

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL – UAB  
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**ANDRÉ DA CUNHA**

**ANÁLISE SOBRE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE  
BALNEÁRIO PINHAL (1997-2010)**

**Porto Alegre  
2012**

ANDRÉ DA CUNHA

**ANÁLISE SOBRE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE  
BALNEÁRIO PINHAL (1997-2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Dasso Júnior

**Porto Alegre  
2012**

André da Cunha

ANÁLISE SOBRE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO  
PINHAL (1997-2010)

Material para consulta na homepage da Biblioteca da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, disponível em <http://biblioteca.ea.ufrgs.br/index.asp> / Normas para Apresentação de Trabalhos Acadêmicos.

Conceito final:

Aprovado em ..... de .....de.....

BANCA EXAMINADORA

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. .... – Instituição

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. .... – Instituição

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. .... – Instituição

\_\_\_\_\_  
Orientador – Prof. Dr. Aragon Dasso Júnior – UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Meus sinceros agradecimentos aos profissionais do pólo de Santo Antônio da Patrulha, em especial a Coordenadora Dilce Eclai de Vargas Gil Vicente, por todo o apoio dado e comprometimento com o ensino. Sem eles, seria impossível a realização deste trabalho.

Agradeço ainda ao apoio ofertado pela Câmara Municipal de Vereadores, em especial a pessoa de Carine Martins dos Santos, secretária atuante que não mediu esforços em disponibilizar o material necessário para a presente pesquisa.

A tutora Rosária Lanzioti Moraes pelo apoio e presteza na construção deste trabalho de conclusão, orientando-me para que eu pudesse sempre fazer melhor.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico o presente trabalho a Fabiana, ao Vinícius e a Ivany, por toda a compreensão no tempo utilizado e pelo carinho do incentivo.

“... os males não cessarão para os humanos antes que a raça dos puros e autênticos filósofos chegue ao poder, ou antes, que os chefes das cidades, por uma divina graça, ponham-se a filosofar verdadeiramente.”

Platão

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 introduziu mecanismos a fim de democratizar e incentivar a participação da sociedade na esfera pública. Entre estes instrumentos, a audiência pública propicia ao cidadão o debate e a elaboração de propostas com o gestor público municipal, construindo uma democracia mais participativa. De acordo com isto, tendo como estudo de caso o município de Balneário Pinhal, o presente trabalho tem como finalidade analisar quantas audiências públicas foram realizadas no período 1997 a 2010; quantas pessoas participaram das audiências públicas e o que motiva o cidadão a participar (ou não) das audiências públicas no âmbito do município. Assim espera-se contribuir com o(s) gestor(es) do município como fonte de subsídios para tomada de decisões no que diz respeito a maior efetividade das audiências públicas no município de Balneário Pinhal, uma vez que a partir da pesquisa realizada, constata-se a pouca participação do cidadão nas audiências o que revela a pouca percepção de sua real importância por parte da grande maioria da população local.

Palavras chave: gestão democrática e participativa; participação popular; audiência pública.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1 – Audiência pública sobre PPA</b> .....	<b>27</b>
<b>Figura 2 - Audiência pública sobre PPA</b> .....	<b>28</b>



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela I - número de audiências realizadas entre 1997 a 2010 -----</b>	<b>25</b>
<b>Tabela II - Qual foi a principal razão que o levou a participar de audiências públicas -----</b>	<b>30</b>
<b>Tabela III - Qual foi a principal razão que o levou a não participar de audiências públicas -----</b>	<b>32</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF – Constituição Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – índice de desenvolvimento humano

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PPA – Plano Plurianual

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	12
<b>1</b>	<b>A AUDIÊNCIA PÚBLICA E SEU CONCEITO .....</b>	15
1.1	ESTADO DEMOCRÁTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR .....	15
1.2	O QUE É AUDIÊNCIA PÚBLICA .....	20
<b>2</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	23
<b>3</b>	<b>APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS .....</b>	25
3.1	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS .....	25
3.2	NÚMERO DE PARTICIPANTES .....	27
3.3	ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS .....	28
<b>4</b>	<b>A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO LOCAL .....</b>	34
4.1	O QUE LEVA O CIDADÃO A PARTICIPAR .....	34
4.2	O QUE LEVA O CIDADÃO A NÃO PARTICIPAR .....	35
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	38
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	41
	<b>APÊNDICE A .....</b>	43
	<b>APÊNDICE B .....</b>	46
	<b>ANEXO A .....</b>	49

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 buscou incentivar a participação popular na esfera pública, sendo verdadeiro avanço da descentralização e da prática da democracia, radicalmente oposto ao período autoritário iniciado em 1964.

Aliás, a Constituição Federal de 1988 representa uma mudança de ver e pensar o Estado e a Sociedade em detrimento de uma cultura historicamente autoritária e centralizadora. Nesse passo, há o reconhecimento formal de que a República Federativa do Brasil se constitui formalmente em Estado Democrático de Direito. O município, no mesmo sentido da descentralização e da democracia havido pós 1988, passa a ser reconhecido como ente estatal (art. 18 da CF/88), ganhando autonomia e importância na estrutura Estatal, dispondo inclusive de instrumentos de fomento da participação popular como meio de incorporar a cidadania, os quais inclusive são determinados pela lei como indispensáveis.<sup>1</sup>

Certamente, é o município campo fértil para desenvolver a dinâmica da participação popular na Administração Pública pela proximidade deste ente com o cidadão.

E entre os instrumentos de participação popular na esfera municipal chama atenção à audiência pública, por propiciar ao cidadão o debate e a elaboração de propostas com o gestor público, em notável exercício de cidadania.

Balneário Pinhal, município escolhido para observar as audiências públicas, é situado na microrregião de Osório, litoral norte do estado do Rio Grande do Sul. Foi elevado à condição de município em 20 de outubro de 1995 ao emancipar-se de Cidreira. O jovem município pesquisado conta hoje com cerca de 11.800 habitantes e IDH de 0,79 segundo dados fornecidos pelo IBGE (2010). Sua área é 97% urbana

---

<sup>1</sup> Como exemplo, cito o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº. 10.257/2001) que determina em seu parágrafo quarto do artigo 40 que sejam realizadas audiências públicas a fim de debater e elaborar propostas com a participação da comunidade:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; (...)

segundo o Plano Diretor local (Lei Municipal 592/2003) e sofre ainda os efeitos da sazonalidade ocasionada pela temporada de verão em razão de ser município banhado ao leste pelo oceano atlântico.

O período pesquisado vai do primeiro ano de gestão política do município (pós emancipação) ocorrida em 1997 até o ano de 2010, visto que o trabalho de pesquisa se iniciou durante o ano de 2011, o que não possibilitaria dados finalizados na pesquisa.

O autor deste trabalho labora no Poder Legislativo de Balneário Pinhal desde 2009 enquanto procurador e entende que não se tem compreendido a real importância das audiências públicas tanto pelos gestores como pelos cidadãos, o que pode ser explicado pelo número de audiências e seus participantes, bem como pelos fatores que levam (ou não) à participação do cidadão do evento.

O presente estudo poderá qualificar minhas ações de gestor enquanto multiplicador deste instrumento de participação e controle popular, compreendendo, como afirma Soares (2002, p. 3) que, “a realização de audiências públicas, como instrumento da participação popular na função administrativa é inerente ao Estado Social e Democrático de Direito”.

No desenvolver deste trabalho foi possibilitado refletir, pensar e problematizar uma série de questões ligadas a realização das audiências públicas em Balneário Pinhal. O olhar de morador foi acrescido ao de profissional e ainda de um olhar mais crítico e mais atento para a realidade através desta formação acadêmica.

A proximidade com a comunidade de Balneário Pinhal, suas estruturas legislativa e executiva e a oportunidade de ingressar no curso de Gestão Pública Municipal, deram-me subsídios para que pudesse compreender mais as questões do tema desta pesquisa.

Assim, o estudo da problemática pode contribuir no avanço da democracia local, trazendo um contraponto atual a cultura de baixa participação popular notadamente havida em meu município. Entendo que se dará ainda uma contribuição ao(s) gestor(es) do município como fonte de subsídios para tomada de decisões no que diz respeito a maior efetividade das audiências públicas no município de Balneário Pinhal.

Sendo assim, procura-se responder as seguintes questões de pesquisa: Quantas audiências públicas foram realizadas no período 1997 a 2010? Quantas

peças participaram das audiências públicas? O que motiva o cidadão a participar (ou não) das audiências públicas no âmbito do município?

Portanto, os objetivos deste trabalho são: (i) verificar quantas audiências públicas em Balneário Pinhal foram realizadas no período de 1997 a 2010, (ii) verificar qual o número de pessoas participantes e (iii) analisar o que leva o cidadão a participar ou não da audiência pública em Balneário Pinhal.

A presente pesquisa foi fundada sobre base de estudo empírico, e ao término foram definidos traços sobre a efetividade democrática e sobre o exercício da cidadania no município de Balneário Pinhal em relação à prática da audiência pública.

A pesquisa caracteriza-se como sendo qualitativa. Foi utilizado um plano de coleta de dados através da aplicação de um questionário a quarenta pessoas do município, bem como pesquisa documental nos arquivos municipais disponíveis e pesquisa bibliográfica.

Este trabalho está estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo, tratar-se-á do conceito de audiência pública e a mesma será relacionada com a prática democrática atual. Estabelecida uma conceituação inicial como referência da pesquisa, passar-se-á a delimitar o tema proposto. No segundo capítulo são abordados os procedimentos metodológicos da pesquisa, sendo que este foi estudo de caso de caráter qualitativo, por se adotar um delineamento de estudo exploratório-descritivo. No terceiro capítulo são apresentados os resultados e as respostas fornecidas pelos entrevistados às questões que orientaram a presente pesquisa do trabalho. No quarto capítulo são analisadas as questões referentes à participação ou não do cidadão com base nos resultados obtidos na pesquisa. E por fim, são apresentadas considerações finais sobre o presente estudo.

Frise-se que o trabalho tem uma preocupação prática com o objeto de estudo.

## 1 A AUDIÊNCIA PÚBLICA E SEU CONCEITO

Neste capítulo, apresentam-se considerações a cerca do Estado Democrático de Direito e conceito sobre a audiência pública enquanto forma de participação e controle popular.

### 1.1 ESTADO DEMOCRÁTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

O atual Estado Democrático é fruto de longa evolução social. Aos direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade formal e a segurança jurídica constituídos no denominado Estado de Direito da burguesia liberal (BONAVIDES, 1998), foram conquistados novos valores fundamentais de cunho social.

O Estado de Direito que normalmente se chama de Estado Liberal originariamente provém de uma concepção individualista e racionalista do Direito, fundado em uma necessidade básica: controlar o uso arbitrário do poder por parte do Estado. Nesse sentido, a concepção dos direitos fundamentais se baseava na filosofia política que imperou durante o século XVIII e início do século XIX: o liberalismo.

O Estado de Direito, todavia, foi insuficiente para satisfazer a chamada paz social, posto que apenas apregoasse uma igualdade formal e não material entre os indivíduos. Bobbio (1992, p.100) aponta a evolução do Estado moderno da seguinte forma:

Primeiro liberal, no qual os indivíduos que reivindicam o poder soberano são apenas uma parte da sociedade; depois democrático, no qual são potencialmente todos a fazer tal reivindicação; e, finalmente, social, no qual os indivíduos, todos transformados em soberanos sem distinções de classe, reivindicam – além dos direitos de liberdade – também os direitos sociais, que são igualmente direitos do indivíduo: o Estado dos cidadãos, que não são mais somente os burgueses, nem os cidadãos de que fala Aristóteles no início do Livro III da Política, definidos como aqueles que podem ter acesso aos cargos públicos, e que, quando excluídos os escravos e estrangeiros, mesmo numa democracia, são uma minoria.

Para Bobbio (1992), na formação do Estado moderno, há uma ampliação dos direitos do homem na passagem do que chamou de homem abstrato para homem

concreto, em uma inversão do modo de encarar a política: passou-se a pensar do ponto de vista do cidadão e não mais do soberano.

Tais conquistas sociais surgiram pela luta da classe proletária, bem como do esforço das pessoas em busca do (re)conhecimento de seus direitos dentro de um complexo processo de construção da cidadania (CARVALHO, 2002).

Refletindo sobre o problema da cidadania, sobre seu significado e sua evolução histórica é possível dizer que o exercício de certos direitos, como o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a educação e o emprego. Aliás, “O surgimento seqüencial dos direitos sugere que a própria idéia de direitos, e, portanto, a própria cidadania é um fenômeno histórico” (CARVALHO, 2002, p. 11).

Bobbio (1992, p.5), no mesmo sentido, apresenta seu ponto de vista convencido de que:

[...] os direitos fundamentais do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos de certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes [...]

Bonavides (1998, p.345), ao descrever a evolução histórica das conquistas sociais afirma que o Estado de Direito é criação burguesa e o Estado Social é criação da sociedade industrial. Indo além, o jurista traz importante advertência:

Nunca deve ficar porém deslembrado que a Constituição do Estado social na democracia é a Constituição do conflito, dos conteúdos dinâmicos, do pluralismo, da tensão sempre renovada entre a igualdade e a liberdade; por isso mesmo, a Constituição dos direitos sociais básicos, das normas programáticas, ao contrário portanto do Estado liberal, que pretendia ser Constituição do repouso, do formalismo, da harmonia, da rígida separação de poderes, do divórcio entre o Estado e a Sociedade.

E foi lentamente, não sem desvios e retrocessos, conforme o crescente enfrentamento para afirmação dos direitos do homem, que o Estado de Direito foi superado ainda que em parte pelo denominado Estado Social e ainda mais recentemente pelo Estado Democrático de Direito. Neste sentido, Bobbio (1992) afirma ainda que os direitos do homem, como a liberdade e a igualdade não são uma existência, mas um valor; não são um dado de fato, mas um ideal a perseguir. Não são, portanto, os direitos do homem um ser, mas um dever-ser.

Portanto, a construção da cidadania é relacionada com a busca do homem em ser reconhecido enquanto sujeito de direitos (BOBBIO, 1992). E o Estado



Democrático de Direito deve perseguir a ampliação, o reconhecimento e a proteção dos direitos tidos como fundamentais.

O Estado Democrático de Direito além de caracterizado pela participação direta do cidadão, refere-se à terceira fase de evolução da Administração Pública, em que o particular, individual e pessoalmente, influencia na gestão, no controle e nas decisões do Estado.

No nosso caso, ao longo dos últimos vinte e cinco anos o Brasil passou por grandes transformações sociais e culturais. O regime autoritário iniciado em 1964 foi substituído em 1985 pela chamada Nova República, após uma forte campanha de eleições iniciada em 1984<sup>2</sup>.

A (re)democratização do país foi consolidada com a promulgação da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988 (chamada pelo presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, de Constituição Cidadã). Isso significou em breves termos que a sociedade brasileira começou a vivenciar um novo período de conjuntura democrática, com o chamado Estado Democrático de Direito o qual tem como um de seus instrumentos de controle e fiscalização a participação popular. Aliás, o direito ao controle social do poder é direito público e subjetivo, com a particularidade de pertencer ao rol dos direitos políticos (BRITTO, 1992).

Nesse sentido, a audiência pública vem a ser um dos instrumentos de participação popular que pode e deve ser usado pelo gestor municipal como meio de buscar a persecução da cidadania e democracia local.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 é produto de uma intensa mobilização social ocorrida após o final do regime autoritário instalado entre 1964 e 1985, com a proposta de (re)instalar a democracia na sociedade brasileira; conforme explícito no artigo 1º da Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: (...)

---

<sup>2</sup> No governo João Figueiredo, em 1983, o Deputado Federal Dante de Oliveira apresentou uma Emenda Constitucional a qual previa eleições diretas para presidência em 1984. Tal proposta ficou conhecida como “emenda Dante de Oliveira”. A proposta ganhou apoio de diversos setores da sociedade, surgindo o chamado movimento de “diretas já!”; embora a emenda tenha sido rejeitada pelo Congresso, teve como consequência o retorno do poder a um civil em 1985 com a eleição de Tancredo Neves para a presidência.

Oliveira (1997) tece as seguintes considerações sobre a legitimação do Estado Democrático em face das garantias constitucionais dispostas aos cidadãos:

Em razão disso, da concepção de democracia extrai-se uma outra noção: a de legitimidade, concebida por Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO como “submissão do poder estatal à percepção das necessidades e dos interesses do grupo nacional que lhe dá existência”. Explicita o autor que o controle de legalidade advém da configuração do Estado de direito. Por sua vez, o Estado de direito democrático institucionaliza o controle de legitimidade. Logo, a legitimidade pressupõe a legalidade, e por isso o uso, neste trabalho, da locução Estado de direito democrático, ao invés daquela expressa no art. 1º da Constituição da República (p. 154).

Em outras palavras, o Estado se submete à Lei e ao direito, o que vem a implicar na legitimação do poder, bem como na imposição de limites no exercício de suas organizações e na outorga de direitos e garantias fundamentais – seja individuais ou coletivas. A existência desta regra é um dos princípios do Estado de Direito. “Torna-se claro que a titularidade do poder estatal, em um regime democrático, é conferida ao povo; é a idéia de soberania popular” (OLIVEIRA, 1997, p. 154).

Apesar de formalmente o texto constitucional declarar que todos são livres e iguais, de fato, temos uma sociedade formada por diferentes pessoas, em diversas posições sociais, cada qual com suas necessidades a serem supridas. Nesta sociedade conflituosa em que se pretende desenvolver como democrática, bem observou Genro (*apud* SANTOS, 2003):

Creio que a principal conquista democrática da revolução burguesa, (...) foi a separação da estrutura formal do Estado com a sociedade, uma separação fundamental para a afirmação das grandes democracias modernas. É necessário hoje, que reforcemos esta separação, reforcemos pela conferência de identidade pública clara e transparente àquilo que é Estado e aquilo que é sociedade. E para conferir identidade pública à sociedade, tem ela que estar estruturada e organizada, para dialogar com o Estado e referir-se a ele enquanto sociedade civil e criar uma esfera pública não-estatal, onde Estado e sociedade estabeleçam seus conflitos, seus conceitos, seus consensos e gerem, a partir daí, decisões que combinem a legitimidade da representação política tradicional com a participação direta e voluntária da cidadania.

Intrinsecamente ao que afirma Genro (2003), e Oliveira (1997) a democracia participativa é garantida pelo chamado princípio da participação popular a qual prevê variadas formas de atuação do cidadão na condução política e administrativa do Estado. Este princípio está previsto constitucionalmente no parágrafo único do artigo 1º: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição".

Este parágrafo único do artigo constitucional declara, portanto, que o povo pode se tornar membro efetivo do controle político e social do Estado, e não apenas legal, mas ainda de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade do ato administrativo (LOCK, 2004). Aliás, o próprio conceito de democracia inscrito na Constituição Federal se assenta no princípio da participação pois:

O primeiro sinal de que participação popular é exercício do poder político já está no artigo introdutório da Constituição, que rotula a pessoa política total do Brasil (que é a Federação) como constitutiva de um “Estado Democrático de Direito”; isto é, um Estado cujo Direito se forma por necessária via popular, “democrática”, de logo explicitada com a que se realiza pelo povo, “diretamente”, ou por seus “representantes eleitos” (BRITTO, 1992, p. 120)

Apesar de não ser utilizado o termo participação na Constituição, verificamos que a participação popular é própria do Estado Democrático de Direito ali estabelecido, e decorrência natural deste modelo de Estado, que consagra ainda, implícita ou explicitamente outras previsões de participação popular em diversos setores da vida pública (LOCK, 2004).

A participação popular é ainda forma de controle social do poder posto que enquanto direito público subjetivo busca impor ao Estado uma posição subalterna em relação ao particular; este controle, todavia é direito e não poder. Concluindo:

Numa palavra, a participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o seu Direito de forma emparceirada com os particulares (individual ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano da sua criação, que se pode entender a locução “Estado Democrático” (figurante no preâmbulo da Carta de Outubro) como sinônimo perfeito de “Estado Participativo”. (BRITTO, 1992, p. 122).

Ou seja: a democracia brasileira já não pode ser apenas considerada como representativa, mas também como participativa pelos elementos incorporados na CF/88. Sobre a participação popular na esfera administrativa Oliveira (1997, p. 155) ainda refere que:

No que tange à realidade institucional brasileira, a junção da noção de democracia à de Estado de direito, levada a efeito pela atual constituição, muito mais que estabelecer um qualificativo do modo de ser do nosso Estado Federal, foi responsável pela atribuição aos cidadãos de um direito de primeiríssima grandeza, de importância inquestionável: o direito de participação nas decisões estatais.

E em se tratando de participação popular temos no Brasil como um destes instrumentos de diálogo entre a sociedade e o poder público para a construção de

um legítimo Estado Social e Democrático de Direito, a audiência pública, conforme passo a defini-la.

## 1.2 O QUE É AUDIÊNCIA PÚBLICA

A palavra audiência é substantivo derivado de audição. De acordo com Aurélio Buarque de Holanda, audiência é “recepção dada por uma autoridade a pessoas que lhe pretendem falar. Certo número de ouvintes ou espectadores.”<sup>3</sup> Já a palavra público se refere, em geral, ao povo ou, ainda, ao interesse público.

Vejo que o sentido lingüístico de audiência pode ser tanto no sentido de ouvir (no qual o espectador ocupa posição passiva), falar (no qual o espectador ocupa posição ativa); mas também pode ser de ouvir e falar (na qual o espectador pode interagir).

E por pública, no vocábulo, agrega-se o sentido de se referir ao povo e que lhe interessa; ao que é acessível a todos e todos podem comparecer (HOLANDA, 2011).

A audiência pública então se revela em um primeiro momento como uma troca de informações, de livre acesso, a qual se dá por meio oral, entre o povo e uma autoridade sobre algo de interesse público.

E por isso, revela-se ainda como uma das formas de participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito. “Ela propicia ao particular a troca de informações com o administrador, bem assim o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo” (SOARES, 2002 p. 3).

Portanto, ela se vem a se constituir em:

[...] enorme meio de obtenção de informações, que capacitam o cidadão para uma participação de resultados, seja através da legitimação dos atos compartilhados com a administração, seja através de uma constante negociação democrática. (LOCK, 2004, p. 128)

Assim, é possível afirmar que a realização de audiências públicas está ligada às práticas democráticas, posto que o cidadão não é considerado como

---

<sup>3</sup> HOLANDA, Aurélio Buarque de. Disponível em <<http://www.dicionariodoaurelio.com/Audiencia>> acesso em: 23/11/2011.

administrado, mas sim como parceiro (SOARES, 2002). É possível ainda referir que a realização de audiências públicas está intimamente relacionada com o processo administrativo brasileiro.

Isto porque a audiência pública no Brasil também é normatizada e regulada como uma das fases de instrução do processo administrativo (SOARES, 2002). Ao estar previsto em instrumentos legais como o Estatuto das Cidades, não sendo, portanto apenas meio de dar publicidade aos atos administrativos.

Este direito-dever é a preparação do ato que culminará em uma decisão legítima dentro dos padrões do Estado Democrático.

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992), a audiência pública é definida como:

[...] um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual. (p. 129)

Soares (2002) é incisiva ao afirmar sobre a audiência pública que “seus principais traços são a oralidade e o debate efetivo sobre matéria relevante, comportando sua realização sempre que estiverem em jogo direitos coletivos.” (p.1)

Esta forma de expressão política, enquanto espécie de participação popular, é uma das formas de buscar a efetivação do Estado Democrático de Direito.

Assim será utilizada na monografia a definição de Soares (2002):

Audiência pública é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as. (p. 1)

Completando esta definição e em sendo uma das formas de participação popular, Modesto (2002) tipifica a audiência pública quanto à eficácia de sua ação como não vinculante; quanto à matéria como consultiva, e por fim quanto à estrutura de sua intervenção a audiência pública como instrumento coletivo.

Por essa concepção utilizada por Soares (2002), conclui-se que a audiência pública se caracteriza como importante instrumento de democratização, através do controle do ato administrativo pela participação popular, enquanto mecanismo de instrução do processo administrativo do qual faz parte na tomada de decisão por parte do gestor público. Passamos a apresentar os procedimentos metodológicos que orientaram a presente pesquisa.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata a presente pesquisa de estudo de caso de caráter qualitativo, por se adotar um delineamento de estudo exploratório-descritivo, com o objetivo de formular explicações a respeito da realidade local, para então realizar uma análise confrontando aspectos teóricos com situações que ocorrem em particular, no caso específico (GODOY, 1995).

Foram analisadas as audiências públicas ocorridas no município de Balneário Pinhal durante o período de 1997 (primeiro ano de gestão política pós emancipação) a 2010 (em razão de a pesquisa se iniciar durante o ano de 2011) buscando verificar quantas pessoas participaram das mesmas ano a ano e quantas audiências públicas ocorreram ano a ano; foi ainda analisado qual o motivo que influencia no ato de participar ou não das audiências públicas no âmbito municipal.

Para analisar o que leva o cidadão a participar ou não da audiência pública em Balneário Pinhal foram aplicados dois questionários (APÊNDICE A e B): um questionário denominado de “verde” e outro denominado de “amarelo”. Em ambos os questionários foram aplicadas 6 questões fechadas e 6 questões abertas de modo combinado.

Os questionários aplicados buscaram elementos sobre a compreensão do questionado em relação à audiência pública; o diferencial está no fato de que questionário verde buscou elementos sobre o porquê da participação, sendo dirigido à pessoas que já haviam participado das audiências públicas. O questionário amarelo buscou elementos sobre o porquê da não participação do questionado, sendo dirigido à pessoas que não haviam participado das audiências públicas.

A combinação de questionários com questões fechadas e abertas permitiu uma variabilidade de coleta de dados e sua não-estandarização, o que é aspecto típico de uma pesquisa qualitativa (GUNTHER, 2006).

Foram escolhidas quarenta pessoas a participar do questionário, sendo vinte selecionadas em razão de participar das audiências, conforme registro em atas e vinte selecionadas aleatoriamente entre àqueles cidadãos que não participaram das audiências públicas locais, sendo que todas vieram a entregar suas respostas, dentro de um universo de 11.800 habitantes do município de Balneário Pinhal.

A aplicação do questionário foi realizada no mês de dezembro de 2011 e foram previamente agendadas conforme disponibilidade dos colaboradores.

A forma pela qual foi delineado o questionário permitiu espaço para que o questionado se manifestasse sobre as questões apontadas. Foram focados 20 questionários a pessoas que já haviam participado em ao menos uma audiência pública e 20 questionários direcionados a pessoas que não haviam participado de uma audiência pública no município.

O uso do questionário, bem como o método escolhido foi determinado em razão do fato de serem poucas as pessoas participantes das audiências públicas dentro do município de Balneário Pinhal e os poucos recursos disponíveis. Os dados coletados foram analisados considerando a força de suas evidências, firmando o método qualitativo ante a observação e a entrevista realizada (GODOY, 1995).

Para pesquisar e averiguar as informações sobre o número de pessoas participantes nas audiências públicas durante o período de 1997 a 2010 foram utilizados os dados disponíveis junto a Secretaria da Câmara de Vereadores, na Chefia de Gabinete do Poder Executivo e na Secretaria de Finanças do município de Balneário Pinhal.

No capítulo seguinte, apresentam-se os resultados e as respostas obtidas nas questões que orientaram a pesquisa.



### 3 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo procura-se apresentar os resultados e as respostas fornecidas pelos entrevistados às questões que orientaram a presente pesquisa.

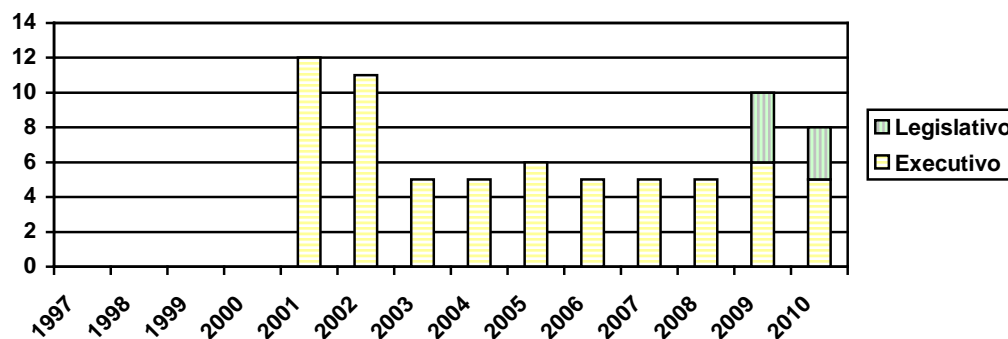
#### 3.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS

A primeira questão buscava descobrir quantas audiências públicas foram realizadas no município de Balneário Pinhal no período de 1997 a 2010.

Não houveram audiências públicas realizadas antes de 2001; isto se explica em razão de que a obrigatoriedade da realização das mesmas só ocorreu com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000 e com o Estatuto da Cidades - Lei nº. 10.527, de 10 de julho de 2001.

Verificou-se que as audiências públicas são realizadas em parte pelo Poder Executivo através da Secretaria de Finanças, nas dependências da prefeitura e em parte pelo Poder Legislativo, nas dependências da Câmara de Vereadores, a pedido da Presidência. Conforme os dados coletados, a tabela abaixo representa o número de audiências realizadas ano a ano no município, distinguindo-se as realizadas pelo Executivo e Legislativo:

**Tabela I - número de audiências realizadas entre 1997 a 2010**



Fonte: Elaborado pelo autor

O primeiro dado que chama atenção é que em relação ao Poder Legislativo; as audiências públicas só foram devidamente implementadas a partir de 2009, através do Decreto Legislativo 07/2009 (ANEXO A), por determinação do então Presidente da Mesa Diretora, o vereador Antônio Cardoso dos Santos, o qual vem a dispor sobre a realização das audiências públicas e a participação popular nos processos de elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária no Poder Legislativo, com a finalidade de discutir com a comunidade local o orçamento do município.

As audiências públicas, neste caso, em razão da norma, ocorrem anualmente até 03 de agosto para elaboração do PPA, 09 de outubro para a LDO e 15 de novembro para a LOA (art. 3º do Decreto Legislativo 07/2009). Via de regra nestas audiências se faz presente a presença do titular da Secretaria Municipal de Finanças.

Em 2009 foram 4 audiências: uma sobre PPA, uma sobre LOA e duas sobre LDO.

Em 2010 foram 3 audiências: uma sobre LOA e duas sobre LDO.

Em relação às audiências públicas realizadas especificamente pela Secretaria de Finanças, das quais foram iniciadas em 2001, estas visam cumprir o disposto no art. 9º da LC 101/00 (LRF), a qual estabelece:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Desta forma, busca-se cumprir formalmente a fase de instrução do processo administrativo. Observo que nos anos de 2001 e 2002, além das audiências realizadas na sede foram realizadas audiências públicas descentralizadas nos distritos de Balneário Pinhal, a saber: Magistério e Túnel Verde. Assim, em vez de apenas três audiências públicas, foram realizadas nove. A prática das audiências públicas descentralizadas nos distritos seria abandonada posteriormente em 2003, com a alegação de baixa adesão popular.

As audiências públicas realizadas pelo Poder Executivo Municipal eram no período:

a) três audiências públicas apresentadas quadrimestralmente, dizendo respeito ao cumprimento de metas fiscais conforme estabelece o § 4º do art. 9º da LC 101/00;

b) uma audiência anual sobre LOA;

c) uma audiência anual sobre LDO

Nos anos de 2001, 2005 e 2009 ainda foi realizada pelo Executivo uma audiência vinculada à apresentação do PPA.

### 3.2 NÚMERO DE PARTICIPANTES

Das sete audiências públicas que ocorreram dependências da Câmara de Vereadores, verifiquei que houve registrado a presença de 126 participantes no total entre todas as audiências realizadas no período pesquisado, com média, portanto de 18 participantes por audiência pública, conforme verificação ocorrida a partir das listas de presenças verificadas em anexo as atas das mesmas.



Figura 1. AUDIÊNCIA pública sobre PPA. 1. Fotografia. In SANTOS, Carine Martins. In.: **Acervo da Câmara de Vereadores de Balneário Pinhal**. Balneário Pinhal: Câmara de Vereadores de Balneário Pinhal. 2009 CD-rom.



Figura 2. AUDIÊNCIA pública sobre PPA. 2. Fotografia. In: SANTOS, Carine Martins. In.: **Acervo da Câmara de Vereadores de Balneário Pinhal**. Balneário Pinhal: Câmara de Vereadores de Balneário Pinhal. 2009 CD-rom.

Nas audiências ocorridas nas dependências da prefeitura, os dados não constam sobre o número de participantes, uma vez que não foi adotado o sistema com a realização de atas e listas de presenças; todavia foi informado pela Secretaria de Finanças, através da sua titular, a sra. Márcia Schuster, que o número de participantes oscila entre 10 a 15. O sistema utilizado pela Secretaria de Finanças é através de extrato de ata.

Conclui-se que o número de participantes como foi verificado, tanto em um como em outro Poder é extremamente baixo e a preocupação é formal com a realização das audiências públicas.

### 3.3 ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS

Após o levantamento do número de audiências públicas realizadas, bem como do número de participantes, foram confeccionados dois questionários (APÊNDICE A e B). Foram disponibilizados vinte questionários verdes e vinte questionários amarelos, os quais todos foram respondidos.

O questionário denominado como verde (APÊNDICE A) foi direcionado àqueles que já haviam participado de alguma audiência pública a fim de buscar informações sobre o que motiva o cidadão a participar.

As duas primeiras questões visavam compreender o que o participante compreendia sobre a audiência pública e sobre a importância desta.

As definições dos participantes na construção de conceitos sobre a audiência pública mostrou-se satisfatória dentro do apresentado no item 1.2. Ficou evidenciado saberem se tratar de instrumento de participação popular relacionado com a prática democrática:

É uma reunião onde todos da comunidade podem participar dando suas opiniões, e ouvindo respostas de pessoas públicas.  
(Questionário 9)<sup>5</sup>

É um meio, ou melhor, caminho para mobilizar a sociedade e também de discutir as prioridades e encaminhar seus anseios, dentro da democracia.  
(Questionário 12)

Há ainda o reconhecimento pelos entrevistados de que a realização da audiência pública faz parte do processo administrativo e que pela realização destas há a legitimação dos atos da administração. Fica claro ainda que os entrevistados compreendem os traços de oralidade e de debate, conforme apontado por Soares (2002).

Em todos os questionários os participantes definiram como algo importante a realização das audiências públicas para tratar de assuntos que envolvem a cidade.

Os aspectos mais relevantes apontados na administração da cidade foram a educação e a saúde. Todos os participantes ainda relataram acreditar na participação popular, o que demonstra o avanço democrático no reconhecimento da construção da cidadania local conforme aponta Carvalho (2002) enquanto instrumento para beneficiar o cidadão.

Há, desta forma, reconhecimento por parte destes participantes de que o pluralismo de idéias, ainda que tensionadas pelo conflito de interesses, são formas de efetivar o homem como sujeito de direitos (BOBBIO, 1992)

Quando questionados no item 4 do questionário em relação a principal razão que levou a participar de audiências públicas, verifica-se que as razões foram bem distintas conforme tabela transcrita abaixo:

---

<sup>5</sup> Foi preservada na transcrição a resposta *ipsis litteris* do participante.

**Tabela II - Qual foi a principal razão que o levou a participar de audiências públicas**

<b>Opção</b>	<b>Respostas</b>
Para defender determinadas obras/investimentos	6
Para defender meus direitos enquanto cidadão	4
Porque gosto de participar	2
Para ajudar meu município	7
Para conhecer como é uma audiência pública	0

Fonte: Elaborado pelo autor

Evidencia-se que os participantes têm uma postura em prol da defesa de seus interesses bem como na defesa de obras que entendem como importantes. Foi ainda relevante o número de pessoas que entendem que a participação visa ajudar o município.

É, portanto, a expressão e o reconhecimento da chamada exposição de preferências conforme Moreira Neto (1992) e da negociação conforme aponta Lock (2004); ademais os entrevistados tinham conhecimento que a audiência pública tem como finalidade a transparência dos atos administrativos.

Os participantes, em sua maioria, reconheceram melhorias com a realização de audiências públicas:

[...] a implantação dos fundos municipais de defesa civil em conformidade com a Lei Estadual 13.599 [...] (Questionário 11)

Sim por que numa audiência a comunidade é ouvida pelos gestores públicos [...] e permite os acompanhamentos das propostas ali encaminhadas, para que não caiam no esquecimento. Na minha opinião são necessárias mais audiências públicas. (Questionário 15)

Alguns dos participantes não reconheceram melhorias imediatas, mas ainda assim vieram a registrar a importância das audiências públicas. Mas houve o reconhecimento de que através delas pode ser encaminhadas mudanças:

Os orçamentos municipais passam por audiências públicas, podendo através de manifestações populares mudar até mesmo o rumo de investimentos, segundo vontade popular. (Questionário 16)

Vê-se, ainda, que os entrevistados enquanto participantes das audiências públicas incorporaram-na como uma prática democrática e – da mesma forma – uma prática de exercício de cidadania, a qual serve como controle popular da administração local (SOARES, 2002).

O questionário denominado como amarelo (APÊNDICE B) foi direcionado àqueles que não haviam participado de alguma audiência pública a fim de buscar informações sobre o que motiva o cidadão a não participar.

Ficou evidente neste questionário que os participantes tinham alguma compreensão sobre a audiência pública e que – na maioria – a viam com importância, reconhecendo-a como um instrumento de participação popular posto à disposição.

A educação e a saúde também foram apontadas como importantes na administração da cidade. Apenas um dos questionados respondeu que a participação popular não poderia beneficiar o cidadão em suas necessidades na comunidade.

Chama atenção a resposta de um entrevistado em relação a esta questão que de forma bem sintetizada diz:

É o cidadão comum que sente e vê onde poderiam ser direcionados os recursos.  
(Entrevista 1)

Posso resumir que outros quatro entrevistados definiram a audiência pública como uma reunião ou encontro de pessoas como bem fica evidenciado:

[...] acho que audiência pública se caracteriza em um encontro entre as partes na busca de um resultado coerente.  
(Entrevista 5)

Quinze pessoas entrevistadas disseram não entender ou não saber o que seria audiência pública. Apesar da falta de uma definição mais precisa sobre o tema 16 pessoas responderam como importante a realização das audiências públicas e ainda foi elencado em sua maioria que a educação e a saúde são aspectos prioritários na administração da cidade.

Apenas dois entrevistados não se dispuseram a responder sobre o que entenderia como audiência pública.

Chama a atenção de que a maioria dos entrevistados (doze) disse acreditar que a participação popular pudesse beneficiar o cidadão.

Quando questionados no item 4 em relação a principal razão que levou a não participar de audiências públicas, verifica-se que as razões concentradas na falta de conhecimento e por não gostar de participar, conforme tabela abaixo:

**Tabela III - Qual foi a principal razão que o levou a não participar de audiências públicas**

<b>Opção</b>	<b>Respostas</b>
Falta de conhecimento/não sabia da realização	6
Falta de tempo apesar de saber da realização	1
Porque não gosto de participar	10
Falta de interesse	3
Outros	0

Fonte: Elaborado pelo autor

Em relação à falta de conhecimento, os entrevistados declararam no comentário de suas respostas (questão 4.1) falha na divulgação:

Falta de divulgação da audiência pública.  
(Entrevista 2)

Nunca ouvi falar da realização delas.  
(Entrevista 11)

Em relação àqueles que informaram não gostar de participar, não houve uma clareza nas respostas. Um entrevistado chegou a comentar que o interesse das audiências é de uma minoria (entrevista 5).

Complementando a questão 4 e 4.1, os entrevistados foram questionados acreditavam se sua participação poderia melhorar o processo de decisão do município. A metade dos entrevistados respondeu sim e a outra metade respondeu não.

Aqueles que acreditam que a sua participação poderia melhorar o processo de decisão informaram, em suma, que a participação seria uma luta por seus interesses e pelo bem comum da comunidade, o que seria fator positivo para o processo decisório.

Já os entrevistados que responderam não acreditar que sua participação poderá melhorar o processo decisório, declararam que sua



participação de nada adiantaria e que outras pessoas já participam das audiências sendo desnecessária sua participação:

Acredito que já temos vários outros(as) que possuem e comungam a mesma opinião e participam deste processo. Não me sinto qualificado para este processo. Acredito também que temos os vereadores que são pagos para fazê-lo.  
(Entrevista 6)

Não adianta por que tudo já vai decidido e tem uma minoria que decide.  
(Entrevista 11)

Para finalizar, dos entrevistados, cinco participam ou já participaram de alguma associação de fins sociais/culturais, partido político ou conselho municipal.

Deste modo, conclui-se que o engajamento social preexistente pode ser um dos fatores de incentivo à participação do cidadão às audiências públicas locais. Da mesma forma, o cidadão engajado tem predisposição a opinar e defender seus direitos.

Assim, no próximo capítulo, passa-se a analisar a participação do cidadão com base nos resultados obtidos.

## 4 A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO LOCAL

Neste capítulo procura-se analisar às questões referentes a participação ou não do cidadão com base nos resultados obtidos na pesquisa.

### 4.1 O QUE LEVA O CIDADÃO A PARTICIPAR

O número de participantes às audiências públicas é muito baixo – em média doze participantes nas audiências realizadas pela Secretaria Municipal de Finanças e dezoito nas dependências da Câmara de Vereadores, havendo uma mobilização a qual tenho por insuficiente.

Observa-se que a população local é pequena (menos de doze mil habitantes, muito inferior a população de bairros de cidades como Canoas ou Porto Alegre) e que por esta distinção há o estabelecimento direto de canais de comunicação entre os gestores públicos locais e as incipientes organizações locais para confrontar interesses a fim de atingir melhoria de qualidade de vida da população local.

De acordo com as respostas fornecidas no questionário verde, os quais direcionados àqueles que já haviam participado de alguma audiência pública, percebe-se que são cidadãos que participam de associações de fins sociais, partidos políticos ou conselhos, evidenciado que os mesmos têm experiências diversas com outros grupos sociais e na interação social, o que parece facilitar esta relação e a vontade de participar ativamente dos assuntos que envolvem o município.

Denotam ainda os entrevistados saber relacionar a realização da audiência pública enquanto prática democrática e têm noção de que a participação é importante na defesa nos interesses seus bem como nos da comunidade, e sabem interpretar que há importante troca de informações entre o cidadão e a Administração Pública conforme relata Soares (2002).

A realização das audiências públicas é vista em geral como muito importante em sua maioria, apesar de não haver um reconhecimento mais claro por parte dos entrevistados sobre as melhorias apresentadas após a realização das mesmas.

Houve nestes a incorporação da audiência pública como instrumento de cidadania e de meio de controle dos atos da Administração Pública local.

Os entrevistados mostraram que são levados a participar primeiramente em razão de sua relação com as entidades representativas a que fazem parte (enquanto vereadores, conselheiros, membros de partidos políticos e associações), porém fica claro que a partir deste comprometimento com estas entidades e com a participação reiterada nas audiências públicas – e não só nas audiências públicas mas em outros instrumentos de participação popular – passaram a ter compreensão da importância da participação como meio de melhor desenvolvimento do município; os entrevistados a partir daí sabem que sua participação não necessariamente será como espectador do que a Administração Pública local apresenta, mas também como autores coadjuvantes que podem requerer explicações ou reivindicações que atendam os seus interesses em harmonia com os da comunidade.

#### 4.2 O QUE LEVA O CIDADÃO A NÃO PARTICIPAR

De acordo com as respostas fornecidas no questionário amarelo, os quais direcionados àqueles que não haviam participado de alguma audiência pública, percebe-se que são poucos os cidadãos que participam de associações de fins sociais, partidos políticos ou conselhos, evidenciado neste sentido pouca ou nenhuma experiência com outros grupos sociais e na interação social local.

Os entrevistados ainda demonstram pouca informação a respeito da realização das audiências públicas (assuntos a serem tratados, local e horário de realização) o que, aliás, percebe-se como nítida falha dos órgãos públicos que as realizam sem atingirem, ou ainda almejem uma ampla publicidade desejada. É possível alegar que a publicidade e a sua transparência neste sentido é meramente formal e não tem preocupação em substantivamente atingir a comunidade como um todo, evidenciando uma postura tradicional em relação a participação popular.

Os entrevistados ainda demonstraram não ter clara noção do que as mesmas significam.

Contraditória é a informação dos entrevistados de que apesar de os mesmos entenderem como importante a participação da comunidade, metade dos mesmos

manifestar sua participação pessoal como desnecessária e que outros podem participar por eles.

Não relacionam claramente a realização da audiência pública enquanto prática democrática e ignoram a troca de informações entre o cidadão e a Administração Pública.

Desta forma os entrevistados demonstram dificuldades relacionadas ao ato de participar.

Neste sentido, Modesto (*apud* MOREIRA NETO, 2002) declara que os problemas relacionados à participação popular se dariam em três níveis – a apatia política, a qual seria a falta de estímulo a participação; a abulia política definida como o ato de não querer participar e a acracia política que seria o não poder participar.

Estas situações gerais devem ser levadas em conta para a análise da não participação local.

Aliás, estes problemas relacionados à participação popular ficam expostos quando metade dos entrevistados do questionário amarelo declaram que se sua participação não poderia melhorar o processo de decisão do município (item 5) e que não gostam de participar (item 4)

A apatia política determinada pela falta de estímulo fica relacionada diretamente a falta de informação, falta de tradição participativa e à demora na resposta as demandas (MODESTO, 2002). Este fato restou demonstrado por parcela significativa dos entrevistados os quais declararam não saber da realização das audiências públicas no município de Balneário Pinhal. Ademais, a utilização de audiências públicas pela Câmara de Vereadores só se deu a partir de 2009, o que vêm a comprovar a falta de tradição de utilização do instrumento de participação popular.

No mesmo sentido o ato de não querer participar (abulia política) segundo resposta de dez dos entrevistados evidenciou ceticismo e a desconfiança em relação às instituições públicas e a falta de reconhecimento da importância na realização de atividades participativas na comunidade.

Foi ainda revelado, através das entrevistas e da análise documental realizada junto à Câmara de Vereadores e Secretaria de Finanças, que há acracia política denotada pelo formalismo administrativo por parte da Administração Pública local a qual não demonstra uma maior preocupação em esclarecer os direitos e deveres do

cidadão. Neste sentido, a Secretaria Municipal de Finanças somente se utiliza da audiência enquanto apresentação do relatório de gestão trimestral.

Assim, percebe-se que um dos motivos que leva a não participação, individualmente é a falta de experiência do cidadão enquanto participante em grupos e entidades sociais. De outro, o que leva a não participação é a falta do enfrentamento destas três situações acima verificadas, conforme elencadas por Modesto (2002), por parte do poder público local, o que entendo ainda ser uma falta de percepção da importância da audiência pública enquanto instrumento de gestão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a Constituição Federal de 1988 introduziu mecanismos a fim de democratizar e incentivar a participação da sociedade na esfera pública. Por outro lado, participação, democracia e cidadania são conceitos articulados que em tese deveriam caminhar de mãos dadas em busca de uma sociedade com mais justiça e igualdade material.

É importante ainda salientar que a participação popular, como um todo, é um processo lento, delicado e conflituoso, e que, além disso, está ligado a complexas relações de poder. Aliás, participação na esfera pública, e em qualquer outra esfera, envolve partilha de poder, o que tradicionalmente não é aceito por uma histórica cultura autoritária da Administração Pública brasileira.

Ao analisar o que levou o cidadão de Balneário Pinhal a participar (ou não) das audiências públicas há a possibilidade de refletir e, por fim, contribuir a cerca da construção local da democracia através de um instrumento de participação popular e controle social: a audiência pública.

De acordo com os registros coletados no período de 1997 a 2010, verifica-se que as audiências públicas só foram instituídas (em 2001) a partir da obrigatoriedade dada por instrumentos legais, tais como o Estatuto das Cidades e em especial a LRF no que diz respeito ao Poder Executivo e após a edição do Decreto 07/2009 no que diz respeito ao Poder Legislativo. Ademais, o número de municípios participantes das audiências públicas em Balneário Pinhal é ainda muito pequeno.

A partir da pesquisa realizada, constata-se que a pouca participação do cidadão nas audiências revela a pouca percepção de sua real importância por parte da grande maioria da população local.

Apesar da baixa participação local, percebe-se que os poucos participantes compreendem a importância da realização das audiências públicas como instrumento de legitimidade e transparência conforme apontado por Soares (2002). Aliás, existe a percepção de que a participação popular – neste caso sob forma de audiência pública – é benéfica ao cidadão e ao município enquanto atitude em prol da defesa de seus interesses bem como na defesa de obras que entendem como importantes para sua comunidade.

Neste ponto, verifica-se que o cidadão que participa, via de regra, tem vínculos com entidades representativas a que fazem parte (enquanto vereadores, conselheiros, membros de partidos políticos e associações), e que deste vínculo e desta participação veio a nascer a compreensão da importância da participação como meio de desenvolver o município com equilíbrio.

Por sua vez, o cidadão que não participa, via de regra, demonstra não ter experiência na interação social local (associações, fundações, partidos políticos, etc.), conforme levantamento apurado no item 6 e 6.1 do questionário amarelo (APÊNDICE B) carecendo portanto de uma identidade coletiva ou ainda, de um espírito coletivo.

Somado a isso, há pouca informação a respeito da realização das audiências públicas, desconhecendo a grande parcela da população da necessidade da troca de informações e mesmo a transparência que deve haver entre o cidadão e o poder público.

Como já referido, é clara na presente pesquisa a existência de dificuldade no ato de participar pela população local, relatada como apatia, abulia e acracia (MODESTO *apud* MOREIRA NETO, 2002).

Mas parte da existência destas dificuldades e da falta de efetividade da realização das audiências públicas também deve ser creditada ao poder público municipal, eis que fica evidente muito mais uma preocupação meramente formal na realização das audiências, não sendo utilizada a audiência pública, na prática, como real instrumento de gestão e de participação popular.

Apesar disso, a audiência pública representa um avanço para proporcionar a participação da sociedade local na Administração Pública. A necessidade, neste caso, está em se desenvolver uma identidade coletiva local, engajada e preocupada com as questões do município. No entanto, este é um processo lento e que exige paciência e boa vontade.

Portanto, é esse também um dos desafios do Poder Executivo e Legislativo Municipal, para que se parta para uma perspectiva de fomento do desenvolvimento da cidadania que ultrapasse o conceito clássico e formal do exercício dos direitos políticos.

Para o município, este estudo poderá ser fonte de registro para que a audiência pública seja repensada em sua realização; assim a preocupação de realização formal do instrumento deve andar acompanhada da busca de efetivação

da audiência, na sua realização, enquanto instrumento de participação popular e de legitimação da Administração Pública municipal. Da mesma forma, este estudo pode significar um momento de valorização das mesmas.

Para o pesquisador, este estudo significa a percepção de que a negociação democrática da audiência pública conforme apontada por Lock (2004) é um positivo meio de solução de demandas e de transparência e legitimação do processo administrativo e que o cidadão, antes de mais nada, deve ser visto e pensado como parceiro da Administração Pública. E assim, com essa nova forma de se ver e pensar a realização das audiências públicas locais, espera-se que o cidadão seja diretamente beneficiado, o que possibilitará um município melhor.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Campus. 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988/obra coletiva. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101**, de 04 de maio de 2000 (alterada pela Lei Complementar 135, de 04 de junho de 2009). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 07 nov. 2011.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do Poder e participação popular. In: **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, 1992.

CARVALHO, Jose Murillo. **Cidadania no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira. 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa tipos fundamentais. In.: **Revista de administração de empresas**, São Paulo: v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

GUNTHER, Hartmunt. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? In: **Psicologia: teoria e pesquisa**, Brasília, vol 22, n. 2, p. 201-210, mai/ago 2006.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. Dicionário da língua portuguesa. In.: **Dicionário do Aurélio on line**. Disponível em <<http://www.dicionariodoaurelio.com>> acesso em: 23/11/2011.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório. In.: **Revista eletrônica de contabilidade**, Santa Maria, vol I, set./nov. 2004. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vln01/a07vln01.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2011.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2586>>. Acesso em: 3 fev. 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de participação política** : legislativa, administrativa, judicial : (fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. In: **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro:. v. 209, p. 153-167, jul./set. 1997.

SANTOS, Miriam de Oliveira. Democracia e participação popular. In: **Revista espaço acadêmico**. [s.l.], ano II, n. 22, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/022/22cmsantos.htm>>. Acesso em: 07 nov. 2011.

SOARES. Evanna. **A audiência pública no processo administrativo**. Disponível em < <http://jus.com.br/revista/texto/3145/a-audiencia-publica-no-processo-administrativo/3>> Acesso em: 07 nov. 2011.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
 ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
 CURSO GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL  
 (Modalidade à Distância)



## AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM BALNEÁRIO PINHAL

**APÊNDICE A: QUESTIONÁRIO VERDE** – destinado àqueles que já participaram de alguma audiência pública no município de Balneário Pinhal



Caro participante:

Este questionário faz parte da pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Escola de Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), cujo objetivo é analisar o que leva o cidadão a participar ou não da audiência pública em Balneário Pinhal.

Sua participação em muito contribuirá na construção do conhecimento. As informações aqui prestadas serão utilizadas apenas para fins acadêmicos, NÃO haverá divulgação dos dados de identificação do(a) participante.

Agradeço desde já sua cooperação.

Atenciosamente,

André da Cunha

**Dados pessoais:**

Nome:

Formação:

Há quanto tempo reside em Balneário Pinhal:

1 O que você entende por audiência pública?

1.1 Como você vê a realização de audiências públicas para tratar de assuntos que envolvam a sua cidade?

( ) importante      ( ) pouco importante      ( ) indiferente

( ) sou contra

**2.** Quais os dois aspectos que você entende como prioritários na administração de sua cidade?

educação       saúde       segurança       orçamento

planejamento da cidade       outros

**2.1** Porque?

**3.** Você acredita que a participação popular possa beneficiar o cidadão em suas necessidades na comunidade?

Sim       Não

**3.1** Porque?

**4. Qual foi a principal razão que a/o levou a participar de audiências públicas?**

Para defender determinadas obras/investimentos

Para defender meus direitos enquanto cidadão

Porque gosto de participar

Para ajudar meu município

Para conhecer como é uma audiência pública

**4.1** Você reconhece alguma melhoria com a realização das audiências públicas?  
Comente.

**5.** Considera útil a sua participação para melhorar o processo de decisão do município?

( ) muito útil ( ) útil ( ) pouco útil ( ) nada útil

**6.** Quantas vezes você já participou das audiências públicas?

**7.** Você já participou/participa de alguma associação de fins sociais/culturais, partido político ou conselho municipal? ( ) Sim ( ) Não

**7.1** Qual(is)?



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
 ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
 CURSO GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL  
 (Modalidade à Distância)



**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM BALNEÁRIO PINHAL**

**APÊNDICE B: QUESTIONÁRIO AMARELO – destinado àqueles que não participaram de audiência pública no município de Balneário Pinhal**



Caro participante:

Este questionário faz parte da pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Escola de Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) cujo objetivo é analisar o que leva o cidadão a participar ou não da audiência pública em Balneário Pinhal.

Sua participação em muito contribuirá na construção do conhecimento. As informações aqui prestadas serão utilizadas apenas para fins acadêmicos, NÃO haverá divulgação dos dados de identificação do(a) participante.

Agradeço desde já sua cooperação.

Atenciosamente,

André da Cunha

**Dados pessoais:**

Nome:

Formação:

Há quanto tempo reside em Balneário Pinhal:

1 O que você entende por audiência pública?

1.1 Como você vê a realização de audiências públicas para tratar de assuntos que envolvam a sua cidade?

( ) importante      ( ) pouco importante      ( ) indiferente

( ) sou contra

2. Quais os dois aspectos que você entende como prioritários na administração de sua cidade?

educação       saúde       segurança       orçamento

planejamento da cidade       outros

2.1 Porque?

3. Você acredita que a participação popular possa beneficiar o cidadão em suas necessidades na comunidade?

Sim       Não

3.1 Porque?

4. **Qual foi a principal razão que a/o levou a não participar de audiências públicas?**

Falta de conhecimento/não sabia da realização

Falta de tempo apesar de saber da realização

Porque não gosto de participar

Falta de interesse

outros

4.1 Comente sua resposta.

5. Você acredita que a sua participação pode melhorar o processo de decisão do município?

sim       não

5.1 Porque?

**6.** Você já participou/participa de alguma associação de fins sociais/culturais, partido político ou conselho municipal? (  ) Sim (  ) Não

**6.1** Qual(is)?