

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**

**NEY CAMARGO DA CRUZ FILHO**

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM RETRATO DAS  
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS**

**RIO DE JANEIRO  
2016**

**NEY CAMARGO DA CRUZ FILHO**

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM RETRATO DAS  
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS**

**Dissertação apresentada à Escola Brasileira de  
Administração Pública e de Empresas da  
Fundação Getulio Vargas – EBAPE/FGV, como  
requisito para obtenção do título de Mestre em  
Administração Pública.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Sonia Fleury**

**RIO DE JANEIRO  
2016**

Cruz Filho, Ney Camargo da

Democracia e participação social: um retrato das audiências públicas nas agências reguladoras federais / Ney Camargo da Cruz Filho. – 2016.  
125 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientadora: Sonia Fleury.

Inclui bibliografia.

1. Participação social. 2. Administração pública – Participação do cidadão. 3. Audiências públicas. 4. Democracia. 5. Agências reguladoras de atividades privadas. I. Teixeira, Sonia Maria Fleury. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 323.042





**NEY CAMARGO DA CRUZ FILHO**

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM RETRATO DAS  
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 20/07/2016

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

---

**Sonia Maria Fleury Teixeira**  
Orientador (a)

---

**Fernando Guilherme Tenório**

---

**Maria Eliana Labra Gonzalez**



Esta dissertação é dedicada aos meus eternos amores: minha amada esposa Maiby, meus filhos Felipe, Sophia e Neyzinho e todos os meus queridos familiares.

## **Agradecimentos**

Agradeço a Deus, em primeiro lugar, por mais uma vitória conquistada e pela saúde, ânimo e força renovada a cada dia. Eu vivo pela graça de Deus, sabendo que sem a Sua infinita misericórdia eu nada seria.

Agradeço à Diretoria e gestores da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, por terem autorizado a minha participação no mestrado em Administração Pública junto à FGV e a todos os meus colegas de trabalho pela compreensão e incentivo.

Aos queridos amigos da turma do mestrado FGV/MAP/2014 meu agradecimento pelos alegres, construtivos e memoráveis momentos de convivência ao longo de quase dois anos de estudos.

À minha orientadora, Doutora Sonia Fleury, professora renomada que conquistou minha admiração e respeito; a quem serei eternamente grato pelos ensinamentos transmitidos em sala de aula e na orientação deste trabalho, sempre com sua notória competência e profissionalismo.

Aos amigos e familiares que me apoiaram e incentivaram ao longo de toda esta jornada acadêmica.

A todos os professores da turma do mestrado FGV/MAP/2014 pelos ensinamentos, sempre transmitidos com alto grau de profissionalismo e dedicação. Meu agradecimento especial a estes mestres por fomentarem em mim o desejo de trilhar no mundo acadêmico.

A todo o grupo de apoio administrativo da FGV/EBAPE, em especial à Roberta Guimarães e Carlos Victor Loos pela ajuda sempre profissional, cordial e amiga em todas as vezes que a turma precisou de auxílio e orientação.

Aos meus sogros, Ignez e Otto Frossard, aos cunhados Mila Frossard e Marcio Barros, Otto Frossard Jr e Mariana Landini, obrigado pelo apoio e carinho.

A Maiby Frossard, esposa, amiga, confidente e companheira, por ter me incentivado a fazer este curso, por ter me apoiado em todos os momentos com amor, dedicação e carinho. Sem ela não teria conseguido. Amo você!

Finalmente, agradeço ao meu pai, Ney Camargo, minha mãe, Neuza Araujo (*in memoriam*), por terem construído os alicerces do meu caráter e do que eu sou, aos meus irmãos, Luiz Claudio e Ricardo, companheiros da jornada da vida, suas esposas, Denise e Ana Catarina, a querida prima, Raquel Araújo, ao meu filho amado, Felipe, amigo e confidente, sua adorável esposa Kemy, e aos mais novos grandes amores e presentes de Deus, meus filhos Sophia e Neyzinho, que tornam meus dias mais cheios de luz, esperança e amor.

“Assim, ao Rei eterno, imortal,  
invisível, Deus único, honra e glória  
pelos séculos dos séculos. Amém.”  
(Primeira epístola de Paulo a  
Timóteo 1:17).



## **RESUMO**

O objetivo principal deste trabalho é verificar a efetividade da participação social nas audiências públicas realizadas nas Agências Reguladoras Federais no Brasil. Qual é o nível de aceitação das contribuições apresentadas pela sociedade para elaboração ou modificação das normas editadas pelos órgãos reguladores? Qual a relação entre o tratamento dado pelas agências às suas audiências públicas e a efetividade da participação social alcançada nestes certames? Para atingir este objetivo estudamos as audiências públicas realizadas, durante o ano de 2014, em cinco Agências Reguladoras: ANAC, ANEEL, ANP, ANTT e ANATEL. Verificamos o acatamento destas contribuições e a visão dos gestores destas agências sobre os processos inerentes às audiências públicas realizadas em suas respectivas instituições. A análise dos resultados desta pesquisa aponta para a existência de uma relação direta entre a efetividade da participação social e a forma como os processos são tratados pelas Agências Reguladoras. Realizamos uma pesquisa explicativa, para análise da legislação e conteúdo teórico sobre participação social na Administração Pública e sobre o instrumento de participação social denominado audiência pública. Abordamos a participação social como sendo a interação entre o Estado e a sociedade no âmbito das estruturas institucionais. Esperamos com esta pesquisa apresentar uma contribuição teórica demonstrando a importância da efetividade da participação social nas audiências públicas realizadas nas Agências Reguladoras Federais no Brasil, buscando com isso reafirmar e aperfeiçoar os valores democráticos inerentes à participação social.

Palavras-chave: Participação Social. Audiências Públicas. Agências Reguladoras Federais. Democracia Direta.

## **ABSTRACT**

The main aim of this work is to verify the effectiveness of social participation in public hearings of federal regulatory agencies in Brazil. What is the level of acceptance of the contributions made by civil society when regulatory bodies are formulating and modifying rules? What is the relationship between the agencies' treatment of public hearings and the effectiveness of social participation in these hearings? To achieve this goal, we studied public hearings held in 2014 in five regulatory agencies: ANAC, ANEEL, ANP, ANTT and ANATEL. We verified the acceptance of these contributions and how the agencies' managers conducted their own public hearings. The results of this research show the existence of a relationship between the effectiveness of social participation and the way the processes are handled by regulatory agencies. We did explanatory research in order to analyze the legislation and theoretical content about social participation in the public administration and the social participation tool called public hearing. We have addressed social participation as the interaction between state and society in the context of institutional structures. We hope this research will provide a theoretical contribution demonstrating how important the effectiveness of social participation is in the public hearings of the federal regulatory agencies in Brazil, seeking thereby to reaffirm and enhance the democratic values inherent in social participation.

**Keywords:** Social participation. Public Hearing. Regulatory Agencies. Direct Democracy.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ANA – Agência Nacional de Águas

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE – Agência Nacional do Cinema

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AP – Audiência Pública

CDES – Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social

CNS – Conselho Nacional de Saúde

CEB – Comunidade Eclesiais de Base

CUT – Central Única dos Trabalhadores

IP – Instituição Participativa

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OP – Orçamento Participativo

OSC – Organização da Sociedade Civil

PT – Partido dos Trabalhadores

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Comparativo entre democracia representativa e direta

Tabela 2: Definição e características da audiência pública

Tabela 3: Tipologia das IPs

Tabela 4: Constructo de efetividade

Tabela 5: Efetividade da participação social

Tabela 6: Potencial de efetividade das APs

Tabela 7: Resumo do Potencial de efetividade das APs

Tabela 8: Dimensões com maior relevância

Tabela 9: Análise estatística da participação social

Tabela 10: Correlação: Potencial efetividade x Participação Social

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Fórmula da efetividade da participação social

Figura 2: Contribuições na ANAC (Quantitativa)

Figura 3: Contribuições na ANAC (Percentual)

Figura 4: Contribuições na ANATEL (Quantitativa)

Figura 5: Contribuições na ANATEL (Percentual)

Figura 6: Contribuições na ANEEL (Quantitativa)

Figura 7: Contribuições na ANEEL (Percentual)

Figura 8: Contribuições na ANP (Quantitativa)

Figura 9: Contribuições na ANP (Percentual)

Figura 10: Contribuições na ANTT (Quantitativa)

Figura 11: Contribuições na ANTT (Percentual)

Figura 12: Efetividade da participação social

Figura 13: Potencial de efetividade das APs - Quantitativos

Figura 14: Potencial de efetividade das APs - Percentuais

Figura 15: Dimensões de análise mais relevantes

Figura 16: Análise de correlação: potencial efetividade das APs x participação Social

Figura 17: Análise de dispersão: potencial efetividade das APs x participação Social

## Sumário

### Conteúdo

1. INTRODUÇÃO .....	16
1.1. Contextualização .....	16
1.2. Objetivo .....	18
1.3. Delimitação do estudo .....	19
1.4. Relevância do estudo .....	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	24
2.1. Da Participação Social .....	24
2.1.1. Conceito de Participação Social .....	24
2.1.2. Importância da Participação Social .....	26
2.1.3. Efeitos da Participação Social .....	29
2.2. Democracia representativa x democracia direta .....	32
2.2.1. Democracia representativa .....	32
2.2.2. Democracia direta .....	38
2.2.3. Comparativo entre democracia representativa e direta .....	43
2.3. Da Participação Social no Brasil .....	45
2.3.1. Contexto .....	45
2.3.2. Participação Social na legislação brasileira .....	47
2.3.3. Instituições Participativas .....	53
2.3.3.1. Orçamento Participativo .....	54
2.3.3.2. Conselhos Gestores .....	57
2.3.3.3. Audiências Públicas .....	59
2.4. Efetividade da participação nas Audiências Públicas .....	67
3. METODOLOGIA .....	70
3.1. Tipo de pesquisa .....	70
3.2. Universo, amostra e seleção dos sujeitos .....	71
3.3. Coleta dos dados .....	72
3.4. Tratamento dos dados .....	73
3.5. Limitações do método .....	78
4. RESULTADO DA COLETA DOS DADOS .....	79
4.1. Dados da participação social nas audiências .....	79
4.2. Dados do potencial de efetividade das APs .....	81

5. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS .....	85
5.1. Análise da participação social nas audiências.....	85
5.2. Análise do potencial de efetividade das APs.....	95
5.3. Análise da correlação: Efetividade participação x Potencial efetividade das APs.....	101
6. CONCLUSÕES.....	105
7. SUGESTÃO PARA NOVAS PESQUISAS .....	111
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	112
9. APÊNDICE .....	118
9.1. Apêndice A – Dados coletados da efetividade da participação social .....	118
9.2. Apêndice B – Questionário aplicado – Potencial de efetividade das APs.....	120
9.3. Apêndice C – Potencial de efetividade das APs.....	123



# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. Contextualização

Ao longo da história vários autores acadêmicos citaram a participação social como instrumento essencial para a democracia e para a legitimação das ações do Estado. A Carta Magna Brasileira introduziu no país a partir de 1988 o direito de participação social aos cidadãos à medida que cita em seu artigo inaugural que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Um dos instrumentos utilizados para promover a participação social nas decisões do Governo é a audiência pública - AP.

Criadas no Brasil a partir da década de noventa, na esteira do pensamento neoliberal predominante no contexto internacional naquela época, as agências reguladoras passaram a utilizar as audiências públicas para inserir a participação social na formulação de suas normas e políticas setoriais. No Estado regulador que então se formava, conceitualmente, o Governo Executivo descentralizava a execução de determinadas políticas públicas setoriais, e em alguns casos até a sua formulação, para estas novas autarquias federais (MATTOS, 2004).

Abordando a “análise de impacto regulatório” como instrumento de melhoria da qualidade de regulação no contexto brasileiro, Alketa Peci (2011) menciona que no Brasil as agências reguladoras são formalmente vinculadas aos ministérios, que são os responsáveis pela formulação das políticas regulatórias. Com a consolidação das agências reguladoras, no decorrer dos anos, o “processo de formulação e implementação de políticas regulatórias” foi migrando para estes novos órgãos reguladores, devido principalmente à excelente qualificação técnica de seus servidores, o “conhecimento especializado desses órgãos” e o processo histórico de esvaziamento dos ministérios. Como consequência desta migração as agências passaram a concentrar “o poder de regulamentação, compreendido como o poder normativo de elaboração ou revisão de normas infrarregulatórias”. Estes fatos contribuíram para o questionamento do modelo regulatório adotado.

Segundo Paulo Mattos (2004, p. 313-320) este modelo de agência reguladora introduziu as consultas públicas e as audiências públicas como novos mecanismos para *accountability* das ações do Estado sobre o mercado regulado. Buscava-se garantir a legitimidade do conteúdo da regulação, uma vez que, teoricamente, todos os atores afetados pela edição ou alteração da norma regulatória teriam participado ou tido condições de participar da formulação do normativo em questão. O autor acrescenta que a legitimidade democrática das políticas setoriais executadas e/ou formuladas pelas agências reguladoras é fortalecida na medida em que deixam de prevalecer apenas os interesses do Governo Executivo e dos congressistas e estes, no novo modelo criado, não têm o poder de rever as decisões do órgão regulador. Mattos (2004, p. 313-320) mencionando o modelo de democracia procedimental formulado por Habermas afirma que participar “implica deliberação pública e a circulação de poder político para além das instituições que formam o sistema político – Legislativo, Executivo e Judiciário”. Este mesmo autor afirma ainda que a “esfera pública” e os principais atores da sociedade civil passaram a ser peças centrais no “modelo de análise da organização social”.

Neste contexto a presente pesquisa buscou verificar a efetividade da participação social nas audiências públicas realizadas nas Agências Reguladoras Federais no Brasil. Buscou-se achar uma correlação entre esta participação e a forma como os órgãos reguladores realizam suas audiências. Para isto analisamos os dados e informações disponíveis nos sites de cinco agências reguladoras, ANAC, ANEEL, ANP, ANTT e ANATEL, identificando as contribuições apresentadas no âmbito das audiências públicas, realizadas durante o ano de 2014, que efetivamente resultaram em alterações na versão final das normas que estavam sendo criadas ou alteradas. Para estudar e avaliar o tratamento dado pelas agências às audiências públicas utilizamos as dimensões de análise identificadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, no trabalho de pesquisa intitulado: “Potencial de efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal” (IPEA, 2013). Neste trabalho o citado tratamento dado pelas agências às audiências públicas, analisado à luz das dimensões propostas pelo IPEA, será chamado de “potencial de efetividade das audiências públicas”. Com estes dois grupos de informações coletados, traçamos uma possível correlação entre os mesmos. Os resultados de nossas análises apontam para a existência de uma correlação direta, indicando que quanto maior o atendimento das dimensões de análise pelas agências, maior será a efetividade da participação social.

O presente trabalho está dividido em nove capítulos, sendo o primeiro esta introdução, que apresenta a contextualização dos temas que serão abordados na pesquisa; o objetivo central da pesquisa; as delimitações impostas à pesquisa para atingirmos os objetivos propostos; e a relevância do presente trabalho. O segundo capítulo contém todo o referencial teórico utilizado, com a revisão bibliográfica dos temas mencionados, abordando a participação social; os contornos que envolvem a democracia representativa e a democracia direta; a participação social no contexto brasileiro, incluindo a participação social na legislação brasileira; as instituições participativas, citando diretamente o orçamento participativo, os conselhos e as audiências públicas; a efetividade da participação social nas audiências públicas. No terceiro capítulo apresentamos a metodologia que foi utilizada para atingirmos os objetivos deste trabalho. O quarto capítulo aborda o resultado da coleta de dados, tanto aqueles relativos à participação social nas audiências quanto aqueles referentes ao potencial de efetividade das audiências públicas. O quinto capítulo menciona a análise efetuada relativa aos dados coletados. No sexto capítulo oferecemos as conclusões que chegamos ao final do trabalho, considerando o resultado da pesquisa realizada. Já no sétimo apresentamos as sugestões para novas pesquisas. No oitavo apontamos as referências bibliográficas utilizadas na pesquisa. Por último colocamos nos Apêndices os trabalhos de pesquisa elaborados pelo autor desta pesquisa, contendo os dados coletados da participação social, o questionário aplicado aos gestores das agências reguladoras e os dados coletados do potencial de efetividade das audiências públicas.

## **1.2. Objetivo**

O objetivo principal deste trabalho foi verificar a efetividade da participação social nas audiências públicas realizadas nas Agências Reguladoras Federais no Brasil. Qual é o nível de aceitação das contribuições apresentadas pela sociedade para elaboração ou modificação das normas editadas pelos órgãos reguladores? Qual a relação entre o tratamento dado pelas agências às suas audiências públicas e a efetividade da participação social alcançada nestes certames?

Para atingir este objetivo estudamos as audiências públicas realizadas, durante o ano de 2014, em cinco Agências Reguladoras: ANAC, ANEEL, ANP, ANTT e ANATEL.

Verificamos o acatamento das contribuições apresentadas pela sociedade no âmbito destes certames, identificando as que efetivamente promoveram alguma mudança nas normas criadas ou alteradas pelos órgãos reguladores. Paralelamente analisamos a visão dos gestores destas agências sobre os processos inerentes às audiências públicas realizadas em suas respectivas instituições.

Neste cenário a pesquisa buscou alcançar um resultado que evidenciasse qual a relação existente entre a efetividade da participação social e a forma como os processos são tratados pelas Agências Reguladoras, buscando com isso reafirmar e aperfeiçoar os valores democráticos inerentes à participação social.

### **1.3. Delimitação do estudo**

Esta pesquisa foi aplicada no âmbito das agências reguladoras federais no Brasil, limitando-se ao estudo de cinco delas, a saber: ANAC, ANEEL, ANP, ANTT e ANATEL. Julgamos ter obtido um resultado representativo no que tange à realização das audiências públicas nestas Autarquias Federais, considerando que estas estão entre as maiores agências reguladoras em um total de dez hoje em atividade no Brasil.

A pesquisa ficou limitada no tempo às audiências públicas realizadas durante todo o ano de 2014 nas Autarquias acima selecionadas.

As cinco agências selecionadas, estão entre as maiores e mais consagradas agências reguladoras federais do país e possuíam informações disponibilizadas em seus sites oficiais que possibilitaram a coleta de dados e realização da pesquisa.

No que tange a seleção das cinco agências reguladoras excluídas da pesquisa julgamos importante registrar aqui os motivos pelos quais estas autarquias não foram consideradas, o que fazemos nos próximos parágrafos.

A Agência Nacional de Águas – ANA, em seu site: [www.ana.gov.br](http://www.ana.gov.br) apresenta apenas duas audiências públicas realizadas em 2014, a AP 001/2014 e a AP 002/2014. O site possui boa aparência e o assunto relacionado às audiências públicas foi rapidamente localizado, porém as informações sobre as audiências não estavam publicadas. A primeira possuía a

modalidade informada de “presencial”, recebeu cinquenta e duas contribuições, porém foi suspensa. A segunda informada como sendo “não presencial” teve vinte e nove contribuições das quais duas foram totalmente acatadas, dezenove foram parcialmente acatadas, cinco não foram acatadas e três foram descartadas por não serem aplicáveis ao objeto. Não constam outras informações sobre audiências públicas no site oficial da agência, relativas ao ano de 2014. Considerando a falta de informações disponíveis para consulta a ANA não foi incluída no presente estudo.

Na Agência Nacional do Cinema – ANCINE as informações sobre audiências públicas são facilmente localizadas no site oficial em [www.ancine.gov.br](http://www.ancine.gov.br). No período de 2014 o site informa que foram realizadas sete audiências. Os *links* para acessar três destas audiências se encontram com problemas técnicos, retornando com uma mensagem de erro após o acesso ao *link*. Duas audiências não possuem informação disponível e uma informa de forma parcial sobre o acatamento, sem individualização e justificativas para as contribuições. Apenas uma audiência possui informações sobre o acatamento das contribuições de forma transparente. Dada a ausência de informações disponíveis não incluímos esta agência na pesquisa.

A Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, no site oficial em [www.ans.gov.br](http://www.ans.gov.br), informa que realizou apenas duas audiências em 2014 e três em 2015. Os dados estão bem organizados, com disponibilização do áudio das audiências públicas e transcrição das mesmas. Porém não constam no site informações sobre o acatamento ou não acatamento das contribuições apresentadas pela sociedade, motivo pelo qual não incluímos a ANS na pesquisa.

O site da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ em [www.antaq.gov.br](http://www.antaq.gov.br), informa que realizou em 2014 apenas três audiências públicas. Com um acesso fácil às informações e de forma bem organizada a agência apresenta todos os documentos das audiências 05/2014, 06/2014 e 07/2014, inclusive com o áudio dos certames. Apenas a audiência 05/2014, com cento e vinte e uma contribuições, possui informações completas. As outras audiências não possuem informações sobre o tratamento dado às contribuições recebidas, nem as justificativas devidas. Por estes motivos não incluímos a ANTAQ em nossa pesquisa.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA informa em seu site oficial em [www.anvisa.gov.br](http://www.anvisa.gov.br) que realizou duas audiências públicas em 2014. Os dados são bem organizados e de fácil acesso, com disponibilização do áudio dos certames e transcrição do

mesmo. A audiência 05/2013 realizada em 23/01/2014 teve quinhentas e quarenta e sete sugestões não acatadas, quarenta e cinco acatadas e cinquenta desconsideradas. A audiência 01/2013 realizada em 11/02/2014 não possui informações sobre os resultados da participação. Esta falta de informações levou-nos a excluir a ANVISA da pesquisa.

Registraremos abaixo os motivos para a inclusão das agências reguladoras selecionadas nesta pesquisa e nossa breve análise sobre os sites oficiais de cada uma.

Na Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC os dados foram coletados no site [www.anac.gov.br](http://www.anac.gov.br). As informações sobre as audiências estavam expostas no site de forma simples, de fácil localização e acesso. A organização dos dados no site facilitou a pesquisa. Das vinte e uma audiências públicas realizadas no ano de 2014 verificamos que apenas uma delas não continha informações sobre a análise de acatamento das contribuições recebidas.

Na Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL acessamos o site em [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br). O site é bem organizado e de fácil acesso. As informações disponibilizadas nem sempre continham todos os dados sobre as contribuições apresentadas pela sociedade, mas foi possível coletar informações para a pesquisa. Das setenta e quatro contribuições apresentadas dezenove delas não continham informações sobre acatamento. Fugindo do rito tradicional a ANEEL realiza um certame que chama de “intercâmbio documental”. Tal inovação dispensa o momento presencial do certame e utiliza apenas a troca de informações pela internet.

Na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP visitamos o site [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br). O site é bem organizado e as informações sobre audiências públicas foram localizadas com facilidade. A navegação não é muito amigável e quase todos os links levam a abertura de arquivos sem guardar nenhum tipo de padronização. Destacamos o número de vinte e três audiências públicas sem informações sobre o acatamento das contribuições dentre as trinta e uma audiências de 2014.

Na Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT consultamos o site [www.antt.gov.br](http://www.antt.gov.br). Houve certa dificuldade para descobrir onde as informações sobre audiências públicas estavam localizadas. Depois de algumas tentativas conseguimos achar os dados. Os links de acesso são padronizados conduzindo o visitante para arquivos dispostos em formato da Adobe com extensão “.pdf”. Das dezessete audiências públicas realizadas sete não continham informações sobre acatamento das contribuições apresentadas pela sociedade.

Na Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL o link para acessar as consultas públicas no site oficial em [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br) é de fácil localização. Este link nos remete para um sistema em outra página chamado de SACP – Sistema de Consultas Públicas. A partir deste ponto a navegação fica mais difícil, porém as informações continuam bem dispostas, de maneira organizada, inclusive em vários formatos diferentes, como em “Word”, “Excel” e em “pdf”. No entanto a agência apresenta um caso atípico. A autarquia possui um foco apenas nas consultas públicas. Em resposta aos nossos questionamentos sobre a ausência de informações sobre audiências públicas em seu site oficial, o órgão regulador oficialmente respondeu, atendimento eletrônico nº 1605769-2016, que: “Especificamente com relação ao recebimento de contribuições para eventual proposta regulamentar essas são formalizadas por meio de Consulta Pública. Logo, não existem informações referentes às contribuições recebidas/acatadas/não acatadas, em decorrência de audiências públicas”. Todas as contribuições são registradas apenas nas consultas públicas. Ainda assim, nos deparamos com muitas consultas públicas sem informações sobre o acatamento de contribuições disponíveis no site oficial. Considerando esta resposta de esclarecimento de como a ANATEL trata da participação social, bem como pela importância da agência no contexto nacional, julgamos conveniente incluir os certames públicos deste órgão regulador, mesmo às vezes não presenciais, em nossa pesquisa.

#### **1.4. Relevância do estudo**

A contribuição teórica a ser alcançada por esta pesquisa é de relevante importância para as agências reguladoras federais no Brasil, considerando-se que, ao identificarmos a relação existente entre o tratamento dado pelas agências às suas audiências públicas (potencial de efetividade das APs) e a efetividade da participação social alcançada nestes certames, apresentamos um retrato do que acontece atualmente nas audiências públicas, chamamos a atenção dos gestores públicos e profissionais da área acadêmica para a necessidade de se buscar novos caminhos e elementos que propiciem o aumento da efetividade da participação social nas Autarquias em análise, bem como em outros órgãos federais no País.

Com efeito, ao demonstrar qual a relação existente entre o tratamento dado pelas agências às suas audiências públicas e a efetividade da participação social alcançada nestes



certames, esta pesquisa abre caminho para que novos estudos e dimensões de análise possam ser identificados e utilizados na elaboração ou revisão de normas, regulações e regulamentos prevendo a obrigatoriedade dos gestores públicos de realizarem certames públicos, abertos à participação de toda a sociedade, sempre que estes novos regramentos afetassem direitos da sociedade.

Espera-se também que esta pesquisa, ao identificar a citada relação, possa contribuir com o aumento da efetividade da participação social nas audiências públicas no médio e no longo prazo.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo apresentaremos as principais referências teóricas utilizadas para elaboração deste trabalho. Inicialmente falaremos sobre a participação social, um dos temas centrais da nossa pesquisa, abordando seus conceitos, sua importância e os efeitos gerados por essa participação. Em seguida apresentaremos as principais definições e características da democracia representativa e da democracia direta, bem como um comparativo entre estes dois formatos, buscando com isso abrir espaço para a discussão em torno de aproximar as audiências públicas para uma esfera mais deliberativa e com maior interação entre os atores deste importante instrumento de participação social. No subitem seguinte falaremos sobre a participação social no Brasil fazendo uma breve abordagem do contexto geral, apresentando a participação social no arcabouço da legislação brasileira, destacando a publicação recente de um decreto presidencial que busca implantar um novo regramento legal sobre o tema. Na sequência falaremos sobre o conceito ampliado das instituições participativas, com suas principais características, atributos e conceitos, abordando em específico os orçamentos participativos, os conselhos e o nosso foco: as audiências públicas. No último subitem vamos abordar a efetividade da participação social nas APs.

### **2.1. Da Participação Social**

#### **2.1.1. Conceito de Participação Social**

Ao longo de nossa pesquisa vamos abordar a participação social, que vem a ser um dos temas centrais aqui propostos, motivo pelo qual se torna imperativo apresentarmos as definições teóricas acerca do termo “participação social”, o que faremos neste subitem.

Citando T.H. Marshall e Claus Offe, no contexto da democracia e cidadania, Nobre (2004, p. 21-37) lembra que a criação e expansão dos direitos dos cidadãos na sociedade moderna, como a garantia de direitos civis, direitos políticos e direitos sociais, somados ao

estabelecimento de uma cultura política democrática, formaram os alicerces do arranjo político e social do pós-guerra denominado Welfare State. Segundo este autor a crise do Welfare State e o crescimento dos movimentos sociais propiciaram uma mudança das relações entre o Estado e a sociedade, sendo uma delas a formulação de um novo modelo de cidadania, onde “é preciso influir na própria lógica de decisão estatal, ampliando mecanismos de participação e decisão nas diversas instâncias de deliberação e de decisão do Estado”.

Esta nova relação entre o Estado e a sociedade com a participação dos cidadãos nas decisões e deliberações da esfera pública é abordada neste trabalho assumindo que “a participação trata da relação entre Estado e sociedade civil, corporificada em estruturas institucionais que permitem interação entre agentes governamentais e usuários, individualmente ou como membros de organizações da sociedade civil” (FLEURY e KABAD, 2014).

Estas autoras acrescentam que

(...) a participação é vista como uma ampliação da esfera pública, caracterizando-se não apenas pela institucionalização, como também pela inclusividade (quantidade de pessoas reconhecidas como partícipes), e pela efetividade (inserção e inclusão dos interesses de quem está participando), direcionadas de forma eficaz, no sentido que os objetivos da política sejam alcançados. (...). Assim, em graus variados, estabelece-se um fluxo de informações que permite canalizar demandas sociais para a agenda governamental ao mesmo tempo em que socializa conhecimentos técnicos sobre o funcionamento estatal para a cidadania e, assim, permite gerar condições de maior estabilidade e legitimidade no exercício do poder político.

Neste contexto de novas demandas sociais e mudança dos paradigmas relacionados à participação dos cidadãos nas decisões governamentais, Adrián Lavalle (2011), argumenta que este é um tema complexo, afirmando que a participação social possui múltiplos sentidos práticos, teóricos e institucionais, o que torna seu conceito bastante diversificado e fugidio. Não somente seu conceito, mas também os efeitos da participação se revestem de grande complexidade e defini-los não é uma tarefa simples. De fato, não existem sequer “consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por

seus efeitos”. Afinal, ponderar o valor da participação pela sua utilidade equivale a desvalorizá-la ou torná-la secundária em relação ao efeito almejado.

Mesmo considerando a participação social um tema complexo e multifacetado, com várias dimensões possíveis sobre seus conceitos e análises, podemos defini-la como sendo ao mesmo tempo: i) Categoria nativa da prática política de atores sociais; ii) categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores; e iii) procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais (LAVALLE, 2011).

Outra definição apresentada por Adrián Lavalle (2011) citando a importância da teologia da libertação para a emancipação popular e restauração da democracia, afirma que

“participar” significava apostar na agência das camadas populares, ou, conforme os termos da época, tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, porta-voz dos seus próprios interesses. A participação aparece, assim, como o aríete contra a injustiça social, como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares (LAVALLE, 2011).

No que tange aos critérios conceituais vale mencionar que a participação pode ser definida como tendo um valor em si mesma, ou ainda “uma causa de efeitos desejáveis e, nesse caso, quais os efeitos e como aferi-los, não é uma questão trivial” (LAVALLE, 2011).

### **2.1.2. Importância da Participação Social**

Entender a importância da participação social é fundamental para atestarmos os resultados alcançados nesta pesquisa. A busca por maior e melhor participação social, em sua amplitude geral e especificamente no contexto da edição ou alteração das normas editadas pelas agências reguladoras tratadas neste trabalho, é desejável para o aperfeiçoamento democrático e para a legitimidade dos atos praticados pela Administração Pública. Assim,

passamos neste subitem a abordar os aspectos relacionados à importância da participação social.

A ideia central deste raciocínio, no que concerne a importância da participação social, é a suposição de que pessoas e grupos mais conscientes da força comunitária possuem maior potencial de influenciar o processo decisório e buscar o atendimento de suas demandas coletivas e seus objetivos compartilhados. Podemos afirmar que o capital social tem significativa influência sobre os níveis de participação social dos cidadãos. Existe, assim, uma correlação direta entre os níveis disponíveis de capital social e o protagonismo dos cidadãos na arena política (BAQUERO, 2009, p.142).

Segundo Thiry-Cherques (2006), em sua análise sobre a obra de Pierre Bourdieu, podemos entender “capitais” como sendo os interesses postos em jogo, no sentido dos bens econômicos, mas também do conjunto de bens culturais, sociais e simbólicos. O mesmo autor conceitua “capital social” como sendo “correspondente ao conjunto de acessos sociais, que compreende o relacionamento e a rede de contatos”.

Abordando a questão do “capital social” no contexto da participação dos cidadãos nas decisões e escolhas no direcionamento e execução das políticas públicas inerentes aos processos democráticos, verificamos que o acúmulo de capital social por uma comunidade é imprescindível para se atingir participação social e legitimidade, e nesta linha de pensamento podemos inferir que

Grande parte da literatura sobre progresso democrático considera que a existência de um eleitorado bem informado é condição *sine qua non* para o fortalecimento do sistema político. Igualmente, é argumentado que a participação política está no âmago da teoria democrática e que, sem esse envolvimento cidadão, a democracia enfrenta problemas de legitimidade e eficiência. A promoção de valores democráticos, portanto, também dependeria do grau de intensidade do envolvimento político popular. A ausência de participação popular, portanto, estaria provocando o debilitamento dos princípios democráticos e da cidadania. (BAQUERO, 2009, p.142).

Em suas considerações sobre os sistemas representativos Pateman (1992, p.41-51) cita alguns aspectos fundamentais da participação social democrática que contribuem para

demonstrar sua importância, como por exemplo: a possibilidade das decisões coletivas serem aceitas com maior facilidade pelos indivíduos, considerando que estes tomaram parte do processo de decisão; e que a participação produziria maior integração social, na medida em que geraria um sentimento de pertencimento de cada cidadão isolado à sua comunidade ou grupo organizado.

A respeito da importância da participação social, verificamos no relatório produzido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, algumas importantes recomendações que abaixo transcrevemos:

Uma abordagem governamental que leva em conta a ligação entre estruturas institucionais e o desenvolvimento econômico pode contribuir na realização de metas sociais e econômicas, enquanto se responde a prioridades de políticas públicas. Enquanto o Brasil se confronta com o desafio de melhorias na inclusão social, a participação social mais ampla pode também contribuir para lidar com os desafios da reforma de serviços públicos num país tão grande e diverso (OCDE, 2008, p. 332).

Podemos considerar ainda, analisando outro aspecto desta importância, que a melhoria dos índices de qualidade de vida poderia ser obtida com uma participação popular que reconhecesse a necessidade de compartilhar o poder. Esta participação poderia contribuir para a formação de cidadãos mais ativos, que poderiam auxiliar na solução dos problemas complexos de nossa sociedade e na elaboração e execução de políticas públicas de interesse coletivo (EVANS, 2013, p.105).

A participação social possui também um importante papel na legitimação do processo decisório, como nos mostra Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva (1996), quando afirma que

A participação dos privados no procedimento, ao permitir a ponderação pelas autoridades administrativas dos interesses de que são portadores, não só se traduz numa melhoria de qualidade das decisões administrativas, possibilitando à Administração uma mais correta configuração dos problemas e das diferentes perspectivas possíveis da sua resolução, como também torna as decisões administrativas mais facilmente aceitas pelos seus destinatários.

Assim, podemos inferir que o principal mecanismo de legitimação democrática da Administração Pública é o da participação popular dos titulares de interesses individuais, coletivos e difusos, nos processos e atos normativos que venham a afetar os seus interesses, por meio de Audiências e Consultas Públicas. Nada mais justo do que inserir estes diversos titulares na formulação das decisões que afetarão seus direitos e obrigações, conferindo-lhes a oportunidade de manifestação perante a Administração. Esta participação contribui diretamente para o controle da legalidade e da efetividade dos atos administrativos, uma vez que os participantes colaboram com novo foco para que se possam tomar decisões mais equânimes e eficientes. (ARAGÃO, 2006).

### **2.1.3. Efeitos da Participação Social**

Os efeitos da participação podem ser avaliados considerando-se a participação social como tendo um valor em si mesmo, ou como tendo valor em função de seus efeitos, relativo à sua utilidade. Assim,

Algo, a participação neste caso, pode ser considerado desejável como um valor em si ou em função dos seus efeitos, quer dizer, pela sua capacidade de ser útil para a produção de consequências julgadas valiosas. Se aquilo que é apreciado são as consequências, esse “algo” é valorizado pela sua utilidade, ou seja, é um meio para a produção de efeitos. Se, de outro lado, esse algo é desejável em si, é reputado valioso à margem de considerações a respeito da sua utilidade, sejam quais forem suas consequências (LAVALLE, 2011).

Quando avaliamos a participação pelo prisma de ter um valor em si mesma, ela aparece como corolário de “dois valores fundamentais da democracia: autodeterminação e inclusão”. Como autodeterminação ela é entendida como autonomia individual na esfera privada ou como autodeterminação do corpo político na esfera pública. Já a inclusão, ou princípio “plebeista”, sempre esteve associado à esfera da democracia, em nítida oposição “ao governo dos poucos e à monarquia” (LAVALLE, 2011).



Segundo Adrián Lavallo (2011), “os efeitos imputados à participação são variados, todavia, passíveis de exposição e ordenação sintética em três conjuntos”. Segundo este autor, podemos dividir estes efeitos em três instâncias distintas, quais sejam:

1 - Em primeira instância, supõem-se efeitos de socialização e psicológicos diversos sobre os participantes. A participação como escola da cidadania, capaz de cultivar o civismo e de elevar o egoísmo à compreensão do bem público, é uma tese clássica. Incrementos na autoconfiança ou na autopercepção do senso de eficácia do cidadão é outro efeito de índole psicológica associado à participação.

2 - Em segundo lugar, atribuem-se à participação efeitos agregados em maior ou menor medida intencionais – ou por oposição a subefeitos e efeitos não intencionais. A participação geraria efeitos distributivos quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades do gasto público. Também costuma ser associada à racionalização e à eficiência das próprias políticas sujeitas ao controle social.

3 - Por fim, argumenta-se que a participação traz consigo efeitos agregados indiretos ou não intencionais: externalidades positivas capazes de gerar um bem público, diferentes, nesse sentido, dos efeitos de socialização e psicológicos de índole individual. A formulação contemporânea mais conhecida conceitua esses efeitos em termos de capital social, entendido como bem coletivo, subproduto da participação orientada a determinados propósitos coletivos particulares.

Assim, a participação teria um efeito positivo sobre o capital social, aumentando a confiança entre os indivíduos em uma comunidade e proporcionaria incentivos para a colaboração e cooperação entre indivíduos e grupos, na busca por respostas coletivas aos problemas comuns da população. Desta maneira também a participação favoreceria a sociedade civil como um todo e, mesmo que indiretamente, “estimularia o bom governo” (LAVALLE, 2011).

Neste contexto da participação social, a literatura aponta para a importância da identificação dos interesses postulados pelos indivíduos ou grupos inseridos nas arenas participativas. Identificar quais são dos grupos de interesse representados e os excluídos na esfera da participação social é de relevante importância para os resultados a serem alcançados. Quais são os interesses defendidos pelos indivíduos ou grupos que participam destes

processos? Eliana Labra (1993) abordando a questão da representação na esfera pública, em específico na composição dos conselhos na área de saúde, manifesta suas inquietações apresentando os seguintes questionamentos:

(...) quem representa o que e a quem? Quem representa os difusos interesses dos usuários? Quais são os incentivos que estes teriam para participar da ação coletiva inerente à representação organizada? Os usuários, enfim, constituem uma coletividade ou, em termos sócio-políticos, um grupo de interesse? (LABRA, 1993, p. 209)

Um ponto importante a ser destacado, segundo vasta literatura, diz respeito à exclusão de parte da sociedade dos processos participativos. A exclusão social está enraizada na estrutura e na cultura dos países da América Latina e sua existência prejudica sobretudo o interesse público da participação social. Sonia Fleury (2007) analisando “os desafios para as políticas públicas relativas à temática da pobreza, desigualdades sociais e saúde”, afirma que

(...) a exclusão social – condição que sempre existiu e com a qual a sociedade latino-americana pôde conviver como natural - aparece como questão social, isto é, problemática que demanda como resposta seu equacionamento por parte do governo e da sociedade. Isto porque é a exclusão, e não a pobreza, que questiona e ameaça a organização social, a autoridade política e o projeto econômico (FLEURY, 2007).

Assim, para incrementar as chances de atingir seus efeitos desejáveis, os arranjos de participação social devem prezar pela inclusão social, contribuindo para a “constituição das dimensões nacional, republicana e democrática”, imputando maior legitimidade ao exercício do poder e ampliando a esfera pública. “A exclusão implica a construção de uma normatividade que separa os indivíduos, impedindo sua participação na esfera pública” (FLEURY, 2007).

## **2.2. Democracia representativa x democracia direta**

As diferenças existentes entre a democracia representativa e a democracia direta são largamente divulgadas na literatura. Em nosso trabalho exploramos esta dicotomia buscando um caminho teórico que sirva de comparativo para o formato atual das Instituições Participativas - IPs, em específico das audiências públicas. Assim, neste subitem, vamos abordar a democracia representativa, a democracia direta e finalmente evidenciar as principais diferenças entre os dois enfoques, comparando-os com os formatos atuais das IPs no Brasil.

### **2.2.1. Democracia representativa**

A democracia representativa concretiza a visão de Schumpeter de definir a democracia como método, em um acordo institucional para que os indivíduos cheguem às decisões por meio da “luta competitiva pelos votos da população”, onde uma minoria eleita tomaria as decisões em nome da maioria da população. No modelo proposto por Schumpeter o atendimento dos anseios individuais da população é expresso por meio do voto, dentro das opções propostas pelos partidos políticos, autorizando desta forma o “exercício do poder de forma legítima”. “As regras da democracia dizem respeito a como se deve chegar às decisões, mas não ao conteúdo destas decisões”. São priorizados os aspectos metodológicos em detrimento da participação direta dos cidadãos. (FLEURY, 2006).

Segundo Bobbio (1986, p. 44) podemos conceituar “democracia representativa” como aquela onde as deliberações que afetam uma coletividade são tomadas “por pessoas eleitas para esta finalidade” e não diretamente por aqueles que dela fazem parte.

Falando sobre a representação política, Bobbio (1986, p. 47) acrescenta que na maioria dos Estados que governam sob o sistema representativo, a característica da democracia representativa é relativa ao “quem”, ou seja, o representante deve ser um “fiduciário e não um delegado”; e diz respeito ao “que coisa”, onde o fiduciário tem obrigação de representar os interesses coletivos gerais e não o interesse particular de cada eleitor. O autor complementa afirmando que: “(...) exatamente porque são representados os interesses gerais e não os

interesses particulares dos eleitores, nela vigora o princípio da proibição de mandato imperativo”.

Este mesmo autor ao analisar o termo “representação” no contexto de sistemas representativos afirma que

As democracias representativas que conhecemos são democracias nas quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: *a)* na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; *b)* não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria (BOBBIO, 1986, p. 47).

A democracia, segundo a teoria democrática liberal, pressupõe a existência de sistemas políticos de caráter representativo. A participação de todos afetaria a estabilidade dos sistemas políticos, sendo importante que uma pequena parte represente a maioria e promova a estabilidade do sistema (PATEMAN, 1992, p. 138-9).

Dentro da mencionada teoria democrática liberal, onde a participação de todos os indivíduos se traduziria em caos e o caminho para a participação da sociedade no governo seria o sistema representativo, a democracia teria as seguintes características (PATEMAN, 1992, p. 24-7):

- Seria vinculada a um método político de competição entre os líderes (elite), pelos votos dos indivíduos, em eleições livres e periódicas;
- Somente por meio do procedimento eleitoral é que a maioria poderia exercer o controle sobre os representantes eleitos, ou seja, não os/as reconduzindo ao mandato político;
- A igualdade política seria vinculada ao direito de todos ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes;
- O nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário, a fim de manter o método democrático (máquina eleitoral) funcionando.

Citando ainda os aspectos fundamentais da participação social democrática, Pateman (1992, p. 41-51) afirma que as qualidades necessárias para que os indivíduos sejam “capazes de participar efetivamente do governo de um Estado nacional” devem ser estabelecidas e criadas em nível local, “por meio da democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos”.

Referindo-se também à análise dos formatos participativos no “âmbito dos governos locais” Fernando Tenório afirma que

Arranjos institucionais que promovam a participação cidadã têm sido a tônica tanto de estudos acadêmicos como de práticas governamentais. Ou seja, a consciência cidadã está demandando um Estado republicano com constante controle social, e não apenas uma delegação periódica aos poderes públicos eleitos por meio do voto. Esferas públicas e/ou arranjos institucionais são necessários para a concretização dos anseios da sociedade, e não apenas daqueles advindos de espaços privilegiados dos poderes públicos (Legislativo ou Judiciário) de governos – federal, estadual e municipal – ou de enclaves específicos da sociedade civil, como é o caso das corporações empresariais privadas ou, ainda, de grupos agremiados em torno de particularidades institucionais, como clubes e afins. A participação cidadã implica o envolvimento de todos os afetados por políticas públicas ou ações que objetivem o desenvolvimento de territórios (TENÓRIO, 2012, p. 13).

A participação social plena, com toda a população opinando, isto é, cada indivíduo participando ativamente de todos os processos da esfera pública que poderiam em tese afetar seus direitos de cidadão, seria algo utópico se considerarmos a complexidade, as estruturas e o universo global no qual estamos inseridos, neste contexto Bobbio afirma que

É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade (BOBBIO, 1986, p. 42).

A participação social dos cidadãos simplesmente pela via tradicional de representatividade, obrigatória no caso brasileiro, no que tange ao voto direto em seus representantes, não seria suficiente para a garantia dos interesses coletivos, pois

Além da escolha de um grupo minoritário para representar a maioria da sociedade, seria necessário uma participação social que interferisse nos processos de atuação do Estado, buscando garantir os interesses da coletividade, diretamente pelos cidadãos ou por grupos sociais devidamente legitimados a agir em nome do coletivo (GRAU, p.151).

Uma das teorias que criticam o sistema representativo é apresentada nas análises de Habermas sobre a “livre comunicação entre sujeitos racionais como uma condição para a deliberação democrática”. Segundo este filósofo alemão os processos decisórios nos sistemas representativos resultam na agregação de opiniões, “que refletem os interesses de grupos organizados”, não refletindo o pensamento da maioria (ALONSO e COSTA, 2004, p.292).

Alonso e Costa (2004, p.293) continuando a análise desta crítica ao sistema representativo afirmam que o problema não está no espaço dedicado à tomada de decisão, antes, porém, nas distorções que se apresentam nos “procedimentos decisórios dessas instituições”. Segundo os autores este argumento se desdobra em duas questões: *a)* A legitimidade dos sistemas representativos baseia-se na autoridade que os “cidadãos delegam a representantes para deliberar e decidir por eles”. Assim, haveria uma tendência dos governos representativos de não representar adequadamente as categorias sociais minoritárias, mais carentes e marginalizadas, “como as mulheres e as minorias étnicas”. *b)* A “liberdade de organização e de expressão” tende a “favorecer os interesses de grupos sociais mais organizados e poderosos”, espelhando deste modo, todas “as desigualdades da sociedade civil para o domínio político”.

Ao comentar as críticas de Hirst à democracia representativa, dentro do contexto da análise da criação do Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, Sonia Fleury (2006) menciona que, de acordo com o autor, “a ausência de mecanismos que assegurem a prestação de contas, a influência e a possibilidade de participação da população”, limitaram este formato de democracia. O corporativismo seria a “representação funcional”

daqueles que não são “políticos profissionais” e da “democratização da influência informal”, introduzindo no campo político os grupos tradicionalmente excluídos. Ainda se referindo à Hirst, Sonia Fleury (2006) afirma que “sua proposta é uma combinação virtuosa, baseada na diferenciação funcional entre a democracia representativa e os mecanismos corporativos de representação dos interesses.”:

Assim, não precisamos de dispositivos sociais fixos para ter uma representação corporativa efetiva. Isto só ocorreria se atribuíssemos ao corporativismo as mesmas tarefas da democracia representativa e, portanto, procurássemos criar uma câmara ou assembleia corporativa formal e dotada de verdadeira “representatividade” social. O corporativismo deveria complementar a democracia representativa, não suplantá-la. Suas funções são muito diferentes: os fóruns corporativos servem para facilitar a consulta (e com isto a comunicação) e a coordenação (e com isto a negociação) entre interesses sociais e órgãos públicos. Servem como canais para a influência recíproca de organismos governantes e governados. Isto propiciaria à influência governada e aos governantes os meios para orquestrar efetivamente a política, minimizando ao mesmo tempo a coerção (HIRST, 1992:22 *apud* FLEURY, 2006).

Segundo Sonia Fleury (2006) o “modelo hegemônico da democracia representativa” foi submetido a novas “formas coletivas de concertação”. Tanto os países que vivenciaram a “social democracia” quanto àqueles que passaram por grandes transições democráticas, buscaram novos formatos institucionais “para transacionar os conflitos entre os interesses sociais organizados”.

A democracia representativa e por que não dizer a própria democracia repousa em meio a diversos problemas. “O fato de que todos possam votar não garante, em si, uma vitória popular, nem que a forma de governo produzida por eleições seja realmente do interesse do povo”. Existem muitas formas de se manipular e “canalizar” consensos, fazendo com que tudo caminhe na direção que interessa aos que estão no poder. O fascismo, o nazismo e outros regimes totalitários apostavam na almejada representação do povo, favoreceram “o grupo indistinto da maioria – quase todos -, mas sacrificaram a liberdade individual” (BAUMAN, 2016).



Em meio aos seus questionamentos sobre o que chama de “excesso de democracia”, Zygmunt Bauman (2016, p. 153-162) recorre à obra de Jean-Jacques Rousseau para abordar os limites da democracia representativa, afirmando que a democracia original em seu sentido estrito, ou seja, “governo do povo” não existe e nunca existirá, pois é “contra a ordem natural que a maioria governe e a minoria seja governada”. Rousseau afirmava que “a soberania não pode ser representada, pela mesma razão pela qual não pode ser transferida”. Ele afirma ainda que a soberania do povo é a vontade geral e esta não pode ser representada e complementa seu raciocínio afirmando que “os membros eleitos do povo não são seus representantes, portanto, nem podem ser, mas são apenas seus agentes; eles não podem tomar decisões definitivas. Toda lei que o povo em pessoa não ratificou é vazia; não é lei”. Hoje democracia possui um significado mais abstrato e amplo, “algo que abrange liberdade, solidariedade, igualdade, respeito e observância do direito dos outros”. Podemos assim separar nitidamente o significado da democracia original do “governo do povo (prevalência da maioria)” de seu significado mais atual, qual seja: “liberdade, igualdade e respeito às minorias”. A renúncia ao sentido puramente etimológico de democracia preconizado por Alexis Tocqueville direciona a democracia a um “significado mais amplo, de natureza social, indicando antes uma ideia de igualdade e uma tendência à extensão generalizada de um conjunto de direitos e deveres: igualdade de direitos diante do Estado e tratamento igual perante a lei”.

A crise da democracia representativa é abordada por vários autores, indicando a necessidade de novas soluções, como por exemplo, a criação e institucionalização de novos modelos democráticos ou, como abordado por Sonia Fleury (2006): “formas coletivas de concertação”. Essa proposta de novos modelos democráticos é apresentada no subitem seguinte (democracia direta deliberativa) e guarda o direcionamento que damos em nossa pesquisa às novas formas de “concertação”, materializadas no conceito ampliado de Leonardo Avritzer de instituições participativas.

### 2.2.2. Democracia direta

Em nossa pesquisa vamos falar sobre a democracia direta com um foco específico na democracia deliberativa, que vem a ser um de seus formatos amplamente estudado por vários autores e que se posiciona na mesma linha de abordagem que buscamos dar ao tratamento dado às APs pelas instituições participativas estudadas neste trabalho. Vamos fazer esta abordagem seguindo a proposta de Joshua Cohen (2005, p. 342), que de um modo generalista, afirma que podemos entender democracia deliberativa como uma forma de “associação cujos assuntos são regidos pela deliberação pública de seus membros”.

No que tange a democracia direta, podemos afirmar que uma de suas principais características é ser exercida pelos cidadãos sem intermediários, sendo obrigatório que

Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário (BOBBIO, 1986, p.51).

Em seus estudos sobre os mecanismos deliberativos em questões ambientais, os autores Holmes e Scoones mapearam um grande número de modelos, à luz dos “processos deliberativos de inclusão”, nos anos oitenta e noventa. Da análise dos processos de vários países ao redor do mundo chegaram à conclusão que todos os processos deliberativos buscavam “atingir quatro objetivos básicos” (ALONSO e COSTA, 2004, p. 296):

- 1) Produção de informação para subsidiar o processo de decisão governamental;
- 2) Consultas das partes interessadas em políticas propostas pelos agentes do governo;
- 3) Monitoração e supervisão das políticas implementadas pelo poder público;
- 4) Decisão sobre que políticas devem ser implementadas pelo poder público ou organizações não governamentais ou comunitárias. (ALONSO e COSTA, 2004, p. 296).

Alonso e Costa (2004, p. 296) ainda enfatizam que somente o último objetivo atende aos critérios da democracia deliberativa. Na prática os mecanismos de participação não conseguem satisfazer todas estas expectativas.

Sonia Fleury (2012), analisando a participação cidadã e a governança no Brasil, menciona a existência de três modelos institucionais de participação democrática presentes na história política brasileira: “a representação territorial, o corporativismo estatal e a participação social”. Para esta autora (FLEURY, 2003) o sistema territorial e a competição eleitoral “são imprescindíveis para garantir a pluralidade e a representação democrática”, mas sozinhos são insuficientes, devido à “distribuição desigual de recursos e dos mecanismos de exclusão social”. Para Sonia Fleury (2003) a combinação do sistema territorial com a representação corporativa poderia reduzir e combater as disfunções do sistema representativo. A autora complementa afirmando que

(...) a democratização da esfera pública deve ter em conta aspectos cruciais, como a participação cidadã nas decisões coletivas que afetam a comunidade política, resguardada por um corpo de regras reconhecidas e, mais que aceitas, coletivamente construídas, em relação à representação dos interesses e à negociação dos conflitos (FLEURY, 2002, p.13).

Dentro do conceito de democracia direta aparece este novo formato citado por vários autores como: democracia deliberativa. A perda da legitimidade das instituições democráticas em todo o mundo, externadas pelo enfraquecimento dos partidos políticos e dos parlamentos, aliado a complexidade cada vez maior da sociedade civil e a “redução do poder dos Estados nacionais”, têm aumentado a demanda “por uma nova e radical institucionalidade democrática” que propicie o “direito à participação como parte da condição de cidadania”. Vários autores mencionam as transformações culturais representadas pela atuação dos movimentos sociais nos questionamentos sobre a capacidade da democracia representativa efetivamente representar a diversidade sociocultural da sociedade atual. “Existe uma busca pela inovação social e inovação institucional que permitiria a construção de uma nova institucionalidade para a democracia”. A democracia passaria assim a trabalhar com a construção de identidades coletivas, redefinindo os vínculos sociais e incluindo no cenário

político a participação de novos atores e novas propostas coletivas. “Este modelo de funcionamento atende aos requisitos que a teoria democrática contemporânea identifica como o modelo de Democracia Deliberativa” (FLEURY, 2006).

Buscando uma relação entre a democracia direta, em especial sua forma deliberativa, com os formatos de governança existentes, identificamos uma ligação com o conceito de governança participativa. Entendendo governança como sendo um “processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições ou de redes empresariais para alcançar objetivos discutidos e definidos coletivamente” (CANÇADO, SAUSEN e VILLELA, 2013), podemos entender governança participativa como sendo

A administração dialógica em que os interessados em um problema compartilham suas ideias, apresentam suas dificuldades e seus pontos de vista sobre o objeto em discussão. Conjuntamente procuram encontrar soluções que visem o bem comum (...). Logo, ao praticar a gestão social, a governança deve ser complexa e prospectiva, formando assim circuitos virtuosos entre empresas, instituições locais, sociedade e meio ambiente (CANÇADO, SAUSEN e VILLELA, 2013, p. 23-24).

Segundo Cançado, Sausen e Villela (2013), em sua análise deste tipo de governança no contexto do desenvolvimento local, a governança participativa “visa fomentar em seu potencial o desenvolvimento local”, “dependendo para isso da criação de espaços propositivos e dialógicos na tomada de decisões”. Citando Tenório estes autores afirmam que a definição de governança destaca o papel da cidadania.

A terminologia contemporânea (...) reflete essas mudanças e começa a conotar conceitos como governança, que enfatiza o papel dos cidadãos – individuais ou organizados de formas associativas – no processo político, partindo da identificação dos problemas, a formulação, instituição e avaliação dos resultados. A aproximação da governança com a democracia traz alguns problemas de legitimidade ou de pluralismo e enfatiza a necessidade de gerenciar o setor público de modo transparente, participativo, criativo e responsável (TENÓRIO, 2007:19 *apud* CANÇADO, SAUSEN e VILLELA, 2013, p. 24).

Acreditamos que a visão sobre governança participativa, no contexto da democracia direta, colabora para o aperfeiçoamento da participação social. Trazendo estes conceitos para o objeto desta pesquisa, verificamos que estes poderiam ser utilizados com sucesso no âmbito da participação social nas audiências públicas das agências reguladoras federais. Desta forma entendemos estes espaços de discussão como vitais para o aperfeiçoamento das relações entre o Estado e a sociedade civil. Este caminho aponta para um lugar virtuoso, existindo ampla literatura abordando os aspectos positivos da governança participativa, não obstante, também possui críticas de alguns autores, vemos que

Ainda existem pesquisadores céticos quanto à possibilidade de se instrumentalizar uma governança participativa em aglomerações. Algumas correntes de pensamento econômico, sobretudo a neoliberal, considera que unicamente a lógica da competitividade e do mercado os farão evoluir, ou seja, a dita “mão invisível” do mercado. No entanto, experiências de sucesso como as da Terceira Itália, as de Seattle e vale do Silício nos Estados Unidos apontam que a institucionalização de aparatos de apoio entre os poderes públicos, o mercado e sociedade civil contribuem para o desenvolvimento tanto das aglomerações empresariais como dos locais onde as mesmas estão inseridas (VILLELA, 2013, p. 102).

Seguindo uma linha de análise crítica, Maria Eliana Labra (2009), apresenta seus estudos afirmando que em meio às várias formas de participação dos cidadãos nas democracias ocidentais, podemos destacar a existência de problemas semelhantes comparando o funcionamento destas em diversos países. Estes estudos apontam, “independente do contexto nacional ou local”, que existem anomalias similares em diversos esquemas de participação social, em países como: Inglaterra, Espanha, Itália, Rio de Janeiro e Barcelona. Estes problemas seriam relativos à: “autoridades; participantes; organizações sociais representadas; e representatividade”.

Esta autora registra as principais conclusões destas análises, a saber:

- i) Autoridades - Mediante a participação, buscam apenas legitimar suas políticas sem se comprometer, em contrapartida, com as resoluções dos colegiados nem com o desenvolvimento destes. Tendem a impor suas próprias decisões porque desconfiam da opinião leiga, temem decisões adversas ou não conseguem vincular os resultados da participação ao processo decisório. Os canais que criam, para que as instituições dêem resposta às propostas, são falhos (LABRA, 2009).
- ii) Conselheiros ou participantes - Têm grande dificuldade em lidar com a pluralidade e a heterogeneidade dos campos social e estatal. Os vínculos e a comunicação, tanto dos representantes governamentais com os órgãos de origem quanto da sociedade com suas organizações, são frágeis. Os cidadãos não têm clareza quanto às limitações da autoridade local nem sobre os assuntos que devem discutir. O interesse nas matérias da agenda é alto no começo, mas logo decai. A participação ativa exige um aprendizado que muitos não estão dispostos a empreender; por esse motivo, há uma tendência a se escolherem lideranças mais experientes e informadas, apesar de ser constante a queixa de que 'são sempre as mesmas pessoas'. O grande esforço que fazem os representantes da sociedade civil tem incidência baixa ou nula na gestão governamental (LABRA, 2009).
- iii) Mundo associativo - Os problemas mais frequentes têm a ver com as estruturas pouco sólidas das entidades representadas. A comunicação com seus representantes nos colegiados é muito deficiente. Não divulgam, na comunidade, os resultados da atividade participativa. Apresentam um modo oligárquico ou pouco transparente de organização interna (LABRA, 2009).
- iv) Representatividade da sociedade civil - É afetada pela dificuldade de incluir determinados grupos de forma equitativa (jovens, mães solteiras, etnias, homossexuais, grupos alternativos críticos, entre outros), o que acarreta sentimentos de exclusão social. A esse respeito, Lowndes, Pratchett e Stoker (2001) argumentam que é muito difícil conseguir que os arranjos participativos sejam inclusivos. Ao contrário, podem reforçar padrões existentes de exclusão social e desvantagem. Portanto, são necessários diferentes métodos de participação para se alcançarem grupos distintos de cidadãos. Mesmo assim, seria irrealista buscar equilíbrio ou representatividade dentro dos fóruns de participação. Em conclusão, mais participação não significa necessariamente mais democracia (LABRA, 2009).

Neste subitem apresentamos os conceitos e características da democracia direta deliberativa, passando também pela abordagem da gestão participativa, sinalizando a possibilidade de utilizarmos estes conceitos no âmbito das audiências públicas, como já ocorre hoje no contexto dos OPs e também de alguns conselhos gestores. Seguindo esta linha de raciocínio, no subitem seguinte vamos apresentar alguns comparativos entre a democracia representativa e a democracia direta deliberativa.

### **2.2.3. Comparativo entre democracia representativa e direta**

Na busca de se aperfeiçoar os aspectos democráticos da participação social entendemos que apenas considerar a quantidade de participantes não seria suficiente. Para atingir maior efetividade, a participação social não pode ser analisada meramente pelo seu número e amplitude, é necessário que esta participação tenha maior qualidade e que agregue valor público em seu resultado final. Nesta linha transcrevemos a conclusão de Mark Evans quanto à inovação do valor público por meio da participação social:

A participação popular não é uma panacéia para todos os nossos problemas. A principal conclusão dessa análise das principais práticas europeias não é que precisamos de maior participação, mas sim de participação de qualidade que vise à criação de valor público. A participação de qualidade exige maior compreensão das dificuldades de trabalhar com os cidadãos para mudar o processo como as decisões são tomadas e implementadas. Apesar do enorme crescimento da teoria e prática participativas, ainda há pouco entendimento compartilhado entre todos os envolvidos. A prática participativa surgiu a partir de várias disciplinas e em muitos setores, muitas vezes bastante dispares entre si, e a falta de comunicação efetiva entre essas disciplinas e comunidades de prática tem limitado as oportunidades de aprendizagem compartilhada e o desenvolvimento efetivo da teoria e prática. No entanto, há evidências significativas neste relatório de que a evolução em *design thinking* pode proporcionar aos gestores públicos uma oportunidade única de estabelecer uma comunidade de prática em governança centrada no cidadão, dedicada à criação e execução de valor público (EVANS, 2013, p.104).

Em realidade a democracia representativa “pura” e a democracia direta “pura” não existem. Tão pouco existe qualquer evolução ou “salto qualitativo” quando partimos de uma democracia representativa para uma democracia direta. Analisando-se a história democrática não podemos colocar as duas como alternativas excludentes, ou ainda “como se existisse apenas uma única democracia representativa possível e apenas uma única democracia direta possível”, mas sim que “são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente”. Podemos ainda afirmar que “num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes”, são complementares e perfeitamente compatíveis entre si (BOBBIO, 1986, p.52).

Na mesma linha trilhada por Bobbio, Guaraná e Fleury (2008), defendendo a incorporação do conceito de cidadania na democracia, afirmam que “os direitos coletivos e o direito de participação na gestão pública também deveriam fundamentar a construção de uma estrutura democrática”. Para estas autoras “a combinação de democracia representativa com democracia deliberativa constituiria um novo formato capaz de revigorar os regimes democráticos da atualidade”.

Abaixo apresentamos um quadro comparativo entre os dois tipos de democracia estudados, tendo como esferas de análise a forma de participação, a ênfase do processo e os processos políticos. Se traçarmos um paralelo entre estes formatos e o comparativo das IPs que apresentamos na “Tabela 3: Tipologia das IPs”, no qual comparamos três tipos de IPs, quais sejam: o orçamento participativo, os conselhos e as audiências públicas, veremos que hoje as APs se situam muito mais para os contornos intrínsecos da ideia de democracia representativa, do que para as características de uma democracia direta deliberativa, considerando-se em especial o desenho institucional de seus processos e a forma como se atinge o resultado final dos certames dentro das arenas públicas. Acreditamos que o pensamento de Bobbio (1986) e de Guaraná e Fleury (2008) em relação ao caráter complementar dos formatos também poderia ser empregado ao conceito de IPs.



Comparativo entre Democracia Representativa e Democracia Direta		
Esferas de análise	Tipo de Democracia	
	Representativa	Direta Deliberativa
Forma de Participação	Por meio do voto	Criação pública / Processo comunicativo / arena pública
Ênfase do processo	Ênfase nos procedimentos / democracia procedimental	Ênfase na troca de informações e debate / conteúdo ético das decisões
Processos Políticos	Por meio da ação dos representantes	Por meio de processos decisórios compartilhados Estado/Sociedade Cogestão/Controle Deliberativo/Vinculante

Tabela 1: Comparativo entre democracia representativa e direta

Fonte: Elaborado pelo autor sob supervisão da orientadora.

## 2.3. Da Participação Social no Brasil

### 2.3.1. Contexto

Os primeiros ensaios sobre participação social no Brasil aparecem ainda no segundo Governo da era Vargas, ainda que de forma incipiente, nas áreas de educação e saúde, com a instituição das Conferências Nacionais de Saúde - CNS (HOCHMAN, 2005, p. 133, apud SOUZA, 2011).

Outros movimentos mais expressivos só iriam aparecer nos anos setenta. No Brasil a construção dos processos democráticos sempre envolveu múltiplos atores sociais, com concepções, visões, interesses e composições diversas. Nesta época, final da década de 1970,

surgiram várias associações e organizações civis que pressionavam o governo para a ampliação das discussões em torno de uma maior participação social, uma nova forma que se articulasse com o modelo existente, mas que não se limitasse apenas ao império da visão da democracia representativa, movimento que foi chamado de “projeto democrático-participativo” (SOUZA, 2011).

Segundo os estudos de Eder Sader (SADER, 1988 *apud* SOUZA, 2011), que buscaram identificar os “sujeitos sociais” que mais contribuíram para o processo de ampliação da participação sociais nas turbulentas décadas de 1970 e 1980, foram identificados três grandes grupos de discussão que podem ter originado o processo de busca por maior participação social, que constituíram os pilares deste movimento, a saber: “a Igreja Católica, o “novo sindicalismo” e os grupos de esquerda”.

A Igreja Católica tinha seu discurso baseado na Teologia da libertação, que pregava mudanças nas orientações transmitidas aos seus membros, fruto das ideias advindas do Concílio Vaticano II. Segundo Leonardo Boff (BOFF, 1986 *apud* SOUZA, 2011), era uma reorientação que exortava os membros da igreja Católica a participar mais ativamente da realidade, por meio de grupos comunitários, deixando de lado uma postura tradicionalmente passiva, onde podemos destacar o surgimento das Comunidades Eclesiais de Base - CEB's (SADER, 1988 *apud* SOUZA, 2011).

O “novo sindicalismo” nasce no “ABC” paulista, mais especificamente em São Bernardo do Campo, propiciando a entrada dos trabalhadores no cenário político nacional. Era formado pelos sindicalistas das indústrias metalúrgicas e química dos conglomerados urbanos de São Paulo e reconfigurou as relações entre capital e trabalho no país. Este novo formato sindical brotava diretamente do “chão da fábrica”, defendendo um sindicato democrático e autêntico, endógeno, e se autointitulava “sindicalismo autêntico”, em um claro distanciamento do velho e tradicional arranjo sindical, até então dominante, que era cunhado por governo e empresários. Surge neste movimento do “novo sindicalismo” a Central Única dos Trabalhadores - CUT, a figura de Luis Inácio Lula da Silva, e o Partido Trabalhista - PT, colocando o movimento sindical como um dos protagonistas na luta pela redemocratização (SADER, 1988 *apud* SOUZA, 2011).

Os grupos de esquerda, após o golpe militar de 1964, sofreram com a intensa repressão e mesmo desarticulados buscaram uma nova orientação para manter suas conexões com a sociedade e articular suas ideias e teorias. O movimento sofreu grande influência das obras do

teórico italiano Gramsci, que continham pensamentos sobre a democracia participativa, que iriam criar sementes importantes em relação à participação social. O entendimento era a ideia do “poder popular”, enxergando o Estado não apenas como sociedade política, mas também como sociedade civil. Também se destacavam a influência dos pensamentos de Paulo Freire, que deu o paradigma necessário para a “nova relação da esquerda com seu público” (SADER, 1988 apud SOUZA, 2011).

Passados os anos da ditadura militar e depois de quase 25 anos de democracia, testemunhamos no Brasil várias experiências participativas que demonstram a força da sociedade civil na busca de maior espaço participativo. Os vários formatos participativos ocorridos no Brasil, como por exemplo, a “constituição de Conselhos Comunitários e Conselhos Populares nos anos 80, o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores nos anos 90, e os Conselhos e Conferências Nacionais do Governo Lula”, dentre outros, evidenciam e atestam a “vitalidade democrática” de nossa sociedade (SOUZA, 2011).

### **2.3.2. Participação Social na legislação brasileira**

Considerando por sua vez o aspecto jurídico e legal, dentro do arcabouço da legislação brasileira identificamos que o maior corolário da Participação Social se encontra gravado na Constituição Federal Brasileira de 1988, que menciona em seu Art. 1º, § único que

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:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Segundo Marcello Baquero (2009) o Brasil tem utilizado diferentes maneiras de aperfeiçoar “a interlocução entre o Estado e a sociedade”. Pela sua importância no contexto da participação social podemos afirmar que

A constituição de 1988 catalisou, como parte do processo de redemocratização brasileira, um regime político no qual os cidadãos teriam papel ativo e protagonístico na gestão pública, por meio da criação de Conselhos de Gestão, vinculado às políticas setoriais diversas. Essa iniciativa visava uma articulação orgânica entre a democracia formal representativa e dispositivos de democracia direta, os quais emanam de uma cultura política associativa (BAQUERO, 2009, p. 138).

Podemos desta forma, considerando os pressupostos constitucionais mencionados, afirmar que a sociedade brasileira é conceitualmente uma sociedade republicana. “Além disso, a Constituição estabelece mecanismo que evidencia a importância da soberania popular, seja na forma direta ou indireta” (TENÓRIO, 2012, p. 25):

Art. 14º. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

Tomando por base o conceito de cidadania descrita por Theodor Marshall, que tinha a concepção de cidadania relacionada aos aspectos: civil, político e social, Tenório (2012, p.22) trabalha com a ampliação deste conceito para denominar o que chama de cidadania deliberativa, que

Seria aquela que por meio de processos decisórios reflexivos e intersubjetivos apontaria direções que de maneira implícita ou explícita atenderiam aos direitos *marshallianos* na medida em que o diálogo favorece a liberdade individual – direito civil –, possibilita a participação na decisão – direito político – e contribui para o bem comum – direito social. Assim, a cidadania deliberativa é aquela validada a partir de esferas públicas em que todos os interessados argumentam, orientados pelo fundamento da inclusão. (TENÓRIO, 2012, p.22).

Neste contexto Tenório (2012, p.26-29) destaca no artigo 1º a “cidadania” e no parágrafo único a prerrogativa dada ao “povo brasileiro para exercer seu poder de forma direta”. Para este autor a cidadania deliberativa seria a prática cidadã exercida não apenas nas votações periódicas obrigatórias, mas também na participação direta, nos espaços públicos, das atividades de interação com o poder público, em processos com formatos deliberativos, orientando a condução e implantação das políticas públicas.

No atual cenário jurídico brasileiro, no que concerne à participação social, podemos destacar a relevância da publicação do Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014 (BRASIL, 2014) que, dentre outras providências, instituiu a “Política Nacional de Participação Social - PNPS” e o “Sistema Nacional de Participação Social - SNPS”. Segundo este Decreto presidencial a PNPS tem o objetivo de “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”. As reações quanto à edição do decreto e seu conteúdo, por parte da sociedade, dos políticos e da área acadêmica, foram controvertidas, existindo aqueles favoráveis a iniciativa e outros com posições contrárias ao mesmo.

Verbalizando-se contrário ao decreto, o jurista Hermes Rodrigues Nery (2014), argumentou em seu discurso durante o debate de 05/08/2014 na audiência pública da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, que o decreto não almeja o “aprimoramento da democracia alargando as suas possibilidades de expressão”, mas ao contrário disto, visa inviabilizá-la com “um conjunto de barbaridades jurídicas”. O jurista menciona em seu discurso que os movimentos sociais citados no decreto seriam na verdade grupos de esquerda organizados que passariam a agir coordenadamente em favor do Partido dos Trabalhadores - PT. Acrescenta que a verdadeira intenção é criar um espaço para a participação política destes movimentos, enquanto, do outro lado, “o cidadão em nada seria beneficiado”. Este mesmo jurista em seu pronunciamento afirma que

O Decreto altera profundamente a ordem constitucional e o equilíbrio entre os três poderes, pois cria conselhos em toda a parte, com poder deliberativo. Tal alteração não poderia ser proposta por decreto (já aí está a sua inconstitucionalidade) (NERY, 2014).

Nery (2014) questiona a capacidade do cidadão comum de se organizar para participar socialmente, partindo-se do pressuposto que o mesmo não teria disponibilidade de tempo para participar de conselhos, reuniões e eventos, pois têm que trabalhar o dia todo, cogitando que de fato quem iria participar dos citados conselhos seriam os movimentos de esquerda articulados, como por exemplo, o movimento dos Sem Terra e dos Sem Teto.

Também contra o decreto se posiciona o professor e pesquisador Doutor Matias Pereira (2014), observando que, mesmo com o objetivo de organizar a relação do governo com as “diversas instâncias de participação social, a forma como o assunto foi conduzido pelo governo não é uma questão pacífica dos pontos de vista jurídico, político e administrativo”. Argumentando que

Contra a instituição do decreto se insurgiram diversos parlamentares, juristas e pesquisadores na área de administração pública que argumentam que os procedimentos legais adotados estão equivocados, na medida em que promove mudanças profundas no ordenamento jurídico. Para eles a instituição da PNPS só poderia ser feita por meio de Emenda Constitucional e leis aprovadas pelo Congresso Nacional. Por sua vez, a manutenção do decreto vem sendo defendido pelo governo de forma enfática, sustentando que o seu objetivo é consolidar a participação social como método de governo. Destaca, ainda, que por não haver criação de cargos ou despesas, o decreto é suficiente (PEREIRA, 2014).

Matias Pereira (2014) questiona que o assunto de uma norma complexa como a apresentada pelo governo mereceria um maior debate e reflexão da sociedade e do Congresso Nacional. Acrescenta que na verdade o governo deseja “alterar o funcionamento da democracia brasileira, no qual fica evidente o enfraquecimento da Instituição Parlamento, em detrimento do fortalecimento do Poder Executivo”.

Em defesa do Decreto nº 8.243 Leonardo Avritzer (2014) argumenta que o mesmo consolidou institucionalmente as políticas iniciadas ainda no governo Lula que previam uma articulação do executivo com entidades da sociedade civil, com a criação de diferentes instrumentos de “consulta e participação popular”, como por exemplo, a ampliação dos conselhos nacionais e das conferências nacionais, políticas estas que obtiveram êxitos de acordo com atores da sociedade civil. Contra as insinuações de que o decreto fere o ordenamento jurídico e muda o sistema representativo nacional, Avritzer afirma que tal pensamento se traduz em desconhecimento de nossa Constituição de 1988, que menciona em seu artigo primeiro: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Desta forma o legislador constituinte optou por um sistema democrático misto, podendo coexistir ao mesmo tempo a representação e a participação. O simples fato de o país ter seguido desde 1988 até hoje um formato mais representativo não significa que não possamos trilhar o caminho da participação social de forma mais ativa e institucional

Pelo contrário, a verdade é que o espírito da Constituição fica muito melhor representado a partir do decreto 8243, que institucionaliza uma nova forma de articulação entre representação e participação de acordo com a qual a sociedade civil pode sim participar na elaboração e gestão das políticas públicas (AVRITZER, 2014).

Avritzer (2014) pondera que somente o advento das eleições, por si só, não é mais capaz de manter a legitimidade de um governo durante todo o seu mandato. Segundo o autor a identificação dos partidos políticos caiu em todo o mundo, assim como a ideia de se manter um governo da maioria, evidenciando que somente a “via da representação não é capaz de legitimar o governo”. A demanda popular clama por mudança e neste contexto vemos que

A sociedade civil traz para a política um sistema de representação de interesses que os partidos não são mais capazes de exercer devido a sua adaptação a um sistema privado de representação de interesses e financiamento com o qual a sociedade não se identifica (AVRITZER, 2014).

Outro defensor do Decreto nº 8.243 é o Professor Bresser-Pereira (2014) que em artigo publicado na Folha de São Paulo afirma que as reações negativas ao decreto visam limitar a democracia brasileira. O Professor relembra que a democracia participativa no Brasil “foi inicialmente defendida por grupos católicos progressistas”, tendo a ideia sido depois “encampada pelo PT” e ficado claro na Constituição de 1988, “com seus 12 incisos que abrem espaço para a democracia participativa”. Ele lembra ainda que várias formas de participação social são realidade no Brasil e objeto de estudos em “projeção mundial”, afirmando desta forma que

O decreto no 8.243, portanto, não legisla sobre o nada. Pelo contrário, as formas de participação que define – as conferências nacionais, a ouvidoria pública, as audiências e consultas públicas – já existem no Brasil e muitas delas, especialmente as conferências nacionais, são dotadas de grande vitalidade e legitimidade (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Bresser-Pereira (2014) afirma que as críticas de que o decreto traria riscos de surgimento de “um poder paralelo” são “puro *nonsense*”. O que está sendo feito é chamar a “sociedade civil e os cidadãos para participarem da definição das políticas públicas”, porém, argumenta o autor, em formato apenas consultivo. Não se cogita com o decreto uma participação “deliberativa, defendida por filósofos políticos como Jürgen Habermas e John Rawls”, onde os partícipes poderiam ter algum tipo de autoridade para tomar de fato as decisões. Assim, o decreto se apresenta como “um mecanismo um pouco mais formalizado” onde o governo abre espaços para acolher as demandas sociais e propiciar aos cidadãos a possibilidade de ser ouvido sobre a condução das políticas públicas de seu interesse.

Dentro ainda da Constituição Federal de 1988, além de seu Art. 1º e Art. 14, podemos verificar outros formatos participativos, como por exemplo, a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (Art. 29, inciso XII), a exibição anual das contas municipais (Art. 31, § 3º), a reclamação relativa à prestação de serviços públicos (Art. 37, § 3º), a denúncia aos Tribunais de Contas (Art. 74, § 2º), a provocação do inquérito civil (Art. 129, § 1º) e os conselhos gestores de políticas sociais (Art. 194, inciso VII; Art. 198, inciso III; Art. 204, inciso II; e Art. 205 *caput*).



A seguir abordamos às IPs e fazemos uma síntese de três instituições participativas consagradas na literatura sobre participação social no Brasil.

### **2.3.3. Instituições Participativas**

Depois da promulgação da constituição de 1988 vários formatos participativos foram aplicados ao contexto brasileiro, com maior destaque para os “conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação” (AVRITZER, 2011). Citando a bibliografia internacional e vários estudos sobre a participação no contexto nacional, na busca de maior base teórica para as “discussões sobre participação, deliberação e efetividade”, Avritzer (2011) menciona que “estes estudos passaram a envolver a tentativa de identificar empiricamente elementos deliberativos em algumas das instituições participativas (IPs) mais importantes existentes no Brasil”.

Neste subitem vamos abordar algumas IPs, identificando estas em termos da “inovação institucional”, segundo o pensamento de Cohen, no qual os membros de uma associação democrática “(...) preferem instituições nas quais a conexão entre a democracia e os seus resultados são mais evidentes (...)” (COHEN, 1997, p.73 *apud* AVRITZER, 2011).

Nesta pesquisa trabalharemos com o termo “Instituições Participativas” – IPs como sugerido por Avritzer em sua crítica à forma reducionista como a ciência política têm tratado o conceito de instituição política, considerando apenas as instituições formais; e também nas suas críticas quanto à abrangência do conceito, não englobando práticas participativas (BORBA, 2011, p.66). Assim, o conceito de IPs sugerido por Avritzer, afirma que “por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p.45).

O conceito de IPs apresentado por Avritzer repousa na mesma linha de pensamento de Pires e Vaz que ao analisarem a literatura sobre as “inovações democráticas no Brasil”, identificaram o elevado grau de destaque dado às instituições participativas, e afirmaram que

Como contraponto a isso propõem o uso do conceito de “institucionais participativas como conceito abrangente que permita concebermos e analisarmos conjuntamente os diferentes processos institucionais por meio do qual cidadãos interferem nas decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas (PIRES; VAZ, 2010, p. 15 *apud* BORBA, 2011, p. 67).

Com base neste conceito ampliado de IPs proposto por Avritzer, Pires e Vaz vamos falar nos próximos subitens sobre o orçamento participativo – OP, os conselhos e as audiências públicas, apresentando as principais características destes inovadores formatos de IPs, tecendo um comparativo entre os mesmos, destacando nosso foco nas audiências públicas.

### **2.3.3.1. Orçamento Participativo**

Para falarmos deste inovador formato de participação social vamos nos utilizar de seu maior exemplo no contexto nacional e internacional, que se destacou pelo pioneirismo e influência no campo; assim vamos citar o exemplo do orçamento participativo – OP do município de Porto Alegre no Estado do Rio Grande do Sul ocorrido logo após a promulgação da Constituição brasileira de 1988, quando os municípios ganharam força política e econômica que proporcionariam a criação do OP já a partir de 1989. Três fatores formaram inicialmente as bases para o surgimento do OP:

(...) o expressivo movimento comunitário existente na cidade, o processo de descentralização e de reformas tributárias proporcionado pela Constituição de 1988, devolvendo autonomia financeira e política aos municípios e permitindo-lhes elaborar a própria lei orgânica, aumentar a arrecadação e administrar as próprias receitas, e a disposição do Partido dos Trabalhadores (PT) em democratizar a distribuição dos recursos orçamentários (CAMPOS e SILVEIRA, 2015, p. 26).

As principais características deste novo formato institucional são: “participação ampliada e sustentada, deliberação pública e negociação e a distribuição de recursos públicos para as regiões (bairros) mais pobres da cidade”. Até 2001 o OP já era utilizado por pelo menos 103 municípios brasileiros. Destes municípios 51 eram de governos identificados com a esquerda, o restante de outros partidos, inclusive aqueles tipicamente de direita. “O OP oferece um novo formato deliberativo, que incorpora atores sociais em um processo que, ao longo de um ano, produz decisões baseadas em negociações e deliberações a respeito da distribuição de bens públicos”. Neste novo sistema decisório os “cidadãos têm autoridade para votar sobre a destinação de receitas gerais e sobre áreas/temas de políticas específicas”. O OP coloca os cidadãos diretamente envolvidos na formulação de políticas públicas, ampliando o *accountability*, o combate à corrupção e dando fim à alocação arbitrária de recursos públicos. (WAMPLER & AVRITZER, 2004).

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 165, determina que a elaboração de propostas orçamentárias é de competência exclusiva do Poder Executivo. Em consequência todos os processos de OP são iniciados pelos dirigentes do governo executivo. Os Prefeitos possuem uma grande influência sobre todo o processo (CORTES, 2011).

Segundo Soraya Cortes (2011), três características comuns ao OP se referem:

- i) aos tipos de participantes a serem envolvidos - Os participantes potenciais são todos os cidadãos em idade eleitoral da cidade, mas a maioria daqueles que se envolvem é oriunda de regiões pobres.
- ii) às questões que mais frequentemente entram em suas agendas para serem debatidas e decididas - as decisões tratam majoritariamente da alocação de despesas de capital e, por vezes, de despesas correntes;
- iii) aos aspectos mais gerais e recorrentes de sua dinâmica de funcionamento – O poder executivo municipal é o principal definidor da própria existência e da dinâmica de funcionamento dos OPs.

Na prática os trabalhos obtidos no OP são resultado de acordos firmados entre o governo municipal e os representantes da sociedade civil envolvida no processo, tomando-se como proposta inicial aquela apresentada pelo governo e promovendo-se acertos por

deliberações e negociações. Em geral as regras de condução dos trabalhos são redefinidas pelos participantes e, “uma vez alcançado um acordo, a agenda de debates e o cronograma das atividades se transformam em informações públicas” (CORTES, 2011).

O atual prefeito de Porto Alegre, Sr. José Fortunati, ao escrever sobre os 25 anos do OP enfatizou que

“Uma das coisas que mais me causa orgulho, na minha vida pública, é o fato de ter, desde o início, uma ligação estreita e histórica com este fantástico instrumento de gestão pública, que tem revolucionado a forma de se decidir sobre os investimentos públicos em muitas cidades, que adotaram a proposta, quer seja no Brasil, América Latina, Estados Unidos, África e Europa” (CAMPOS e SILVEIRA, 2015, p. 10).

De fato, segundo estudos de Sintomer et al. (2013, *apud* FEDOZZI e MARTINS, 2015, p.183) em 2013 havia cerca de 2,7 mil casos de OP no mundo. Mesmo considerando os diversos modelos assumidos pelos governos locais e guardadas as diferenças culturais, sociais e inerentes aos atores políticos envolvidos, podemos constatar a importância da influência do OP da cidade de Porto Alegre no contexto internacional.

Em resumo podemos afirmar que o advento do OP propiciou o “aprofundamento do regime democrático, por introduzir um sistema participativo e deliberativo aberto a todos os moradores”. As experiências com o OP tornaram realidade a “realização do princípio da democracia semidireta a partir de uma forma inovadora, compatível com as exigências das sociedades modernas”. Tendo a característica de ser um processo aberto à participação e a deliberação direta dos cidadãos, e possuindo regras que “procuram assegurar a equidade do procedimento”, a participação popular converte-se em mais democracia (VITALE, 2004).

### 2.3.3.2. Conselhos Gestores

“A maioria dos conselhos possuir uma composição corporativa, com representação dos empregadores, trabalhadores e governo”. Esta composição pode variar, assumindo em diversos países estruturas que integram representação de consumidores, comunidades e outros grupos afetados pelas políticas públicas. O objetivo dos conselhos, na visão de Hirst, não seria “legislar ou supervisionar o governo”, antes, porém, ser um instrumento de consulta, de “coordenação da atividade econômica” e de “negociação de ganhos e sacrifícios”, pretendendo, a exemplo dos conselhos europeus, ser “um mecanismo eficiente de geração de consenso entre os agentes econômicos, a partir da institucionalização de uma arena pública”, geralmente sob a regulação formal do Estado e destinados a “coordenação da atividade econômica, assegurando maior legitimidade e governança”. Os conselhos se apresentam ainda como “formas coletivas de concertação” frente aos problemas vivenciados na democracia representativa (FLEURY, 2006).

Segundo Brian Wampler (2011), os conselhos gestores “são dotados de responsabilidades de fiscalização e formulação de políticas”. A responsabilidade de fiscalização possui papel importante no acompanhamento das atividades dos políticos eleitos, dos burocratas e dos prestadores de serviço em geral. Por outro lado, a formulação de políticas “exige estreita colaboração entre os cidadãos, os líderes das OSCs, os dirigentes sindicais e os representantes do governo para criar novas soluções para os problemas atuais”. Estas duas formas de autoridade, fiscalização e formulação de políticas, por vezes coloca seus respectivos membros, representantes da sociedade civil, em conflitos com os representantes do governo e das áreas burocráticas deste. Se os membros da sociedade civil apertam muito a fiscalização os políticos e funcionários do governo tendem a não colaborar e participar do processo, de outro lado, “se os membros do conselho quiserem se inserir nos processos de formulação de políticas, enfrentarão grandes dificuldades no uso das suas responsabilidades de fiscalização”.

Os conselhos gestores possuem a característica de serem espaços de participação garantidos pela legislação, tendo por este motivo, maior grau de autonomia quando estão diante de novos projetos e da “vontade das elites políticas”. A modalidade de participação aqui exercida se aproxima mais do que é denominado de “participação autônoma”. Estes conselhos também se caracterizam por tratarem de questões de grande amplitude nos temas

relacionados ao plano municipal, “produzindo decisões que podem ser caracterizadas como bens públicos” (BORBA, 2011).

Por incorporarem um importante papel nos anseios constitucionais,

A criação de conselhos gestores de políticas nas áreas de saúde, habitação, direitos da criança e do adolescente, e educação, consideradas estratégicas pela Constituição, estimulou a proliferação de dezenas de outros conselhos nas mais diversas áreas. As expectativas quanto ao alcance dos conselhos, todavia, permaneceram vinculadas às suas origens radicais e, por conseguinte, não é de estranhar que a primeira geração de estudos sobre os conselhos tenha nutrido um tom de denúncia, elencando iniquidades e carências pelas quais as práticas de participação nos conselhos não mereciam, a rigor, ser chamadas de participação. (LAVALLE, 2011).

Os conselhos representam um importante papel dentre as ferramentas hoje disponíveis, no que se refere à participação social, sendo considerados referência internacional. Neste cenário podemos destacar o programa de saúde de combate ao HIV, onde

O Brasil é agora reconhecido como um modelo para mitigar a epidemia de HIV por causa de sua política de acesso universal aos tratamentos anti-retrovirais gratuitos. Esta política de prevenção bem sucedida tem sido baseada na mobilização pública e não-governamental, e é apoiada por organismos internacionais. Este padrão de associação cooperativa é pensado para ser o centro de realização dos objetivos do programa. (FLEURY, 2011).

A importância da participação social nos conselhos pode ser vista quando analisamos a composição dos conselheiros na formação da estrutura do processo de decisão do SUS, onde 50% dos componentes são do governo e 50% da sociedade (FLEURY, 2011). Essa participação mais equânime é democraticamente desejável e foi disseminada no âmbito dos conselhos em diferentes áreas de políticas sociais destacando-se que

Tais conselhos setoriais foram organizados em todos os níveis administrativos, com participação paritária de governo e sociedade civil. O reconhecimento do status público destes novos atores e a legitimação de sua capacidade de influir na construção e controle das políticas públicas foi plasmada nas atribuições dos conselhos na legislação infraconstitucional (FLEURY, 2006, p. 13).

Sonia Fleury (2006, p. 13) ainda destaca que a eficácia das decisões do CDES tende a serem baixas, “na medida em que seu caráter deliberativo não é vinculante”, de forma tal que o governo pode ou não acatar esta proposição do conselho. Isso ocorre devido à própria natureza consultiva do CDES.

Na medida em que verificamos o perfil inovador das IPs e buscamos relacionar seus atributos e características com a melhoria da efetividade da participação social, nos moldes propostos em nossa pesquisa, entendemos que proporcionar maior grau de inclusão e poder decisório a estas IPs é de relevante importância para garantir valores democráticos legítimos e sustentáveis.

#### **2.3.3.3. Audiências Públicas**

A figura da Audiência Pública aparece no ordenamento jurídico brasileiro por meio da edição da Lei nº 8.666/93, a Lei das Licitações, quando se torna obrigatória nas licitações de objetos e/ou serviços de grande valor, assim definidas em seu art. 39. A participação social nas Audiências Públicas no Brasil não possui o poder de alterar as decisões da Administração Pública, mas garantem maior legitimidade e publicidade ao ato, motivo pelo qual a não realização da mesma implica em nulidade do ato administrativo (JUSTEN FILHO, 2000).

Esta ferramenta de participação social também aparece na Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades, que em seu art. 43 menciona que este mecanismo, deverá ser utilizado para garantir a gestão democrática da cidade. Este mesmo ordenamento jurídico prevê, em seu art. 44, que a gestão orçamentária participativa, no âmbito municipal, incluirá a realização de audiências e consultas públicas, sobre as propostas do plano plurianual, da lei de

diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Nesta linha de análise municipal, merecem destaque as iniciativas já empreendidas em alguns municípios brasileiros, como Porto Alegre, com a implantação do orçamento participativo e, embora em estágio incipiente, no próprio Estado do Rio Grande do Sul (RUARO, 2003).

A realização de audiência pública também está prevista quando do licenciamento ambiental, quando solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por um grupo de cinquenta ou mais cidadãos (Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA nº 1/1986 e 9/1987).

No âmbito das agências reguladoras federais a audiência pública está prevista nas Leis de constituição da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), quando os atos normativos, por elas editados, afetam direitos dos agentes econômicos regulados, incluindo trabalhadores, consumidores e usuários (IPEA, 2013, p.15).

Aragão (2006) enaltece os instrumentos de participação, no caso específico das Agências Reguladoras, ao mencionar que os mecanismos de participação popular são notáveis, considerando-se que as leis que instituíram estas autarquias já fixam a necessidade de realização de Audiências Públicas prévias à tomada de decisões.

O modelo de agência reguladora implantado no Brasil carece de um mecanismo formal para legitimar suas normas, considerando que



(...) nem o presidente e nem o Congresso podem rever as decisões do órgão regulador dotado de autonomia decisória. A única revisão possível é a judicial. Assim sendo, o processo decisório sobre o conteúdo da regulação setorial formulado pelas agências autônomas passou a ter como garantia de seu controle democrático, para além da revisão judicial (possível, porém limitada), essencialmente os mecanismos de consulta públicas e audiências públicas introduzidos no novo modelo (ALONSO e COSTA, 2004, p. 317).

Segundo Alketa Peci (2007, p. 19-20), o poder normativo das agências reguladoras cresceu na medida em que estas concentravam mais poderes e os ministérios eram esvaziados. No espaço deixado pela indefinição do governo, as novas autarquias independentes passaram a definir “suas próprias políticas regulatórias setoriais”. Isto pode ser considerado um problema neste modelo regulatório, por outro lado, “com relação aos instrumentos de transparência, boa parte das agências reguladoras tem avançado no recurso ao processo de consulta pública, adotado pela maioria dos órgãos” (PECI, 2011). Em sua pesquisa sobre a “análise de impacto regulatório”, esta mesma autora questionou o gestor da ANEEL, perguntando se as contribuições da sociedade são levadas em consideração na tomada de decisão, ao que o representante respondeu: “são, são parte essencial, e são analisadas criteriosamente”. Vemos assim que instituições participativas, como por exemplo, as audiências públicas podem suprir esta suposta lacuna de legitimidade.

Até 2013, o universo jurídico brasileiro e nossa literatura acadêmica não apresentavam de forma consensual a definição exata da audiência pública. O estudo realizado pelo IPEA, ao analisar o “*SIGPlan*” e a literatura, identificou oito características comuns presentes nas diferentes audiências públicas efetuadas na administração pública federal no Brasil (IPEA, 2013, p.13-14):

- Possuem caráter consultivo – significando dizer que o governo federal possui maior poder discricionário de ação. A sociedade tem a oportunidade de participar e propor soluções e alternativas mais cabe exclusivamente à Administração acatar ou não estas propostas;
- Possuem caráter pontual – Estão invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja este a elaboração de um plano, a elaboração de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental, ou seja, a correção de rumos nas políticas públicas;

- Possuem caráter presencial – Não podem ser realizadas pela internet ou por intercâmbio documental;
- Possuem caráter coletivo – Embora em diversas audiências públicas seja possível a participação de atores individuais, estas constituem-se em fórum de articulação entre o Estado e a sociedade civil;
- Pressupõe a manifestação oral dos participantes – Não exclui a possibilidade de manifestação por escrito;
- Implica em debate entre os autores envolvidos - O ideal é que a manifestação oral propicie o debate entre os atores interessados;
- É aberta a todos os participantes – Embora tenha caráter coletivo, ela não pode excluir atores não organizados do processo participativo;
- Contém regras específicas para o seu funcionamento – Estas podem ser variadas, mas não perdem seu aspecto formal, adotando algum tipo de regra ou orientação metodológica.

O Decreto presidencial nº 8.243 de 23 de maio de 2014, que entrou em vigor em 26 de maio de 2014, instituiu a Política Nacional de Participação social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação social – SNPS, bem como trouxe um novo regramento sobre a participação social no universo jurídico nacional. Os pontos favoráveis e as críticas ao decreto foram analisados no item “2.3.2 - Participação Social na legislação brasileira” da presente pesquisa, motivo pelo qual vamos abordar agora as questões relacionadas especificamente às audiências públicas contidas na norma.

O texto apresenta a definição de audiência pública mencionando que

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

(...)

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

Segundo orientação do decreto, em seu Art. 5º, todos os órgãos da administração pública federal direta e indireta deverão considerar os mecanismos de participação social, estipulados no decreto, na formulação, execução, monitoramento e avaliação de seus

programas e políticas públicas. Desta forma, em tese, todos os órgãos e entidades referidos deverão promover audiências públicas quando cabível.

No Art. 16 do decreto são apresentas as diretrizes mínimas que deverão ser observadas quando da realização das audiências públicas, a saber:

- I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização;
- II - livre acesso aos sujeitos afetados e interessados;
- III - sistematização das contribuições recebidas;
- IV - publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e
- V - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Analisando-se o citado Art. 16 destacamos a premissa da realização de debates, com a publicidade e divulgação ampla dos resultados, bem como o compromisso das devolutivas e/ou justificativas de acatamento das contribuições recebidas.

Na “Tabela 2: Definição e características da audiência pública”, abaixo colocada, apresentamos as definições e características das APs baseadas no texto do Decreto Presidencial nº 8.243/2014.

Definição e Características da Audiência Pública	
(De acordo com o Decreto Presidencial nº 8.243/2014)	
<b>Definição (Características)</b>	Instância e mecanismo de participação social
	Presencial
	Consultivo
	Aberto a qualquer interessado
	Possibilidade de manifestação oral dos participantes
<b>Objetivo</b>	Subsidiar decisões governamentais
<b>Diretrizes mínimas a serem observadas</b>	Divulgação ampla e prévia do documento convocatório
	Documento Convocatório deve conter: Objeto, metodologia e o momento de realização
	Livre acesso aos sujeitos afetados e interessados
	Sistematização das contribuições recebidas
	Publicidade, ampla divulgação dos resultados e disponibilização do conteúdo dos debates
	Compromisso de resposta às propostas recebidas

Tabela 2: Definição e características da audiência pública

Fonte: Adaptação baseada no Decreto Presidencial nº 8.243/2014.

Importante mandatório do texto do decreto é apresentado no Art. 20 onde consta a obrigatoriedade para que as agências reguladoras observarem, no que couber, a realização de audiências e consultas públicas conforme disposto no decreto. Tal imposição cria certo grau de uniformidade para os processos que envolvem as audiências públicas, que até então tinham seu próprio rito, dependendo da instituição e até mesmo dependendo dos setores dentro de cada órgão regulador.

As audiências públicas “são eventos pontuais, ou seja, ocorrem em momentos específicos do ciclo de políticas públicas e referem-se a um objeto específico, como o licenciamento de um empreendimento, a elaboração de um plano nacional ou uma licitação” (IPEA, 2013, p.9).

Feitas as considerações sobre estes três tipos de IPs, a saber: OPs, Conselhos e APs, apresentamos abaixo um quadro comparativo entre os mesmos buscando evidenciar as diferenças de formatação utilizadas em cada um. Elaboramos este quadro partindo da adaptação dos quadros propostos por Borba (2011, p. 73) e Avritzer (2008, p 60), inserindo no contexto as audiências públicas.

Dentre as variáveis institucionais apresentadas no quadro destacamos o primeiro grupo “Estrutura de oportunidades”. Este grupo proposto por Borba (2011, p. 73) sugere a diferenciação das oportunidades de participação dos diferentes segmentos sociais, dos OPs e dos conselhos. Incluímos neste comparativo as audiências públicas. Segundo o autor a participação autônoma “são produto de uma escolha individual, motivada pelo interesse em influenciar as decisões governamentais”, enquanto a participação mobilizada “é provocada por um agente externo, visando também influenciar nas decisões governamentais”. O tipo de decisão predominante, “se bem público ou benefício seletivo”; e as “regras organizacionais” evidenciando entre organização descentralizada ou organização centralizada relativa ao processo decisório.

A variável institucional relativa ao tipo de desenho, presente no quadro, foi proposto por Avritzer (2008, p 60), evidenciando a capacidade democratizante e a relação entre a efetividade e a dependência do sistema político dos OPs e dos conselhos, ao que acrescentamos as APs.

Tipologia das Instituições Participativas				
		Orçamento Participativo	Conselhos	Audiência Pública
Estrutura de oportunidades	Tipo de participação	Mobilizada	Autônoma	Mobilizada
	Campo institucional	Regulamentados pelo projeto político do governo	Regulamentados por lei	Regulamentadas por Lei ou norma interna
	Tipo de decisão política predominante	Benefícios seletivos	Bens públicos	Benefícios seletivos
	Configuração organizacional	Descentralizada	Centralizada	Centralizada
Tipo de desenho	Capacidade democratizante	Alta	Média	Baixa
	Efetividade / dependência política	Alta	Média	Baixa
Tipo de participação	Atuação do participante	Deliberativa	Consultiva	Consultiva
	Tipo de cidadão	Ativo	Passivo	Passivo
	Espaço para participação individual	Alto	Baixo	Médio
Estrutura do evento	Resultado dos certames	Consensual	Imposto	Imposto
	Formação do processo	De baixo para cima	De cima para baixo	De cima para baixo

Tabela 3: Tipologia das IPs

Fonte: Adaptação: Quadro 1 (BORBA, 2011, p.73) com Tabela 4. (AVRITZER, 2008, p.60).

Assim, embasados nos quadros comparativos propostos por Borda e Avritzer, que apresentam comparativos entre o OP e conselhos, incluímos os aspectos relacionados às APs, com base nos autores estudados em nossa pesquisa. Inferimos desta análise comparativa que apenas o OP se aproxima mais dos ideais da democracia direta deliberativa, propostos em nosso trabalho, ficando os conselhos e as APs com mais características ligadas à democracia representativa. Da leitura dos autores aqui estudados, buscamos subsídios para acreditar que investir em um desenho institucional com maior possibilidade de deliberação, por parte dos participantes afetados diretamente ou indiretamente pelas políticas públicas, no âmbito dos processos e nas decisões dentro das IPs, significa aprimorar os valores democráticos e aperfeiçoar as relações entre Estado e sociedade.

## 2.4. Efetividade da participação nas Audiências Públicas

Neste subitem vamos abordar a questão da efetividade da participação social tentando trazer a discussão sobre o tema para o contexto das audiências públicas, que vem a ser o ponto central da nossa pesquisa no que tange às IPs. Segundo Leonardo Avritzer (2011) os temas relacionados à efetividade têm despertado a atenção de muitos pesquisadores por dois motivos: a associação entre participação e políticas públicas teria se consolidado no Brasil, tendo a efetividade das deliberações na participação ganhado destaque central. O segundo motivo diz respeito à deliberação, que ganhou notoriedade na “bibliografia internacional” com foco nas características da democracia deliberativa, que desencadeou uma “preocupação com a efetividade da deliberação”. Assim, tanto no contexto nacional quanto no internacional passou-se a dar maior ênfase ao tema efetividade.

Leonardo Avritzer (2011) ao analisar a consolidação de uma teoria da democracia deliberativa cita dois importantes trabalhos acadêmicos: sua própria obra que considera a sociedade civil como precondição para um desenho deliberativo exitoso e o livro de Fung e Wright que consideram a sociedade civil como resultado da própria efetividade das IPs, com foco na “questão do desenho institucional deliberativo/participativo”. As duas abordagens trabalham com a ideia do desenho institucional e da participação social, ambas direcionadas para os desenhos institucionais, buscando determinar “em que medida algumas instituições são mais fortemente deliberativas do que outras”. Baseando-se no trabalho de Goodin, Avritzer (2011) passa a adotar a ideia de “momentos deliberativos”, considerando que dentro das IPs acontecem vários momentos que possuem maior ou menor grau de deliberação. De acordo com este autor, além da dinâmica própria do funcionamento das IPs,

(...) existe outra questão de pesquisa que, ancorada em parte no debate sobre efetividade deliberativa e na literatura sobre avaliação e impactos de políticas públicas, busca mostrar a relevância dos momentos deliberativos (e também os momentos não deliberativos) nas políticas públicas. A esse fenômeno buscamos relacionar o conceito de efetividade das IPs. O debate sobre efetividade das IPs tem sua origem na questão dos efeitos e/ou impactos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas. Podemos, por um lado, definir a efetividade da seguinte forma: “(...) a capacidade das instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política (...)” (CUNHA, 2010, p. 98 *apud* AVRITZER, 2011).

A efetividade das IPs vai além da simples inclusão dos cidadãos nos processos participativos, ela busca alcançar a produção de “resultados efetivos quanto à redistribuição dos bens e ações concernentes a estas políticas”. Alexandre Vaz (2011), citando o trabalho de Faria menciona que

(...) entende esta efetividade como sendo “(...) a capacidade das (...) [instituições] em incluir novas e diferentes vozes no processo de implementação, gestão e controle das políticas e de expandir, de forma igualitária, o acesso aos bens públicos nelas envolvidos”. Cunha (2007, p. 5) afirma que ela estaria expressa “(...) na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as políticas públicas e no controle sobre essas ações”.

A audiência pública, no contexto das agências reguladoras, se apresenta como importante “instituição participativa”, ao lado de outras igualmente consagradas, como o OP e os conselhos. Sobre a efetividade das IPs, abordando os contornos conceituais e metodológicos sobre quais condições as instituições participativas produziriam resultados positivos e sobre “quais seriam os resultados positivos legitimamente esperáveis das IPs”, Fabio Silva (2011) aponta duas abordagens influentes:

De um lado, a que considera que a efetividade das IPs deve ser medida também “para fora” destas – ou seja, “ainda que a dinâmica interna às IPs obedeça a princípios como os da igualdade, inclusão e autonomia” (AVRITZER; CUNHA; REZENDE, 2010), “é fundamental que os seus produtos alcancem e transformem positivamente as políticas públicas em torno das quais as IPs foram constituídas” (VAZ, 2009; PIRES; VAZ, 2010b). De outro lado, a que, baseada em teorias institucionalistas, entende que “instituições participativas estão inseridas em um ambiente específico – construído histórica, política e juridicamente –, que abre oportunidades, mas *também impõe constrangimentos para os seus processos deliberativos*”.

Não obstante o esforço de alguns autores citados neste subitem, analisar a efetividade das IPs não é uma tarefa simples e no caso específico das audiências públicas não poderia ser diferente. Segundo Pires, Vaz, Almeida, Silva, Lopez e Alencar (2011) “ainda são raros os



estudos que visam avaliar *se e* como tais IPs produzem impactos sobre a atuação de governos”, a qualidade dos processos participativos, o desenho institucional, as estratégias analíticas e explicativas a serem utilizadas, bem como as várias dimensões de resultados e efeitos possíveis, tornam esta tarefa bastante complexa. Por outro lado, também não está pacificado “*se e o quanto* as decisões de políticas públicas são ou podem ser influenciadas por processos e canais de participação”.

### **3. METODOLOGIA**

Neste capítulo apresentamos os procedimentos metodológicos que utilizamos para alcançar os objetivos propostos, por meio da elaboração de pesquisa científica que possa de alguma forma contribuir com os estudos acadêmicos na área de interesse da Administração Pública.

#### **3.1. Tipo de pesquisa**

Para realizar esta pesquisa nos valem da taxonomia proposta por Vergara (2007), qualificando a mesma quanto aos fins e quanto aos meios.

No que tange aos fins, trata-se de pesquisa:

- descritiva, por expor os principais conceitos relacionados à participação social, a democracia representativa e direta, e sobre as instituições participativas;
- explicativa, por apresentar os assuntos estudados e os dados coletados de forma clara, justificando a sua aplicabilidade;
- aplicada, por propor melhorias ao processo de realização das audiências públicas das agências reguladoras por meio de novas pesquisas.

Quanto aos meios, trata-se de pesquisa:

- de campo, por ter se baseado na coleta de dados primários nas próprias fontes de consulta dos sites das agências reguladoras;
- documental, por ter pesquisado e analisado documentos internos inerentes às agências reguladoras e com informações de seus gestores;
- bibliográfica, pois se embasou em referências publicadas em livros, artigos científicos e de autores consagrados e nos sites das agências estudadas.

Seguindo esta proposta metodológica realizamos a pesquisa descritiva apresentando os conceitos acadêmicos sobre participação social, sua importância, seus efeitos e sua

efetividade; a democracia representativa e a democracia direta; e abordamos três consagradas instituições participativas, com suas características e propostas. A pesquisa foi explicativa por apresentar os conteúdos teóricos relacionados às audiências públicas nas agências reguladoras federais e os temas relacionados, de forma clara e justificada, analisando-se a legislação aplicada ao caso. Buscamos também atingir uma pesquisa aplicada ao propor sugestões de melhoria do processo de realização das audiências hoje praticado.

### **3.2. Universo, amostra e seleção dos sujeitos**

O universo definido para nossa pesquisa foram as agências reguladoras federais do Brasil que hoje é formado por dez autarquias em atividade. Quanto à definição da amostra e seleção dos sujeitos abordados no presente trabalho, realizamos uma pesquisa de campo para a análise das audiências públicas realizadas por cinco Agências Reguladoras Federais, a saber: ANAC, ANEEL, ANP, ANTT e ANATEL, durante todo o ano de 2014, coletando e analisando as informações dos processos administrativos disponíveis nas páginas oficiais destas agências na internet, relativos aos mencionados certames. A escolha das cinco agências analisadas considerou que estas estão entre as maiores e mais consagradas agências reguladoras de um total de dez hoje em atividade no Brasil e possuíam as informações disponibilizadas de forma transparente em seus sites oficiais que possibilitaram a obtenção dos dados e informações. As cinco agências não selecionadas não tinham dados suficientes disponíveis em seus sites oficiais na internet. A explicação detalhada de escolha de cada um dos citados órgãos reguladores foi abordada no item “1.3 delimitação do estudo”.

A pesquisa ficou limitada no tempo às audiências públicas realizadas durante todo o ano de 2014 nas Autarquias acima selecionadas.

### 3.3. Coleta dos dados

A coleta dos dados desta pesquisa foi realizada em duas fases distintas: a coleta dos dados sobre as contribuições nas audiências públicas e a coleta de dados da pesquisa aplicada aos gestores das agências reguladoras.

Na primeira fase, a coleta de dados sobre as contribuições apresentadas no âmbito das audiências públicas foi realizada nos sites oficiais das agências reguladoras em análise, buscando-se adicionalmente com isso, verificar a transparência das informações inerentes aos certames realizados.

Todos os dados coletados foram tratados, registrados e catalogados, de forma a se identificar quais foram as contribuições acatadas, acatadas parcialmente, não acatadas ou descartadas pelas agências reguladoras. Desta forma identificamos quantitativamente, separado por instituição, quantas contribuições dos participantes da audiência pública promoveram algum tipo de mudança nas normas alvo dos certames, a saber, aquelas acatadas integralmente ou parcialmente.

Na segunda fase da pesquisa, aplicamos um questionário, que segundo a proposta de Vergara (1997, p. 52) podemos classificar como sendo “fechado” e “estruturado”. O questionário foi aplicado aos gestores de cada uma das agências analisadas nesta pesquisa, com intuito de obtermos subsídios sobre o tratamento dado pelas agências reguladoras às suas audiências públicas, tratamento este que neste trabalho chamamos de “potencial de efetividade das APs”.

O questionário foi elaborado tendo como parâmetro onze dimensões de análise que caracterizam o processo das audiências públicas, as quais foram identificadas pelo IPEA (2013, p.12). Estas dimensões de análise são apresentadas detalhadamente abaixo.

Disponibilizamos o modelo deste questionário no “Apêndice B”. O questionário buscou conhecer como os órgãos reguladores se enquadram e se posicionam em relação às dimensões estudadas, de forma tal que o resultado final demonstrasse quais destas dimensões eram observadas e cumpridas pelas agências. Ao final deste mesmo questionário os gestores foram levados a selecionar as três dimensões de análise, dentre as onze apresentadas, que

acreditassem possuir maior relevância para aumentar a efetividade da participação social nas citadas audiências.

### **3.4. Tratamento dos dados**

Como esta pesquisa trabalha diretamente com os aspectos inerentes ao termo “efetividade”, torna-se necessário buscarmos uma definição para a frase: “efetividade da participação social nas Audiências públicas”, o qual é explorado ao longo de todo o texto aqui apresentado.

Para esta pesquisa o termo “efetividade da participação social nas Audiências públicas” será identificado na medida em que a sociedade, por meio de sua participação nas Audiências públicas, tiver suas contribuições e sugestões acatadas pela Administração Pública e devidamente inseridas nas normas em elaboração ou revisão.

Utilizaremos nesta pesquisa as definições acadêmicas de efetividade, que segundo Carvalho Filho (2008, p.27), ao comentar sobre as distinções realizadas pela doutrina entre eficácia, eficiência e efetividade, menciona que a eficiência se relaciona ao modo como é processado o desempenho da atividade administrativa, enquanto a eficácia relaciona-se aos meios e instrumentos utilizados para atingir o citado desempenho, por fim a efetividade refere-se ao resultado real obtido. Cabe aqui transcrever os ensinamentos do citado autor:

“O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tem eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade” (CARVALHO FILHO, 2008, p.27),

A efetividade na área pública traduz-se na constatação de que as ações analisadas geraram o impacto desejado em relação ao resultado final visado. Segundo Torres (2004) a efetividade é o mais complexo dos três conceitos onde o foco é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, averiguação esta que deve ser mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sensibilizar a população para a implementação de políticas públicas.

Desta forma montamos o constructo utilizado nesta pesquisa para a definição do problema: “efetividade da participação social nas audiências públicas”, o qual apresentamos no quadro abaixo:

<b>CONSTRUCTO DE EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>	
<b>CONSTRUCTO</b>	Efetividade
<b>DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA</b>	É a capacidade de produzir um efeito. No contexto do presente estudo a efetividade resultará da influência que a participação social teve no resultado final da elaboração ou alteração da norma objeto da audiência pública.
<b>DEFINIÇÃO OPERACIONAL</b>	Quantidade de contribuições apresentadas pela sociedade aceitas e incorporadas à norma em análise em relação à quantidade de propostas e sugestões apresentadas pela sociedade no âmbito da audiência pública.

Tabela 4: Constructo de efetividade

Fonte: Elaborado pelo autor.

Seguindo este raciocínio, para a primeira fase da pesquisa, tratamos os dados coletados verificando a efetividade da participação social nas audiências públicas, dentro do constructo de efetividade proposto neste trabalho, analisando o acatamento das contribuições apresentadas pela sociedade no âmbito destes certames, identificando as que efetivamente

promoveram alguma mudança nas normas criadas ou alteradas pelos órgãos reguladores. Assim, neste trabalho consideramos como “efetividade da participação social” como sendo o número de contribuições e sugestões apresentadas pelos participantes e acatadas pelo órgão regulador em relação ao número total de contribuições e sugestões apresentadas pelos participantes para alteração da norma objeto da audiência pública. Foram consideradas apenas as sugestões propostas que efetivamente promoveram a alteração do texto inicial proposto pelo órgão regulador, tendo sido incorporadas na edição da norma alvo da audiência pública. Para melhor clareza da proposta aqui utilizada, apresentamos abaixo, na “Figura 1 – Fórmula de efetividade da participação social”, esta construção.

$$\text{Efetividade da participação social} = \frac{n^{\circ} \text{ contribuições acatadas}}{n^{\circ} \text{ total contribuições recebidas}}$$

Figura 1: Fórmula da efetividade da participação social  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Na segunda fase tratamos os dados relativos ao questionário aplicado aos gestores das agências reguladoras. Analisamos estes dados buscando identificar o tratamento dado pelas agências às audiências públicas, descobrindo assim o “potencial de efetividade das APs”.

O posicionamento das agências em relação à participação social proposto na presente pesquisa foi estudado e tratado à luz das dimensões de análise que caracterizam o processo das audiências públicas, as quais foram identificadas pelo IPEA e abaixo transcrevemos (IPEA 2013, p.12):

- 1) Atos Normativos e seus impactos no processo.  
A previsão legal em atos normativos dos diversos órgãos para a realização das audiências públicas pode garantir condições mínimas para se conferir efetividade à participação social. “Nesse sentido, as previsões normativas podem contribuir para aumentar a transparência do processo participativo, ao garantir o acesso aos documentos relevantes e às demais informações importantes e ao apresentar de forma clara prazos e regras para a manifestação”. Em muitos casos a legislação está ultrapassada, é omissa ou insuficiente para prover efetividade às audiências públicas.
- 2) Mapeamento dos principais atores.  
A identificação dos principais atores que serão envolvidos no processo refere-se basicamente àqueles que podem de fato ter uma ação participativa nas audiências, não sendo o foco o quantitativo de participantes e puramente a lista de presença destes. O item busca analisar a participação ativa destes atores e como isto influenciou as decisões tomadas.
- 3) Características relevantes dos responsáveis pelas audiências públicas.  
A perspectiva do aspecto institucional do órgão responsável por realizar a audiência pública pode influenciar no potencial de efetividade da participação social, como por exemplo, a utilização de recursos para apoiar a promoção de instrumentos participativos que tendem a potencializar a participação.
- 4) Desenho e processo de realização das audiências públicas.
  - a. Momento da participação e *timing* do processo.  
O momento de realização das audiências públicas é fundamental para atingir maior efetividade desta ferramenta de participação social. O processo não pode ser muito tardio, deve acontecer em um momento que seja ainda possível incorporar, ou recusar motivadamente, todas as sugestões e propostas apresentadas pelos partícipes e envolvidos nas temáticas, evitando-se que o ato se caracterize em mero instrumento informativo e esclarecedor da norma a ser editada. Por outro lado, não pode ser em um momento muito antecipado, tendo em vista que informações importantes para discussão dos temas poderiam ainda não ter sido devidamente estudadas e os possíveis participantes não tenham tido tempo suficiente para a devida mobilização. Importante seria conceder um prazo para a realização das audiências públicas condizentes com a complexidade dos assuntos e temas a serem debatidos.
  - b. Escopo e amplitude do debate.  
O escopo da audiência pública deve ser bem definido, ou seja, o “recorte do objeto e a temática que será discutida” devem estar bem claros para todos os envolvidos. Se por um lado este não pode ser tão restrito ao ponto de diminuir a percepção de legitimidade da norma em análise, também não pode ser tão amplo que inviabilize a coordenação dos debates e o ordenamento adequado das múltiplas propostas.
  - c. Mobilização e representatividade dos participantes.  
Observar os prazos estipulados para cada etapa da audiência pública, no sentido de que haja tempo suficiente para mobilização dos possíveis participantes, envidando esforços para garantir a oportunidade de participação dos participantes com maior representatividade dentre os atores mapeados. Divulgar amplamente a realização da AP buscando atingir todos os interessados. Estima-se que uma maior representatividade da sociedade tende a aumentar a legitimidade e a cooperação na implementação da norma em apreço, bem como reduzir a resistência por parte da sociedade.



- d. Recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados e organização do evento.

Garantir uma adequada capacidade institucional, por parte do órgão responsável, para a realização da audiência pública. Prover infraestrutura adequada para a realização da audiência pública buscando aumentar a efetividade da participação. Isto significa disponibilizar “uma estrutura interna voltada à participação social”, desde fácil acesso a toda documentação necessária para realização do evento, até o correto dimensionamento das instalações e servidores plenamente capacitados para conduzir a audiência pública. Deve fazer parte da equipe do órgão responsável, pessoal especializado em participação social, com foco em ciências humanas ou sociais, aptos a atender as possíveis demandas dos participantes.

- e. Processo preparatório para as audiências públicas.

Os processos anteriores a AP devem ser cuidadosamente dimensionados. A realização de consultas públicas para colher contribuições iniciais para o projeto de criação ou alteração de normas, a contratação de institutos de pesquisa e aprofundamento dos estudos inerentes aos assuntos em análise, bem como reuniões prévias com os principais atores envolvidos podem otimizar a efetividade da participação social.

- f. Condução da audiência pública, metodologia e efetividade das regras procedimentais.

A correta escolha do mediador/facilitador, em geral o presidente da mesa, é um dos pontos-chaves para a busca da efetividade do evento a ser realizado. Este ator deve possuir as características básicas necessárias para garantir uma efetiva participação do público presente ao longo do processo, e passando a estes a correta “percepção quanto à neutralidade, seriedade e legitimidade do processo”.

A utilização de metodologia adequada, transparente, corretamente dimensionada e “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”, são de relevante importância e devem ser utilizadas com a devida coerência ao longo do processo.

- g. Sistematização das propostas e devolutiva.

Um dos elementos-chave para a efetividade da audiência pública é o retorno para a sociedade no momento posterior à realização do evento. “Este momento deve incluir uma devolutiva clara à sociedade”. Esta devolutiva deve ser formal, apresentando de forma clara quais foram as propostas e sugestões incorporadas à norma em questão, bem como justificar e motivar, da mesma forma, as contribuições porventura não recepcionadas, fato que garante maior legitimidade a AP.

## 5) Transparência.

A transparência de todo o processo deve ser um requisito indispensável na busca da efetividade das audiências públicas. O órgão responsável deve dar a devida publicidade das informações em todas as fases do processo. Isto implica em comunicar aos possíveis atores envolvidos e a toda a sociedade todos os passos inerentes ao evento, como por exemplo, a “divulgação/mobilização dos atores envolvidos na temática, na disponibilização e acessibilidade de documentos de referência para a realização da AP, na clareza dos objetivos da audiência e da metodologia utilizada”, incluído como serão recebidas, analisadas e divulgadas as contribuições recebidas da sociedade.

Por fim, com os dois grupos de dados coletados e tratados, utilizamos a estatística descritiva para análise das informações, o que nos propiciou interpretar estes dados, sem distorções ou perdas de informação e nos proporcionou obter elementos para a elaboração de um gráfico de correlação e de gráficos de dispersão para atingirmos os objetivos propostos para esta pesquisa.

### **3.5. Limitações do método**

O método escolhido para a presente pesquisa pode possuir algumas limitações às quais descrevemos abaixo.

O fato da interpretação dos dados coletados ter sido atribuída somente ao pesquisador pode representar uma limitação na medida em que o mesmo pode não ter tido a compreensão e interpretação mais adequada ao caso, prejudicando desta forma a pesquisa.

Os dados obtidos quando da aplicação do questionário aos gestores das agências reguladoras pode possuir limitações inerentes à percepção destes gestores em relação às dimensões de análise estudadas neste trabalho; fato este que pode acarretar distorções nos resultados. As respostas podem conter posições e interpretações pessoais destes gestores e não refletir corretamente o tratamento dado pelas instituições aos processos analisados.

A análise dos dados coletados utilizou métodos estatísticos de análise, tanto descritivos quanto de tendência central, que embora largamente utilizados e aceitos, possuem limitações como qualquer outro modelo convencional. No que se refere a este aspecto podemos considerar como a maior limitação o fato de estabelecermos generalizações a partir de casos isolados, o que pode gerar distorções nos resultados, existindo a possibilidade das hipóteses utilizadas para outras instituições, que não foram pesquisadas, não refletirem a realidade dos fatos.

Devido ao pouco tempo para conclusão da pesquisa não realizamos uma análise qualitativa das contribuições nem dos grupos de interesse envolvidos nos certames.

## **4. RESULTADO DA COLETA DOS DADOS**

Neste capítulo vamos apresentar os dados coletados em nossa pesquisa relativos à efetividade da participação social nas audiências públicas das agências reguladoras federais selecionadas, relativas ao ano de 2014, bem como o resultado do questionário aplicado aos gestores destes órgãos reguladores.

Serão apresentados os dados brutos coletados para mais adiante no capítulo cinco oferecermos nossa análise sobre estas informações.

### **4.1. Dados da participação social nas audiências**

Os dados sobre a participação social nas audiências públicas foram devidamente coletados junto aos sites oficiais de cada agência reguladora estudada. Concentramo-nos em obter as informações sobre as contribuições da sociedade apresentadas ao órgão regulador identificando aquelas que foram acatadas, as parcialmente acatadas, as que não foram acatadas e aquelas que por ventura foram descartadas. O objetivo principal na coleta dos dados era identificar a “efetividade da participação social”, conforme o constructo proposto para este trabalho, identificando as contribuições apresentadas que promoveram alguma mudança na versão final da norma em análise, englobando as sugestões que foram acatadas em sua totalidade e aquelas que foram parcialmente acatadas.

A seguir na “Tabela 4” apresentamos os dados coletados nas audiências públicas das agências reguladoras em análise.

PERCENTUAIS DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS EM 2014									
ANAC		ANEEL		ANP		ANTT		ANATEL	
AP nº	Participação	AP nº	Participação	AP nº	Participação	AP nº	Participação	AP nº	Participação
01_14	84%	01_14	28%	02_14	50%	02_14	50%	01_14	56%
08_14	0%	02_14	10%	04_14	38%	03_14	50%	02_14	25%
09_14	13%	03_14	42%	05_14	42%	05_14	69%	03_14	78%
10_14	24%	04_14	51%	07_14	64%	06_14	73%	04_14	50%
12_14	25%	06_14	31%	08_14	53%	08_14	0%	06_14	75%
13_14	26%	07_14	58%	11_14	67%	10_14	24%	10_14	100%
14_14	36%	13_14	56%	13_14	33%	12_14	23%	12_14	21%
15_14	0%	15_14	66%	20_14	43%	13_14	14%	18_14	9%
16_14	65%	18_14	76%			14_14	40%	19_14	81%
17_14	48%	19_14	33%			17_14	75%	20_14	100%
18_14	30%	21_14	35%					22_14	0%
19_14	0%	22_14	66%					23_14	40%
20_14	0%	23_14	40%					27_14	80%
21_14	0%	24_14	52%					28_14	33%
		25_14	52%					29_14	60%
		26_14	31%					30_14	33%
		28_14	32%					33_14	50%
		29_14	80%					34_14	60%
		30_14	31%					35_14	50%
		31_14	55%					36_14	60%
		32_14	28%					38_14	50%
		34_14	18%					39_14	33%
		36_14	47%					40_14	74%
		39_14	82%					43_14	54%
		41_14	33%					45_14	0%
		43_14	0%					46_14	50%
		44_14	19%						
		46_14	39%						
		50_14	33%						
		51_14	50%						
		52_14	31%						
		54_14	36%						
		55_14	47%						
		56_14	58%						
		57_14	48%						
		58_14	0%						
		59_14	33%						

	60_14	45%			
	62_14	23%			
	63_14	21%			
	64_14	56%			
	65_14	25%			
	67_14	67%			
	70_14	100%			
	72_14	43%			
	74_14	100%			

Tabela 5: Efetividade da participação social

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.2. Dados do potencial de efetividade das APs

Aplicamos o questionário constante do “Apêndice B” para que os gestores das agências reguladoras pudessem responder sobre o potencial de efetividade das APs de suas respectivas agências. O questionário foi elaborado à luz das dimensões de análise identificadas pelo IPEA na pesquisa intitulada: “Potencial de efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal” (IPEA, 2013), as quais foram detalhadamente mencionadas no subitem “3.4” que aborda a metodologia do tratamento da coleta dos dados. Os resultados da aplicação deste questionário estão na “Tabela 6” abaixo apresentada.

Potencial de efetividade das audiências públicas questionário aplicado aos gestores das agências reguladoras								
Dimensões para análise		Resposta	AGÊNCIA REGULADORA					Totais
			ANAC	ANEEL	ANP	ANTT	ANATEL	
1	Atos Normativos	Sim	1	1	1	1	1	4
		Não						0
2	Mapeamento dos principais atores	Sempre		1	1		1	2
		Quase Sempre	1			1		2
		Raramente						0
		Nunca						0
3	Características dos responsáveis	Sim	1	1	1	1	1	4
		Não						0
4	Momento da participação	Sempre	1	1	1		1	3
		Quase Sempre				1		1
		Raramente						0
		Nunca						0
5	Escopo e amplitude do debate	Sempre	1	1			1	2
		Quase Sempre			1	1		2
		Raramente						0
		Nunca						0
6	Mobilização e representatividade dos participantes	Sempre					1	0
		Quase Sempre	1	1	1	1		4
		Raramente						0
		Nunca						0
7	Recursos e infraestrutura	Sempre	1	1	1		1	3
		Quase Sempre				1		1
		Raramente						0
		Nunca						0
8	Processo preparatório	Sempre						0
		Quase Sempre	1	1	1	1	1	4
		Raramente						0
		Nunca						0
9	Condução da audiência pública	Sempre	1	1	1		1	3
		Quase Sempre						0
		Raramente				1		1
		Nunca						0
10	Sistematização das propostas e devolutiva	Sempre	1	1		1	1	3
		Quase Sempre			1			1
		Raramente						0
		Nunca						0
11	Transparência	Sempre	1	1	1	1	1	4
		Quase Sempre						0
		Raramente						0
		Nunca						0

Tabela 6: Potencial de efetividade das APs

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na “tabela 7” apresentamos os percentuais do potencial de efetividade das APs, evidenciando o resumo dos totais de atendimento das dimensões de análise, com destaque para os percentuais de atendimento integral das mesmas.

Potencial de efetividade das APs Percentuais de atendimento das dimensões de análise						
	ANAC	ANEEL	ANP	ANTT	ANATEL	Totais
Totais de atendimento integral	8	9	7	4	10	28
Totais de não atendimento ou parcial	3	2	4	7	1	16
Percentuais totais de atendimento integral	73%	82%	64%	36%	91%	

Tabela 7: Resumo do potencial de efetividade das APs

Fonte: Elaborado pelo autor.

O mesmo questionário aplicado (vide “Apêndice B”) indagava aos gestores sobre qual das onze dimensões propostas seriam mais relevantes. Assim, solicitamos aos gestores de cada uma das agências para que apontassem apenas três, dentre as onze dimensões, que possuísem maior relevância para aumentar a efetividade da participação social nas APs realizadas em suas respectivas agências. O resultado deste questionamento é apresentado a seguir na “Tabela 8”.





## **5. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS**

No presente capítulo vamos analisar os dados coletados, mencionados no capítulo quatro, a saber: os percentuais de efetividade da participação social e os percentuais do potencial de efetividade das APs. Inicialmente, no subitem “5.1”, analisaremos os dados e informações relativos à efetividade da participação social nas audiências públicas das agências reguladoras em 2014. No subitem “5.2”, em sequência, passaremos a análise dos dados e informações relativos ao potencial de efetividade das APs, obtidos por meio do questionário aplicado aos gestores destes mesmos órgãos reguladores.

Por fim, este capítulo apresentará no subitem “5.3” a análise da correlação existente entre os dois grupos de informações coletadas, buscando alcançar o objetivo proposto para esta pesquisa.

### **5.1. Análise da participação social nas audiências**

Seguindo a metodologia definida para este trabalho analisamos a efetividade da participação social nas audiências públicas das agências reguladoras selecionadas, realizadas durante o ano de 2014. De acordo com o constructo elaborado para esta pesquisa, consideramos que a efetividade desta participação acontece quando a contribuição apresentada promove alguma mudança na norma, em apreciação, que está sendo criada ou revisada. Assim, identificamos nestes certames aquelas contribuições que foram aceitas integralmente ou aceitas parcialmente.

Apresentamos a seguir, por meio de gráficos, o comportamento relacionado ao acatamento das contribuições apresentadas no âmbito das audiências públicas em cada uma das agências reguladoras selecionadas.

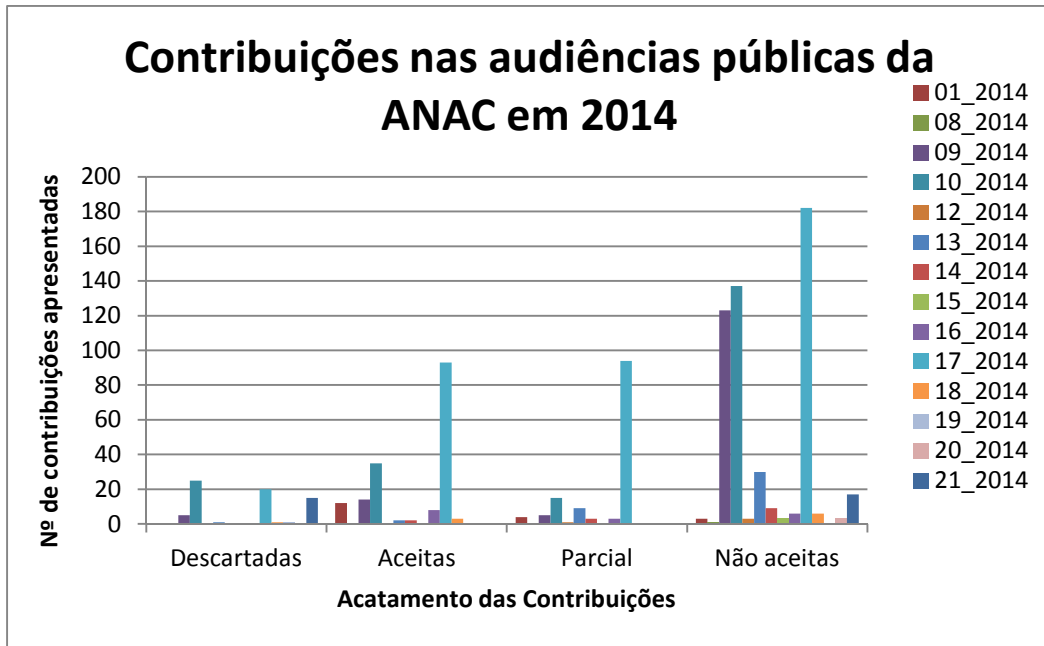


Figura 2: Contribuições na ANAC (Quantitativa)

Fonte: Elaborado pelo autor.

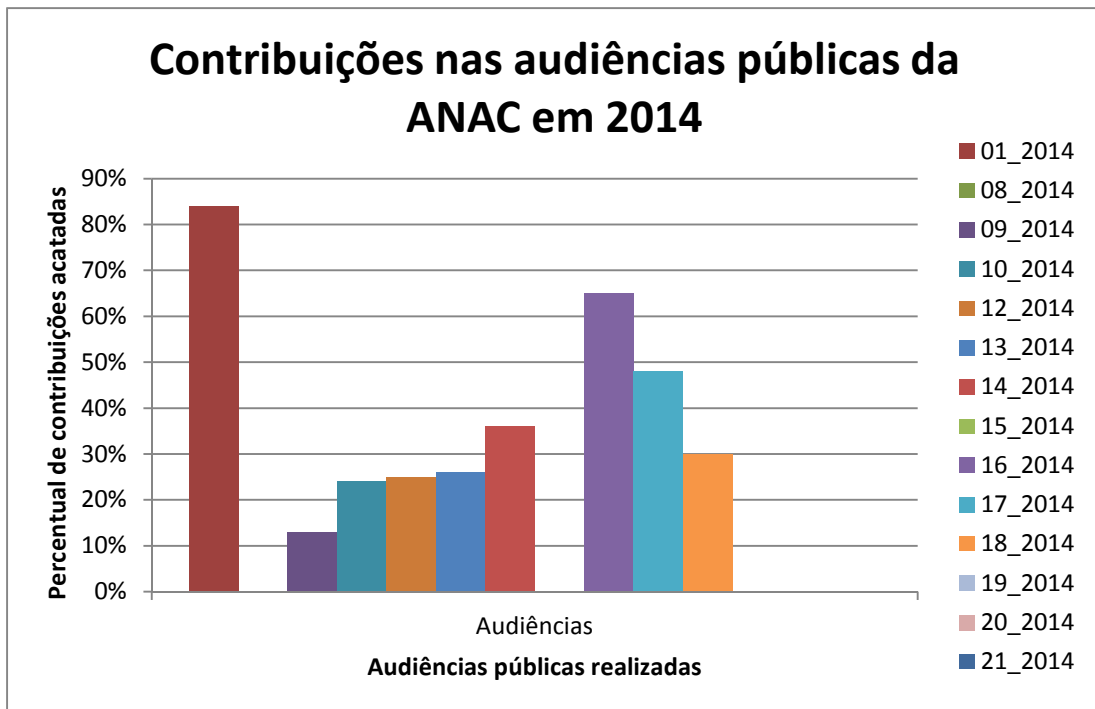


Figura 3: Contribuições na ANAC (Percentual)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na ANAC, conforme pode ser visualizado nas figuras ‘2’ e ‘3’ acima, verificamos que existe um baixo número de contribuições por audiência. Na pesquisa apuramos que as

audiências públicas nº 08/2014 e nº 19/2014 tiveram apenas uma contribuição cada uma, as quais não foram acatadas. As de nº 15/2014 e nº 20/2014 tiveram três contribuições cada uma, as quais também não foram acatadas. As quatro audiências mencionadas receberam nota zero no percentual de acatamento o que consequentemente empurrou a média da ANAC para baixo. Este fato contribuiu para colocar esta agência em uma situação diferente das outras agências na medida em que todas apresentaram uma relação direta com o atendimento das dimensões de análise, ou seja, quanto maior o atendimento das dimensões maior o percentual da participação social. Caso estas quatro audiências fossem excluídas da análise a média passaria para 35%. As APs nº 10/2014 e 17/2014 receberam respectivamente 212 e 389 contribuições da sociedade, situando em 64, a média de contribuições recebidas por AP.

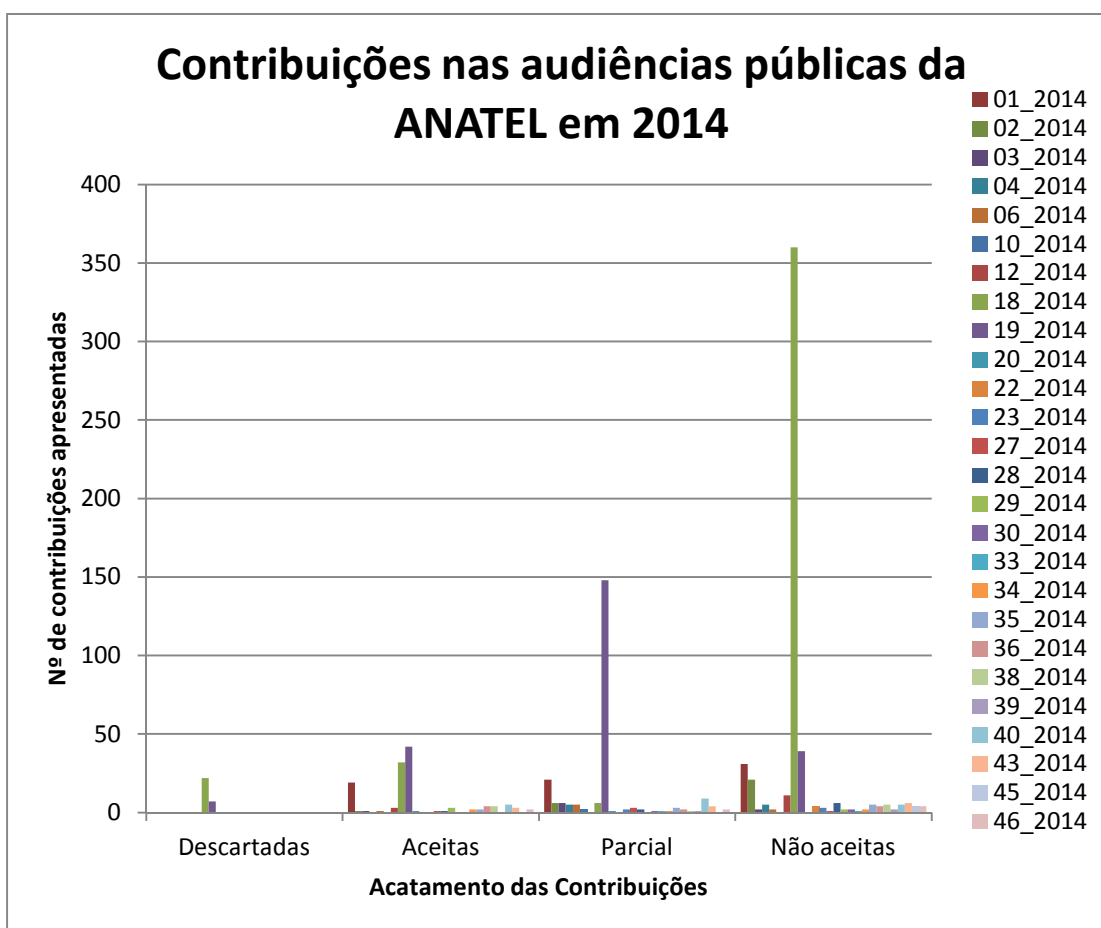


Figura 4: Contribuições na ANATEL (Quantitativa)

Fonte: Elaborado pelo autor.

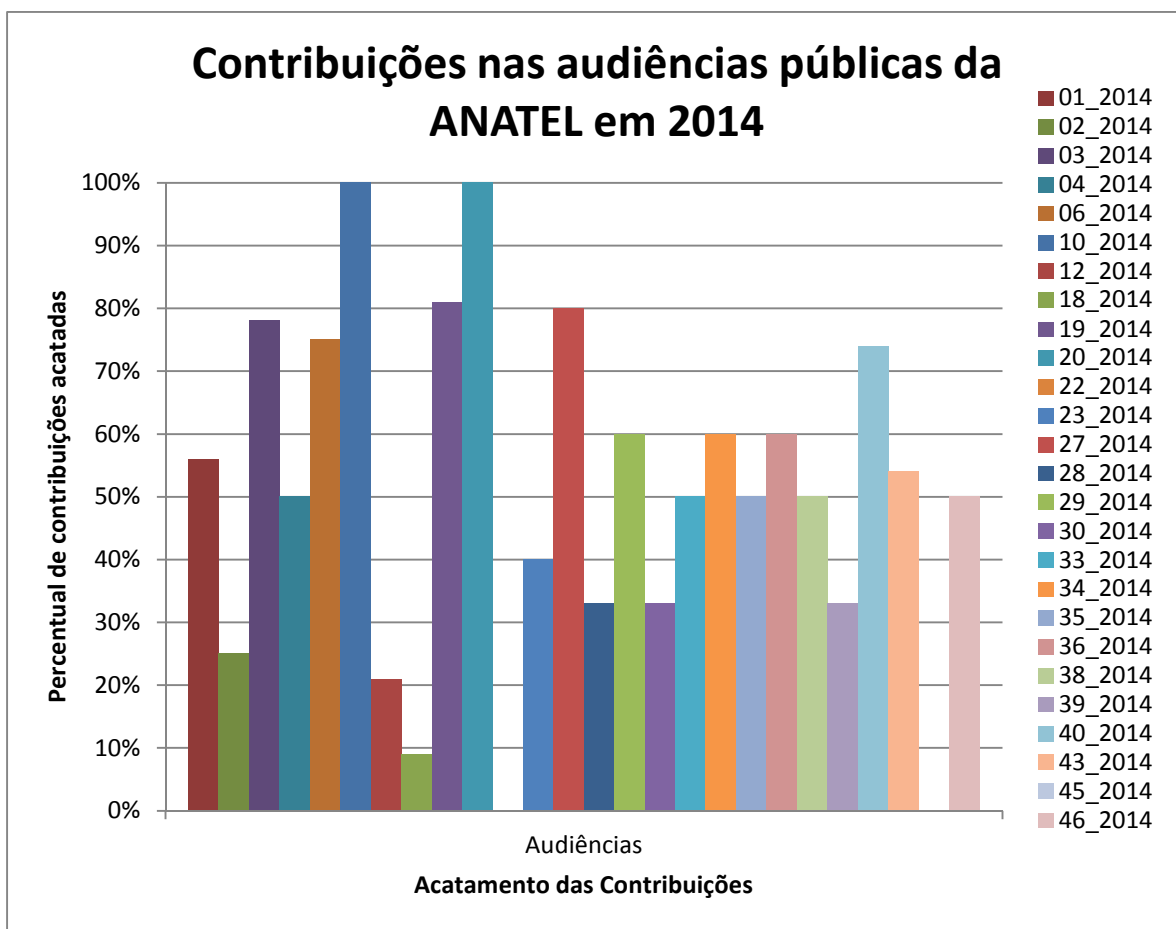


Figura 5: Contribuições na ANATEL (Percentual)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com uma média de 35 contribuições por audiência, considerando-se os 26 certames analisados a ANATEL apresentou um alto grau de acatamento das contribuições apresentadas pela sociedade em suas audiências públicas. Na “Figura 4” e “Figura 5” acima colocadas, temos uma melhor visão gráfica no que tange ao número de contribuições recebidas e seus percentuais de acatamento. As audiências nº 18/2014 e 19/2014 foram as que receberam maior número de contribuições, bem acima da média recebida pela agência. Destacamos as audiências 10/2014 e 20/2014 que tiveram 100% de acatamento das contribuições. Este alto grau de acatamento, comparativamente às outras agências, poderia ser explicado dentro do escopo central do nosso trabalho: quanto maior o atendimento das dimensões de análise maior a participação social nas audiências públicas.

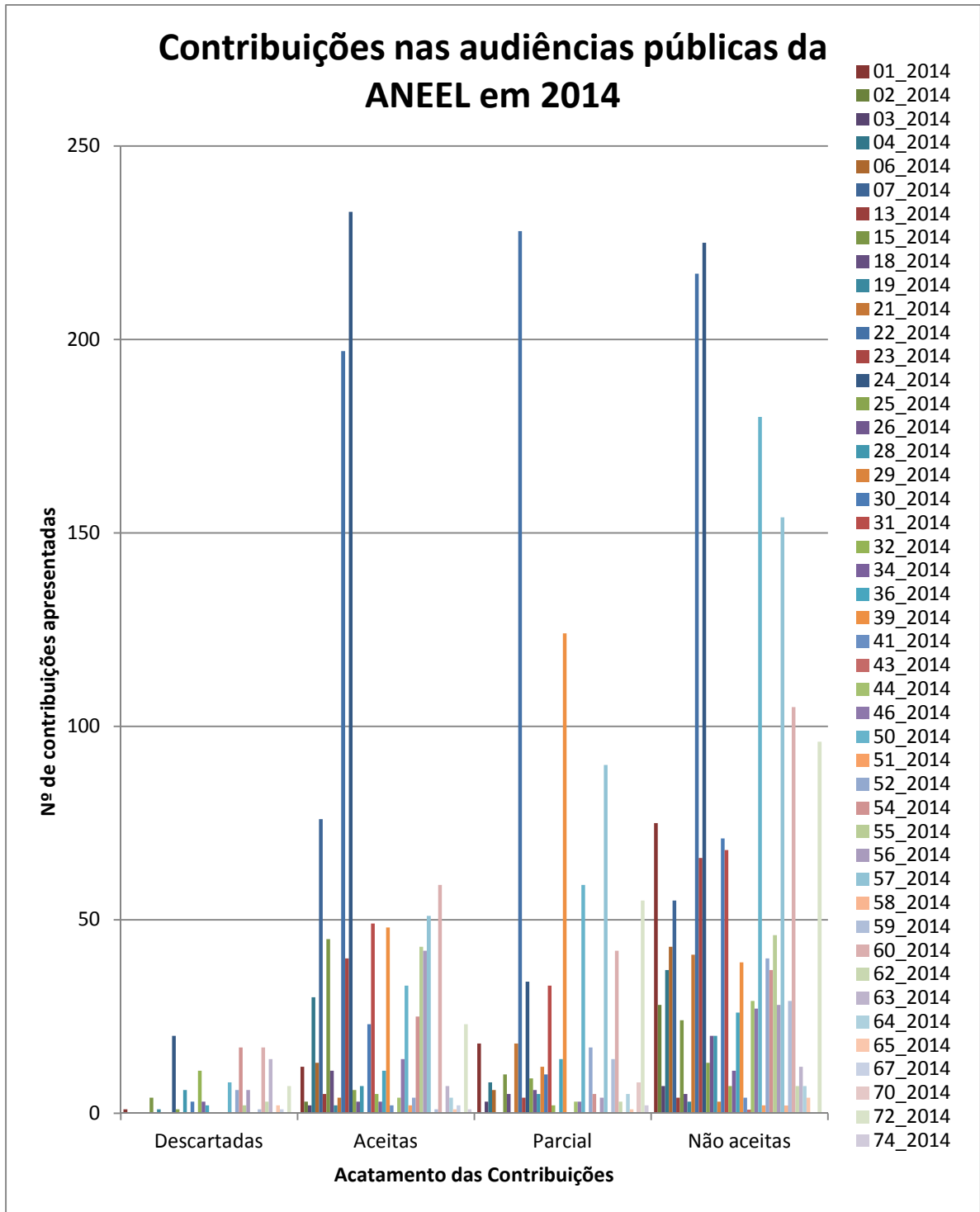


Figura 6: Contribuições na ANEEL (Quantitativa)

Fonte: Elaborado pelo autor.

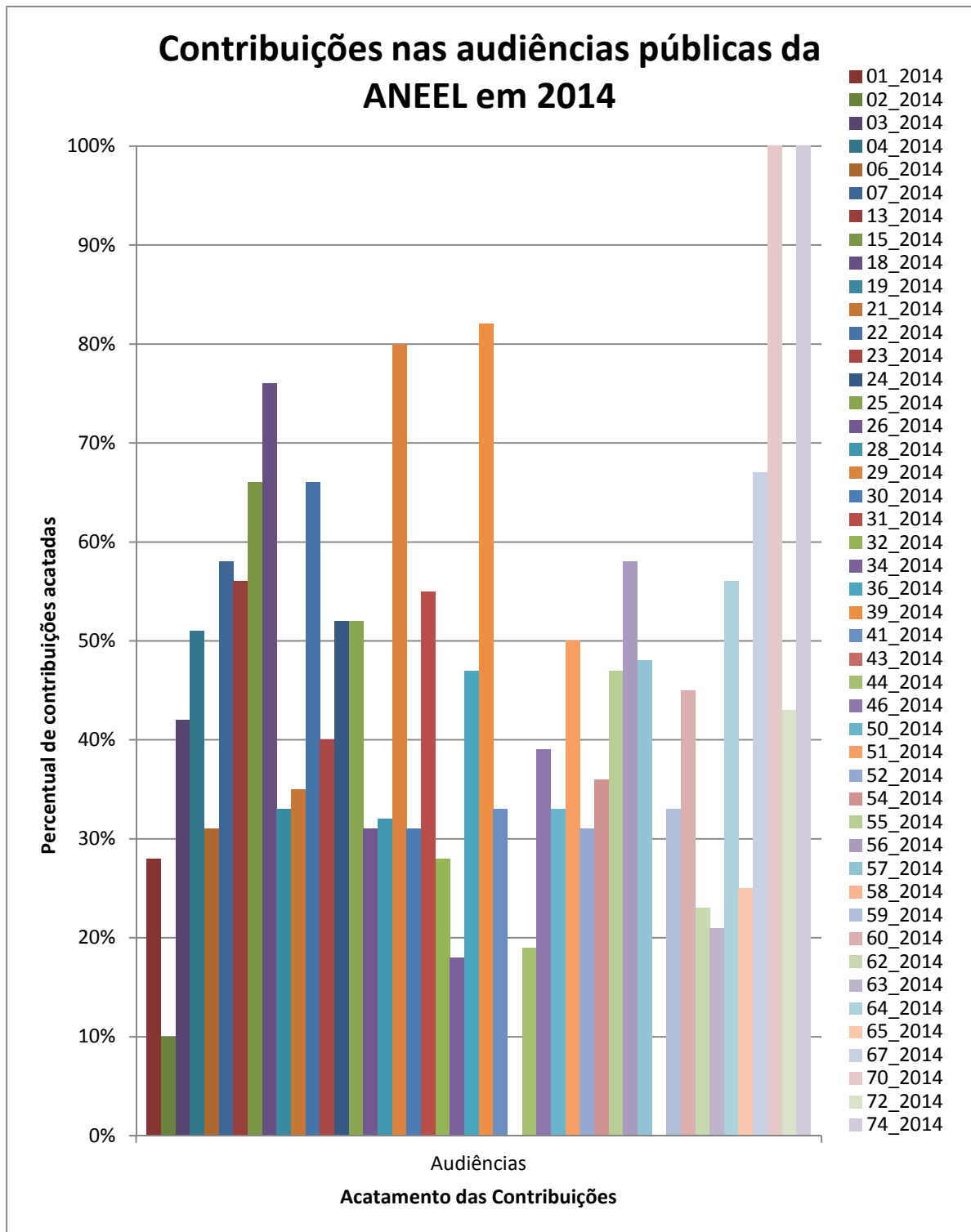


Figura 7: Contribuições na ANEEL (Percentual)

Fonte: Elaborado pelo autor.

A ANEEL foi a agência estudada que realizou mais APs, com um total de 74 audiências; destas, porém, apenas 46 tinham dados suficientes disponíveis no site oficial deste órgão regulador. Comparativamente também foi a agência que conseguiu atrair o segundo maior número de contribuições por certame. Obteve uma média de 88 contribuições por certame, ficando atrás apenas da ANTT, com destaque para as APs nº 22/2014 e 24/2014, que tiveram 642 e 512 contribuições respectivamente. Não obstante tal fato o percentual de acatamento das contribuições ficou em 44%, atrás da ANATEL e da ANP.

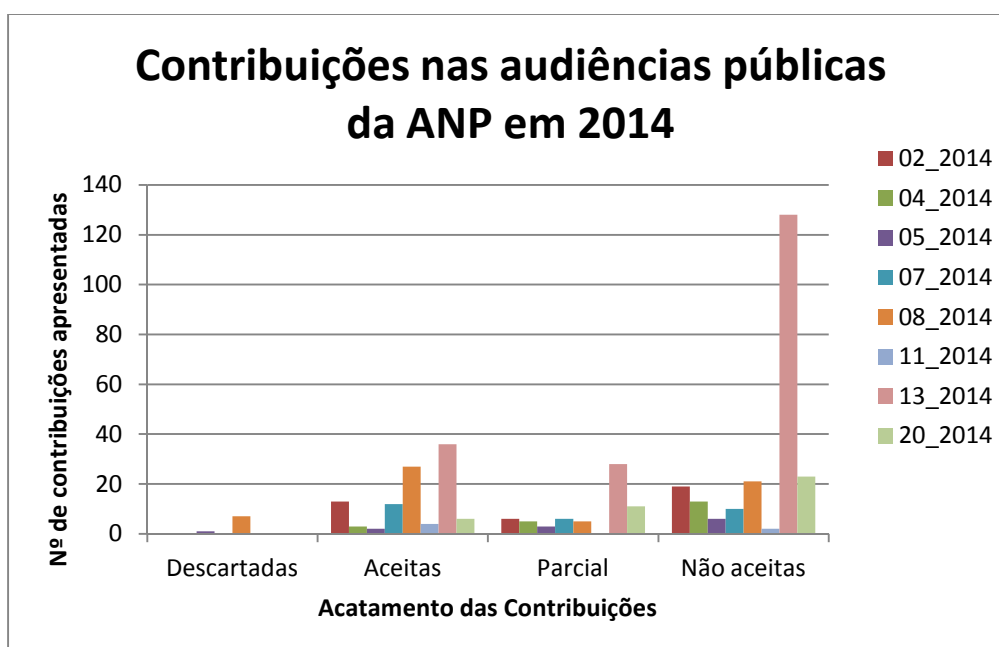


Figura 8: Contribuições na ANP (Quantitativa)

Fonte: Elaborado pelo autor.

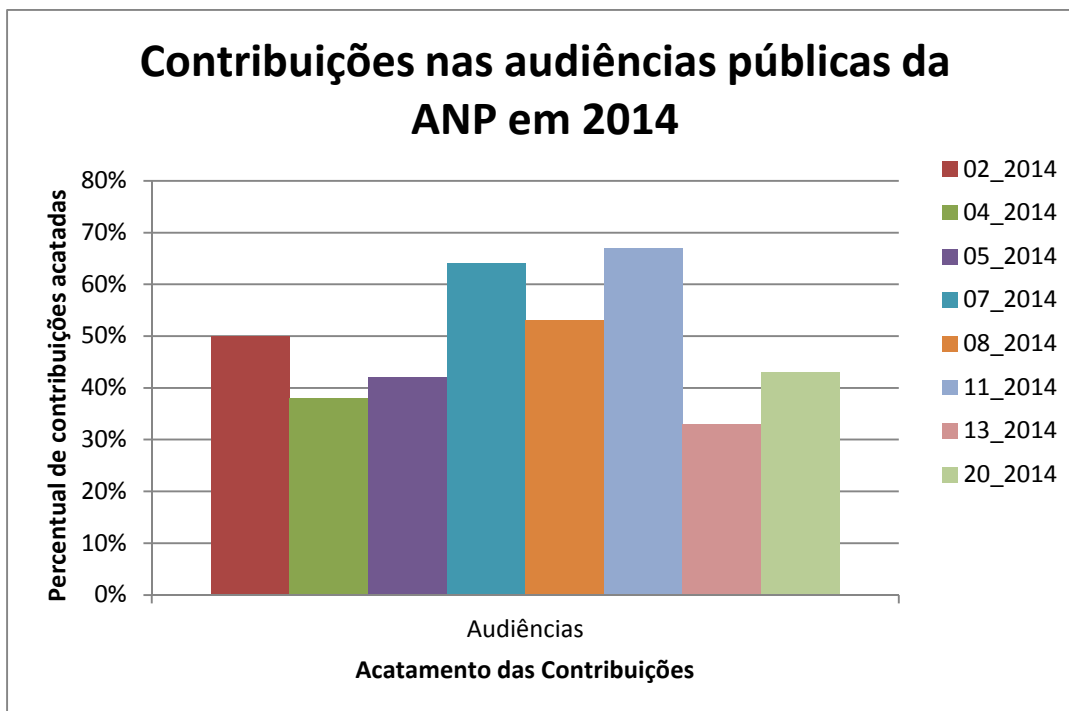


Figura 9: Contribuições na ANP (Percentual)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na ANP verificamos que apenas 8 das 30 APs realizadas em 2014 tinham informações completas disponíveis no site oficial da instituição, sendo a agência com menor quantidade de APs analisadas. Mesmo o pesquisador sendo servidor público neste órgão regulador, podendo ter fácil acesso aos processos físicos dos certames, julgamos conveniente e ético manter o mesmo posicionamento adotado em relação às outras agências e analisamos apenas os dados disponíveis no site oficial da instituição.

Da mesma forma que se verificou nas demais agências, a ANP apresentou um baixo número de contribuições por audiências, tendo a maior delas ocorrido na AP nº 13/2014 com 192 contribuições apresentadas. Este órgão regulador recebeu uma média de 50 contribuições por certame. Diferente das outras quatro agências estudadas a ANP foi a única que manteve uma regularidade em relação à média de acatamento das contribuições recebidas, que se situaram entre 33% e 67%, fato que talvez possa ser justificado pelo baixo número de certames analisados.



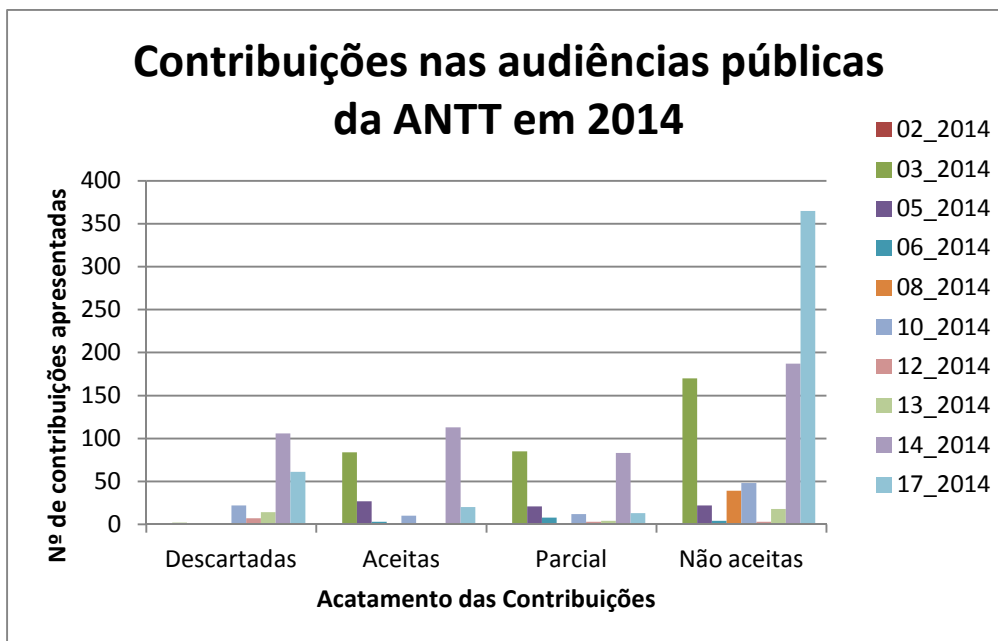


Figura 10: Contribuições na ANTT (Quantitativa)  
Fonte: Elaborado pelo autor.

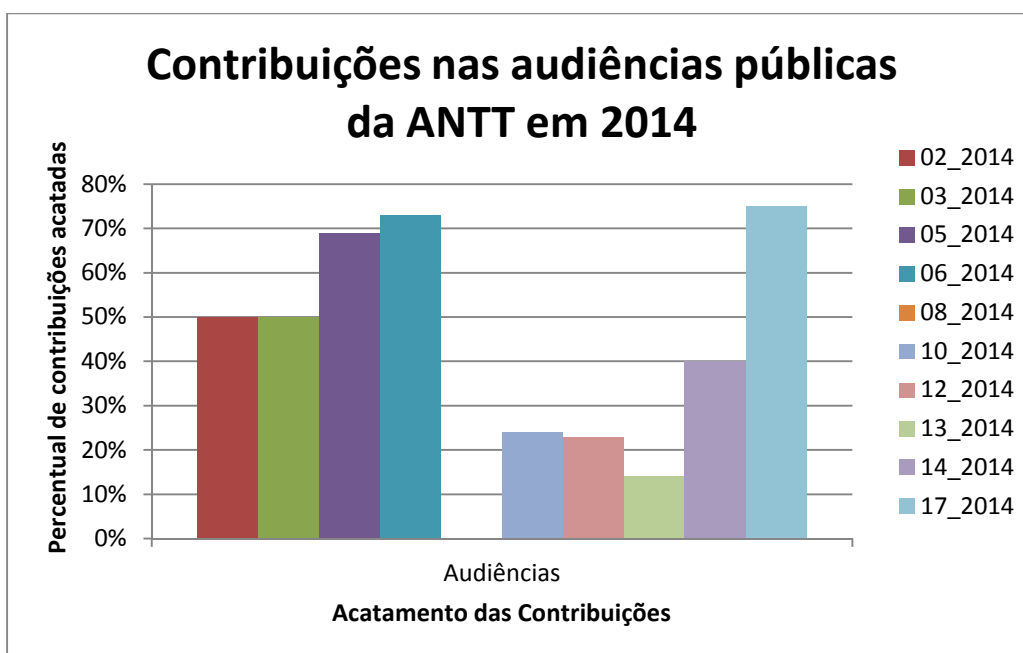


Figura 11: Contribuições na ANTT (Percentual)  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Da mesma forma que a ANP a ANTT apresentou um baixo número APs com informações completas disponíveis no site oficial da instituição, tendo sido realizadas 17 APs das quais apenas 10 tinham informações disponíveis. Destacamos as APs de nº 14/2014 e

17/2014 com 489 e 459 contribuições da sociedade. A média de contribuições apresentadas foi de 156 por certame, sendo assim a agência com maior média de contribuições recebidas por audiência analisada.

Na “tabela 8”, abaixo, apresentamos os resultados estatísticos, no que tange às medidas de tendência central e de variação, referentes aos dados da efetividade da participação social coletados, evidenciando a média aritmética, a variância, o desvio padrão e a mediana de cada grupo de informações.

ANÁLISE ESTATÍSTICA DOS TOTAIS DE EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS EM 2014					
ANÁLISE	ANAC	ANEEL	ANP	ANTT	ANATEL
Média	25%	44%	49%	42%	51%
Variância	0,06943791	0,04942826	0,01467857	0,06826222	0,07317354
Desvio Padrão	0,26351074	0,22232467	0,12115515	0,26127040	0,27050608
Mediana	25%	41%	47%	45%	50%

Tabela 9: Análise estatística da efetividade da participação social

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para melhor visualização dos percentuais de acatamento das contribuições recebidas nas audiências elaboramos a “Figura 12 – Efetividade da participação social”, abaixo apresentada. Este quadro evidencia a maior efetividade da participação social na ANATEL, seguida pela ANP e ANEEL e com percentuais menores aparecem a ANTT e ANAC respectivamente.

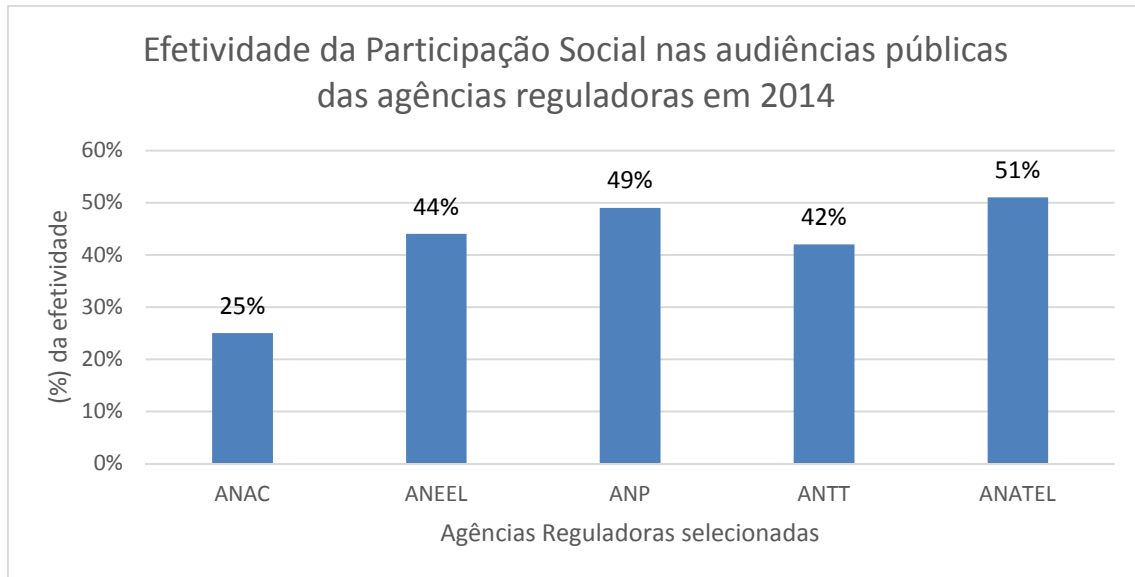


Figura 12: Efetividade da participação social

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 5.2. Análise do potencial de efetividade das APs

Tomando como ponto de partida a busca para identificar a efetividade da participação social nas audiências públicas realizadas nas cinco agências reguladoras selecionadas, analisamos os dados coletados no questionário aplicado aos gestores destes órgãos reguladores à luz das dimensões de análise que caracterizam o processo das audiências públicas, identificadas pelo IPEA (IPEA, 2013). A seguir apresentamos um breve resumo destas dimensões, as quais foram detalhadamente explicadas no item “3.4” que aborda a metodologia do tratamento dos dados coletados. Estas dimensões de análise são:

- 1) Atos Normativos e seus impactos no processo.

Existência de previsão legal em atos normativos dos diversos órgãos para a realização das audiências públicas pode garantir condições mínimas para se conferir efetividade à participação social.

- 2) Mapeamento dos principais atores.

Identificação dos principais atores que serão envolvidos no processo, mapeando àqueles que podem de fato ter uma participação ativa e influenciar nas decisões tomadas.

- 3) Características relevantes dos responsáveis pelas audiências públicas.

Estrutura interna voltada para a participação social com servidores capacitados para mediação, preparados para lidar com a sociedade e devidamente habilitados.

4) Desenho e processo de realização das audiências públicas.

a. Momento da participação e *timing* do processo.

As audiências públicas acontecem em um momento em que ainda é possível incorporar ou recusar motivadamente as contribuições recebidas no processo.

b. Escopo e amplitude do debate.

O escopo da audiência pública deve ser bem definido, ou seja, o “recorte do objeto e a temática que será discutida” devem estar bem claros para todos os envolvidos.

c. Mobilização e representatividade dos participantes.

Observar os prazos estipulados para cada etapa da audiência pública, no sentido de que haja tempo suficiente para mobilização dos possíveis participantes, em especial daqueles com maior representatividade dentre os atores mapeados.

d. Recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados e organização do evento.

Disponibilizar para os participantes fácil acesso a toda documentação necessária para realização do evento, bem como realizar o correto dimensionamento das instalações e servidores plenamente capacitados para conduzir a audiência pública.

e. Processo preparatório para as audiências públicas.

Realizar reuniões prévias com os principais atores envolvidos para colher contribuições iniciais para o projeto de criação ou alteração da norma proposta.

f. Condução da audiência pública, metodologia e efetividade das regras procedimentais.

O presidente da mesa ou responsável pela condução das audiências possui características necessárias para garantir efetiva participação de todos os atores envolvidos no processo.

g. Sistematização das propostas e devolutiva.

Disponibilizar para a sociedade, em momento posterior à realização da audiência pública, uma devolutiva de forma clara, apontando quais foram as propostas incorporadas à norma e aquelas não acatadas, justificando motivadamente todas as contribuições recebidas.

#### 5) Transparência.

Dar plena publicidade das informações de todo o processo, informando como serão recebidas, analisadas e divulgadas as contribuições apresentadas pela sociedade, disponibilizando e dando acesso a toda documentação do processo.

Analisando os dados coletados verificamos que na ANAC acredita-se que os processos de participação social nas audiências públicas atendam integralmente oito das onze dimensões de análise propostas. Na ANEEL este número foi de seis dimensões atendidas, enquanto que na ANP foram sete dimensões atendidas. A ANTT acredita possuir o mais baixo atendimento das dimensões de análise, observando apenas quatro das onze dimensões propostas. A maior percepção de atendimento das dimensões foi verificada na ANATEL.

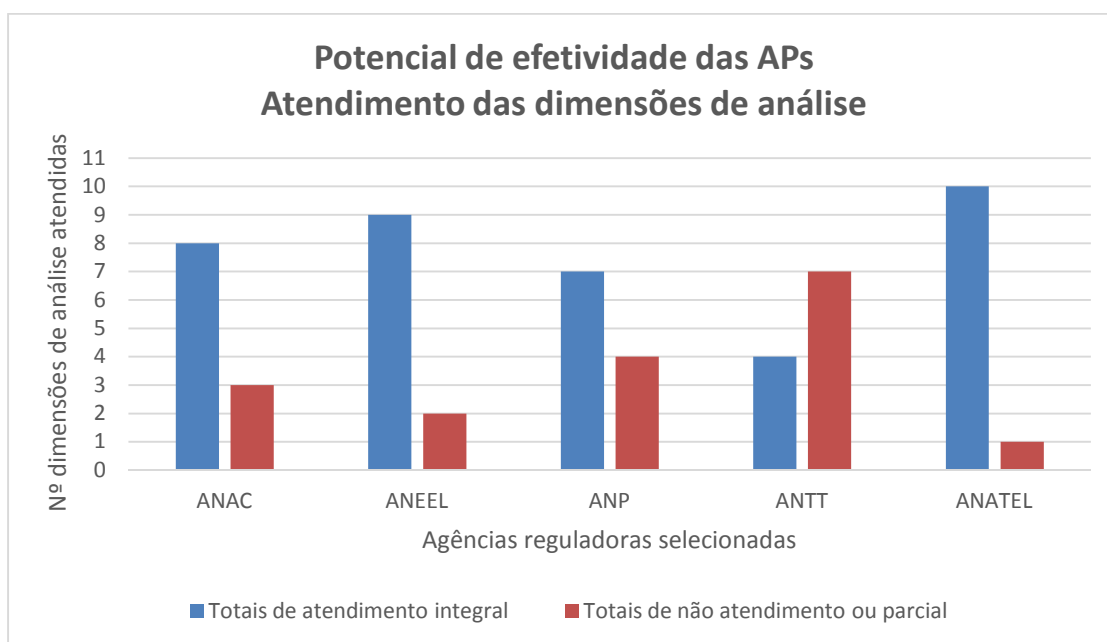


Figura 13: Potencial de efetividade das APs – Quantitativos

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na “figura 13” acima apresentada podemos identificar graficamente o potencial de efetividade das APs, evidenciando o desempenho de cada uma das agências reguladoras analisadas, no que tange ao atendimento das dimensões propostas.

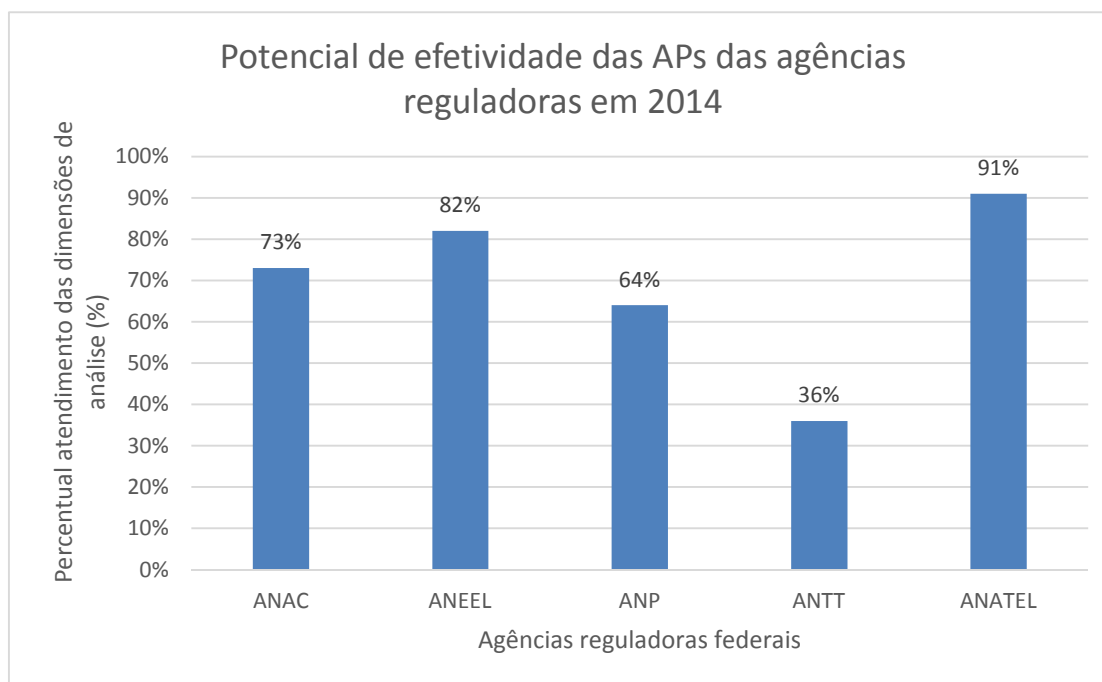


Figura 14: Potencial de efetividade das APs - Percentuais  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Apresentamos na “figura 14” acima, o potencial de efetividade das APs representada por meio dos percentuais de atendimento das dimensões de análise propostas na pesquisa. Destacamos a ANATEL com o maior potencial de efetividade das suas APs, com 91% e a ANTT com apenas 36%.

A ANTT informou possuir um importante procedimento pré-audiência. Segundo o órgão regulador “a Resolução ANTT nº 3.705/2011 dispõe sobre dois processos de participação social que devem ser usados na construção dos atos regulatórios: Tomada de Subsídios e Reunião Participativa”. O evento da audiência pública acontece ao final destes processos com uma proposta mais consolidada.

A análise da primeira dimensão proposta, os atos normativos e seu impacto no processo, foi um dos itens que obteve unanimidade de cumprimento, ou seja, todas as agências informaram observar esta dimensão. Este comportamento também se repetiu em

relação ao terceiro item, as características relevantes dos responsáveis e também no último item, relativo à transparência.

Não obstante todas as agências informarem observar a dimensão relacionada à transparência, ou seja, dando plena publicidade das informações em todas as fases do processo, verificamos em nossa pesquisa que, ao contrário do que informaram, as cinco agências selecionadas não deram publicidade, com a devida transparência, de toda documentação inerente ao processo, em especial no que concerne às justificativas, devidamente motivadas, quanto ao acatamento ou não acatamento das contribuições recebidas no âmbito destes certames. Possivelmente estes documentos devem estar anexados aos processos administrativos, fisicamente em papel, junto aos órgãos reguladores, fato que dificulta o acompanhamento e controle, pela sociedade, destas importantes peças do processo.

Outro dado que chamou a atenção foi verificado na oitava dimensão, que fala sobre o processo preparatório. Neste item todas as cinco agências informaram não observar integralmente o fato de realizar reuniões prévias com os principais atores envolvidos. Este assunto coincide perfeitamente com a proposta que apresentamos nesta pesquisa, ao final do trabalho aqui apresentado, para realização de novas pesquisas com foco na necessidade de reuniões prévias, em formato mais deliberativo, aos moldes do que se verifica em algumas IPs, em especial no OP do município de Porto Alegre no Rio Grande do Sul e em alguns Conselhos.

Na sequência do questionário aplicado, ao final do mesmo, o gestor foi indagado sobre qual das onze dimensões considerava as mais relevantes e para isso foi instado a elencar apenas três destas dimensões. A seguir apresentamos nossa análise deste dado em específico, o qual pode ser observado na “figura 15” abaixo apresentada.

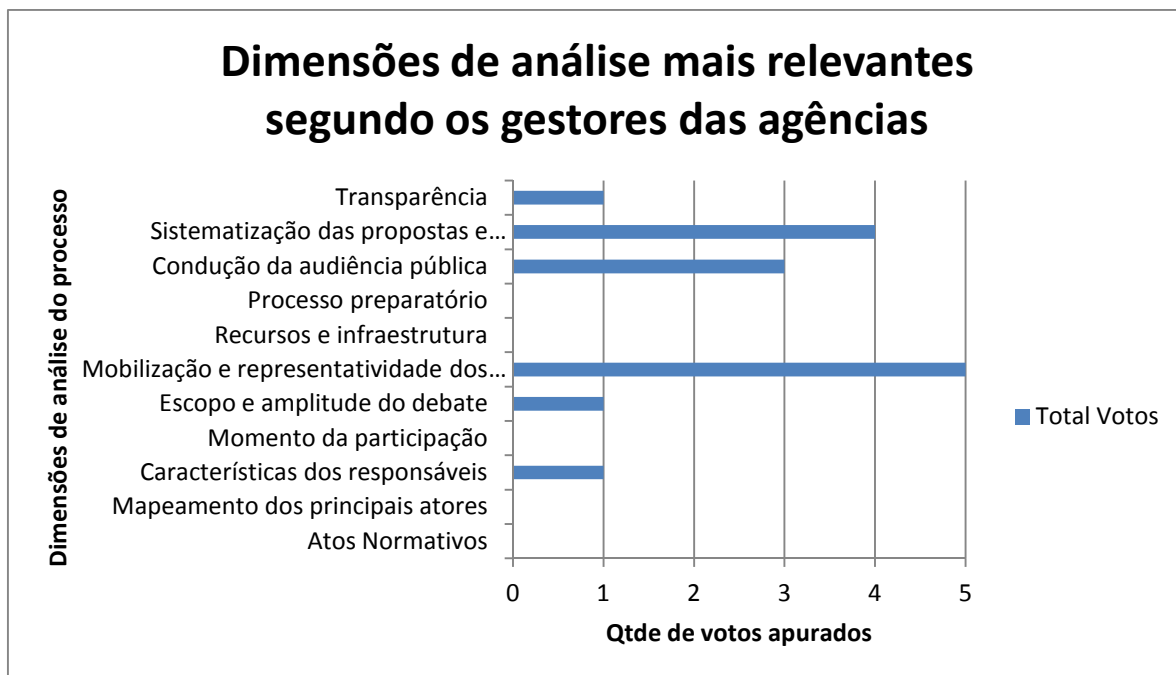


Figura 15: Dimensões de análise mais relevantes

Fonte: Elaborado pelo autor.

A dimensão considerada de maior relevância para o aumento da participação social nas audiências públicas, votada por todas as agências, foi a que se refere à “mobilização e representatividade dos participantes”. A dimensão em análise alerta para que haja tempo suficiente para mobilização dos possíveis participantes, envidando esforços para garantir a oportunidade de participação dos representantes com maior representatividade dentre os atores mapeados, com ampla divulgação do certame. Esta dimensão preconiza ainda a estimativa de que uma maior representatividade da sociedade tende a aumentar a legitimidade e a cooperação na implementação da norma em apreço.

Não obstante importância atribuída a esta dimensão, as agências informaram não atender integralmente a este critério. Apenas a ANATEL informou observar integralmente esta dimensão. Podemos inferir na análise desta informação que, em tese, os órgãos reguladores abordados na pesquisa não conseguem mobilizar a sociedade para que os principais representantes desta participem de suas audiências públicas.

Em segundo lugar com quatro votos aparece a sistematização das propostas, o décimo item do questionário, que versa sobre a disponibilização para a sociedade da devolutiva sobre o acatamento, ou não, das contribuições recebidas. Verificamos nesta informação a importância que possui a publicidade dos relatórios de acatamento das contribuições



recebidas, constando as justificativas, de forma motivada, para o aceite ou recusa das sugestões recebidas.

### 5.3. Análise da correlação: Efetividade participação x Potencial efetividade das APs

Utilizando conceitos estatísticos, conforme metodologia utilizada, partimos da análise descritiva dos dados coletados para atestar que existe uma tendência de ligação entre os percentuais de efetividade da participação social nas audiências públicas e o potencial de efetividade das APs. Estes dois grupos de informações, dispostos abaixo na “Tabela 9 – Correlação: Dimensão x Participação”, apresentam uma tendência de correlação. Para atestar este fato elaboramos o gráfico de análise da correlação, apresentado abaixo na “Figura 15 – Análise de correlação: Dimensão x Participação”.

Correlação: Potencial efetividade x Participação Social		
Agência Reguladora	Potencial efetividade das APs %	Participação Social %
ANAC	73	25
ANEEL	55	44
ANP	64	49
ANTT	36	42
ANATEL	91	51

Tabela 10: Correlação: Potencial efetividade x Participação Social

Fonte: Elaborado pelo autor.

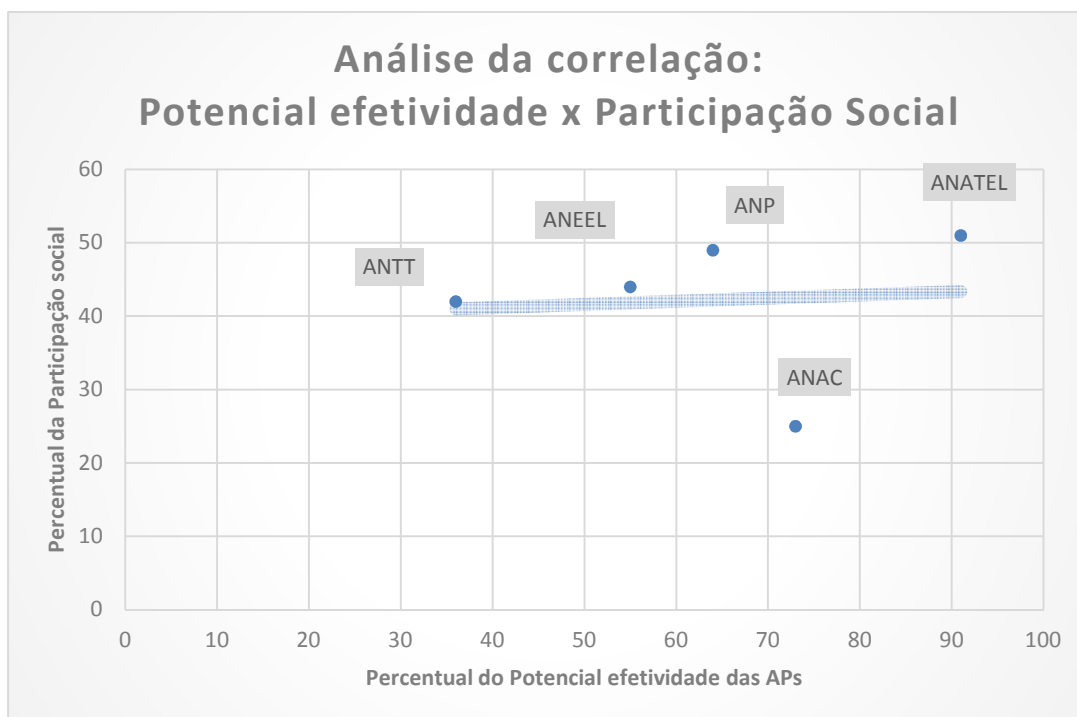


Figura 16: Análise de correlação: Potencial efetividade x Participação Social

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na “figura 16”, utilizando as linhas de tendência presentes no Microsoft Excel, percebemos na dispersão dos pontos uma possível correlação entre os grupos em análise. Os gráficos de dispersão podem evidenciar a correlação existente entre duas variáveis. Quanto mais próximos os pontos estiverem alinhados para formar uma linha diagonal, maiores evidências teriam de que existe uma correlação entre as duas variáveis. “Esta linha é uma linha de previsão de regressão linear” (LEVINE, 2015, p. 49).

De fato, verificamos que quanto maior o atendimento das dimensões de análise maior se evidencia a efetividade da participação social. Com a exceção dos dados da ANAC, que destoam do resto das agências, todos os demais dados analisados parecem demonstrar uma correlação entre os dois grupos de informação pesquisados, conforme pode ser visto na “Figura 17 – Análise de dispersão: potencial de efetividade x participação social”, abaixo apresentada.

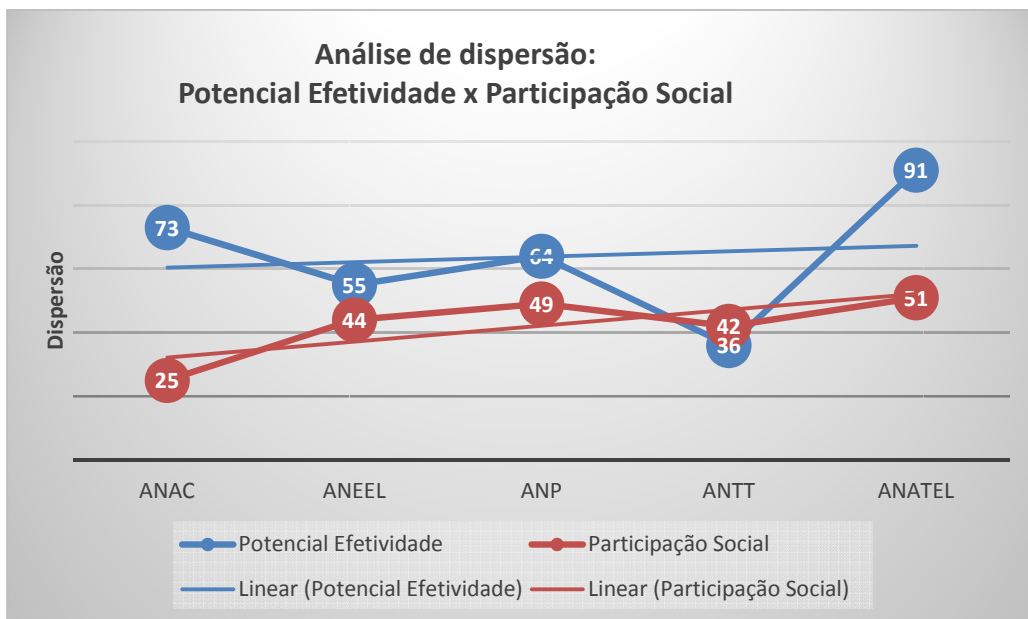


Figura 17: Análise de dispersão: Potencial efetividade x Participação social  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados aqui apurados evidenciam apenas uma tendência da correlação mencionada e nos conduzem para a ideia de que outras dimensões de análise são necessárias para determinar com maior exatidão quais destas teriam maior influência no comportamento da efetividade da participação social.

Identificamos nesta pesquisa, na análise dos processos inerentes aos certames, que as audiências públicas apontam mais para um “controle social” a ser exercido pelos cidadãos do que efetivamente uma participação social. A esse respeito Fernando Tenório, analisando os ensinamentos de Vanderlei Siraque, afirma que

Enquanto o controle social ocorreria *ex post* aos atos da Administração Pública, a participação popular pode acontecer *ex ante* ou durante os atos da Administração Pública. Na linguagem gerencial, a participação popular ocorreria no planejamento, na execução, por meio do monitoramento, e na avaliação de uma política pública. Assim as diferenças entre participação popular e controle social são as seguintes: enquanto no primeiro caso ocorre a “partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal”, no controle social “é o direito público subjetivo de o particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político estatal à fiscalização” (TENÓRIO, 2012, p. 31).

Neste contexto verificamos também que as agências não possuem parâmetros padronizados para realização das suas audiências. Cada uma das audiências públicas estudadas, em todas as agências reguladoras, possuía um rito próprio, que na maioria das vezes era ditado pelos técnicos e burocratas, no âmbito de suas gerências, nas quais a norma seria elaborada ou alterada.

Cabe aqui considerar que a análise realizada teve seu foco direcionado para o quantitativo das contribuições recebidas pelas agências reguladoras, conforme a metodologia de trabalho adotada em nossa pesquisa. Entendemos que uma maior quantidade de contribuições recebidas e acatadas pelo órgão regulador não necessariamente se traduz em um fato positivo, nem mesmo que isso possa ser visto como um aperfeiçoamento do caráter democrático inerente à participação social nos certames estudados. As contribuições apresentadas por um grupo de interesse empresarial bem mobilizado, por exemplo, poderiam induzir o regulador a acatar contribuições que tivessem foco apenas em interesses privados em detrimento do interesse coletivo ou difuso. Assim, em tese, o correto seria o órgão regulador não acatar a contribuição, o que se traduziria em um fato positivo. Desta forma evidencia-se que, paralelo a análise quantitativa, seria importante analisar qualitativamente as contribuições recebidas, considerando-se ainda os grupos de interesse envolvidos dentre os participantes do certame.

O resultado da nossa pesquisa aponta para uma correlação direta entre a efetividade da participação social e o potencial de efetividade das APs. Este indicativo nos conduz para uma maior preocupação quanto ao formato hoje dado às APs. Uma maior aproximação da AP, na qualidade de importante IP, dentro do conceito ampliado de instituição participativa proposto por Avritzer, de um caráter mais alinhado com a democracia deliberativa, com momentos em que fosse possível aos participantes poderem atuar de forma ativa, deliberando sobre a identificação do problema, sobre a condução do processo e dos resultados finais das normas regulatórias, poderia em tese angariar maior legitimidade e aperfeiçoar os valores democráticos tão almejados pela sociedade.

## 6. CONCLUSÕES

A presente pesquisa buscou verificar a efetividade da participação social nas audiências públicas realizadas nas Agências Reguladoras Federais no Brasil, bem como identificar a correlação entre esta participação e o potencial de efetividade das APs, sintetizada na forma como os órgãos reguladores realizam suas audiências. Para atingir este objetivo analisamos os dados e informações de cinco agências reguladoras, ANAC, ANEEL, ANP, ANTT e ANATEL, verificando as contribuições apresentadas no âmbito das APs, realizadas durante o ano de 2014, disponíveis nos sites oficiais das agências reguladoras em análise, verificando individualmente em cada audiência, quais as contribuições da sociedade que efetivamente promoveram algum tipo de modificação nas normas que estavam sendo editadas ou alteradas. Para avaliar o potencial de efetividade das APs estudamos o tratamento dado pelas agências às audiências públicas utilizando às dimensões de análise identificadas pelo IPEA, no trabalho de pesquisa intitulado: “Potencial de efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal” (IPEA, 2013). Com estes dois grupos de informações coletados, traçamos uma possível correlação entre os mesmos. Os resultados de nossas análises apontam para a existência de uma correlação direta, indicando que quanto maior o potencial de efetividade da AP maior será a efetividade da participação social.

Como resultado da pesquisa e buscando atingir os objetivos inicialmente propostos, identificamos estatisticamente, por meio da análise descritiva dos dados coletados e pela elaboração de uma linha de previsão de regressão linear a partir das duas variáveis estudadas, que existe uma correlação direta entre os percentuais de efetividade de participação social apurados e o potencial de efetividade das APs. Em tese esta correlação, numericamente não tão expressiva, sinaliza para a possibilidade de ligação direta entre as duas variáveis, indicando que a efetividade da participação social poderia ser aperfeiçoada com o atendimento das dimensões de análise propostas neste trabalho.

É de conhecimento público a dificuldade para se inserirem no cenário nacional as ferramentas e ideais da democracia direta deliberativa. A julgar pela raríssima utilização de instrumentos constitucionais consagrados, como por exemplo: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, previstos no art. 14 de nossa Constituição de 1988, poderíamos prever que novos institutos de participação social também não seriam utilizados com grande frequência.

Os esforços da Administração Pública brasileira, desde o ideal de participação direta previsto em nossa Carta Magna, até a tentativa de organizar, direcionar e, de certa forma, impor critérios para a participação social no cenário brasileiro, oriundos da publicação do Decreto presidencial nº 8.243 de 23 de maio de 2014, ainda não conseguiram atingir adequadamente os processos de elaboração e realização das audiências públicas. Esta importante ferramenta de participação social se associa muito mais dos sistemas de democracia representativa do que aos contornos da democracia direta deliberativa. O próprio decreto em comento, passados dois anos de sua publicação, ainda não logrou os efeitos práticos no dia-a-dia das instituições públicas, talvez indicando que entrará na grande fila de normas infralegais que não são utilizadas pela Administração Pública.

Verificamos em nossa pesquisa, no que tange a representatividade, que as audiências públicas acabam se tornando eventos de caráter setorial que não conseguem atingir a todos os cidadãos ou organizações que seriam afetados pela implementação ou modificação de determinada norma. Isso foi verificado também na percepção dos gestores das agências, que ao responderem nosso questionário, e sendo instados a apontar apenas três dentre as onze dimensões de análise, escolheram como sendo a mais importante, em primeiro lugar como mais votada, a mobilização dos atores, ou seja, aquela que sugere atenção aos prazos praticados no processo para garantir a correta mobilização dos atores, envidando esforços para que os certames atraíssem os atores de maior representatividade envolvidos. Em segundo lugar na pesquisa aparece a sistematização das propostas, que inclui o mapeamento dos atores, outra dimensão ligada à representatividade. Não obstante a importância do item mais votado apenas a ANATEL informou atender plenamente esta dimensão, as demais informaram atender parcialmente o previsto.

O interesse particular de indivíduos e grupos participantes é de relevante importância, podendo evidenciar o caráter setorial da representatividade da participação social no âmbito das audiências públicas. As contribuições recebidas pelos órgãos reguladores podem possuir um viés apontando para o atendimento das demandas de determinados grupos de interesse que possuem maior poder de mobilização e organização. A atenção aos interesses difusos e coletivos das minorias deveria fazer parte das preocupações e cuidados do gestor público, quando este realiza a edição ou revisão de seus normativos.

O grau de motivação que leva as pessoas ou grupos organizados a participar de um processo como a audiência pública é relativo e depende muito da percepção que estes

participantes possuem sobre a relevância do certame. Mesmo em um cenário em que se obtenha uma boa representatividade, as razões que levam as pessoas a participar podem variar bastante. Os cidadãos comuns em geral possuem limitações quanto à abrangência do entendimento técnico da norma, assimetria de informação ou ainda quanto à valorização de sua opinião. Já as entidades e órgãos envolvidos se fazem representar por profissionais que possuem opiniões predefinidas e estipuladas pelas lideranças que representam, ou seja, estão profissionalmente envolvidos no processo, de forma tal que suas opiniões nem sempre irão representar as aspirações da totalidade do grupo ao qual representam. Esta lacuna de representatividade da sociedade nos processos decisórios do governo foi estudada por diversos autores e se apresenta como um grande problema no que tange a legitimidade dos atos administrativos praticados pelos órgãos públicos na condução das políticas públicas do governo, em nosso caso específico, os atos regulatórios praticados pelos órgãos reguladores.

No que concerne à mencionada legitimidade na edição de suas normas, abordada em nossa pesquisa por meio do estudo do trabalho de Angela Alonso e Valeriano Costa, as agências reguladoras possuem ao seu dispor, na figura da audiência pública, uma ferramenta que poderia garantir maior legitimidade e também aprimorar os aspectos relativos ao *accountability*. Em tese, a lacuna de legitimidade existente nas normas editadas pelas agências reguladoras no Brasil se configura na medida em que seus diretores não são diretamente eleitos pelos cidadãos, antes, porém, indicados pelo presidente da república e submetidos à aprovação pelo Senado Federal. Alguns autores acreditam que este vazio democrático poderia ser preenchido com o advento das audiências públicas, que se traduziriam em espaços públicos onde a sociedade civil, cidadãos, mercado, entidades de classe e qualquer interessado, poderiam participar e apresentar sugestões para o aperfeiçoamento da norma em análise. Não cabe aqui adentrar nas discussões a respeito da legitimidade das ações regulatórias do Estado no contexto brasileiro, mas tão somente nos ater na questão da importância de participações sociais que possibilitem maior poder de deliberação de todos os atores envolvidos e afetados pelas normas editadas pelas agências reguladoras no Brasil.

Não obstante esta possível lacuna de legitimidade democrática existente na edição das normas regulatórias emanadas das agências reguladoras, o problema se agrava na medida em que os atos administrativos praticados pelos diretores destas agências não possuem previsão legal de serem revistos no âmbito administrativo. Não cabe recurso das ações destes órgãos reguladores a outra esfera de governo, restando única e exclusivamente o recurso à esfera judicial, sempre possível em qualquer situação, de acordo com a legislação brasileira. Tal

situação colabora com a ideia, aqui apresentada, da necessidade dos atos administrativos praticados pelas agências, em especial a edição e revisão de normas regulatórias, passarem previamente pelo crivo da própria sociedade que poderia ser afetada pela decisão do regulador. A existência de fóruns prévios a edição da norma, em uma arena pública, aberta a participação de todos, prezando-se por justos critérios de inclusão social, com a possibilidade de participação ativa de todos os envolvidos, dando voz a todos os segmentos da sociedade, em especial às minorias, aos grupos mais carentes e discriminados, poderia conferir maior legitimidade e aperfeiçoar o caráter democrático das audiências públicas.

Ainda assim estas melhorias só seriam possíveis conferindo-se a estas reuniões algum poder de deliberação de suas decisões. Pelos estudos apresentados neste trabalho, como por exemplo, o caso de sucesso do orçamento participativo de Porto Alegre, a virtuosidade de alguns conselhos e a importância dos valores e ganhos sociais na democracia deliberativa, somos influenciados a imaginar que os processos das APs, desde a identificação dos problemas, desenho regulatório, formulação das propostas, bem como sua condução até a edição final da norma, poderiam envolver discussões que contivessem a possibilidade de ações comunicativas, que gerassem consenso para formulação de seus resultados, em um formato “*habermasiano*” de entendimento e tratamento no âmbito das instituições participativas.

Para atingirmos a melhoria da participação social nas APs não é suficiente apenas aumentarmos o número de participantes, se faz também fundamental primar pela melhoria da qualidade desta participação. Mais importante do que o incremento dos quantitativos de participação social é o fator da qualidade desta participação. Nas APs estudadas em nossa pesquisa apuramos um baixo índice de participação social. Excluindo algumas poucas APs em que o número de participantes possuía de fato alguma expressão maior, a grande maioria das APs apresentou números muito baixos de representantes da sociedade civil, não obstante a importância dos assuntos discutidos em pauta. Tal fato talvez não tivesse grande relevância caso as participações possuíssem um alto grau de qualidade, o que não foi verificado na pesquisa. O baixo número de participantes por audiência pode ser explicado pelo caráter altamente específico e setorial de determinadas APs, que em tese, atrairiam menos público por não possuírem como objeto, assuntos de interesse da maioria da população, o que se verifica como sendo fato comum nas APs das agências estudadas.



Entendemos que uma maior quantidade de contribuições recebidas e acatadas pelo órgão regulador não necessariamente se traduz em um fato positivo, por vezes o regulador deve recusar contribuições incoerentes ou que busquem o atendimento de interesses particulares em detrimento do interesse público, coletivo ou difuso. A presente pesquisa não buscou identificar a qualidade da participação social nas APs. Dada à complexidade deste tipo de avaliação e do pouco tempo para realização do trabalho, nos detivemos tão somente nos quantitativos destes certames. Não obstante tal limitação, avaliar a qualidade da participação social e buscar mecanismo para seu aperfeiçoamento, são temas importantes para realização de novas pesquisas. Nesta mesma linha de raciocínio, não foram estudadas nesta pesquisa as questões relacionadas aos grupos de interesses, individuais ou coletivos, dos participantes que apresentaram contribuições nas APs.

Como visto ao longo desta pesquisa, o desenho institucional das IPs é de relevante importância para se atingir uma participação social com melhor qualidade. A estrutura, o formato dos processos decisórios e todas as outras regras e procedimentos que norteiam as APs, podem exercer grande influência sobre a efetividade da participação social, ou seja, podem interferir diretamente no resultado final dos certames. O comprometimento institucional das IPs; a capacidade de promover a inclusão dos atores afetados, o grau de representatividade alcançado; a forma como os processos decisórios são montados e a forma de deliberação utilizada; dentre outros fatores, podem determinar um maior ou menor grau de democratização das APs.

Promover uma mudança dotando as instituições participativas, dentro do conceito ampliado de IPs estudado em nossa pesquisa, de maior autonomia e de processos decisórios com cunho mais deliberativo, significa em última análise aperfeiçoar o caráter democrático da participação social. Acreditamos que esta mudança deva ocorrer nos procedimentos administrativos e técnicos, na forma de interação entre o Estado e a sociedade civil, bem como no aspecto cultural envolvido em todo o processo, de modo tal que seja possível agregar valor público aos resultados finais alcançados.

Os casos de sucesso envolvendo IPs que possuíam um caráter mais deliberativo em seus processos, estudados em nossa pesquisa, nos levam a acreditar que ao dotar as audiências públicas das agências reguladoras de maior autonomia e processos mais deliberativos seria um caminho possível para o aperfeiçoamento do caráter democrático destes certames. Podemos tomar novamente como norte o caso do OP de Porto Alegre. Os desafios

enfrentados pelo OP do município gaúcho até se tornar um caso internacional de sucesso não foram poucos. O governo local teve que passar por grandes mudanças estruturais, promover mudanças em seus procedimentos administrativos, abrir um novo canal de comunicação com a população e investir em uma mudança cultural. A mudança ocorrida na cultura local, nos valores da sociedade dos cidadãos de Porto Alegre, aconteceu em paralelo à vontade política de seus governantes de implantar um novo modelo de governo baseado na participação ativa de sua população.

Se considerarmos a forma como os processos decisórios acontecem nas audiências públicas, conforme verificado em nossa pesquisa, veremos que a grande maioria deles se limita a oferecer à sociedade apenas a informação do que já estava previamente deliberado. Os certames acabam por ser uma satisfação para a sociedade do que se quer realizar ou um cumprimento formal da Lei de algumas entidades que são obrigadas a realizar as audiências públicas. Busca-se muito mais legitimar os processos de tomada de decisão do que de fato se obter contribuições para elaboração ou alteração das normas que afetarão a sociedade. Isso sem mencionar que apenas o órgão regulador tem o poder de identificar o problema e propor os caminhos para sua solução. As minutas das resoluções editadas pelas agências reguladoras são apresentadas nas APs com um caráter de texto praticamente fechado, com pouca oportunidade de mudança por meio das sugestões apresentadas pela sociedade. Aprimorar os mecanismos de identificação dos problemas regulatórios, convocando todos os atores possivelmente afetados para participar deste momento embrionário do ato regulatório, seria como vimos em outros casos de sucesso apresentados em nossa pesquisa, altamente desejável para aprimorar os valores democráticos envolvidos.

Podemos inferir, ao analisar os resultados desta pesquisa, que seriam necessários novos estudos para aprofundar o comportamento desta correlação. Pesquisar novas dimensões de análise para identificar outros parâmetros que pudessem influenciar a efetividade da participação social, bem como incluir comparativos com outros órgãos e instituições, poderia abrir espaço para novas discussões e considerações. Considerando-se a importância da participação social, seus efeitos e sua influência direta no que tange a democracia participativa e cidadã, acreditamos que ao identificar estes novos parâmetros, estaremos contribuindo para aperfeiçoar a participação social no âmbito das audiências públicas realizadas nas agências reguladoras federais no Brasil.

## 7. SUGESTÃO PARA NOVAS PESQUISAS

Como sugestão para novas pesquisas e na busca de aprimorar as audiências públicas, como ferramentas de participação social, podemos apontar na direção do enfoque relacionado às discussões sobre democracia representativa e democracia direta deliberativa, abordadas ao longo deste trabalho, especificamente no que concerne ao caráter complementar que os dois enfoques podem assumir em um novo contexto de democracia cidadã. Tal sugestão caminha na direção do pensamento original do legislador constituinte, quando este inseriu em nossa Carta o maior corolário da participação social do arcabouço legal brasileiro, que menciona que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Enxergando as audiências públicas promovidas pelas agências reguladoras como pertencentes ao conceito ampliado de instituições participativas, proposto por Leonardo Avritzer, acreditamos que novas pesquisas relacionadas à criação de momentos deliberativos prévios, inseridos nos processos das APs dos órgãos reguladores, seriam importantes para formar um novo desenho institucional destas IPs, almejando atingir os melhores aspectos da democracia representativa e da democracia direta deliberativa, dentro da visão de complementaridade proposto por Sonia Fleury e Norberto Bobbio.

Novas pesquisas relacionadas ao tema em epígrafe poderiam ser realizadas considerando-se adicionalmente: a identificação dos grupos de interesses participantes das APs, o estudo qualitativo das contribuições apresentadas aos órgãos reguladores e a análise dos fatores inerentes à exclusão social, que impede a participação de parte da sociedade.

Assim, neste contexto, dotar as audiências públicas com possibilidade de possuir momentos com poder de deliberação, com a realização de reuniões ou seminários prévios, com caráter mais deliberativo, na mesma linha seguida por outras instituições participativas, como por exemplo: os OPs e alguns conselhos, se constitui em uma oportunidade para atingir maior qualidade da participação social e reafirmar os valores democráticos almejados pela sociedade. A realização de novas pesquisas envolvendo os temas aqui discutidos e propostos seria de grande valia para o aprimoramento dos valores democráticos e consolidação da participação social no âmbito das audiências públicas.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ALONSO**, Angela e **COSTA**, Valeriano. Dinâmica da Participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do Rodoanel. In: **COELHO**, Vera Schattan P.; **NOBRE**, Marcos (Org.). *Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34 Ltda, 2004.

**ARAGÃO**, Alexandre Santos de. In **BINENGOJM**, Gustavo. *Agências Reguladoras e Democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 7 – 15.

**AVRITZER**, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Organizador Roberto Rocha C. Pires. Brasília: IPEA, 2011. Volume 7. Diálogos para o Desenvolvimento.

\_\_\_\_\_. Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. Instituto Humanitas Unisinos, de 11 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/532244-por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

**BAQUERO**, M. Democracia, participação e capital social no Brasil hoje. in *Participação, Democracia e Saúde*. Organizadores: Sonia Fleury e Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato – Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

**BAUMAN**, Zygmunt. Estado de crise. Zygmunt Bauman e Carlo Bordoni. Tradução Renato Aguiar. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

**BOBBIO**, Norberto. O futuro da democracia, uma defesa das regras do jogo, 6ª Ed.; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

**BORBA**, J. Participação político como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. in *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Organizador Roberto Rocha C. Pires. Brasília: IPEA, 2011. Volume 7. Diálogos para o Desenvolvimento.

**BRASIL.** Constituição da república Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto no. 8.243, de 23 de maio de 2014.

**BRESSER-PEREIRA**, Luiz Carlos. Democracia participativa. Folha de S. Paulo, São Paulo, 12 jun. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/06/1468885-luiz-carlos-bresser-pereira-democracia-participativa.shtml>>. Acesso em 03 mar. 2016.

**CAMPOS**, Poti S. e **SILVEIRA**, Nubia, Orçamento participativo de Porto Alegre: 25 anos. Porto Alegre: Editora da Cidade, 2015.

**CANÇADO**, A.C, **SAUSEN**, J.O. e **VILLELA**, L.E., Gestão social versus gestão estratégica. In Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial. Org. TENORIO, Fernando G. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

**CARVALHO FILHO**, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 27.

**COHEN**, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: Debates in contemporary political philosophy, An Anthology. Edited by Derek Matravers and Jon Pike. London. Routledge. 2005, p. 342.

**CORTES**, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios Brasileiros. In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação. Organizador Roberto Rocha C. Pires. Brasília: IPEA, 2011. Volume 7. Diálogos para o Desenvolvimento.

**EVANS**, Mark. In: *Participação Social: textos para discussão*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Editora IABS, Brasília – DF, Brasil, 2013.

**FEDOZZI, L. e MARTINS, A.,** Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. São Paulo: Lua Nova, 95: 181-223, 2015.

**FLEURY, S. e KABAD, J.,** Metonímias da participação pacificada. Barcelona: Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. XVIII, núm. 497. 2014.

**FLEURY, Sonia.** La expansión de la ciudadanía. In: Inclusión social y nueva ciudadanía. Condiciones para la convivencia y seguridad democráticas. Seminario internacional Memorias. Departamento Administrativo de Bienestar Social D.C. Pontifica Universidad Javeriana. Abr. 2003.

\_\_\_\_\_. Brazil's health-care reform: social movements and civil society. The Lancet, UK, May 2011.

\_\_\_\_\_. Citizenship participation and governance in Brazil, Structures of a moving architecture. Publicação de artigos científicos. ResearchGate. Abr. 2012. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/304909761\\_CITIZENSHIP\\_PARTICIPATION\\_AND\\_GOVERNANCE\\_IN\\_BRAZIL\\_-\\_STRUCTURES\\_OF\\_A\\_MOVING\\_ARCHITECTURE](https://www.researchgate.net/publication/304909761_CITIZENSHIP_PARTICIPATION_AND_GOVERNANCE_IN_BRAZIL_-_STRUCTURES_OF_A_MOVING_ARCHITECTURE)> Acessado em 06 de julho de 2016.

\_\_\_\_\_. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: Martins, Paulo Emílio Matos; Octavio Penna Pieranti. (Org.). Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 79-105.

\_\_\_\_\_. Pobreza, desigualdade ou exclusão? Ciênc. Saúde coletiva. Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1422-1425. Dec. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a03a.pdf>>, acessado em 20 julho de 2016.

**GRAU, Nuria Cunill.** In: *Participação Social: textos para discussão*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília-DF: Editora IABS, Brasil, 2013, p.151.

**GUARANÁ, Juliana e FLEURY, Sonia.** Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos comitês gestores de bairro do programa nova baixada. RAE – Revista de Administração de Empresas. (jul-set) 2008. Vol. 48, nº 3.

**IPEA** – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Potencial de Efetividade das Audiências públicas do Governo Federal*. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2013. Disponível em

<[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 20 de outubro de 2014.

**JUSTEN FILHO**, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2000, p. 394.

**LABRA**, Maria Eliana. Associativismo no Setor de Saúde Brasileiro e Organizações de Interesse do Empresariado Médico. *Physis*, Rio de Janeiro, Vol. 3, Número 2. 1993. , pp. 193-225. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v3n2/08.pdf>>. Acessado em 15/06/2016.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de participação na saúde: entre a utopia democrática do controle social e a prática predatória do clientelismo empresarial. in Participação, Democracia e Saúde. Organizadores: Sonia Fleury e Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato – Rio de Janeiro: Cebes, 2009. Cap. 8, pg. 182.

**LAVALLE**, A. G. Participação: Valor, utilidade, efeitos e causa. In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação. Organizador Roberto Rocha C. Pires. Brasília. IPEA, 2011. Volume 7. Diálogos para o Desenvolvimento.

**LEVINE**, David M. [et al]. Estatística: Teoria e Aplicações usando o Microsoft Excel em português; tradução Teresa C. P. Souza. Rio de Janeiro: LTC, 2015.

**MATTOS**, Paulo Todescan Lessa. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34 Ltda., 2004, p. 313-320.

**NERY**, Hermes Rodrigues. Decreto bolivariano dos soviets petistas. Blog Diplomatzando de Paulo Roberto de Almeida, publicado em 22 ago. 2014. Disponível em: <<http://diplomatzando.blogspot.com.br/2014/08/mdecreto-bolivariano-dos-sovietes.html>>.

Acesso em 03 mar. 2016.

**NOBRE**, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34 Ltda, 2004, p. 21-37.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Fortalecendo a governança para o crescimento – Relatório sobre a Reforma Regulatória*, Paris, 2008. Disponível em <<http://www.seae.fazenda.gov.br/destaque/bb-ocde-relatorio-sobre-a-reforma-regulatoria>> Acesso em 06 de março de 2011.

**PATEMAN**, Carole. *Participação e Teoria Democrática*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

**PECI**, Alketa. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. RAE. São Paulo, v. 51, nº 4. Jul/ago de 2011. 336-348.

**PECI**, Alketa. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. RAC. v.11, nº 1, jan/mar. 2007: 11-30.

**PEREIRA**, José Matias. O Decreto de Participação Social é uma norma autoritária? UnB Agência, Universidade de Brasília, publicado em 06 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/artigo.php?id=746>>. Acesso em 03 mar. 2016.

**RUARO**, Regina Linden. Reforma Administrativa e Consolidação da Esfera Pública Brasileira: O Caso do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul. *Interesse Público*, Nota dez, v.19, p.95/99, 2003.

**SILVA**, Fabio S. “De cada um conforme suas capacidades”: Participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação. Organizador Roberto Rocha C. Pires. Brasília: IPEA, 2011. Volume 7. Diálogos para o Desenvolvimento.

**SILVA**, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. Em Busca do Ato Administrativo Perdido. Coimbra: Ed. Almedina, 1996, p. 402.

**SOUZA**, R. G. Democracia Participativa: Resgate Histórico e uma aproximação da visão dos atores da sociedade civil. in PÓLIS / INESC. Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas, Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios, Brasília, INESC 2011.



**TENÓRIO**, Fernando G.. Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise. Volume 1. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

**THIRY-CHERQUES**, Hermano R., Pierre Bourdieu: a teoria na prática, publicado na Revista RAP, Rio de Janeiro, 40(1): 27-55, Jan.Fev. 2006.

**TORRES**, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 224.

**VAZ**, Alexandre. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação. Organizador Roberto Rocha C. Pires. Brasília: IPEA, 2011. Volume 7. Diálogos para o Desenvolvimento.

**VERGARA**, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

**VILLELA**, L.E., Redes, desenvolvimento e gestão social em Arranjos Produtivos Locais (APLs) no estado do Rio de Janeiro. In Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial. Org. TENORIO, Fernando G. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

**VITALE**, D. Democracia direta e poder local: A experiência brasileira do orçamento participativo. in: COELHO, Vera e NOBRE, Marcos (org.). Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. pp. 239-254.

**WAMPLER**, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de avaliação. Organizador Roberto Rocha C. Pires. Brasília: IPEA, 2011. Volume 7. Diálogos para o Desenvolvimento.

**WAMPLER**, B. e **AVRITZER**, L. Públicos participativos: Sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. in: COELHO, Vera e NOBRE, Marcos (org.). Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

## 9. APÊNDICE

### 9.1. Apêndice A – Dados coletados da efetividade da participação social

PERCENTUAIS DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS EM 2014									
ANAC		ANEEL		ANP		ANTT		ANATEL	
AP nº	Participação	AP nº	Participação	AP nº	Participação	AP nº	Participação	AP nº	Participação
01_14	84%	01_14	28%	02_14	50%	02_14	50%	01_14	56%
08_14	0%	02_14	10%	04_14	38%	03_14	50%	02_14	25%
09_14	13%	03_14	42%	05_14	42%	05_14	69%	03_14	78%
10_14	24%	04_14	51%	07_14	64%	06_14	73%	04_14	50%
12_14	25%	06_14	31%	08_14	53%	08_14	0%	06_14	75%
13_14	26%	07_14	58%	11_14	67%	10_14	24%	10_14	100%
14_14	36%	13_14	56%	13_14	33%	12_14	23%	12_14	21%
15_14	0%	15_14	66%	20_14	43%	13_14	14%	18_14	9%
16_14	65%	18_14	76%			14_14	40%	19_14	81%
17_14	48%	19_14	33%			17_14	75%	20_14	100%
18_14	30%	21_14	35%					22_14	0%
19_14	0%	22_14	66%					23_14	40%
20_14	0%	23_14	40%					27_14	80%
21_14	0%	24_14	52%					28_14	33%
		25_14	52%					29_14	60%
		26_14	31%					30_14	33%
		28_14	32%					33_14	50%
		29_14	80%					34_14	60%
		30_14	31%					35_14	50%
		31_14	55%					36_14	60%
		32_14	28%					38_14	50%
		34_14	18%					39_14	33%
		36_14	47%					40_14	74%
		39_14	82%					43_14	54%
		41_14	33%					45_14	0%
		43_14	0%					46_14	50%
		44_14	19%						
		46_14	39%						
		50_14	33%						
		51_14	50%						
		52_14	31%						

	54_14	36%			
	55_14	47%			
	56_14	58%			
	57_14	48%			
	58_14	0%			
	59_14	33%			
	60_14	45%			
	62_14	23%			
	63_14	21%			
	64_14	56%			
	65_14	25%			
	67_14	67%			
	70_14	100%			
	72_14	43%			
	74_14	100%			

**ANÁLISE ESTATÍSTICA DOS TOTAIS DE EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS  
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS EM 2014**

ANÁLISE	ANAC	ANEEL	ANP	ANTT	ANATEL
Média	25%	44%	49%	42%	51%
Variância	0,06943791	0,04942826	0,01467857	0,06826222	0,07317354
Desvio Padrão	0,26351074	0,22232467	0,12115515	0,26127040	0,27050608
Mediana	25%	41%	47%	45%	50%

## 9.2. Apêndice B – Questionário aplicado – Potencial de efetividade das APs

### Questionário - Participação social nas Audiências Públicas das Agências Reguladoras Federais.

Por gentileza responda ao questionário abaixo tomando por base as Audiências Públicas realizadas em sua Agência Reguladora durante o ano de 2014. Marque aquela opção que mais se aproxime da sua percepção em relação ao assunto. O resultado da pesquisa e a divulgação do trabalho final de dissertação de Mestrado serão públicos e encaminhados para o seu email para ciência e conhecimento. O tempo médio de resposta é de dez minutos.

1 - **Atos normativos** - Existe alguma obrigatoriedade legal para realização prévia de audiências públicas pela Agência Reguladora quando da edição ou revisão de normas que afetem os agentes regulados ou a sociedade?

- ☐ Sim, previsto em Lei.
- ☐ Sim, previsto em norma interna.
- ☐ Não existe previsão legal.

2 - **Mapeamento dos principais atores** - A Agência Reguladora efetua o mapeamento dos principais atores que poderão ser envolvidos no processo, identificando aqueles que poderiam ter condições de contribuir com ações participativas nas audiências públicas destinadas à edição ou revisão de normas que afetem os agentes regulados ou a sociedade?

- ☐ Sempre
- ☐ Quase sempre
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

3 - **Características relevantes dos responsáveis** - A Agência Reguladora possui uma estrutura interna voltada à participação social, contando com servidores capacitados para mediação, preparados para lidar com a sociedade e habilitados para o trato dos assuntos correlatos à participação social para utilização nas audiências públicas?

- ☐ Sim, possui a estrutura descrita
- ☐ Não possui a estrutura descrita

4 - **Momento da participação** - A realização da audiência pública na Agência Reguladora acontece em um momento em que ainda é possível incorporar ou recusar motivadamente todas as sugestões e propostas apresentadas pelos participantes do processo?

- ☐ Sempre
- ☐ Quase sempre
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

5 - **Escopo e amplitude do debate** - O objeto e a temática que serão abordados pela audiência pública são apresentados de forma clara para os envolvidos, apresentando o recorte de limitação ideal do seu escopo (não sendo tão restrito que diminua a percepção de legitimidade da norma nem tão amplo que inviabilize a coordenação dos debates)? (por

exemplo, uma audiência sobre licenciamento ambiental de uma usina hidrelétrica não deveria abordar discussões sobre planejamento energético nacional).

- ☐ Sempre
- ☐ Quase sempre
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

6 - **Mobilização e representatividade dos participantes** - A Agência Reguladora observa os prazos estipulados para cada etapa da audiência pública, no sentido de que haja tempo suficiente para mobilização dos possíveis participantes, envidando esforços para que os atores de maior representatividade tenham oportunidade de participar?

- ☐ Sempre
- ☐ Quase sempre
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

7 - **Recursos e infraestrutura** - A Agência Reguladora disponibiliza para os participantes fácil acesso a toda documentação necessária para realização do evento, bem como realiza o correto dimensionamento das instalações e servidores plenamente capacitados para conduzir a audiência pública?

- ☐ Sempre
- ☐ Quase sempre
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

8 - **Processo preparatório** - A Agência Reguladora realiza reuniões prévias com os principais atores envolvidos para colher contribuições iniciais para o projeto de criação ou alteração de normas que afetem os agentes regulados ou a sociedade?

- ☐ Sempre
- ☐ Quase sempre
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

9 - **Condução da audiência pública** - O presidente da mesa ou responsável pela condução das audiências públicas possui características básicas necessárias para garantir uma efetiva participação do público presente ao longo do processo, assumindo o papel de mediador e postura pró-debate, passando a correta percepção quanto à neutralidade, seriedade e legitimidade do processo?

- ☐ Sempre
- ☐ Quase sempre
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

10 - **Sistematização das propostas e devolutiva** - A Agência Reguladora disponibiliza para a sociedade, em momento posterior à realização da audiência pública, uma devolutiva de forma clara indicando a incorporação ou não das contribuições recebidas, apresentando as devidas justificativas e motivações para estes atos?

- ☐ Sempre
- ☐ Quase sempre
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

11 - **Transparência** - A Agência Reguladora dá plena publicidade das informações em todas as fases do processo da audiência pública, incluindo como serão recebidas, analisadas e divulgadas as contribuições apresentadas pela sociedade, comunicando aos possíveis

atores envolvidos e a sociedade todos os passos inerentes ao evento, bem como disponibilizando e dando acesso a toda documentação inerente ao processo?

- ( ) Sempre
- ( ) Quase sempre
- ( ) Raramente
- ( ) Nunca

Qual das onze dimensões acima apresentadas você acredita que possua maior relevância para aumentar a efetividade da participação social nas audiências públicas realizadas em sua Agência Reguladora? Marque apenas 3 itens:

- ( ) Atos normativos
- ( ) Mapeamento dos principais atores
- ( ) Características relevantes dos responsáveis
- ( ) Momento da participação
- ( ) Escopo e amplitude do debate
- ( ) Mobilização e representatividade dos participantes
- ( ) Recursos e infraestrutura
- ( ) Processo preparatório
- ( ) Condução da audiência pública
- ( ) Sistematização das propostas e devolutiva
- ( ) Transparência

Agradeço a colaboração e coloco-me a sua disposição para quaisquer dúvidas sobre a pesquisa ou sobre minha dissertação.

Comprometo-me a enviar para seu email uma cópia do trabalho final da pesquisa que será apresentada para a EBAPE/FGV.

Saudações.

Rio de Janeiro, 17 de Maio de 2016.

**Ney Camargo da Cruz Filho**

Analista Administrativo

ANP - Agência Nacional do Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis

Mestrando na EBAPE/FGV/Rio de Janeiro.

Tel: (21) 99989-3148

Email: [neycamargo@globo.com](mailto:neycamargo@globo.com) / [ncamargo@anp.gov.br](mailto:ncamargo@anp.gov.br) / [ney.filho@fgvmail.br](mailto:ney.filho@fgvmail.br)

### 9.3. Apêndice C – Potencial de efetividade das APs

Potencial de efetividade das audiências públicas questionário aplicado aos gestores das agências reguladoras								
Dimensões para análise		Resposta	AGÊNCIA REGULADORA					Totais
			ANAC	ANEEL	ANP	ANTT	ANATEL	
1	Atos Normativos	Sim	1	1	1	1	1	4
		Não						0
2	Mapeamento dos principais atores	Sempre		1	1		1	2
		Quase Sempre	1			1		2
		Raramente						0
		Nunca						0
3	Características dos responsáveis	Sim	1	1	1	1	1	4
		Não						0
4	Momento da participação	Sempre	1	1	1		1	3
		Quase Sempre				1		1
		Raramente						0
		Nunca						0
5	Escopo e amplitude do debate	Sempre	1	1			1	2
		Quase Sempre			1	1		2
		Raramente						0
		Nunca						0
6	Mobilização e representatividade dos participantes	Sempre					1	0
		Quase Sempre	1	1	1	1		4
		Raramente						0
		Nunca						0
7	Recursos e infraestrutura	Sempre	1	1	1		1	3
		Quase Sempre				1		1
		Raramente						0
		Nunca						0
8	Processo preparatório	Sempre						0
		Quase Sempre	1	1	1	1	1	4
		Raramente						0
		Nunca						0
9	Condução da audiência pública	Sempre	1	1	1		1	3
		Quase Sempre						0
		Raramente				1		1
		Nunca						0
10	Sistematização das propostas e devolutiva	Sempre	1	1		1	1	3
		Quase Sempre			1			1
		Raramente						0
		Nunca						0
11	Transparência	Sempre	1	1	1	1	1	4
		Quase Sempre						0
		Raramente						0
		Nunca						0

Potencial de efetividade das APs Percentuais de atendimento das dimensões de análise						
	ANAC	ANEEL	ANP	ANTT	ANATEL	Totais
Totais de atendimento integral	8	9	7	4	10	28
Totais de não atendimento ou parcial	3	2	4	7	1	16
Percentuais totais de atendimento integral	73%	82%	64%	36%	91%	



Dimensões consideradas mais importantes pelos gestores das agências						
Dimensões para análise		AGÊNCIA REGULADORA				
		ANAC	ANEEL	ANP	ANTT	ANATEL
1	Atos Normativos					
2	Mapeamento dos principais atores					
3	Características dos responsáveis			1		
4	Momento da participação					
5	Escopo e amplitude do debate			1		
6	Mobilização e representatividade dos participantes	1	1	1	1	1
7	Recursos e infraestrutura					
8	Processo preparatório					
9	Condução da audiência pública	1			1	1
10	Sistematização das propostas e devolutiva	1	1	1		1
11	Transparência		1			
Totais (3 escolhas por agência)		3	3	3	3	3
Dimensões com maior relevância para aumento da participação Social						
1ª dimensão mais votada		Mobilização e representatividade dos participantes				
2ª dimensão mais votada		Sistematização das propostas e devolutiva				
3ª dimensão mais votada		Condução da audiência pública				