

# DIÁLOGOS

## INSTITUTO PÓLIS

### IDÉIAS PARA A AÇÃO MUNICIPAL

Nº 229

2005

## REALIZAR AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO

*Ao promoverem a participação, as audiências públicas podem ajudar a prefeitura a formular políticas e a tomar decisões levando em conta os diferentes interesses presentes no município.*

Muitas vezes, ao iniciar a formulação de uma política pública, a prefeitura não tem clareza quanto à expectativa dos cidadãos em relação àquela política. Outras vezes, para tomar uma decisão em questões que afetam a vida da população, mas que não são pertinentes aos espaços de participação já existentes no município, a prefeitura não sabe como agir. O processo democrático, nestes casos, não pode se restringir a uma mera pesquisa de opinião, uma vez que a formulação de políticas ou a tomada de decisão entre interesses que possam estar em conflito não é resultado da soma das diversas opiniões, mas do diálogo entre os diferentes pontos de vista, levando à construção de alternativas que não haviam sido pensadas. As audiências públicas permitem à prefeitura conhecer necessidades e demandas da população, na medida em que são espaços de diálogo e negociação de interesses.

### ■ O QUE É

Audiência pública é um dos instrumentos de promoção da participação popular nos municípios. Consiste numa sessão de discussão aberta a toda a população para tratar de qualquer tema de importância para o município, tanto para coleta de opinião no momento de formulação de uma política pública, quanto para debate em uma tomada de decisão. Nas audiências, a prefeitura escuta a manifestação e opinião dos diversos atores sociais e se dispõe a esclarecer dúvidas. Na medida em que a participação é aberta a todos os cidadãos, torna-se uma oportunidade para se expor e discutir os diversos interesses da sociedade num processo democrático. As audiências estão previstas pela Constituição Federal, Leis Federais e as Leis Orgânicas. Embora algumas sejam obrigatórias, como na elaboração do Plano Diretor ou em processo de licen-

ciamento ambiental (veja Box), a prefeitura pode aproveitar sua potencialidade, enquanto espaço de coleta de opinião e debate público, sempre que considerar oportuno para a comunidade.

### ■ PROCEDIMENTOS

Antes de convocar uma audiência pública, é preciso que a prefeitura, ou secretaria responsável pelo tema em questão, tenha clareza do que espera alcançar. Se for uma audiência obrigatória por lei ou uma audiência que visa implantar alguma nova política com a participação dos cidadãos, os cuidados devem ser os mesmos.

Cabe aos municípios regulamentar os processos das audiências públicas. Pode-se, por exemplo, aproveitar diretrizes de participação popular já estabelecidas em outras leis, como a necessidade de se divulgar as datas de realização com antecedência para os interessados se prepararem para a audiência; abrir a participação a todos; após a realização da audiência, divulgar comentários e sugestões formulados, bem como as decisões tomadas; e, por fim, preparar respostas aos comentários e contribuições da população e publicizar os processos para efetivação das decisões tomadas.

É preciso ficar claro que, em geral, as audiências são momentos de discussão pública, cabendo à Administração Pública deliberar sobre os temas em questão. Só será possível à população deliberar se isto estiver previsto em lei.

As regras estabelecidas para a realização das audiências devem buscar garantir a maior representatividade possível dos atores presentes no município. Para tanto, as datas e horários devem facilitar o comparecimento da população, não sendo realizandas, por exemplo, audiências no meio da tarde ou em feriados reli-

giosos. Também o local da audiência deve ser de fácil acesso.

A prefeitura também deve ter algumas ações que contribuam para sensibilizar a população sobre a importância de participar da vida política de sua cidade, enfatizando que esta participação influi nos processos decisórios. Na medida em que forem realizadas audiências e estas claramente modificarem a formulação e a implantação de políticas, aumentará o interesse da população em participar das audiências seguintes e também de outras instâncias de debate coletivo em torno dos rumos do município.

### ■ ETAPAS

A primeira etapa é identificar claramente qual tema se quer abordar e o que se quer da audiência. A partir disto, pode-se construir a metodologia adequada, elaborar os materiais necessários e, principalmente, identificar os atores-chave no processo.

Se o objetivo for um diagnóstico da Administração Municipal, o poder público realizará as audiências para colher informações sobre as demandas, vontades e necessidades da população, antes de formular as políticas. Para isto, deve criar uma dinâmica que permita mapear as demandas, identificando o peso de cada uma no conjunto. Se o objetivo for uma tomada de decisão por parte da Administração Pública a convocação da audiência pública deve deixar isto claro, oferecendo acesso prévio a informações, reforçando o caráter participativo da convocatória. A metodologia neste segundo caso é mais complexa, para evitar que os grupos mais articulados façam prevalecer seus interesses sem um efetivo debate.

Após escolher o tema a ser tratado e definir o objetivo da audiência, é fundamental mapear os atores-chave na discussão. Mesmo sendo aber-

ta a toda a população, a equipe de organização da audiência deve contatar as associações ou organizações envolvidas com o tema, os movimentos sociais e as empresas interessadas. Para isso, pode-se contar com a ajuda dos conselhos gestores mais ligados à temática a ser discutida e, junto a eles, determinar quem são os atores envolvidos no processo. Ou aproveitar algumas redes de grande capilaridade, como os Agentes Comunitários de Saúde, por exemplo, para identificar líderes comunitários.

Mapeados os atores, a prefeitura pode organizar materiais e informações em linguagem condensante com o perfil dos participantes esperados, para facilitar a condução da reunião. Matérias de jornal, leis, experiências de outros municípios, livros e outras publicações podem ajudar para que a discussão seja mais rica e voltada para as questões que se pretende tratar. Para que o material seja acessível a todos, pode-se buscar linguagens diferentes das convencionalmente adotadas pelo poder público, desenvolvendo os conteúdos na forma de revista em quadrinhos, literatura de cordel ou até músicas que esclareçam os propósitos e o conteúdo do que será discutido.

A divulgação das informações e o convite para participar da audiência devem ser pensados de maneira que toda a população tenha acesso ao processo. Além da convocação em edital, é interessante anunciar na imprensa local ou em meios de comunicação de massa, colocar as informações em materiais produzidos pelo poder público, etc., sempre com antecedência. As redes de Agentes de Saúde e professores, além de

postos bancários, agências dos correios, centros comunitários e associações de moradores são importantes para convidar as pessoas e divulgar data e local das reuniões. Uma alternativa é criar um jornal mural, que possa ser afixado em diversos locais públicos, contendo as principais informações sobre a audiência a ser realizada, inclusive o conteúdo mínimo da pauta a ser discutida, para que os participantes possam ir preparados.

Locais já conhecidos, como ginásios, praças ou escolas podem servir para a realização da audiência. De todo modo, é fundamental que sejam de fácil acesso e com capacidade para receber todos os interessados. Pode-se também providenciar transporte adequado a partir de várias partes do município. Ainda que sobrecarregue a equipe da prefeitura, garante-se maior presença e participação se a audiência for realizada em horários que não prejudiquem a vida cotidiana da população, especialmente à noite, não em horários muito tardios, ou em finais de semana.

A divulgação do evento deve deixar claro, particularmente nas primeiras audiências, que todos podem participar, sem necessitar de pré-inscrição ou comprovante de residência. Do ponto de vista da prefeitura, quanto maior a participação nas audiências, maior legitimidade terão os diagnósticos ou as decisões tomadas em conjunto. Além disso, a ampla participação permite desenvolver políticas públicas mais conectadas às demandas, necessidades e vontades da população.

## A AUDIÊNCIA

No dia de realização da audiência, uma lista de presença pode auxiliar o poder público a identificar o perfil de quem está participando e os atores que estão ausentes. Com isto, a prefeitura pode traçar estratégias de divulgação mais eficientes para audiências futuras ou para outros espaços de participação.

A partir de uma metodologia adequada aos objetivos e preparada com antecedência, um integrante da equipe da prefeitura pode conduzir a audiência. É fundamental explicitar logo no início, em linguagem simples, o propósito do evento, o conteúdo ou questões a serem debatidas e as informações disponíveis. A todos deve ser garantido igual direito de manifestação. Para isto, existem dinâmicas que contornam a ineficácia de falas desordenadas e sem controle.

A gravação ou relatoria das audiências permite gerar um material a ser utilizado na construção ou alteração das políticas públicas ou dos projetos de lei. É importante, portanto, investir na qualidade destas gravações ou relatorias.

Pelo próprio caráter das audiências, é fundamental que seus resultados sejam divulgados à população em geral. Assim, mais uma vez a prefeitura pode criar materiais simples, como gibis e cordel, ou expor os resultados em programas de rádio, jornais, outdoors, etc. Pode-se divulgar o resultado da audiência nas mesmas redes e lugares que foram utilizados para a convocatória, bem como o mesmo tipo de jornal mural.

### FUNDAMENTAÇÃO EM LEI

**As audiências públicas estão previstas na Constituição Federal tanto para o Poder Executivo quanto para o Legislativo.**

**Para o Executivo, as audiências estão presentes em:**

**a) Artigo 29, XII que determina a cooperação das associações representativas no planejamento municipal;**

**b) Artigo 194, parágrafo único, VII que prevê a participação da comunidade na gestão da seguridade social;**

**c) Artigo 198, III que determina a participação da sociedade na gestão da saúde pública;**

**d) Artigo 204, II que contempla a participação popular, através de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis na assistência social; e**

**e) Artigo 225 que prevê a realização de audiências impondendo à coletividade o dever de atuar para defender e preservar o meio ambiente.**

**Para o Legislativo, a audiência está prevista no artigo 58, parágrafo 2o, ao estabelecer que as comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado poderão realizá-la na elaboração de legislações.**

**A Lei de Licitações, 8666/93, obriga a realização de audiências no processo licitatório. A Lei Federal 6938/81, que trata da Política Nacional do Meio Am-**

**biente, autoriza o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) a convocar, quando necessário, as entidades privadas para atuarem em estudos de impacto ambiental. A Resolução CONAMA 009/1987 dispõe que a audiência pública será processada sempre que o órgão ambiental julgar necessário ou em processos de licenciamento ambiental quando for solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público ou por, pelo menos, 50 cidadãos.**

**A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar no. 101/**

**2000, determina que o Poder Executivo deve demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiências públicas.**

**A Lei de Processo Administrativo 9748/99, prevê no art. 32 que, antes de tomada de decisão, quando relevante, pode ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.**

**O Estatuto da Cidade, Lei Federal 10257/01, ao dispor sobre o processo de elaboração de Planos Diretores e a fiscalização de sua implementação, determina que o Legislativo e o Executivo municipais promovam audiências e debates com a participação da população e de associações representativas, bem como publiquem todos os documentos produzidos nas audiências.**

**Para receber o Boletim DICAS envie um email para [dicas@polis.org.br](mailto:dicas@polis.org.br) ou cadastre-se na página <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/>**

Autoras: **Mariana Mencio, Gabriela Lotta e Veronika Paulics.**  
Revisor: **Renato Fabriga.**

**Instituto Pólis - Rua Araújo, 124 - Centro - São Paulo - SP - Brasil  
CEP 01220-020 - Telefone: (011) 3258-6121 - Fax: (011) 3258-3260 -  
<http://www.polis.org.br> - e-mail: [dicas@polis.org.br](mailto:dicas@polis.org.br)**