da população em participar, que neste caso, pode estar atrelada a falta de confiança que a sociedade possui com o poder público. Vejamos:

Tais razões justificam a importância do poder local no processo de construção da democracia participativa, entendida aqui como a restrição do poder representativo sobre assuntos de ordem constitucional, em prol da participação direta dos cidadãos. No entanto, alguns obstáculos precisam ser vencidos para que a experiência brasileira se torne exitosa. Como por exemplo, a desconfiança por parte da população local no compromisso das organizações governamentais em respeitar os procedimentos e resultados de um processo genuinamente participativo, “a cultura centralizadora das administrações públicas nacionais como em razão da passividade cívica da maioria dos cidadãos, que geram meras expectativas de governo e gestão compartilhadas” (ZENI e GONÇALVES, 2010 apud DIEGUES, 2012, pg. 376)



O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA, em sua pesquisa, acompanhou as realizações de algumas audiências públicas e apurou o que seria necessário para que uma audiência pública tenha participação social eficaz e seja de fato efetiva. Verificou as dificuldades e demonstrou fatores que podem tornar as audiências públicas um instrumento de participação social efetivo. Estes fatores foram apurados através do acompanhamento da realização de algumas audiências públicas, nas quais os procedimentos, a seguir apresentados, eram observados e a participação da sociedade ocorria efetivamente.

Segundo o IPEA os órgãos públicos devem prever a realização de audiências públicas em seus atos normativos, pois contribui para a transparência do processo participativo, uma vez que garante o acesso aos documentos relevantes e informações importantes sobre a audiência pública que será realizada. Assim, será garantido condições mínimas para a efetividade da participação, no entanto, deve ter cautela nesta previsão, pois poderá engessar o processo e limitar a ação dos gestores. (FONSECA; REZENDE; OLIVEIRA; PEREIRA, 2013, pg. 09).

O órgão público deve realizar eventos preparatórios, antes da realização de audiências públicas, para preparar os atores sobre o tema que será debatido. Esta preparação pode ser através de reuniões, assembleias. Ocorrendo isso os participantes estarão mais informados para a audiência e se sentirão aptos a debater o tema, estando motivados a participarem. É importante que se tenha um escopo sobre a temática e um recorte do objeto da audiência, de modo que fique claro para os participantes e gestores (FONSECA; REZENDE; OLIVEIRA; PEREIRA, 2013, pg. 10 e 12)

A infraestrutura, segundo o IPEA, é de suma importância para que ocorra uma participação social efetiva, esta deve ser adequada ao número de participantes ao tipo de audiência, isto é, adequada a temática, deve ser de fácil acesso e um espaço com capacidade para receber os participantes. Ainda, que o órgão público responsável forneça aos participantes e aos interessados uma estrutura interna, no seu governo, voltada para a participação social, ou seja, devem ter funcionários capacitados, que possuem conhecimento para lidar com a



sociedade, assim, o interesse em participar aumenta, pois a sociedade se sentirá mais próxima da gestão (FONSECA; REZENDE; OLIVEIRA; PEREIRA, 2013, pg. 12 e 13)

O mediador que conduzirá a audiência deve ser extremamente técnico, capacitado e neutro, ou seja, não deve pender para a administração pública ou à sociedade civil ou aos cidadãos, vez que está ali para mediar os debates. Assim, a sociedade se sentirá a vontade para participar, se manifestar e confiar na serenidade da audiência. (FONSECA; REZENDE; OLIVEIRA; PEREIRA, 2013).

A metodologia utilizada na audiência deve ser adequada à especificidade dos participantes; à complexidade e abrangência do tema a ser debatido; aos objetivos da AP e ao tempo e recursos disponíveis para a realização do evento. (FONSECA; REZENDE; OLIVEIRA; PEREIRA, 2013, pg. 15)

Para terminar o andamento da audiência pública de modo que a sociedade se sinta motivada a participar e continuar participando é necessário que o órgão público devolva respostas à sociedade, explicando quais contribuições foram aceitas, quais os caminhos que foram seguidos e quais objetivos foram atingidos. O processo da audiência deve ser transparente, assim, a sociedade se sentirá motivada em participar, pois confiará no procedimento e saberá que obterá resultados, em prol do interesse público. (FONSECA; REZENDE; OLIVEIRA; PEREIRA, 2013).

Percebe-se que o desafio maior é aproximar a sociedade do poder público, é fazer com que a sociedade sinta que pertence aquele espaço, que a sua participação é necessária, para que haja um governo democrático e o interesse público seja priorizado. Nestes termos:

São questões fundamentais no processo de motivar a participação, ou seja, o cidadão estará disposto a participar se sua participação não for simbólica, mas sim, esperada e capaz de exercer influência real sobre as escolhas finais (LEWANSKI, 2007). Portanto, a participação significa compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias (DEMO, 2001). Em síntese, com a participação, “os cidadãos tornam-se protagonistas da sua própria história, deixam de serem objetos das iniciativas de outros e tornam-se sujeitos do seu futuro” (SCHIMIDT, 2006, p. 1774). (LEWANSKI, 2007; DEMO, 2001 e SCHIMIDT, 2006 *apud* DIEGUES, 2012, pg. 370)



O grande desafio é fazer com que, “estes espaços sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato, quanto nos resultados” (JACOBI, 2003, p. 332). Cabendo desta forma, ao governo local pela proximidade com o cidadão e cumprindo seu papel mobilizador, criar mecanismos de educação orientada para a deliberação pública, de forma a criar condições para que os atores sociais possam intervir consistentemente nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do acesso a informação, e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pré-condições básicas para a institucionalização do controle social (JACOBI, 2003), assegurando padrões mínimos de inclusão que considerem as diferenças e especificidade de cada qual, viabilizando o acompanhamento e intervenção popular nas políticas públicas. (DIEGUES, 2012, pg. 376)

Os problemas da participação social são inúmeros, como por exemplo, a falta de vontade política do Executivo em compartilhar o poder, em compartilhar o que é de interesse público; a fragilidade das instituições que compõem a sociedade civil; a falta de incentivo do poder público em fortalecer os grupos sociais; a deficiência na representatividade; a falta de confiança dos cidadãos com o poder público, não confiar que a participação pode atingir um objetivo; e, o desinteresse da população. No entanto, estão surgindo as possíveis soluções, isto é, procedimentos que se forem adotados podem estimular a participação social e, com certeza, aumentar o interesse da população.

#### 4.2 Audiências Públicas na Prática

Muito se falou em audiências públicas, em mecanismos de participação social e a sua efetividade. Para finalizar a temática, se faz importante trazer alguns exemplos de como acontecem as audiências públicas, na prática.

No município de Linhares do Estado do Espírito Santo, existe um Decreto (nº. 468 de 03 de maio de 2011) que regulamenta todo o procedimento de uma audiência pública, dizendo especificadamente o que esta significa, como irá funcionar, quem participa e como será o processo de realização. É totalmente público e qualquer cidadão interessado pode ter acesso.



O IPEA realizou o estudo sobre o Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal, foram feitos acompanhamentos em audiências públicas realizadas por órgãos do governo federal: a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); a discussão sobre as minutas do Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros e o licenciamento ambiental de dois grandes projetos de hidrelétricas – Santo Antônio e Jirau, em Rondônia, e Belo Monte, no Pará.

O objetivo foi verificar a participação social efetiva, e, constatou-se para a participação ocorrer seria necessário adotar os procedimentos, demonstrados neste artigo, no tópico anterior. Isto porque, algumas das audiências observaram aqueles procedimentos e a participação foi efetiva.

O Município de Foz do Iguaçu-PR realiza algumas audiências públicas na Câmara de Vereadores, sobre temas de interesse público, temas cotidianos, por exemplo: Audiência Pública para debate acerca da violência no trânsito; Audiência Pública para discussão do Projeto de Lei nº. 40/2015, que trata das diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária Anual; Audiência Pública para debate acerca da contratação de profissionais de Educação Física no Município, estas audiências foram realizadas no ano de 2015.

No entanto, estas audiências não são informadas a população, a data e hora estão no site da Câmara de Vereadores, poucas pessoas possuem o conhecimento de que neste endereço eletrônico possa ter dias e horários de audiências públicas. Ademais, não existe pauta ou qualquer outra informação aprofundada que possa auxiliar o interessado. Sem contar que, não são devolvidas respostas do que foi apurado na audiência. Este com certeza é problema de muitos outros Municípios.

Por fim, na falta de informações sobre audiências públicas realizadas e que foram eficazes, se faz pertinentes, mesmo que não seja o foco principal deste tema, trazer como as audiências públicas são tratadas na Argentina, pois neste país as audiências públicas são vistas como um instrumento necessário e efetivo.



[...] Sua utilidade prática, na Argentina, segundo o autor, tem demonstrado ser um instituto insubstituível e que obriga as autoridades a ouvir as razões e avaliar alternativas antes de tomar decisões que afetam o meio ambiente ou a comunidade, de qualquer outra forma. Há decisões na jurisprudência Argentina de anulação de atos que prescindiram da audiência pública antes de serem editados. Gordillo afirma que o Judiciário deve conceder medidas cautelares para que se realizem audiências públicas antes de decisões que afetarão direitos dos usuários.

[...] Na audiência pública, a coletividade é parte interessada e ativa, com direitos de natureza procedimental a ser respeitados, direitos de oferecer e produzir provas e controlar as que são produzidas e de fazer alegações. E a falta de sua ocorrência pode ocasionar nulidade da decisão da Administração, como está previsto em algumas leis, especialmente as que dizem respeito a serviços concedidos. Mesmo quando a lei se referir apenas a “audiências”, deve-se ter esta conotação de participação ativa, diz o autor. (GORDILLO *apud* DAL BOSCO, 2004)

Verifica-se que, alguns Municípios brasileiros estão realizando audiências públicas de forma habitual, no entanto, não se tem informações públicas das respostas destas audiências, ou seja, do que foi concluído, se a participação social ocorreu ou não. O caso do Espírito Santo é um exemplo a ser observado, pois o Município começou a se atentar na importância deste instrumento e em informar à sociedade de sua existência, para que serve, como deve ser feito.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As audiências públicas são um instrumento de participação social que possibilitam à população uma proximidade maior com o poder público, no qual é possibilitado ao cidadão discutir assuntos de seu interesse, sempre em prol da coletividade.

Ocorre que, assim como nos outros mecanismos de participação social, a participação popular não ocorre de maneira efetiva. Neste trabalho buscou-se demonstrar justamente o que dificulta o processo de participação social, nas audiências públicas, para que ela ocorra de maneira efetiva.

Analisando os entendimentos dos estudiosos, verificou-se que esta participação não ocorre por inúmeros problemas. Tais como: a falta de vontade política do Executivo em



compartilhar o poder, em compartilhar o que é de interesse público; a fragilidade das instituições que compõem a sociedade civil; a falta de incentivo do poder público em fortalecer os grupos sociais; a deficiência na representatividade.

Ainda, a falta de confiança dos cidadãos com o poder público, não confiar que a participação pode atingir o objetivo, pode ser melhor para as ações públicas, até mesmo, a falta de interesse da própria população em participar; a falta de infraestrutura, de um local adequado para as audiências públicas; a falta de instrumentos que preveem a instauração das audiências, a metodologia a ser utilizada, o tema a ser debatido, informações sobre a temática, sobre a pauta, ou seja, a falta de informação, de informar ao público, aos gestores, sobre a audiência que será realizada.

Apesar de existirem vários fatores que dificultam a participação social efetiva nas audiências públicas, e, por conta disso, ser difícil apresentar alguma solução. Verifica-se que a base seria a proximidade do poder público com a população, informando os cidadãos sobre a existência das audiências públicas, no que consistem, demonstrando que todos podem participar. Desburocratizar os procedimentos de participação; divulgar os temas a serem debatidos e intimar a população a comparecer, de modo que passe confiança aos cidadãos, de que serão ouvidos e que poderão contribuir com o tema, que a participação não é simbólica.

Existe a possibilidade de tornar a participação social efetiva, mas este processo de efetivação não será fácil é preciso que tanto o poder público como a população queiram efetivar a soberania popular. Como demonstrado, alguns lugares, nos quais o poder público tem interesse em aproximar-se da população, a participação ocorre, ainda é pouca, mas está acontecendo e as audiências públicas estão atingindo o fim para o qual foram criadas.

Cabe, agora, a todos os interessados, poder público, sociedade civil e cidadãos, se conscientizarem que as audiências públicas são um excelente instrumento democrático, no qual deve ser utilizado, para que melhorias ocorram, para que a sociedade sinta que faz parte da gestão pública. E, comecem a utilizar efetivamente este instrumento, estimulando a participação e demonstrando à sociedade os resultados obtidos. Assim, a participação social nas audiências públicas ocorrerá de forma efetiva.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 abril. 2017.

BRASIL. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. GOVERNO FEDERAL. **CONTROLE SOCIAL – CONSELHOS MUNICIPAIS E CONTROLE SOCIAL.** DISPONÍVEL EM: <[HTTP://WWW.PORTALDATRANSAPRENCIA.GOV.BR/CONTROLESOCIAL/CONSELHOSMUNICIPAISECONTROLESOCIAL.ASP](http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlsocial/conselhosmunicipaisecontrolsocial.asp)>. ACESSO EM 06 MAIO 2017.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.** DISPONÍVEL EM: <[HTTP://WWW1.TCE.PR.GOV.BR/CONTEUDO/AUDIENCIAS-PUBLICAS/226](http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/audiencias-publicas/226)>. ACESSO EM: 08 MAIO 2017.

CICONELLO, Alexandre. **A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil.** 2007. pg. 04. Disponível em <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>. Acesso em 09 maio 2017.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Audiência pública como direito de participação.** Informação postada no site JusBrasil. Disponível em: <<https://oab-ms.jusbrasil.com.br/noticias/1645537/audiencia-publica-como-direito-de-participacao>>. Acesso em: 09 maio 2017.

Democracia Verbete. Informação postada no site **Nupps, USP.** Disponível em: <[http://nupps.usp.br/download/s/relatorio/Anexo\\_02\\_Democracia-verbete.pdf](http://nupps.usp.br/download/s/relatorio/Anexo_02_Democracia-verbete.pdf)>. Acesso em: 06 maio 2017.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e a participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. Informação postada no site **Periódicos UFBA.** Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/284/247>>. Acesso em: 16 abril. 2017.

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Raimor Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva de; PEREIRA, Ana Karine. **Audiências Públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal.** Informação postada no site IPEA. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/artigo\\_rsp\\_2013.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/artigo_rsp_2013.pdf)>. Acesso em: 07 jul. 2017. 2013.

FIGUEIREDO, Vanusa da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e Controle Social na Administração Pública.** Revista Temas de Administração Pública, v.8,



n.1, 2013. In: <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327> Acesso em: 07 jul 2017.

IPEA. **Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal**. Informação postada no site IPEA. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio\\_potencial\\_efetividade.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio_potencial_efetividade.pdf)>. Acesso em: 06 de julho 2017. Brasília, 2013.

LOCK, Fernando do Nascimento, 2004. **Participação Popular no Controle da Administração Pública: Um Estudo Exploratório**. Artigo publicado na Revista Eletrônica de Contabilidade da UFSM. Disponível em: <<file:///C:/Users/bruna/Downloads/5888-26377-1-SM.pdf>>. Acesso em 09 maio 2017. pg. 06).

MEDEIROS, Alexsandro M. Democracia. Informação postada no site **Portal Consciência Política em 2013**. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia/>>. Acesso em: 06 maio 2017.

MEDEIROS, Alexandre M. Democracia Participativa. Informação postada no site **Portal Consciência Política em 2014**. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>>. Acesso em: 15 abril 2017.

MEDEIROS, Alexandre M. Orçamento Participativo. Informação postada no site **Portal Consciência Política**. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/products/or%C3%A7amento-participativo/>>. Acesso em: 06 maio abril 2017.

OLIVEIRA, HerikNesol Franco. **Audiência Pública como instrumento de participação social e legitimação das atividades da Administração Pública**. Informação postada no site Der-MG. Disponível em: <[http://www.der.mg.gov.br/images/TrabalhosAcademicos/audiencia-publica-como-instrumento-de-participacao-social-e-legitimacao-das-atividades-da-administracao-publica-herik\\_oliveira.pdf](http://www.der.mg.gov.br/images/TrabalhosAcademicos/audiencia-publica-como-instrumento-de-participacao-social-e-legitimacao-das-atividades-da-administracao-publica-herik_oliveira.pdf)>. Acesso em 09 maio 2017. pg. 1)

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2015. pg. 93.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª. ed. rev. e. atual. São Paulo: Malheiros Editores LTDA. 2005. pg 136.

Recebido em 12/12/2017

Aprovado em 19/02/2018