

ITAIR DE OLIVEIRA ARAÚJO

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA CÂMARA
MUNICIPAL DE VIÇOSA – MG: AVANÇO DEMOCRÁTICO OU MERA
FORMALIDADE?**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de Magister Scientiae.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2016

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

A663p
2016

Araújo, Itair de Oliveira, 1985-
A participação social nas audiências públicas da Câmara Municipal de
Viçosa – MG : avanço democrático ou mera formalidade? / Itair de Oliveira
Araújo. - Viçosa, 2016.
x,119f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Orientador: Walmer Faroni.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.100-106.

1. Participação social – Viçosa (MG). 2. Audiências públicas – Viçosa
(MG). 3. Democracia deliberativa – Viçosa (MG). I. Universidade Federal de
Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de
Pós-graduação em Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 321.8

ITAIR DE OLIVEIRA ARAÚJO

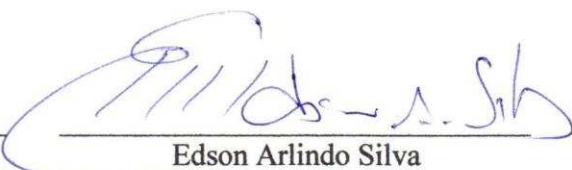
**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA CÂMARA
MUNICIPAL DE VIÇOSA - MG: AVANÇO DEMOCRÁTICO OU
MERA FORMALIDADE?**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.


APROVADA: 29 de fevereiro de 2016.



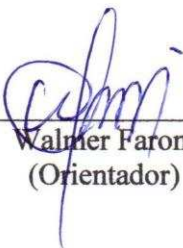
Regel Antônio Ferrazza



Edson Arlindo Silva



Adriel Rodrigues de Oliveira
(Coorientador)



Walner Faroni
(Orientador)

AGRADECIMENTOS

“O maior espetáculo é um homem esforçado lutando contra a adversidade; mas há outro ainda maior: ver outro homem lançar-se em sua ajuda” (Oliver Goldsmith). Diante desse excerto, expresso meu agradecimento a todos que contribuíram para a realização desta dissertação.

Em especial, agradeço e dedico este trabalho a Deus, à Maria (Nossa Senhora) e a minha esposa, Flávia Russo Silva Paiva. Esta por sempre me estimular nos estudos e me dar coragem perante as adversidades da vida com todo seu amor de esposa; aqueles por me darem força e proteção nas batalhas.

Agradeço também, aos meus familiares e amigos de caminhada (irmãos de fé) que são o alicerce da minha formação e personalidade. Aos professores e colegas do mestrado pelo período de ótima convivência e coprodução do conhecimento. Aos alunos das disciplinas que ministrei no decorrer do estágio em ensino e enquanto monitor nível II, pela troca de experiências e por me despertarem mais amor pela docência.

E, por fim, expresso minha alegria em ter estudado na Universidade Federal de Viçosa, instituição que sempre me agregou algum valor, uma virtude e me instiga, de forma acadêmica, a olhar para as carências sociais por meio do tripé: ensino, pesquisa e extensão.

Tenham certeza que possuo um coração agradecido.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	iv
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	vi
RESUMO.....	vii
ABSTRACT.....	ix
INTRODUÇÃO.....	01
I. A Composição e a justificativa do objeto de estudo.....	01
II. O procedimento metodológico da pesquisa.....	08
III. A Estrutura da dissertação.....	16
CAPÍTULO I. NAS VEREDAS DA DEMOCRACIA: (RE)VISITANDO CONTEXTOS, ABORDAGENS E CONCEITOS.....	17
1.1. Formas de Democracia: Direta, Representativa e Deliberativa.....	19
1.2. Deliberação Pública e Esfera Pública: considerações importantes.....	24
CAPÍTULO II. FACES E INTERFACES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....	29
2.1. Conceituação.....	29
2.2. Gestão estratégica, gestão social e o dilema da instrumentalização da participação social no Brasil.....	32
2.3. Coexistências teóricas da Administração Pública em prol da democracia e da participação social.....	37
CAPÍTULO III. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO MUNICIPAL.....	42
3.1. Conceituação, caracterização legal e correntes.....	42
3.2. Contribuições e concepções da democracia deliberativa procedimental de Habermas em prol das audiências públicas.....	49
3.3. O projeto formal do espaço participativo nas audiências públicas: o desenho institucional em foco.....	57
CAPÍTULO IV. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA CÂMARA MUNICIPAL DE VIÇOSA-MG.....	64
4.1. Cronograma das audiências públicas em 2015 e o diário de pesquisa.....	64
4.2. Análise e resultados da pesquisa.....	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	100
ANEXOS.....	107

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Teorias da Administração Pública em prol da democracia e participação social	40
Figura 02 – Cartazes de divulgação das Audiências Públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG	66
Figura 03 – Cartazes de divulgação das Audiências Públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG.....	67
Figura 04 – Cartazes de divulgação das Audiências Públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG.....	67
Figura 05 – Cartazes de divulgação das Audiências Públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG.....	68
Figura 06 – Visão geral do plenário da Câmara Municipal de Viçosa-MG.....	71
Figura 07 – Visão da área reservada ao público participante das audiências públicas no plenário da Câmara Municipal de Viçosa-MG.....	72
Figura 08 – Visão central do público para a mesa diretiva; e bancada de vereadores nas laterais do plenário da Câmara Municipal de Viçosa-MG	72
Figura 09 – Avaliação dos entrevistados sobre AP's que participaram para o desenvolvimento de Viçosa	93
Quadro 01 – Cronograma das Audiências Públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG no 1º semestre do ano de 2015.....	65
Quadro 02 – Cronograma das Audiências Públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG no 2º semestre do ano de 2015.....	65
Quadro 03 – Caracterizações gerais do contexto participativo dos cidadãos entrevistados.....	74
Quadro 04 – Procedimento de realização da Audiência Pública.....	77
Quadro 05 – Procedimento de realização da Audiência Pública.....	80
Quadro 06 – Procedimento de realização da Audiência Pública.....	81

Quadro 07 – Participação social nas Audiências Públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG83

QUADRO 08 – Principais possibilidades e entraves da Participação Social nas AP's da Câmara Municipal de Viçosa-MG (referente às entrevistas com os cidadãos)84

QUADRO 09 – Principais possibilidades e entraves da Participação Social nas AP's da Câmara Municipal de Viçosa-MG (referente às entrevistas com os mediadores)86

QUADRO 10 – Principais possibilidades e entraves da Participação Social nas AP's da Câmara Municipal de Viçosa-MG (referente às entrevistas com os atores institucionais).....88

QUADRO 11 – Percepções sobre as deliberações/negociações nas AP's....90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AMAR – Associação dos Moradores do Bairro de Ramos
- AMEVIÇOSA – Associação dos Amigos e Moradores de Viçosa
- AMARRIBO BRASIL – Coalização brasileira contra corrupção
- AP's – Audiências Públicas
- APOV – Associação Assistencial e Promocional da Pastoral de Oração de Viçosa
- BA – Bahia
- CGU – Controladoria Geral da União
- CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CMS – Conselho Municipal de Saúde
- COMAD – Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas
- DA – Diretório Acadêmico
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IP's – Instituições Participativas
- LAI – Lei de Acesso à Informação
- MARE – Ministério de Administração Pública Federal e Reforma do Estado
- MG – Minas Gerais
- ONG's – Organizações Não Governamentais
- OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
- PDV – Plano Diretor de Viçosa
- PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PROCON – Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
- SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto
- UFV – Universidade Federal de Viçosa
- UNIVIÇOSA – União de Ensino Superior de Viçosa

RESUMO

ARAÚJO, Itair de Oliveira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2016. **A participação social nas Audiências Públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG: avanço democrático ou mera formalidade?** Orientador: Walmer Faroni. Coorientador: Adriel Rodrigues de Oliveira.

Este estudo trata do tema da participação social nas audiências públicas como instrumento de interação entre Estado e Sociedade, problematizando sua operacionalização e buscando verificar sua eficácia no avanço da democracia. Entretanto, percebe-se que alguns desses canais participativos, como as audiências públicas, além de serem pouco exploradas nas pesquisas científicas, têm-se tornado uma prática tecnificada quando o cidadão comum se sente excluído do processo participativo. Ou seja, às vezes as audiências públicas são conduzidas por seus mediadores (ou organizadores) de maneira muito formal, sem espaços para esclarecimentos e aprofundamento na temática abordada. Nesse sentido, a unidade de análise consistiu nas audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG, por considerar que este município possui uma realidade peculiar no que tange ao desenvolvimento da participação social em seu território frente à presença de uma renomada Universidade Federal na cidade que contribui para a promoção da cidadania de forma pontual, mas que poderia contribuir muito mais para a realidade de Viçosa-MG, e por outro lado, há a falta de uma gestão mais democrática no município, visto que não há um plano diretor vigente, dentre outros assuntos que serão aprofundados. A principal problemática da pesquisa retrata se as audiências públicas da referida Câmara Municipal constituem-se em avanço democrático ou mera formalidade da participação social. Tendo em vista que as audiências públicas quando bem executadas, no sentido de inserir e estimular o cidadão comum a dela participar, configuram um avanço democrático. Porém, se as audiências públicas forem realizadas como mais uma técnica de trato social, essa sinalizará apenas uma mera formalidade. Desse modo, a presente pesquisa teve como objetivo geral analisar o desenho institucional das audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG e suas implicações no processo de participação social. Em termos metodológicos a pesquisa é de natureza eminentemente qualitativa, consistiu

em um estudo de caso na perspectiva de Robert Yin (2010) e utilizou-se da análise documental, da observação não participante e de entrevistas com roteiro semiestruturado como instrumentos de coleta de dados. A estratégia de análise dos dados teve por base a análise de conteúdo (BARDIN, 2011) e como variável o desenho institucional na perspectiva de Faria & Ribeiro (2010) e adaptada por Clemente (2011). Após a realização da pesquisa, percebeu-se, por meio das dimensões da variável desenho institucional e a análise das entrevistas, que há uma necessidade de redesenhar a dinâmica da deliberação, pois a participação popular é ainda limitada quanto ao interesse pelo tema, consciência cidadã, tempo quantitativo da fala dos cidadãos e dentre outros fatores destacados na análise. Ou seja, verificou-se que este estudo apresenta indícios que leva o pesquisador a pensar que em Viçosa-MG há mais uma participação institucionalizada, não sendo possível afirmar que haja de fato uma participação social mais efetiva com relação ao número de habitantes no município. Portanto, este estudo demonstrou ser um início de um caminhar nas veredas da democracia deliberativa, evidenciando algumas percepções e necessidades de aprimoramento nas audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG.

ABSTRACT

ARAÚJO, Itair de Oliveira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2016. **Social participation in the Public Hearings of the Municipality of Viçosa -MG : democratic advance or formality ?** Adviser: Walmer Faroni. Co-adviser: Adriel Rodrigues de Oliveira.

This study deals with the issue of social participation in public hearings as a means of interaction between state and society, questioning its operation and seeking to verify its effectiveness in advancing democracy. However, it is clear that some of these participatory channels, such as public hearings, and are little explored in scientific research, they have become a tecnificada practice when ordinary people feel excluded from the participatory process. That is, sometimes the public hearings are conducted by its mediators (or organizers) in a very formal way, with no space for clarification and deepening the theme. In this sense, the analysis unit consisted of public hearings held by the Municipality of Viçosa-MG, considering that this city has a peculiar reality with respect to the development of social participation within its territory against the presence of a renowned Federal University in the city which contributes to the promotion of citizenship in a timely manner, but could contribute much more to the reality of Viçosa-MG, and on the other hand, there is the lack of a more democratic management in the city, since there is not a current master plan, among other issues to be deepened. The main problem of the research depicts that the public hearings of the said City Council are in democratic or formality of social participation advance. Considering that public hearings when well executed, in order to insert and encourage ordinary people to participate in it, constitute a democratic breakthrough. But if the public hearings are held as more a social tract technique, this will signal a mere formality. Thus, the present study aimed to analyze the institutional design of the public hearings held by the Municipality of Viçosa-MG and its implications in the process of social participation. In terms of methodology research is essentially qualitative, consisted of a case study from the perspective of Robert Yin (2010) and used the documentary analysis, non-participant observation and interviews with semi-structured as data collection instruments. The data analysis strategy was based on content analysis (Bardin, 2011) and as the institutional design variable in view of Faria & Ribeiro (2010) and adapted by

Clemente (2011). After the research, it was realized through the dimensions of institutional design variable and the analysis of the interviews, there is a need to redesign the dynamics of deliberation, because the popular participation is still limited as the interest in the subject, citizen awareness, quantitative time speech of citizens and among other factors highlighted in the analysis. That is, it was found that this study presents evidence that leads researchers to think in Viçosa-MG for more institutionalized participation, it is not possible to say that there is in fact a more effective social participation with the number of inhabitants in the municipality. Therefore, this study proved to be a beginning of a walk in the paths of deliberative democracy, showing some perceptions and improvement needs in the public hearings held by the Municipality of Viçosa-MG.

INTRODUÇÃO

I. A composição e a justificativa do objeto de estudo

Este estudo trata do tema da participação social nas audiências públicas como instrumento de interação entre Estado e Sociedade, problematizando sua operacionalização e buscando verificar sua eficácia no avanço da democracia.

Observa-se também, que no meio acadêmico a temática da participação social tem ganhado cada vez mais repercussão como campo de análise nas pesquisas que abrangem as ciências humanas, principalmente na área da Administração, com ênfase em Administração Pública. Isso se deve porque as práticas deliberativas ou participativas foram contempladas na Constituição Federal de 1988 e em vários diplomas legais específicos. Oportunizando assim, a institucionalização de arenas de diálogo e interação entre os representantes e os representados, ou melhor, entre o Estado e a sociedade, constituindo-se a participação como premissa maior, principalmente a nível federal, em mais de 90% dos programas e políticas públicas do país (PIRES; VAZ, 2012).

Entretanto, percebe-se que alguns desses canais participativos, como as audiências públicas, além de serem pouco exploradas nas pesquisas científicas, tem-se tornado uma prática tecnicizada quando o cidadão comum se sente excluído do processo participativo. Ou seja, às vezes as audiências públicas são conduzidas por seus mediadores (ou organizadores) de maneira muito formal, sem espaços para esclarecimentos e aprofundamento na temática abordada. E essas práticas acabam precarizando a participação social (NEVES; SANTOS, 2010) e desfavorecendo a “ambiência democrática, preferencialmente deliberativa” (MIRANDA, s.d., p. 02).

Nesse sentido, Weber (1991), desde o final do século XIX, já alegava que há um processo de racionalização técnico-burocrata do Estado na modernidade ocidental, em que as relações entre o estado e indivíduos, em prol da celeridade e eficiência de seus institutos, tem se tornado cada vez

mais impessoal por meio de uma racionalização das práticas públicas cotidianas derivadas de uma Administração Pública burocrática que, às vezes, tem privilegiado a mera formalidade.

Por outro lado, quando o cidadão comum se sente inserido em um contexto de diálogo e que sua opinião tende a ser relevante em uma audiência pública para promoção do debate em prol do bem comum, há então, uma inserção do indivíduo nas questões administrativas e, conseqüentemente, uma democratização das políticas públicas que ali são discutidas. Nesse caso, pode-se falar que as audiências públicas atingiram sua finalidade de fazer “a passagem de uma democracia representativa para uma democracia participativa” (SABSAY; TARAK, s.d. apud MAZZILLI, 1999. p.326.). Ocorrendo desse modo, um avanço democrático.

No que se refere ao contexto mais local, a nível municipal, pode-se afirmar que as audiências públicas como mecanismo da participação social devem ocorrer de forma frequente, por estar o município mais próximo da realidade do cidadão e de suas carências sociais. E, com isso, privilegiar uma gestão democrática das cidades, conforme prevê a lei 10.257 de 2001 (Estatuto das Cidades). Logo, o diálogo com os atores individuais e institucionais ali existentes, deve favorecer o exercício da cidadania e do controle social sobre a Administração Pública local.

Diante disso, o município de Viçosa, localizado no estado de Minas Gerais (MG), e com uma população estimada em 77.318 habitantes, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do ano de 2015¹, tem despertado no pesquisador social um olhar mais crítico para sua realidade. Configurando assim, a unidade de análise desta dissertação.

Justificou-se tal escolha por considerar que Viçosa-MG, além de abrigar em seu território, aproximadamente há nove décadas, uma instituição de ensino superior consolidada², a Universidade Federal de

¹ Disponível em:

<<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=317130&search=minas-gerais|vicosa>> Acesso em 11 fev. 2016.

² “A Universidade Federal de Viçosa originou-se da Escola Superior de Agricultura e Veterinária (ESAV), (...) que foi inaugurada em 28 de agosto de 1926, por seu idealizador

Viçosa (UFV), é também uma cidade cosmopolita, possuindo uma diversidade cultural abrangente, em comparação com outras cidades de pequeno e médio porte; podendo deste modo ser considerada como um polo microrregional e por isso, classificada como uma das 05 (cinco) maiores cidades da Zona da Mata Mineira; destacando-se, igualmente, em um histórico de atuação em movimentos sociais e religiosos no contexto local e nacional, dentre outros.

E em detrimento disso, acredita-se que o referido município sofre forte influência da UFV em diversos fatores, inclusive no que tange à promoção da participação social no contexto local, devido às inúmeras pesquisas e projetos de extensão que são desenvolvidos em prol da cidadania dos estudantes e população da cidade por meio da conscientização em fóruns, palestras, congressos, manifestos, movimentos sociais e demais atividades.

Vale dizer ainda, que a UFV está frequentemente engajada em projetos para melhoria do município. Como por exemplo, o plano diretor de Viçosa que está sendo revisto por professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da referida instituição, além de ter outros servidores que são membros pertencentes à Associação dos Amigos e Moradores de Viçosa-MG (AMEVIÇOSA)³, entidade que se declara como responsável por apresentar projetos para a melhoria de Viçosa-MG e condenar a corrupção no município.

Entretanto, percebe-se que o estímulo da UFV, em práticas participativas no contexto local, é ainda relativamente pouco, tendo em vista tamanha carência cultural, estrutural, política e social que a cidade vivencia.

Com isso, a participação social na gestão pública municipal de Viçosa-MG ainda pode estar sendo travestida em uma pseudoparticipação (ROBERTO et. al., 2014), pois caso não haja conscientização cidadã e pressão popular nos canais participativos das audiências públicas, estas podem estar sendo enviesadas, pois em Viçosa-MG não há uma política

Arthur Bernardes, que na época ocupava o cargo máximo de Presidente da República”. Disponível em: <<http://www.ufv.br/>> Acesso em 20 mar. 2015.

³ Disponível em: <<https://amevicosa.wordpress.com/sobre/>> Acesso em 20 mar. 2015.

participativa vigente por meio do plano diretor para a gestão democrática da cidade.

Nesse sentido, de acordo com Stephan & Maria (2014) tal informação se materializa porque o plano diretor de Viçosa-MG, aprovado em 2000, não foi de fato implementado pelos prefeitos no decorrer dos anos, e a Câmara Municipal aprovou mudanças que seriam contrárias ao que foi planejado no referido plano.

Outrossim, sabe-se que em 2006 iniciou-se o processo de revisão do plano diretor de Viçosa-MG, cujo anteprojeto foi entregue ao prefeito da cidade que o encaminhou à Câmara Municipal em 2008. Sendo que esta, até meados de 2014, não colocou o citado plano em pauta de discussão (STEPHAN; MARIA, 2014).

Ainda segundo os referidos autores, em 2008 houve uma tentativa de aprovar o plano, mas não se obteve sucesso com tal ação. Visto que a cidade de Viçosa-MG passava por uma instabilidade política, o que acarretou em maio de 2010 a cassação do prefeito que tinha sido eleito em 2008.

Em 22 de novembro de 2013, por meio da portaria 735/2013, o prefeito em exercício designou uma comissão gestora para a revisão do plano diretor de Viçosa. Justificando que a vigência do atual plano era do ano de 2000, tendo realizado sua revisão em 2008, mas que por não ter sido aprovado pela Câmara, o plano diretor estaria desatualizado (VIÇOSA NEWS, 2015)⁴.

Pelo decreto nº 4.726/2014 foi nomeado uma comissão organizadora para revisão do plano diretor no município e sabe-se que no ano de 2015 a partir de meados de março houve reuniões públicas, no intuito de permitir a participação popular na revisão deste instrumento democrático (STEPAHN, 2015)⁵.

⁴ Disponível em: < <https://vicosanews.com/2013/11/27/definda-comissao-que-fara-revisao-do-plano-diretor-de-vicosa/>> Acesso em 27 fev. 2015.

⁵ Disponível em: <<http://italostephanarquitetoblogspot.com.br/#uds-search-results>> Acesso em 27 fev. 2015.

Mas ainda, o referido município não possui um plano diretor vigente, mesmo abrigando em seu território uma população acima de vinte mil habitantes, o que já é uma violação ao que exige a Constituição Federal de 1988⁶.

Ademais, segundo reportagem publicada no blog “ECOS DA PERIFERIA”⁷ em novembro de 2015, intitulada “Prefeitura de Viçosa é nota zero em transparência, aponta CGU”, descreve que no dia 20 de novembro de 2015 foi divulgado pela Controladoria Geral da União (CGU) que Viçosa-MG é uma das cidades brasileiras que obtiveram a pior nota na avaliação sobre transparência na gestão municipal, tendo obtido nota 0 (zero), em detrimento de que “a Lei de Acesso à Informação (LAI) não está regulamentada e que inexistem ou são ineficazes os canais para a população solicitar informações públicas” (BLOG ECOS DA PERIFERIA, 2015, s.p.), o que pode favorecer a corrupção no município. Pois, segundo a reportagem, não há transparência na gestão municipal ou que esta, ainda está, muito longe do esperado.

Dessa forma, percebe-se que há uma instabilidade, não só, na política de desenvolvimento e de expansão urbana de Viçosa-MG, como também num protelamento da garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme deve estar previsto no próprio plano que é considerado como o principal instrumento legal para a gestão democrática da cidade e promotor da participação social no contexto local. Uma vez que as audiências públicas também devem ser realizadas para elaboração, implementação e fiscalização do plano.

Assim, sem a existência de um planejamento do zoneamento urbano e das políticas locais de forma mais eficaz, e sem transparência na gestão municipal, é muito difícil cobrar da Administração Pública local uma postura mais democrática diante dos seus cidadãos.

Acrescenta-se ainda nesse contexto, as constantes audiências que são e devem ser realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG em

⁶ A fundamentação legal será expressa em capítulo oportuno (item 3.1).

⁷ Disponível em: < <https://ecos-periferia.blogspot.com.br/2015/11/prefeitura-de-viçosa-e-nota-zero-em.html>> Acesso em 23 nov. 2015.

respeito ao que prevê a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), por meio da participação direta dos particulares na administração. Atribuído ao cidadão comum o direito de se inteirar sobre assuntos na gestão orçamentária, propostas do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do orçamento anual e dentre outros assuntos garantidos por lei e que devem ser instigados pelos gestores públicos como um convite aberto à participação popular.

Assim, torna-se relevante pesquisar essa realidade, tendo em vista que a Câmara Municipal de qualquer município tem como uma de suas finalidades promover audiências públicas por meio da participação direta dos particulares na gestão orçamentária e em outros assuntos de interesse social. Pois, percebe-se que é inegável que tais casos relatados acima servem de justificativas para demonstrar que o Município de Viçosa-MG carece de uma análise, mais científica, sobre as implicações da participação social em suas audiências públicas, identificando se essa ação constitui-se como um avanço democrático ou mera formalidade.

Logo, os exemplos retratados acima, tangenciam a realidade de Viçosa-MG e despertam algumas inquietações a respeito do tema da participação social, principalmente nas audiências públicas da Câmara municipal, já que a gestão democrática da cidade está há anos sendo relegada em detrimento de interesses privados, conforme se demonstrou pela não aprovação do plano diretor. E, por isso, questiona-se: como a participação social tem sido viabilizada nas audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG? Como o cidadão comum e os mediadores compreendem sua atuação nas audiências públicas? Quais fatores propiciam ou restringem a participação social desses sujeitos nas audiências públicas? Enfim, as audiências públicas da referida Câmara Municipal constituem-se em avanço democrático ou mera formalidade da participação social?

Ao que tudo indica, e o que dispõe a bibliografia no assunto, “o diagnóstico é que há dúvidas se os processos participativos estão de fato ampliando os processos democráticos” (FONSECA; et. al., 2013. p. 8).

Por isso, faz-se importante analisar as audiências públicas de forma mais aprofundada no que tange ao contexto local da cidade de Viçosa-MG. Pois é possível dizer, por uma classificação meramente didática observada pelo pesquisador, de que há correntes teóricas que alegam que as audiências públicas quando bem executadas, no sentido de inserir e estimular o cidadão comum a dela participar, configuram um avanço democrático (DI PIETRO, 2012; MODESTO, 2002; ARGENTINA, 2002 apud SOARES, 2002). Porém, se as audiências públicas forem tratadas como mais uma técnica de trato social, essa sinalizará apenas uma mera formalidade (NEVES; SANTOS, 2010).

Desse modo, a presente pesquisa teve como objetivo geral analisar o desenho institucional das audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG e suas implicações no processo de participação social. Especificamente, buscou-se investigar as fases, requisitos e o nível de qualidade do processo de participação direta do cidadão em audiências públicas no procedimento realizado pela Câmara Municipal de Viçosa-MG; identificar quem são os atores individuais e os institucionais, bem como as implicações de sua participação nas audiências públicas e; investigar a percepção e a compreensão do mediador, do cidadão comum e dos atores institucionais sobre a dinâmica da participação e deliberação nas audiências públicas analisadas, bem como identificar fatores que promovem ou restringem a participação nas referidas arenas democráticas.

Visando apresentar uma melhor contextualização do assunto em comento, na revisão bibliográfica recorreu-se às contribuições de teóricos, dentre os quais se destacam: Marques (2009), Habermas (1979, 1985, 1992, 1997a, 1997,b 1997c, 2003), Tenório (2005) Moreira Neto (1992), Avritzer (1996 e 2008), Clemente (2011) e outros.

II. O procedimento metodológico da pesquisa

Pode-se dizer que a fase de apresentação dos procedimentos metodológicos retrata o caminho que o pesquisador percorreu para o bom andamento da pesquisa. Assim, após ter apresentado as justificativas da pesquisa, a escolha do local, o problema, a hipótese, os objetivos e algumas indicações da perspectiva teórica desenvolvida, descreve-se como foi realizado o trabalho empírico.

Abordagem da pesquisa

A presente pesquisa foi conduzida a partir da abordagem eminentemente qualitativa, na perspectiva de Lüdke e André (1986, p.11). Segundo as autoras mencionadas, a pesquisa qualitativa caracteriza-se por ter “o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento”. Em seu desenvolvimento, ocorre um “contato direto e prolongado entre o pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo investigada, via de regra, pelo trabalho intensivo de campo” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 11).

Assim, tal abordagem foi adotada no trabalho em tela por este ter sido desenvolvido no âmbito das pesquisas em ciências humanas e da administração. E pelo fato de que a proposta apresentada almeja analisar as percepções sobre a participação social nas audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG.

Ainda sobre a pesquisa qualitativa, Minayo (2008, p. 21) afirma que a referida abordagem

se ocupa, nas Ciências Sociais, como um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com um universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a

partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes.

Logo, ao afirmar que o presente trabalho foi desenvolvido em uma perspectiva eminentemente qualitativa é dizer que ele teve por base essa abordagem. Portanto, expressar que algo foi utilizado eminentemente não é o mesmo que dizer que tal abordagem foi exclusivamente qualitativa. Isso porque a discussão entre pesquisa qualitativa pode ser complementada com uma pesquisa quantitativa, ou vice-versa, tendo em vista que os dados de ambas as abordagens não são incompatíveis e podem retratar uma riqueza da realidade quando bem utilizados pelo pesquisador (MINAYO, 2008).

Unidade de análise

As justificativas que fundamentaram a escolha do município de Viçosa-MG foram apresentadas anteriormente. Neste momento, propõe-se especificar como se deu a escolha das audiências públicas analisadas.

Por questões de tempo, espaço e recurso, a unidade de análise desta pesquisa se restringiu em realizar um estudo de caso sobre três audiências públicas que ocorreram no mês de março de 2015 pela Câmara Municipal de Viçosa. Tendo como sujeitos da análise cinco cidadãos comuns que tiveram presentes em cada uma das três audiências, bem como os mediadores (ou organizadores, como podem ser chamados) que presidiram cada uma delas.

Acrescenta-se ainda, a necessidade de entrevistar alguns atores específicos para uma melhor visão institucional da participação social na cidade de Viçosa-MG. Logo, elege-se um representante da comissão de revisão do plano diretor de Viçosa; um representante da Associação dos Amigos e Moradores de Viçosa – MG (AMEVIÇOSA); um representante do ministério público; e um representante da defensoria pública da Comarca do município. Por acreditar que estes atores possuem a função primordial de representar os anseios da coletividade, seja na defesa dos direitos coletivos e

difusos ou no momento de formação de um consenso nas audiências públicas.

Ou seja, a amostra totalizou vinte dois entrevistados, sendo três mediadores, quinze cidadãos comuns e quatro representantes da sociedade viçosense como um todo.

Imperioso dizer que, por questões de ética da pesquisa, o nome e a identidade dos entrevistados serão preservados.

Método de pesquisa

De acordo com as questões centrais desta pesquisa, verificou-se que o estudo de caso consistiu no método mais adequado para responder aos questionamentos e objetivos propostos.

Dentre as características do estudo de caso, vale mencionar, conforme Lüdke e André (1986), que este método de pesquisa visa à descoberta, e busca retratar a realidade de modo completo e profundo.

Quanto à caracterização dos estudos de caso, Alves-Mazzotti (2006, p. 640-641) alega que

Os estudos de caso mais comum são aqueles que focalizam apenas uma unidade: um indivíduo (como os ‘casos clínicos’ descritos por Freud), um pequeno grupo (como o estudo de Paul Willis sobre um grupo de rapazes da classe trabalhadora inglesa), uma instituição (como uma escola, um hospital), um programa (como o Bolsa Família), ou um evento (a eleição do diretor de uma escola). Podemos ter também estudos de casos múltiplos, nos quais vários estudos são conduzidos simultaneamente: vários indivíduos (como, por exemplo, professores alfabetizadores bem-sucedidos), várias instituições (diferentes escolas que estão desenvolvendo um mesmo projeto), por exemplo.

Desse modo, a citação acima permite evidenciar a existência de estudos de casos que se focalizam apenas em um evento, os quais podem ser denominados de estudos de casos únicos, e também outros que abarcam mais de um caso, sendo intitulado como estudos de casos múltiplos.

Robert Yin (2010) define o método de estudo de caso a partir de suas características, consideradas por ele, tecnicamente importantes. Com isso, afirma que o estudo de caso

é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes (p.39).

Assim, o pesquisador usaria do estudo de caso quando almejasse entender em profundidade um fenômeno atual, considerando as condições contextuais como importantes.

Na perspectiva de Yin (2010), o método de pesquisa de estudo de caso inclui tanto estudo de caso único quanto de casos múltiplos. Segundo este autor acredita-se que “os estudos de caso único e de casos múltiplos são na realidade apenas duas variantes dos projetos de estudos de caso” (p. 41) e que a escolha por um ou outro depende do projeto de pesquisa e do pesquisador.

Observa-se também que o estudo de caso enquanto método de pesquisa é cercado por críticas e preconceitos, os quais são direcionados principalmente para a questão das generalizações. Quanto a isto, Robert Yin (1984, apud ALVES-MAZZOTTI, 2006) argumenta que se caso não for permitido realizar generalizações a partir de um único caso, também não se pode generalizar fundamentando-se somente em um único experimento.

Deste modo, para a presente pesquisa, utilizou-se do estudo de caso único, pois se objetivou estudar a participação social nas audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG, pelas justificativas já expostas e por este trabalho ter sido desenvolvido, principalmente, na área da Administração, com ênfase em Administração Pública.

Vale ressaltar que o tipo das questões propostas pela pesquisa, dentre outros elementos, é que deve orientar na escolha do método. Referindo-se ao estudo de caso, Yin (2010) enfatiza que geralmente este método é utilizado quando as questões de interesse da pesquisa indagam

“como” ou “porquê” de algo. Para eleger o estudo de caso, acrescenta-se ao tipo de questão de pesquisa, o fato de o objeto de estudo consistir num fenômeno contemporâneo e o pesquisador possuir pouco controle sobre os acontecimentos.

Diante das características do estudo de caso, verificou-se que este consistiu no método que mais se adequou a presente dissertação. Isso porque, alguns dos problemas apresentados neste trabalho emergiram da expressão “como”, ou seja, há duas questões que consistiram em verificar como a participação social foi viabilizada nas audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG, e como o cidadão comum, os mediadores e os atores institucionais compreenderam sua atuação nas audiências públicas da referida localidade; e pode-se dizer que o pesquisador não possuiu controle sobre tais acontecimentos.

Estratégia de coleta de dados

A estratégia de coleta de dados ocorreu por meio de análise documental, principalmente, de atas digitadas pelo setor de comunicação da Câmara Municipal de Viçosa-MG e outros documentos, sejam por meio escrito, visual ou eletrônico como fotografias, vídeos e/ou áudios, das audiências públicas analisadas e o site da Câmara (<http://www.vicoso.mg.leg.br/>), como também por meio da observação não participante do pesquisador que esteve presente nas sessões públicas dessas audiências, para que ao final dessas, selecionasse os sujeitos para a realização de futuras entrevistas com o roteiro semiestruturado.

Sobre a técnica da análise documental pode-se dizer que esta compreende “quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação sobre o comportamento humano” (LÜDKE; ANDRÉ 1986, p. 38), ou seja, “regulamentos, atas de reunião, livros de frequência, relatórios, arquivos, pareceres, etc” (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1998).

Porém, deve-se ter em mente que o documento como foco da análise científica precisa ir além de uma visão meramente positivista, ou seja, não se restringir com base, apenas, no texto escrito. Isso porque o movimento feito pela Escola de Annales, após o século XIX, considerou o progresso da história tanto na qualidade de disciplina, como no que tange a sua abordagem enquanto método de estudo. Assim,

para esses historiadores o acontecer histórico se faz a partir dos homens. Daí o documento histórico se produzir com tudo o que, pertencendo ao homem, depende do homem, exprime o homem, demonstra a presença, a atividade, os gostos e as maneiras de ser do homem. Nesse caso, ao documento incorporam-se outros de natureza diversa, tais como objetos, signos, paisagens, etc. (VIEIRA, PEIXOTO e KHOURY, 1995. pp. 14-15).

Com isso, nota-se que a Escola de Annales, se contrapõe a Escola Positivista ao considerar que o documento vai além do texto escrito. Nesse sentido, Cellard (2008) complementa que documento é:

tudo o que é vestígio do passado, tudo o que serve de testemunho, é considerado como documento ou 'fonte'. (...) pode tratar-se de textos escritos, mas também de documentos de natureza iconográfica e cinematográfica, ou de qualquer outro tipo de testemunho registrado, objetos do cotidiano, elementos folclóricos, etc (p. p. 296 e 297).

Ademais, Appolinário (2009) esclarece e amplia o conceito de documento, sendo

qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta, estudo ou prova. Incluem-se nesse universo os impressos, os manuscritos, os registros audiovisuais e sonoros, as imagens, entre outros (p.67).

Deste modo, os documentos que foram analisados na presente pesquisa consistiram, principalmente, nas atas, fotografias, áudio e/ou vídeos e site da Câmara das três audiências públicas que se realizaram em

março de 2015 pela Câmara Municipal de Viçosa-MG, por motivos já destacados e que serão oportunamente melhor apresentados na análise e discussão dos resultados.

Foi proposta também, a técnica da observação não participante do pesquisador no local das audiências públicas, pois possibilitou uma melhor visualização do desenho institucional em que esses canais participativos ocorreram, averiguando a realidade sem interferências do pesquisador no campo de análise, no momento em que foram realizadas as audiências, por isso denominada de “observação não participante”.

Diante disso, percebeu-se que o pesquisador estava alheio aos acontecimentos apresentados pela comunidade ou processo no qual se estava pesquisando, possuindo uma função de mero espectador do objeto observado (GIL, 2008). Assim, na observação não participante os atores individuais ou institucionais envolvidos não souberam que estavam sendo observados, e o observador não estava absolutamente envolvido naquela circunstância analisada e, com isso, não interagiu com objeto alvo da observação. Pode-se dizer então, que na observação não participante o cientista social analisa o fenômeno como ele realmente ocorre (MOREIRA, 2004).

Logo, a análise documental e a observação não participante tiveram como finalidade investigar as fases, requisitos e percepções do processo de participação direta do cidadão em audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG. E também, o de identificar quem eram os atores individuais, os institucionais e as implicações de sua participação nas audiências públicas.

Após a seleção e identificação dos sujeitos envolvidos foram realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado. A opção pela referida técnica de coleta de dados justificou-se por ter sido realizada a partir de um esquema, ou seja, um roteiro, o qual teve por finalidade orientar o pesquisador. Entretanto, cabe ressaltar, que esse roteiro admitiu modificações no decorrer da entrevista. Nas palavras de Lakatos, 1993 (apud SZYMANSKI et al., 2004, p.18), esse tipo de entrevista pode ser

caracterizado como “um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional”.

Com isso, a pesquisa teve como sujeitos uma amostra de vinte e dois entrevistados, conforme detalhado alhures.

Assim, as entrevistas foram realizadas com a finalidade de investigar a percepção e a compreensão do mediador, do cidadão comum e dos atores institucionais sobre os assuntos tratados na audiência pública, bem como identificar o nível de qualidade da participação social como avanço democrático ou mera formalidade, identificando se houve alguns fatores que promoveram ou restringiram a participação social nas audiências públicas e, que refletiram, na cidade de Viçosa como um todo.

Estratégia de análise dos dados

A estratégia escolhida foi a análise de conteúdo temática por categorias, na perspectiva de Bardin (2011). Uma vez que essa metodologia destacou-se por ser ágil e eficaz. Assim,

no conjunto das técnicas da análise de conteúdo, citaremos em primeiro lugar a análise por categorias; cronologicamente é mais antiga; na prática é mais utilizada. Funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo agrupamentos analógicos. Entre as diferentes possibilidades de categorização, a investigação dos temas, ou análise temática, é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos (significações manifestas) e simples (BARDIN, 2011, p. 201).

Tal escolha se justificou pelo fato de que o pesquisador teve que constituir algumas categorias de análise, que se concretizou após a coleta dos dados por meio da análise documental, observação não participante e das entrevistas que foram executadas. A partir disso, foram transcritas as entrevistas, e logo após, foram identificadas as principais categorias descritas, permitindo enumerar unidades e estabelecer inferências

generalizadoras (CHIZZOTTI, 2006). Sugeriu-se também, que a análise dos dados estivesse frequentemente nos momentos da investigação, para que ela fosse mais sistemática e formal ao final da coleta de dados (LÜDKE; ANDRÉ, 1986).

Como variável de análise, teve-se o desenho institucional abordado na perspectiva de Faria & Ribeiro (2010) e adaptado por Clemente (2011). Em que o projeto formal do espaço participativo é idealizado em três dimensões, quais sejam: 1) Arcabouço institucional e funcionamento; 2) Condições da participação; e 3) Dinâmica de deliberação, ou seja, como ocorre o procedimento de discussão e da deliberação no contexto das audiências públicas, o que será aprofundado no item 3.3.

Portanto, após a análise dos dados e mediante a finalidade da pesquisa apresentou-se os resultados do estudo.

III – A Estrutura da dissertação

Além da introdução e conclusão, a dissertação está estruturada em quatro capítulos.

No primeiro capítulo objetivou-se demonstrar as formas de democracia existentes e as considerações mais importantes sobre deliberação pública e esfera pública.

O segundo capítulo retrata as faces e as interfaces da participação social no Brasil e sua caracterização na gestão e nas teorias da Administração Pública.

Sobre as audiências públicas, o terceiro capítulo vem apresentar sua aplicação legal, conceituação, algumas concepções teóricas habermasianas e o desenho institucional a ser estudado.

Ademais, no quarto capítulo apresenta-se as audiências públicas pesquisadas por meio de um cronograma e o diário do pesquisador, e por fim, oportunamente, expõem-se as análises e resultados da pesquisa.

CAPÍTULO I. NAS VEREDAS DA DEMOCRACIA: (RE)VISITANDO CONTEXTOS, ABORDAGENS E CONCEITOS

Neste capítulo, tem-se como finalidade refletir sobre o contexto democrático em que a Administração Pública está inserida. E que, conseqüentemente, torna-se terreno para instrumentalização da participação social por meio de canais que darão margem à construção de mecanismos de controle social para os cidadãos participarem da política local.

Sendo assim, as Audiências Públicas representam, ou pelo menos deveriam representar, um avanço democrático, sinalizando a concretude de ser um forte mecanismo de controle social. Uma vez que esses ambientes deliberativos têm como requisito essencial o debate com a população, seja para a formulação de uma política pública, ou para prestação orçamentária do governo, ou dentre outros motivos que a lei garantiu para que haja a participação popular.

Por outro lado, as Audiências Públicas podem estar sendo realizadas como uma mera formalidade. Isto porque, o contexto democrático pode estar sendo relegado em detrimento do exacerbado formalismo, em que a Audiência Pública é realizada para, apenas, se atingir uma exigência legal, sem respeitar o procedimento deliberativo em que ela deve ser viabilizada.

Nesse sentido, a presente pesquisa se insere, abordando, primeiramente, as veredas democráticas. Apresentando assim uma contextualização pontual e breve da sua origem na Grécia antiga, bem como as formas de democracia e considerações importantes sobre a Deliberação Pública, Esfera Pública e a Participação Social, pilares desta dissertação.

Logo, com esse exercício de (re)visitar contextos, abordagens e conceitos, compreende-se então, que a democracia é uma forma de governo em que a vontade do povo deve ser manifestada de maneira soberana. Tendo em vista que o critério central dessa conceituação baseia-se no princípio de igualdade política, fruto de uma cidadania isonômica (SANTOS JÚNIOR, 1996).

Porém, na Grécia antiga, apesar do conceito de democracia referir-se ao “governo de muitos”, somente os homens livres e cidadãos atenienses poderiam exercê-la. Então o “governo de muitos” se caracterizou como “governo pelo povo” e não “para o povo” ou “do povo”, ou seja, a tirania das cidades gregas, mesmo possuindo líderes populares e regimes populistas, nem por isso poderia ser considerada como atividade política democrática. Assim, nota-se que a partir do século XX é que o conceito de democracia tomou nova conotação de “governo para o povo”, já que entre os gregos isso era considerado como um equívoco (SANTOS JÚNIOR, 1996).

Logo, não existe uma maneira dogmática de conceituar democracia, pois de acordo com Souza (1996, p.67) “a democracia é uma obra inesgotável”, ou seja, trata-se de algo inacabável, que está em constante construção.

A presente dissertação apresenta conceitos de democracia para embasar uma reflexão a respeito das representações populares, no que tange a participação social, no contexto político da Administração Pública, e não para traçar uma discussão meramente conceitual.

Diante dessa panorâmica, acredita-se que somente a delegação do poder democrático aos representantes, reduz a participação social do cidadão na política, e distancia essa da administração. E em função disso, o cidadão e a coletividade não se sentem representados. Pois, muitas vezes, os interesses particulares dos representantes podem estar sendo colocados acima dos interesses públicos.

A partir daí torna-se necessário instrumentalizar a participação social no contexto público, criando canais de interação e diálogo entre sociedade civil e Estado, entre representantes e representados, entre governantes e governados, ou melhor dizendo, entre o gestor público e o cidadão. Portanto, medidas de institucionalização da participação social, serão bem-vindas para promover o debate público da representação e favorecer uma cidadania ativa, externada em uma democracia deliberativa, que, de acordo com Denhardt (2011), toma contornos no setor público de

ser a nova face da Administração Pública, recuperando a legitimidade da coletividade e unindo a política com a administração.

Assim, o citado autor, ao falar da Administração Pública e do Novo Serviço Público, oportuniza uma tentativa de promover a Administração Democrática e a Participação Social, alegando que a Administração Pública necessita, urgentemente, resgatar a sua legitimidade, enquanto espaço de interação entre Estado e Sociedade Civil. Tendo em vista que “a dicotomia entre política e administração não reflete a prática nem anuncia de forma correta o papel da administração em uma democracia” (DENHARDT, 2011, p. 219).

A partir disso, torna-se imperioso apresentar as formas de Democracia e as considerações importantes da Deliberação Pública, Esfera Pública e Participação Social que vão ao encontro do surgimento das Audiências Públicas no contexto político local como um mecanismo de controle social.

1.1. Formas de Democracia: Direta, Representativa e Deliberativa

Compreender as formas de democracia requer, primeiramente, a consciência de que não existe no sistema político brasileiro e, quiçá mundial, uma democracia que seja estritamente pura. Porém, torna-se necessário conhecer, de forma individualizada, as definições de cada uma de suas formas para se identificar o desenvolvimento de um ambiente propício para se promover a participação popular.

Desse modo, compreender as formas de Democracia é percorrer as veredas do nosso sistema político-administrativo e perceber os contextos que ensejaram o panorama de formação de arenas abertas para discussão, reformulação e promoção de novas maneiras de se fazer política pública.

Assim, após apresentar as formas de Democracia, é possível identificar em qual delas as Audiências Públicas, essencialmente, se inserem.

Democracia Direta

A democracia direta pode ser entendida, de forma geral, como meio pelo qual todos os cidadãos podem participar de forma efetiva no sistema político do seu país, ou seja, sem necessidade de representação.

Numa abordagem mais conceitual, define-se democracia direta como

forma de organização política do Estado pelo qual a população manifesta diretamente sua vontade sobre assuntos de interesse público, sem a intermediação de representantes. No Estado contemporâneo duas formas de exercício da democracia direta são o plebiscito e o referendo⁸ (GLOSSÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, s.p.).

Segundo Silva (1997, p. 140): “A Democracia Direta é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando, constitui-se reminiscência histórica”.

Para uma melhor elucidação sobre a temática, Bonavides (1992), relata que esta reminiscência histórica aconteceu na Grécia Antiga, na cidade de Atenas, local em que o povo encontrava-se no *Ágora*⁹ para a prática direta do poder político, onde a praça pública era considerada o espaço da nação. Assim, os cidadãos reunidos em assembleias definiam as medidas do governo, posicionavam-se a respeito da guerra, ou exigiam a paz, e também determinavam quem seriam os magistrados e funcionários públicos.

Porém, deve-se ter em mente que só quem participava dessa democracia grega, eram os cidadãos de Atenas, homens livres. Por isso, questionável essa democracia enquanto igualitária.

⁸ PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/glossario>> Acesso em: 20 nov. 2015.

⁹ É um termo grego que significa a reunião de qualquer natureza dos “cidadãos” atenienses em determinado local.

Portanto, de um modo geral, nota-se que a democracia direta faz jus, mais precisamente, ao ideal de “governo do povo”, já que nesta hipótese o cidadão teria a oportunidade de se manifestar e decidir sobre diversos assuntos que tangenciam a órbita pública diante da detenção do poder democrático em suas mãos.

Democracia Representativa

Já a democracia representativa ou indireta, caracteriza-se como “forma de organização política do Estado pela qual a população elege representantes que passam a exercer autoridade em seu nome¹⁰” (GLOSSÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, s.p.).

Sobre essa temática, Bobbio (2011, p. 56) argumenta que

a expressão “democracia representativa” significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Ponto e basta.

Nesta forma de democracia, o povo elege um representante que irá agir em prol da coletividade. Destaca-se que no Brasil, a democracia representativa é legitimada através do sufrágio universal¹¹ e do voto direto e secreto, conforme previsão do artigo 14 e seguintes da Constituição Federal de 1988.

Vale ainda dizer que a prática da democracia representativa no Brasil é, também, viabilizada pelos partidos políticos que, de acordo com Viana (2003, p. 12 e 13),

¹⁰ PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/glossario>> Acesso em: 20 nov. 2015.

¹¹ No Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988, entende-se por sufrágio universal o direito de voto de todo cidadão a partir de 16 anos, de forma facultativa, e obrigatoriamente dos 18 anos até os 70 anos, sem distinção de sexo, etnia, crença ou classe social em qualquer hipótese.

são organizações burocráticas que visam à conquista do Estado e buscam legitimar esta luta pelo poder através da ideologia da representação e expressam os interesses de uma ou outra classe ou fração de classe existentes. Assim, os quatro elementos principais que caracterizam os partidos políticos são: a) organização burocrática; b) objetivo de conquistar o poder do Estado; c) ideologia da representação como base de sua busca de legitimação; e d) expressão dos interesses de classe ou fração de classe.

Percebe-se então, que nesta hipótese de democracia, o povo é convocado em um intervalo a cada quatro anos para manifestar o seu voto e eleger um dos candidatos como seu representante. Talvez esteja aqui uma das maiores críticas dessa forma de democracia, pois o povo opina, em regra, somente uma vez a cada mandato eletivo, e isso pode favorecer a corrupção na política, onde os interesses particulares dos políticos podem estar sendo postos acima dos interesses públicos, do povo.

Nesse sentido, é a partir desse momento que a coletividade vai aspirar pela tessitura de novas formas e reflexões sobre a sua atuação na política e o seu aprimoramento enquanto cidadão na democracia.

Democracia Deliberativa

Diante disso, torna-se primordial entender o que é democracia deliberativa que também pode ser denominada como democracia participativa ou semidireta, isto porque ela une os conceitos da democracia direta com os da democracia representativa ou indireta, promovendo ao mesmo tempo o diálogo e a participação social na tomada de decisão dos governos.

Coadunando com tal entendimento, Andrade (2003) explana que a democracia participativa, ou semidireta, pode-se configurar como aquela que perpassa pela democracia representativa, através de mecanismos de controle social, acarretando um engajamento do povo com a política, e conseqüentemente, uma legitimação da comunidade na participação direta pelos instrumentos de exercício da soberania popular, tais como o

plebiscito¹², referendo¹³, iniciativa popular¹⁴, audiência pública, orçamento participativo e outras ações que manifestem os anseios populares e que possuem previsão na Constituição de 1988, considerada esta, popularmente, sobre o epíteto, de “constituição cidadã”.

Ademais, Cohen (1989, p.21 apud FARIA, 2000, p.50) dispõe que

a democracia deliberativa está ligada ao ideal intuitivo de uma associação democrática, na qual a justificação dos termos e condições da associação democrática procedem através de argumentos públicos e do raciocínio entre cidadãos iguais. Cidadãos que compartilham um compromisso para a solução dos problemas da escolha coletiva através do raciocínio público e consideram suas instituições fundamentais como legítimas, na medida em que eles estabelecem a moldura para a deliberação pública livre.

Nessa perspectiva de raciocínio público é que Habermas (1979, p. 118-119) ressalta a importância do debate público, como forma de promover a democracia:

O debate público sem restrição, livre de dominação, sobre a conveniência e a deseabilidade dos princípios e normas que orientam a ação...esta comunicação em todos os níveis dos processos políticos e repolitizados da tomada de decisão é o único caminho pelo qual algo parecido com “racionalização” se torna possível.

¹² Previsão legal no art. 14, inciso I da Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela lei nº 9.709/1998. Entende-se como plebiscito, de um modo geral, a consulta feita ao povo antes de uma lei ser constituída. Exemplo de plebiscito no Brasil ocorrido em 21 de abril de 1993, oportunidade em que os eleitores votariam a respeito da forma e o sistema de governo no país (regime: republicano ou monarquista; e sistema: presidencialista ou parlamentarista).

¹³ Previsão legal no art. 14, inciso II da Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela lei nº 9.709/1998 Entende-se como referendo, de um modo geral, a consulta feita ao povo após a lei ser constituída, em que os cidadãos ratificam o instrumento legal já aprovado pelo Estado ou tem a possibilidade de rejeitá-lo. Exemplo de referendo no Brasil ocorrido em 23 de outubro de 2005, a respeito da comercialização de munições e armas de fogo.

¹⁴ Previsão legal no art. 14, inciso III e regulamentado pela lei nº 9.709/1998. Entende-se como Iniciativa popular, de um modo geral, o meio pelo qual o povo pode propor um projeto de lei, de acordo com critérios definidos no art. 61, §2º da Constituição Federal de 1988. Exemplo de iniciativa popular foi o projeto da lei da “Ficha Limpa”, ocorrido em 2010.

Assim, “o modelo de democracia que Habermas propõe é o da cidadania deliberativa procedimental, baseado na correlação entre direitos humanos e soberania popular” (HABERMAS, 1997 apud TENÓRIO, 2005, p. 110).

Deste modo, percebe-se que a democracia deliberativa é medida emergente que se destaca pela participação social. Logo, torna-se necessário, buscar formas para sua instrumentalização ou aprimoramento, em prol de assegurar a sua vigência e a construção de uma cidadania mais ativa.

Portanto, na presente dissertação, essa instrumentalização da participação popular foi pesquisada por meio das Audiências Públicas, que são canais e mecanismos de controle social. Mas, antes de aprofundar na temática sobre as audiências, e demonstrar a unidade de análise escolhida, primoroso dizer que é necessário expor suas bases sólidas que estão alicerçadas na deliberação pública, na esfera pública e na participação social.

1.2. Deliberação Pública e Esfera Pública: considerações importantes

Compreende-se que as audiências públicas são canais de participação direta dos cidadãos, principalmente, nas searas legislativas e administrativas dos três níveis de governo: municipal, estadual e federal.

Assim, pode-se dizer que os referidos canais devem ser abertos tanto aos atores individuais, ou seja, o próprio cidadão, como também aos atores institucionais como as associações e demais organizações. Tendo em vista que esses atores

exercem os direitos de informação e de manifestação de tendências, de preferências e de opções populares, a respeito de assuntos determinados, com vistas a informar e orientar os órgãos públicos na tomada de decisões políticas e administrativas, vinculadas ou não aos seus resultados, nos termos da norma disciplinadora (MIRANDA, s. d., p.1).

Nesse sentido, os canais participativos para serem viabilizados por meio das audiências públicas devem possuir um espaço verdadeiramente democrático, com ênfase em práticas deliberativas, para que favoreça a inserção e o debate dos atores sociais nas diferentes abordagens que se têm de uma realidade coletiva. Diante disso, afirma-se que a deliberação pública e a participação social, quando adotadas, geram uma maior aceitação das decisões legislativas e administrativas e, conseqüentemente, uma edificação das preferências dos atores que participam desses canais com fim de democratizar as políticas públicas (MIRANDA, s. d.).

Logo, percebe-se que a Deliberação Pública tem-se tornado, cada vez mais, objeto de análise e estudo de diversos pesquisadores, dentre os quais se destacam James Bohman (1996), Seyla Benhabib (1996), Joshua Cohen (1997), John Dryzek (2000), Simone Chambers (2009), Maeve Cooke (2000), Amy Gutmann e Dennis Thompson (2002, 2004). Tendo eles, como alicerce fundamental para seus trabalhos, as concepções propostas por Habermas que tem como reflexão inicial a definição procedimental de democracia deliberativa (MARQUES, 2009). Conforme já retratado alhures, nas formas de democracia, especificamente na deliberativa.

Desse modo, percebe-se que a democracia deliberativa é medida emergente que se destaca pela participação social, por meio das articulações deliberativas entre as esferas comunicativas formais e informais. Sendo esta denominada de poder comunicativo e aquela intitulada de poder administrativo, ou seja,

de um lado a formação da vontade democrática resulta das decisões tomadas através das deliberações formais. De outro lado, a formação da opinião pública é o resultado da participação dos cidadãos e das associações cívicas nos debates públicos desenvolvidos em arenas comunicativas em que a conversação política destaca-se como principal atividade discursiva (MARQUES, 2009, p. 16).

Mas, é preciso ter-se em mente que, segundo Habermas (1997b, p. 347), a deliberação pública também pode ser considerada como “um processo de aprendizagem que se estabelece de forma reflexiva”, ou seja, o cidadão diante de um problema específico passa a compreendê-lo em prol do bem comum que irá atingir toda a coletividade.

Assim, de acordo com Seyla Benhabib (1996, p. 74) entende-se que a deliberação pode ser comparada como uma

rede de múltiplos espaços de formação e de disseminação de opiniões, associados de maneira não coercitiva e que se interceptam em dinâmicas de comunicação livre e espontâneas.

E essas ações dialógicas são desenvolvidas, em regra, em locais que articulam esses atores sociais com as arenas comunicativas que integram o que pode ser denominado de Esfera Pública (MARQUES, 2009).

Diante desse contexto, conceituar Esfera Pública desde a sua gênese é medida que se impõe para a reflexão e caracterização dessa ambiência deliberativa que ocorre nas audiências públicas. Em que arenas comunicativas são vislumbradas em prol da participação do cidadão. Assim, originariamente, para Habermas (1992, p.435-436) a

esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. tampouco ela constitui um sistema, pois mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo,

implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. Descobrimos que o mundo da vida é um reservatório para intenções simples; e os sistemas de ação e de saber especializados, que se formam no interior do mundo da vida, continuam vinculados a ele. Eles se ligam a funções gerais de reprodução do mundo da vida (como é o caso da religião, da escola e da família), ou a diferentes aspectos de validade do saber comunicado através da linguagem comum (como é o caso da ciência, da moral e da arte). Todavia, a esfera pública não se especializa em nenhuma destas direções; por isso, quando abrange questões politicamente relevantes, ela deixa ao cargo do sistema político a elaboração especializada. A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicativa do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana.

Vale esclarecer, na perspectiva de Habermas (1987 apud TENÓRIO, 2005), que o mundo da vida retrata o espaço da ação comunicativa. Ou seja, ele é formado pela cultura, sociedade e personalidade e se materializa pela procura do consenso entre os cidadãos, por força do diálogo. Logo, de acordo com o citado autor, pode-se dizer que o mundo da vida opõe-se ao mundo do sistema, tendo em vista que neste prevalece a razão instrumental, caracterizada por mecanismos funcionais que giram em torno do poder e do dinheiro e que dirigem as ações humanas, resultando na reprodução de um mundo material fulcrado no trabalho, no saber técnico, na economia, na administração e em outros espaços.

Desse modo, ampliando o conceito de esfera pública habermasiano, Tenório (2005), no ponto de vista de uma gestão social, apresenta algumas considerações que vão ao encontro desta dissertação, no que permeia a participação social através das audiências públicas. Ou seja, o referido autor alia o conceito de sociedade civil proposto por Habermas (1997a, p. 99), no que compreende a sua composição pelos movimentos, organizações e associações, “os quais captam os ecos dos problemas sociais (...) transformando-os em questões de interesse geral no quadro da esfera pública”.

Diante disso, ao falar do conceito de esfera pública, Tenório (2005, p. 106) diz que há uma necessidade de complementação com o conceito de sociedade civil, “na medida em que o primeiro envolve os interesses de pessoas, tornando-os públicos em determinado espaços sociais da segunda (associações, ONGs e movimentos sociais)”. Conferindo assim legitimidade, por meio da institucionalização, para assegurar objetivos e pretensões da sociedade civil.

Com isso, percebe-se então, que a participação social nas audiências públicas é medida de grande relevância social, tendo em vista que é neste ambiente de discussão e deliberação que o cidadão irá expor os seus anseios e contribuições em prol de decisões políticas que retratam a coletividade.

CAPÍTULO II. FACES E INTERFACES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Nesta ocasião, pretende-se abordar a conceituação da participação social, bem como seu contexto histórico no Brasil, aliados aos principais modelos de gestão e teorias na Administração Pública, concernentes ao estudo em comento.

2.1. Conceituação

No que tange a participação social nas audiências públicas, pode-se dizer que esta fomenta a busca pela legitimidade da democracia deliberativa. Isto porque, a participação, aliada aos anseios de uma cidadania ativa, permite que o indivíduo aproprie do “direito de construção democrática do seu próprio destino” (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p.114). Em que a

sua concretização [destino] passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p. 103).

Desse modo, a participação social, de acordo com Habermas (1997 apud TENÓRIO, 2005, p. 105, 113), é um procedimento que está implícito no conceito de “cidadania deliberativa”. Sendo esta compreendida como espaço¹⁵ social de comunicação entre a sociedade civil¹⁶ e o Estado, convergindo esta interação para o campo das concepções de liberalismo,

¹⁵ Esse conceito de espaço social aberto para o diálogo entre sociedade civil e Estado é considerado como esfera pública (HABERMAS, 1997 apud TENÓRIO, 2005).

¹⁶ De acordo com Denhardt (2011), a sociedade civil pode ser representada por instituições mediadoras, das quais se destacam: famílias, grupos de trabalho, as igrejas, as associações cívicas, associações de bairro, as organizações de voluntários, equipes desportivas e outros que colaboram para estabelecer ligações entre o indivíduo e a sociedade num todo.

visão de negociação, e republicanism, com base na argumentação ou ação dialógica.

Na visão de Pateman (1992), a participação é considerada como uma ação educativa que instiga a formação de uma conscientização crítica, tanto no indivíduo, quanto na coletividade, quando dela usufruem. Objetivando assim, o desenvolvimento de uma cidadania ativa que se opõe a dominação e as injustiças sociais.

Para Demo (1993) a participação é algo dinâmico e que se encontra em constante construção. Tendo em vista que se considerá-la como conceito acabado, corre-se o risco de regredi-la na sua verdadeira essência.

Com isso, infere-se que a participação social é o meio pelo qual o cidadão utiliza-se para legitimar o ideal democrático, através da interação entre representantes e representados ou, melhor dizendo, entre Estado e sociedade, e nas audiências públicas isso deve ser observado.

Nota-se também, que a expressão “participação social” vem ganhando espaço no decorrer da história política do Brasil. Isso se deve às crescentes mobilizações populares que buscam materializar suas garantias e direitos fundamentais, assegurados pelo poder público, em prol do interesse da coletividade e do resguardo da res publica¹⁷.

Nessa perspectiva, Bordenave (1994 apud TENÓRIO, 2005, p. 115-116) confirma a proposição acima, ao dizer que

a participação social se dá quando permite que as diferentes camadas sociais façam parte dos movimentos históricos nos aspectos político, econômico, social e cultural permitindo que todos construam, gerenciem e façam parte do processo. O objetivo é incluir qualquer pessoa, grupo ou setor marginalizado no processo de participação em âmbito micro e/ou macro.

No que tange ao âmbito micro e macro da participação, o referido autor retrata que a instância de participação micro seria a família, amigos, vizinhos e outros que possuem interesses e objetivos comuns. Já a instância de participação macro seria empresas, clubes, associações, partidos

¹⁷ Expressão em latim que significa: coisa pública.

políticos, movimentos de classe e demais que possuem em sua essência o desejo de contribuir para a sociedade de um modo geral (BORDENAVE, 1994 apud TENÓRIO, 2005).

Por isso, torna-se importante a prática da participação social no contexto administrativo, tendo em vista que

quando a comunidade participa junto ao governo, o município adquire uma identidade mais forte, é em si mesmo um ator coletivo que está em melhores condições de negociar frente a outras instâncias do governo federal ou estadual, para obter recursos que lhe permitam atender às demandas de sua comunidade (ZICCARDI, 1996 apud TENÓRIO, 2005, p.119).

Como se vê, a participação social abriga diversos conceitos e caracterizações. Porém, ressalta-se que esta dissertação visa, apenas, apresentar considerações sobre a participação social, não adentrando na órbita das outras maneiras de classificar ou categorizar a participação em suas diversas abordagens.

Logo, a participação aqui descrita, refere-se à ideia de legitimação da cidadania ativa, congregada com o processo de reestruturação democrática do Estado, no que permeia a descentralização do poder em prol dos canais de interação entre representantes e representados por meio das audiências públicas.

Portanto, é a partir desse panorama que a participação social é estudada, tendo como norte a ideia de que quando os representantes das esferas legislativas e administrativas utilizam-se das audiências públicas como procedimento de legitimação dos anseios dos atores sociais, e não como um mero formalismo, o avanço democrático tende a ser significativo para o ideal de governo do povo e para o povo.

2.2. Gestão estratégica, gestão social e o dilema da instrumentalização da participação social no Brasil

No decorrer da história política, social e econômica do Estado brasileiro, a participação social sempre esteve presente nos modelos da Administração Pública do país. Destacam-se, mais especificamente, os modelos: gerencial e societal, que representam, respectivamente, a gestão estratégica e a gestão social (PAULA, 2005; TENÓRIO, 2005).

O estudo dessas duas abordagens de gestão possui grande relevância, porque foi nesta panorâmica que a participação social ganhou destaque no país. Assim, torna-se necessário contextualizar esse momento, pois é preciso refletir sobre as ações democráticas que corroboraram para essa institucionalização.

Desse modo, pode-se dizer que a Administração Pública gerencial teve seu marco histórico no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), quando essa abordagem de gestão foi viabilizada como proposta da reforma do Estado, em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Esse plano teve como objetivo atribuir uma maior eficiência na esfera pública, através da adoção de metodologias empresariais advindas do setor privado, fruto da análise realizada, principalmente, nos modelos administrativos da Inglaterra e dos Estados Unidos, pelo então ministro do Ministério de Administração Pública Federal e Reforma do Estado (MARE), Luis Carlos Bresser-Pereira (PAULA, 2005).

Naquele momento, a gestão estratégica ganhou ares de nova Administração Pública no Brasil, com o apoio da aliança social-liberal que estava no poder, trazendo para a realidade

um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s). Por extensão, este tipo de ação gerencial é aquele no qual o sistema-empresa determina as suas condições de funcionamento e o Estado se impõe sobre a sociedade. É uma combinação de competência

técnica com atribuição hierárquica, o que produz a substância do comportamento tecnocrático. Por comportamento tecnocrático entendemos toda ação social implementada sob a hegemonia do poder técnico ou tecnoburocrático, que se manifesta tanto no setor público quanto no privado, fenômeno comum às sociedades contemporâneas (TENÓRIO, 1998 apud TENÓRIO, 2005, p. 120).

Paralelamente a essa conjuntura, a sociedade civil se organizava para lutar por novas experiências de gestão pública, por meio da efetivação de políticas públicas afirmativas e desmonopolizadas e que dessem mais atenção ao setor social, por meio da participação popular no governo, de forma prática, e não meramente teórica como os políticos apregoavam em seus discursos de cunho gerencialista.

Destaca-se, nesse momento, como marco para contextualização da participação na sociedade brasileira, os movimentos populares ocorridos no Brasil a partir do Governo de João Goulart, nos anos de 1960, período em que a sociedade se organizou pelas reformas no país, e que mais tarde foram reprimidas pelo golpe militar de 1964. Ressurgindo, de forma significativa, no final da década de 1980 e no decorrer da década de 1990 (PAULA, 2005).

Como exemplo desses movimentos, destaca-se as “Diretas Já” (1984) e os “caras-pintadas” (1992), que também demonstraram o descontentamento do povo perante o cenário governamental do país. Ressalta-se que o primeiro movimento referia-se às mobilizações dos cidadãos para discutir e reivindicar eleições diretas para presidente (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006). E o segundo, ocorrido no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), exigia o impeachment do referido político por denúncias de corrupção.

Percebe-se então, que foram nessas mobilizações, que a vertente societal ganhou força, tendo como objetivo

construir e implementar um projeto político capaz de subverter o padrão autoritário das relações entre Estado e sociedade no Brasil. Guardados alguns limites, a tentativa de inserir a dimensão sociopolítica em suas experiências

de gestão pública à medida que traz novas propostas para se repensar as instituições políticas e a dinâmica administrativa (PAULA, 2005, p. 23).

Assim, pode-se inferir que a Administração Pública brasileira, de caráter societal, abriu espaço para

um novo paradigma reformista: o ‘Estado-novíssimo-movimento-social’, que propõe a rearticulação entre o Estado e a Sociedade, combinando democracia representativa e participativa (SANTOS, 1999 apud PAULA, 2005, p.154).

Contrapondo-se, dessa forma, à gestão estratégica, pela busca da participação social e do diálogo no processo decisório. Ou seja, demonstrando que a gestão social vai além das questões de carência social, mas principalmente em busca de uma interação intersubjetiva (TENÓRIO, 1998 apud TENÓRIO, 2005), onde há uma sintonia entre representantes e representados em detrimento do interesse público.

No que tange a instrumentalização da participação social como prática institucionalizada, tem-se como marco legal a Constituição Federal de 1988, que abriu espaço para consolidação destes canais de participação, tais como os conselhos gestores de políticas públicas, fóruns temáticos, audiências públicas, orçamento participativo e outros, conforme expõe Maranhão e Teixeira (2006, p. 112):

A Constituição de 1988 forneceu capacidades financeiras e legais aos municípios, que permitiram que atores locais e governos criassem experiências participativas locais. O orçamento participativo, que ficou amplamente conhecido em todo mundo a partir da experiência de Porto Alegre, foi uma dessas experiências, entre outras que procuraram democratizar o acesso da população ao orçamento público, abrindo as contas e ampliando a participação cidadã.

Outrossim, torna-se imperioso apresentar nesta dissertação, que no dia 23 de maio de 2014, a presidenta Dilma Rousseff, por meio do

decreto nº 8.243, instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, conforme o seguinte excerto:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social – PNPS, com 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.

Parágrafo único. Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS (BRASIL, 2014, s.p.)¹⁸.

Diante disso, alguns parlamentares de oposição criticaram o ato da presidenta, alegando que caberia ao Congresso Nacional apreciar a proposta da Política Nacional de Participação Social por projeto de lei e não decreto, conforme se destaca nas falas abaixo:

Sempre defendi a participação popular, mas não é aconselhável que se utilize de um decreto para tal (...). Quem representa o povo é o Congresso. O ideal é que a proposta seja enviada através de um projeto de lei ou mesmo através de uma medida provisória, para que sejam aqui aprimorados, possam receber aprimoramento de deputados e senadores¹⁹.

Ademais,

Esse decreto dispensa o Congresso legislativo. Em temas de grande importância, não se pode prescindir do Congresso. Essa cópia do modelo cubano ou venezuelano não estimula o modelo democrático, se configura de flagrante processo que tem que ser repellido²⁰.

¹⁸ Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm> Acesso em: 21 jun. 2014.

¹⁹ Depoimento do Presidente do Senado, Renan Calheiros. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/06/renan-critica-decreto-para-realizar-consultas-populares-no-governo.html>> Acesso em 21 jun. 2014.

²⁰ Depoimento do Senador Álvaro Dias (PSDB-PR). Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/06/renan-critica-decreto-para-realizar-consultas-populares-no-governo.html>> Acesso em 21 jun. 2014.

Em defesa da proposta do decreto da presidenta Dilma, o ministro da Casa Civil, daquele momento, manifestou que

O que estamos buscando é construir um estímulo a novos canais para a participação social cidadã. Precisamos fomentar no Brasil a cultura da participação cidadã, e uma cidadania que vai além da condição de eleitor. (...) o que nós estamos fazendo [com a publicação do decreto] não concorre e nem diminui as prerrogativas dos outros poderes. E esse instrumento, os conselhos, começou a ser introduzido no Brasil nos anos de 1930²¹.

Importa dizer, que o decreto em comento foi sustado pela Câmara de deputados em 27 de outubro de 2014, e ainda será apreciado pelo Senado para ser, de fato, revogado. Ou seja, ainda não consta revogação expressa²². Em audiência de votação na Câmara dos Deputados para derrubar o decreto, o deputado Lúcio Vieira Lima (PMDB-BA), alegou que “essa derrota é educativa. É para mostrar que os discursos do diálogo, de conversa com o Congresso Nacional, não pode ficar só na teoria, tem que acontecer na prática²³”.

Ressalta-se que esta dissertação não visa aprofundar essa discussão política da validade do decreto. Porém, é notório argumentar que os clamores públicos da sociedade já estão ganhando forma desde a efervescência das manifestações das décadas passadas e outras surgidas a partir do dia 13 de junho de 2013²⁴ que, de um modo geral, buscam a legitimidade da soberania popular.

²¹ Depoimento do Ministro da Casa Civil: Aloizio Mercadante. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/06/decreto-sobre-conselhos-nao-diminui-outros-poderes-diz-ministro.html>> Acesso em 21 jun. 2014.

²² Situação do Decreto de nº 8.243. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%208.243-2014?OpenDocument> Acesso em 14 jan. 2016.

²³ Depoimento do Deputado Lúcio Vieira Lima (PMDB-BA). Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/camara-derruba-decreto-de-dilma-que-regulamenta-os-conselhos-populares-14390651>> Acesso em 21 nov. 2014.

²⁴ Importante relatar que essas manifestações em prol de uma abordagem sociopolítica do Brasil receberam uma nova roupagem com o movimento: “#vemprarua”, instigado nas redes sociais (principalmente no facebook), cujo estopim foi a elevação econômica adotada pelo governo, refletida, inicialmente, no aumento das tarifas de transporte coletivo na cidade de São Paulo – SP em R\$ 0,20 (vinte centavos), na alta carga tributária do país, nos inúmeros casos de corrupção no cenário político e a proeminência de volumosos investimentos no Brasil com a construção e reformas de estádios (“padrão FIFA”) para a

Portanto, nota-se que a participação social no Brasil é instrumento legítimo para viabilizar uma democracia cidadã em que o diálogo entre governo e sociedade civil seja sempre uma arena de promoção social.

2.3. Coexistências teóricas da administração pública em prol da democracia e da participação social

Observa-se que nas abordagens das teorias que compõem as organizações públicas, alguns estudiosos e cientistas sociais buscaram fornecer à sociedade, de um modo geral, diversas reflexões sobre a administração pública²⁵, no que tange a criação de canais de comunicação entre Estado e sociedade civil, e, conseqüentemente, a aplicação da democracia congregada com a participação social nesse contexto. Dentre esses autores, destaca-se Denhardt (2011) e Tenório (2005).

Primeiramente, vale dizer que as concepções de Denhardt (2011) foram concebidas com base em inferências da Administração Pública norte-americana, porém nada impede que suas teorias sejam refletidas no contexto brasileiro. Tendo em mente que a análise deste estudo tem por base promover reflexões sobre as intermediações entre representantes e representados no contexto da esfera pública e administração democrática. Por isso, de grande serventia as suas contribuições sobre a temática em questão.

Afirma Denhardt (2011) que a Administração Pública estava sofrendo uma crise de identidade e legitimidade no setor público, isso porque existia uma dicotomia entre política e administração que vinha se

Copa do Mundo de Futebol em 2014. Tendo por outro lado, o descaso com os direitos fundamentais da população, dentre os quais se destaca a falta de saúde e as carências na educação.

²⁵ administração pública com as iniciais minúsculas refere-se à atividade desempenhada pelo Estado. Já com as iniciais maiúsculas refere-se à Administração Pública como sujeito, podendo atribuir uma ideia de ser o próprio Estado ou governo em determinado contexto.

perdurando desde a sua permanência na teoria tradicional²⁶. Com a ideia de eficiência, de modelo racional²⁷ e interesses dos representantes hierárquicos prevalecendo sobre os interesses públicos, nasceu uma nova teoria da Administração Pública, denominada de Nova Gestão Pública.

Essa nova abordagem, com base em medidas estratégicas de gestão, sofreu críticas dos teóricos das relações humanas que se baseavam nas vertentes da teoria interativa ou comunicativa, que buscavam o diálogo entre sociedade civil e Estado mediante práticas democráticas e cidadãs na esfera pública. Outrossim, o pós-modernismo com suas abordagens opostas ao tradicionalismo moderno, apresentava concepções de que o indivíduo e a sociedade haviam perdido a capacidade de representar o “real”. Ou seja, os pós-modernistas sustentavam que a linguagem, o diálogo, antes de tudo, constitui o mundo que reflete o indivíduo e seus anseios na sociedade política em que se insere (DENHARDT, 2011).

A partir disso, emerge a teoria do Novo Serviço Público que seria uma

alternativa à Nova Gestão Pública, que busca inspiração na teoria política democrática (especialmente porque esta se interessa pela conexão entre cidadão e seus governos) e em abordagens alternativas à gestão e ao design organizacional, que têm origem numa tradição humanística da teoria da administração pública, incluindo a fenomenologia, a teoria crítica, e o pós-modernismo (DENHARDT, 2011, p. 254).

Nesse momento, a cidadania; o espírito de bem comum e coletividade; liderança cidadã e interesse público são as principais metas dessa abordagem do Novo Serviço Público que vem favorecer uma ambiente de governança democrática em rede. Esta denominada como a “nova face do serviço público” (GOLDSMITH; EGGERS, 2004 apud DENHARDT, 2011, p.272).

²⁶ Essa teoria tradicional na Administração Pública deve ser entendida como uma visão burocratizada. Ou seja, nesta teoria tem-se uma conotação mais arcaica do aparelhamento estatal.

²⁷ Predominância da técnica, do saber específico.

Entende-se por governança pública em rede, o envolvimento no processo político do governo e de muitos outros atores, como

empresas de mercado, associações, organizações sem fins lucrativos e cidadão em geral. Como consequência, o design e a implementação da política pública, aquilo que alguns chama de “condução (steering) da sociedade” (NELISSEN et al., 1999), já não está mais nas mãos de uma unidade governamental singular que atua sozinha ou em acordo estreito com um ou dois outros atores, mas foi suplantado por redes muitas vezes um tanto complexas de governanças formadas por uma pluralidade de atores (...) esses grupos incluem organizações comunitárias, cooperativas, grupos promotores de interesses ou causas especiais (advocacy groups), organizações de serviços, partidos políticos, escolas, entidades de caridade e grupos profissionais (CROSBY, 1999, p. 3). (apud DENHARDT, 2011, p. 270).

Com isso, pode-se fazer associações dessas teorias acima, com a visão de Tenório (2005) sobre gestão estratégica, gestão social e ação gerencial dialógica. Sendo que as duas primeiras já foram retratadas, em momento oportuno, neste capítulo e são respectivamente a congregação das teorias da Nova Gestão Pública e do Novo Serviço Público, apresentadas por Denhardt (2011).

No que tange a ação gerencial dialógica, Tenório (2000 apud TENÓRIO, 2005, p.120), vem dizer que esta tem por base a “palavra-princípio *democratização*”, em que

seria implementada por meio da intersubjetividade racional dos diferentes sujeitos sociais – subordinados e superiores – dentro das organizações. Essa intersubjetividade racional pressupõe que os atores, ao fazerem suas propostas, têm de apresentá-las sob bases racionais, quer dizer, nenhuma das partes – superiores e subordinados – pode impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente, por meio do qual todos os participantes expõem os seus argumentos mediados linguisticamente em busca do entendimento.

Ou seja, fazendo uma associação com Denhardt (2011), a ação racional dialógica seria equiparada a uma governança democrática em rede, em que se tem uma coexistência²⁸ de medidas eficientes, advindas de uma gestão estratégica, com práticas dialógicas derivadas da gestão social. Em que a participação social é instrumentalizada em decorrência da cidadania democrática.

Para melhor sintetizar essas abordagens teóricas sobre a Administração Pública, a promoção da democracia e a instrumentalização da participação social na esfera pública, elaborou-se um modelo mental que descreve as conexões dessas teorias de maneira mais dinâmica:

FIGURA 01 – Teorias da Administração Pública em prol da democracia e participação social.



Fonte: Modelo mental elaborado pelo pesquisador desta dissertação, mediante leitura dos autores Denhardt (2011) e Tenório (2005).

²⁸ Entende-se por coexistência a vigência concomitante de duas ou mais abordagens, sem que estas se misturem, ou seja, no caso em comento não quer dizer que haja uma união entre a gestão estratégica e a gestão social que são modelos de gestão peculiares em suas concepções. Mas o que de fato pode acontecer é que essas abordagens de gestão podem coexistir em um determinado contexto administrativo, tendo em vista a raridade de se ter a homogeneidade de um desses modelos na realidade como um todo.

Mas, torna-se indispensável expressar que tal ilustração acima não é em forma de círculo, pois não se tem uma ligação completa do sistema. O que há nessa elucidação são etapas de um processo que foram sofrendo interferências por pontos ressaltados em suas extremidades.

Portanto, visualiza-se que é neste campo teórico aliado com a prática, que a democracia e a participação social tornaram-se ferramentas para o resgate do cidadão como protagonista das ações deliberativas. Logo, há representantes eleitos, mas os representados também participam desse processo democrático ativamente para promover os interesses públicos e unir a política com a administração.

CAPÍTULO III. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO MUNICIPAL

Neste momento, propõe-se uma visão mais aprofundada sobre a institucionalização dos canais participativos no que se referem, especificamente, as audiências públicas no contexto da gestão municipal. Tendo em vista que o Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001) foi o marco legal da instituição deste mecanismo de participação social no contexto local.

Assim, conceituar as audiências públicas e caracterizá-las de acordo com o contexto legal, bem como ressaltar as emergentes correntes que as defendem ou as criticam por sua aplicabilidade instrumental, é medida de extrema importância para o embasamento do questionamento central levantado nesta dissertação.

Ademais, as concepções habermasianas retratadas pela democracia deliberativa procedimental que abriga a razão comunicativa como “mundo da vida”, juntamente, com o desenho institucional destes ambientes, tornam-se uma espécie de bússola para a análise das perspectivas de que as audiências públicas sinalizam um avanço democrático ou que se tornaram uma mera formalidade devido a participação ou não da população, respectivamente, na gestão municipal.

3.1. Conceituação, caracterização legal e correntes

Sendo assim, passa-se a expor de forma pontual o conceito de audiência pública e sua caracterização legal enquanto mecanismo da participação social. Bem como demonstrar suas correntes teóricas de avanço democrático por privilegiar os debates deliberativos e a participação social ou ser uma mera formalidade na área legislativa e administrativa como uma atividade politizada e técnica de seu processo participativo que pode ser

gerado, em alguns casos, somente por imposição legal. Desfavorecendo assim, seu potencial democrático de efetividade no âmbito do poder local.

Moreira Neto (1992, p. 129) conceitua audiência pública como

um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual.

Isto porque, por mais que os encaminhamentos e decisões nas audiências públicas não vinculem os representantes eleitos a adotarem o que ficou deliberado, elas ao menos legitimam o poder dos governantes, caso eles levem em consideração o consenso público que indicou o que a maioria deseja como decisão.

Então, parte-se do pressuposto de que o Brasil adota em sua Carta Magna um sistema democrático misto (direto, indireto e deliberativo), conforme previsão do art. 1º, Parágrafo único da Constituição Federal de 1988²⁹, vez que o poder emana do povo. Entretanto, mesmo que os representantes não queiram decidir igual ao que expressou os clamores das audiências públicas, isso também é permitido. Visto que o poder emana do povo, mas também, é exercido por seus representantes eleitos, conforme prevê o texto constitucional indicado acima.

No entanto a necessidade de realização das audiências públicas é algo indispensável no cenário democrático do país, pois além de terem previsão por força de lei, elas também oxigenam a esfera pública atribuindo

²⁹ **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. (GRIFOS ACRESCENTADOS).

mais igualdade e justiça para decisões coletivas quando conseguem fazer com que

grupos minoritários possam ter voz ativa e sejam considerados, a partir de uma estrutura institucional que favoreça a multiplicidade dos lugares de decisão e das formas de representação ou de participação no processo de tomada de decisão do poder público (SILVEIRA, 2010, p. 18).

Assim, torna-se importante demonstrar a previsão das audiências públicas no contexto legal para que diante desta tipificação possam ser aprimoradas na prática.

Logo, observa-se que tais previsões encontram-se na Constituição Federal de 1988, conforme artigo 58, §2º, II³⁰ que dispõe sobre as audiências públicas no Congresso Nacional, e também na Lei Federal de nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, visando, principalmente, a proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração Direta e Indireta, de acordo com a previsão do caput do seu artigo 1º³¹ e seguintes.

Outrossim, a título de exemplo, vê-se que a audiência pública também está contemplada em leis específicas que versam sobre o meio ambiente natural e artificial (Estatuto da Cidade); sobre as licitações e contratos administrativos; sobre a concessão e permissão de serviços públicos de telecomunicações; e sobre as agências reguladoras.

Ressalta-se que no âmbito municipal tem-se como principal exemplo o Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 que

³⁰ **Art. 58.** O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.

³¹ **Art. 1º.** Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

veio regulamentar os artigos de nº 182 e 183 da Constituição Federal³² e, dentre os dispositivos presentes em seu diploma legal, estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana e outras providências.

Ademais, a referida lei prevê a realização de audiências públicas na gestão pública para viabilizar os canais participativos em três momentos, conforme se passa a expor.

O primeiro momento está contemplado no artigo 2º, XIII, da Lei nº 10.257/2001 e dispõe sobre objetivos da política urbana, nos moldes do texto reportado abaixo:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

Inciso XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implementação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Outra previsão refere-se ao momento da elaboração, implementação e fiscalização do Plano Diretor, conforme dispõe a lei:

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

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

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

³² **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Assim, é preciso ter-se em mente que o plano diretor é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, possuindo previsão constitucional³³ no artigo 182, §1º, que expressa ser ele o instrumento básico para se ter uma política de desenvolvimento e expansão urbana de caráter participativo.

O terceiro momento expresso na lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), é sobre os canais de participação popular por meio das audiências públicas como instrumento para gestão democrática das cidades e pauta-se no artigo 43, II e no artigo 44³⁴, e prevê que a Câmara Municipal por meio da participação direta dos particulares promova uma gestão social consciente, atribuído ao cidadão o direito de se inteirar sobre assuntos na gestão orçamentária, propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e dentre outros assuntos garantidos por lei que instrumentalizam a participação social em canais de controle social.

Percebe-se, então, que há no Brasil um forte arcabouço de diplomas legais que versam a respeito das audiências públicas como mecanismo da participação social. Porém, estudiosos sobre o assunto tem identificado algumas correntes de análise sobre a qualidade desses canais participativos que podem ser externados de formas antagônicas. Ou seja, de um lado percebe-se que há correntes que sinalizam as audiências públicas como um avanço democrático do contexto local, seja a nível municipal, estadual ou federal por meio da promoção da participação social. E em contra partida, há correntes que alegam uma precarização da participação social nas audiências públicas devido ao cumprimento de meras formalidades impostas por lei que na prática não promovem a participação

³³ **Art. 182. § 1º** O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

³⁴ **Art. 43.** Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

II – debates, audiências e consultas públicas.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, 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.

social, tratando o ambiente das audiências públicas como algo politizado e de conhecimento técnico, ou seja, distante do cidadão comum.

Para materializar as teorias da primeira corrente tem-se o ideal de que o

Estado Democrático de Direito é caracterizado pela a participação direta, referindo-se à terceira fase de evolução da administração pública, em que o particular, individual e pessoalmente, influencia na gestão, no controle e nas decisões do Estado, como decorrência do princípio democrático. A democracia participativa, assim, é consequência da insuficiência da democracia representativa reinante no final do século XX e decorre da exigência da presença direta dos particulares na tomada de decisões coletivas, através das audiências públicas, por exemplo (DI PIETRO, 2012; MODESTO, 2002 apud SOARES, 2002, s.p.).

Ademais,

além de efetivar a garantia de receber informações da Administração e de ser ouvido por ela, a audiência pública também possibilita o pleno exercício da defesa e do contraditório pelo cidadão, individualmente ou através de associações (SOARES, 1997 apud SOARES, 2002, s.p.).

Nesse diapasão, percebe-se que

na Administração Pública a audiência pública – instrumento de conscientização comunitária – funciona como veículo para a legítima participação dos particulares nos temas de interesse público. Então, de um lado, tem-se uma metodologia de esclarecimento de determinadas questões através da presença dos interessados, e, de outro, uma Administração que, anteriormente, se mantinha distante dos assuntos cotidianos dos cidadãos, e, agora, se preocupa com interesse comum (ARGENTINA, 2002 apud SOARES, 2002, s.p.).

Logo, infere-se com os excertos acima, que a audiência pública deve ter um caráter pedagógico no sentido de informar sobre a temática a ser debatida, de maneira clara e acessível, para que todos os cidadãos

compreendam como podem participar por meio de suas vivências e opiniões. Como também, permitir o acesso a todos os documentos que ensejam a realização de uma audiência pública, tais como pareceres de especialistas sobre o assunto em pauta e demais outras provas que instruem um processo administrativo, por exemplo.

Assim, tendo o cidadão consciência de sua participação no contexto da audiência pública, pode-se afirmar que haverá o avanço democrático. Uma vez que o cidadão não se sentiu excluído do processo participativo.

Por outro lado a segunda corrente da participação social nas audiências públicas pauta-se no sentido de que a mera formalidade desses canais participativos, às vezes, só por constar como exigência legal para que a audiência ocorra, sem que haja um esclarecimento sobre assunto por parte do mediador público ao cidadão comum, pode favorecer uma politização e tecnificação do procedimento e, com isso, gerar uma precarização da participação social, conforme dispõe o entendimento abaixo:

(...) aos cidadãos comuns o Estado é distante da sua realidade; ao passo que, as audiências públicas são espaços democráticos fragmentados, onde prerrogativas do controle social das políticas públicas funciona como uma “falsa” sensação de participação. (...) alguns espaços democráticos de participação social, em especial das audiências públicas, estão atravessando um processo de racionalização, na qual conduz o processo decisório de algumas políticas públicas, a uma lógica igualmente técnica e burocrática. (NEVES; SANTOS, 2010, p. 6).

No que se fundamenta o aporte teórico sobre a racionalização técnico-burocrata do Estado, Weber (1991), desde o final do século XIX, já dizia que na contemporaneidade ocidental há uma emersão da máquina estatal no que permeia uma realidade prática de racionalização e tecnificação das relações entre o estado e indivíduos, e isso favorece a vigência de uma Administração Pública burocrática, em que a impessoalidade e a eficiência são elementos latentes no contexto social.

Diante de tudo que foi alegado, nota-se que “o diagnóstico é que há dúvidas se os processos participativos estão de fato ampliando os processos democráticos” (FONSECA; et. al., 2013. p. 9). Isso se deve porque é indispensável, para que a audiência pública aconteça de fato, a efetiva participação do público e não que estes estejam em um caráter “passivo, silencioso ou meramente contemplativo” (SOARES, 2002, p. 4). Mas, vale ressaltar que a formalidade se faz importante para organizar o procedimento, porém esta não pode se sobrepor ao crivo da participação social. Caso isso ocorra, não será uma audiência pública, mas sim uma “mera reunião popular, com livre troca de opiniões entre o administrador e os particulares acerca de determinado tema” (GORDILLO apud SOARES, 2002, p.4).

3.2. Contribuições e concepções da democracia deliberativa procedimental de Habermas em prol das audiências públicas

Partindo do pressuposto de que o Brasil dispõe de uma vasta previsão legal da realização e viabilização das audiências públicas, conforme apresentado no decorrer desta dissertação, tem-se em mente que a existência de contribuições teóricas e concepções sobre o assunto é de extrema importância para se traçar um raciocínio que seja base essencial para se identificar as audiências públicas como canal participativo e interativo na esfera pública, e fator indispensável, na confecção e gestão das políticas públicas.

Logo, Jürgen Habermas, filósofo e estudioso da escola de Frankfurt, apresenta-se como forte teórico na área, por mais que existam críticas na execução do seu modelo de democracia deliberativa procedimental³⁵, em nada afetará o raciocínio que se pretende fazer com

³⁵ Ressalta-se que o artigo “Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas?”, apresenta algumas fragilidades a respeito do modelo de democracia habermasiano. Porém, devido questões de delimitação do tema desta dissertação, tais críticas não serão aprofundadas, visto que as contribuições de Jürgen Habermas para o enfoque das audiências públicas são bases suficientes para o raciocínio que se propõe da

suas concepções a esta dissertação. Visto que as críticas feitas ao modelo habermasiano não invalidam suas propostas, mas tem o intuito de aprimorá-las.

Assim sendo, Habermas (s.d. apud CLEMENTE, 2011) ao se posicionar sobre a democracia, afirma que ela nada mais é do que contínuos processos de institucionalização dos procedimentos de comunicação. Com isso, torna-se necessária a operacionalização da soberania popular em um sistema político dependente das redes comunicativas na esfera pública. Reproduzindo deste modo, uma harmonização entre democracia, racionalidade e participação, acarretando uma racionalização do sistema político e, contribuindo assim, para a proposição do modelo de democracia deliberativa procedimental.

Sobre a racionalização, Habermas (1997c) apresenta algumas estruturas sistêmicas, econômicas e administrativas, em que poderá se desenvolver o processo de racionalização comunicativa, denominado também de “mundo da vida” – conforme já apresentado no primeiro capítulo, item 1.2, desta dissertação – por meio do campo de interação social que ocorre na esfera pública e se organiza, diante de uma ação comunicativa, em um consenso público. Este processo gerará a racionalidade comunicativa, ou seja, o mundo da vida externado por retratar o espaço da ação comunicativa em que a cultura, a sociedade e a personalidade se materializam pela procura do consenso entre os cidadãos, por força do diálogo (HABERMAS1987 apud TENÓRIO, 2005).

Mas Habermas (1997,c) se deparou com o dilema da existência de duas racionalidades na esfera pública, quando buscou analisar o conceito ocidental de racionalidade. Tendo em vista ser este conceito oposto ao que era analisado na Escola de Frankfurt. Assim, o referido autor afirma existirem duas racionalidades, uma comunicativa (mundo da vida) e a outra instrumental (ou sistêmica), sendo esta resultado de um mundo material

participação social na esfera pública formal para com os representantes do governo. Aos que desejarem a leitura do artigo em comento, segue a referência: VITA, Álvaro in COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. – São Paulo: Ed.34, 2004, p.107-130.

fulcrado no saber técnico, que tenta se sobrepor ao diálogo e a interação social, características presentes no agir comunicativo.

Nesse sentido, percebe-se que o mundo da vida é reproduzido pela ação comunicativa que

tem o paradigma da comunicação como ponto fulcral, na suposição de que o consenso é o objetivo que orienta a prática da linguagem. Tal suposição deriva da premissa de que os indivíduos agem assumindo diversas atitudes em relação às dimensões objetivas, subjetiva e social de um mundo dotado de sentido. Agindo nestas dimensões, o indivíduo atribui significado à sua ação buscando alcançar um consenso com os demais indivíduos acerca de um estado de coisas do mundo objetivo, sobre um agir que seja normativamente válido. Por esta perspectiva, a ação comunicativa supõe a existência de uma dimensão interativa na qual em seu seio os indivíduos formam as suas identidades e tornam-se capazes de entender o sentido que eles imprimem às suas ações (CLEMENTE, 2011, p. 17).

Ainda de acordo com referido autor, essas dimensões interativas podem ser percebidas por meio das tradições culturais; normas e valores; e processos de socialização. Configurando assim, as propriedades comunicativas estruturadas, previstas por Habermas (1985). Logo,

O mundo da vida habermasiano não se limita apenas à ideia de plano de fundo cultural. Ele possui também, como pano de fundo, normas e experiências subjetivas, assim como práticas e habilidades individuais. Desse modo, para Habermas, o mundo vital se constitui em uma esfera de reflexivização da cultura, das normas e das práticas institucionais (AVRITZER, 1996, p. 45 apud CLEMENTE, 2011, p. 18).

Percebe-se então, que as contribuições e concepções apresentadas por Habermas podem ser visualizadas no caso das audiências públicas. Isto porque, tais teorias muito se assemelham com o ideal da ambiência deliberativa em que as audiências públicas foram originadas na missão de promover o debate, o diálogo, a participação popular e a

transparência nas ações do governo e na elaboração das políticas públicas que atingirão os cidadãos, à coletividade.

Entretanto, esquecer essa visão clássica teórica, pode favorecer o desenvolvimento de um formalismo exacerbado, sendo observada a realização da audiência somente por força da lei, não atribuindo uma interação social entre governantes e governados. Por isso, a participação social neste canal institucionalizado, desenvolvido na arena da esfera pública, é tão importante, pois

quando um público entra em movimento, ele não marcha, mas oferece um espetáculo de liberdades comunicativas anarquicamente desprendidas. Nas estruturas das esferas públicas simultaneamente descentradas e porosas, os potenciais críticos pulverizados podem ser agrupados, ativados e reunidos. Para isso, é necessária uma base de sociedade civil. Movimentos sociais podem então conduzir a atenção para determinados temas e dramatizar certos aportes. Nesse caso, a relação de dependência das massas para com o líder populista se inverte: os atores na arena passam a dever sua influência à anuência de uma galeria exercitada na crítica (HABERMAS, 1997c, p. 93).

Não há como esquecer que na história política e social do Brasil houve forte opressão à liberdade de expressão nos anos da ditadura militar. A população não tinha vez e voz na política, e falar em democracia era algo longe dessa realidade. Mas, no período de redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988 nasceu com o propósito de fornecer ao povo liberdade de expressão na vida privada e pública. E os movimentos sociais foram a força para que essa realidade viesse se concretizar por meio da participação social.

De acordo com Doimo (1995) e Gohn (2010) os movimentos sociais populares tiveram grande evidência na década de 1970 e 1980, representando uma inovação na realidade brasileira, e que refletia suas ações numa nova roupagem das ciências sociais e na maneira de participar da política. Mas, após esse tempo, os movimentos sociais entraram em processo de espera atrelado a um sistema político resistente a sua liberalização.

Ademais, Gohn (2010) ainda destaca que a partir da década de 1990 houve uma rearticulação dos movimentos sociais, com o processo de institucionalização da participação social via diversos conselhos e outros canais de participação social, como por exemplo, os Conselhos Gestores, os Conselhos de Representantes Municipais, os Conselhos de Orçamento Participativo, Audiências Públicas e dentre outros mecanismos institucionalizados para a participação do cidadão.

Mas, discorre Doimo (1995) que as lideranças dos movimentos sociais foram absorvidas pela institucionalidade política, ou seja, os referidos movimentos teriam se fragmentado, perdendo suas origens e sua identidade, e podendo assim, se exaurirem após a conquista daquela causa social que foi revestida em um direito em prol da cidadania de todos. Já que “a institucionalização das ações normativas impera, como já assinalado, como regulação normativa, com regras e espaços demarcados e não como um campo relacional de reconhecimento” (Gohn, 2013, p.22).

Fez-se necessário trazer essa contextualização dos movimentos sociais e da institucionalização dos canais de participação devido ao questionamento que Habermas (1997c, p.109) propõe em sua obra ao dizer que “o problema mais difícil, porém, resiste em como a própria formação já institucionalizada de opinião e vontade pode tornar-se autônoma”.

Por isso, que o citado autor objetiva unir a ação coletiva na esfera comunicativa com o modelo de democracia deliberativa procedimental. Ou seja, tem-se o procedimento, a normatividade, mas é necessário que o poder administrativo, representado pelos governantes, se utilize da esfera pública para traçar diálogos com a geração comunicativa do poder legítimo, pertencente aos governados, para que se consiga, por meio dos debates públicos, a possibilidade de se atingir uma ação comum por meio da discussão e formação de um consenso que seja público.

Ademais, Habermas (1997,c) ainda conclui a respeito da força que a população deve possuir e assumir nestes debates públicos, na tentativa de formar cidadãos mais responsáveis em prol de condutas comunicativas nos ambientes institucionalizados. Ou seja, o referido autor retoma o

pressuposto de que “sem a força inovativa, provisoriamente efetiva, dos movimentos sociais nada muda, o mesmo valendo para as energias e imagens utópicas que impulsionam estes movimentos” (p.87).

Diante disso, observa-se que é nestas arenas de comunicação, em que se propõem a serem ambientes deliberativos, que o cidadão deve adquirir uma noção de empoderamento³⁶ da sua cidadania e atuação na participação social. Visto que estar nestes ambientes, somente com atitudes contemplativas, e nada opinando ou apresentando como meios de interação social e ação comunicativa, é tornar o canal institucionalizado das audiências públicas como uma mera formalidade. Tendo em vista que nestes ambientes a racionalidade instrumental ou sistêmica, tende a demonstrar que o saber técnico é superior a qualquer forma de racionalização que terá por base a reflexão e, conseqüentemente, o diálogo como elementos de sua constituição.

Nesse diapasão, Habermas (1985, p.439) já dizia que “no curso da modernização capitalista, o potencial comunicativo da razão é simultaneamente desdobrado e deformado”, ao se referir sobre a reação dos subsistemas, econômico e administrativo, na sua perspectiva instrumental em contato com a razão comunicativa na esfera pública.

Logo, ao entender essa dinâmica das racionalidades no contexto das audiências públicas, nota-se que o diálogo e a deliberação pública não podem ser esquecidos ou sobrepostos pelo saber técnico, já que

o trabalho de um especialista que atua com outras pessoas humanas é de problematizar uma situação concreta, objetiva, real para que todos captem criticamente e também atuem criticamente sobre ela. A realidade deve mediatizar os indivíduos. Não cabe tomar as pessoas como depósito para propagandas ou técnicas. Esse é um dos problemas que encontramos na dinâmica discursiva

³⁶ “Conscientização; criação; socialização do poder entre os cidadãos; conquista da condição e da capacidade de participação; inclusão social e exercício da cidadania. **Empoderamento** é a conscientização e a participação com relação a dimensões da vida social” (Disponível em: <<http://www.dicionarioinformal.com.br/empoderamento/>>. Acesso em 12 de fev. 2016).

das audiências públicas, a forma pela qual ocorre a comunicação (CLEMENTE, 2011, p.23)

Desse modo, a dinâmica de interação social e dialógica, fruto da ação comunicativa, e que gera o mundo da vida habermasiano, pode ser aplicada a partir do momento em que o cidadão e os governantes compreenderem que a promoção da ambiência deliberativa nas audiências públicas perpassa pela conscientização de que é

através do diálogo, refletindo juntos sobre o que sabemos e não sabemos, podemos, a seguir, atuar criticamente para transformar a realidade (FREIRE; SHOR, 1986, p.123).

Contudo, na perspectiva de Clemente (2011), deve-se ter o cuidado para que o diálogo não seja nada forçado, pois caso isso ocorra, se estaria criando uma pseudocracia e favorecendo assim, indiretamente, a racionalização instrumental. Por isso, as interpretações nessas arenas comunicativas são muito necessárias ao procedimento, haja vista que a forma ou o “ato de interpretar uma realidade por meio da interação nos dá um encorajamento crítico que ajuda a suplantar hábitos mecanizados” (CLEMENTE, 2011, p. 25). Ou seja, a interação social e o diálogo presentes na ação comunicativa ajudam a superar a mera formalidade do procedimento das audiências públicas e, conseqüentemente, favorecem o avanço democrático.

Outras formas de se visualizar essa “falsa comunicação” ocorrem quando, na realização das audiências públicas, os cidadãos são privados severamente de se manifestar. Nesse sentido, ressalta-se o seguinte exemplo prático ocorrido em Porto Velho/RO:

Em Porto Velho/RO, durante o processo de revisão do Plano Diretor, a Audiência Pública foi apenas informativa e não garantiu a participação popular com direito de voz. Além disso, não foram disponibilizadas informações e materiais claros e didáticos sobre o que é a Lei do Plano Diretor, e quais os estudos já realizados para a elaboração dessa lei em Porto Velho. A palavra não foi

aberta à plenária sequer para esclarecimentos. A participação social era apenas por meio de envio de perguntas escritas à mesa, que escolhia as perguntas a serem respondidas. Este tipo de metodologia inviabilizou o debate e a discussão sobre pontos polêmicos do processo de revisão do Plano Diretor e dos problemas da cidade. Com o apoio do Ministério Público Estadual de Rondônia, a Audiência Pública foi anulada e o processo de implementação do Plano Diretor foi interrompido (REPENTE, 2005, p.4)³⁷.

Já dizia Paulo Freire³⁸ (1969, p.54), que “é necessário, não obstante, justificar este medo do diálogo, e a melhor maneira é ‘racionalizá-lo’”. Tal pensamento pode ser compreendido quando a participação social não é viabilizada nas audiências públicas, mesmo sendo uma característica intrínseca, ao procedimento. Pois, caso a participação popular seja camuflada diante das justificativas da racionalidade instrumental (saber técnico, sem respeito à discussão reflexiva) não há em que se falar em interação social, muito menos em democracia deliberativa. Visto que a discussão pública não ocorreu para gerar uma decisão popular ou um consenso público.

Sendo assim, infere-se que a razão instrumental parte da ideia de que pela falta de conhecimento técnico do indivíduo o diálogo é algo que pode ser rejeitado. Igualmente, há aqueles que desacreditam a importância que possuem as audiências públicas, justificando que elas são muito demoradas e que, com isso, tornam-se muito cansativas e penosas para quem delas participam.

Não se trata em querer, apenas, que as audiências públicas sejam sempre céleres e dinâmicas, às vezes o próprio processo de interação social é que as obrigam a serem desta forma: no compasso do momento de reflexão entres os atores que se comunicam. Ao contrário, caso ocorra uma ação metodicamente e severamente imposta na sessão das audiências públicas, como o controle do tempo quantitativo de forma exagerada,

³⁷ BOLETIM REPENTE, Disponível em:

< <http://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf>> Acesso em 13 fev. 2016.

³⁸ Por mais que FREIRE seja um autor muito utilizado na órbita educacional, suas concepções também podem ser aplicadas no contexto das audiências públicas. Pois, importante autor traça raciocínios que complementam as preposições de HABERMAS.

impedido as pessoas de falarem e darem sua contribuição, como o exemplo prático de Porto Velho/RO – já destacado, pode-se dizer que a razão comunicativa, elemento da democracia deliberativa, está sendo violada.

Nessa perspectiva, Habermas (2003) já afirmava que há assimetrias na esfera pública quanto à informação que tornam a participação em comunicações políticas como algo escasso, seja pelo pouco tempo que é dado ao indivíduo para se pronunciar ou pelos enfoques oportunistas de alguns ao utilizarem desse momento. Bem como diversos outros fatores que, como exemplo, retratam afinidades e enaltecimento por alguma figura política presentes nestes ambientes e ou também alguns preconceitos manifestados em público, que acabam provocando uma debilidade na formação racional da vontade de quem participa.

Portanto, torna-se fundamental oferecer uma explicação sobre os formatos deliberativos que devem retratar as audiências públicas na perspectiva em que foram idealizadas. Com isso, pretende-se no próximo item traçar enfoques teóricos sobre o que se almeja ser o projeto formal do espaço participativo, por meio do desenho institucional na perspectiva inicial de Faria & Ribeiro (2010) e adaptada por Clemente (2011), para que de acordo com a análise de conteúdo (BARDIN, 2011) tome proporções de novas categorias específicas ao estudo em comento. Tendo-se em mente a noção de que é preciso verificar se ocorre ou não uma dinamização da esfera pública e do agir comunicativo, elementos estes que oxigenam as audiências públicas efetivamente e sinalizam o avanço democrático.

3.3. O projeto formal do espaço participativo nas audiências públicas: o desenho institucional em foco.

A partir de agora, passa-se a expor sobre o desenho institucional em que a participação social será viabilizada nas audiências públicas.

Logo, definir o desenho institucional e apresentar suas variáveis de análise é medida necessária que delimita e ressalta o objetivo geral da

pesquisa, qual seja: de analisar o desenho institucional das audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG e suas implicações no processo de participação social.

Entretanto, vale ressaltar que este item tem como finalidade inicial, apresentar o conceito de desenho institucional, numa perspectiva geral, bem como identificar as dimensões de análise. Sendo que estas serão no próximo capítulo, oportunamente, aprofundadas nas discussões e resultados da pesquisa.

Desde já, é preciso deixar claro que o desenho institucional apresenta-se como uma das possibilidades de análise, tendo em vista que há outros fatores que, também, podem interferir nas dinâmicas das instituições quando averiguado seus resultados e desempenhos (CUNHA; THEODORO, 2014). Mas por questões de delimitação do tema, objetivos e tempo para o desenvolvimento desta dissertação, não serão possíveis essas outras análises no momento, deixando essa tarefa na agenda para estudos futuros.

Porém, isso não significa que a análise do desenho institucional seja insuficiente para averiguação, visto que na realidade e gestão das cidades, Avritzer (2008) traz uma preocupação quanto ao contexto em que os espaços participativos deliberativos estão sendo desenvolvidos e declara que a escolha do desenho é uma das variáveis fundamentais na compreensão deste processo, ao afirmar que:

neste momento, no qual um certo entusiasmo pouco crítico com as experiências de participação parece estar sendo superado por uma análise mais criteriosa, tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro (p.61).

Nesse sentido, passa-se a discorrer sobre o conceito de desenho institucional que se assemelha à proposta desta dissertação e, logo após, demonstrar algumas estruturas de desenhos definidos por teóricos, adequando-os na perspectiva das audiências públicas.

Coadunando com Olsen (1997), o desenho institucional é a

intervenção intencional e deliberada que consegue estabelecer novas estruturas e processos institucionais, ou reorganizar as existentes, conseguindo assim resultados pretendidos e melhorias. Ou seja, a concepção é entendida em termos de uma cadeia de efeitos do propósito humano para os resultados desejados (p. 205)

Nesse tom, Cunha (2014), explica que

na medida em que se considera que as instituições podem ser criadas propositalmente, admite-se que a capacidade reflexiva humana torna possível planejar, de forma prospectiva, regras, estruturas, mecanismos, arranjos e mesmo sistemas mais amplos e complexos. A este processo denomina-se genericamente, de desenho institucional. Uma vez que se reconhece a possibilidade de que as instituições sejam projetadas de forma deliberada, presume-se que há objetivos pretendidos e resultados esperados com sua criação e funcionamento. No entanto, a mesma capacidade humana possibilita a aceitação, o descontentamento e mesmo rejeição da instituição criada, o que leva à sua modificação, ao seu redesenho, mais uma vez podendo isto ocorrer intencionalmente (p.p. 15 e 16).

Com isso alguns autores, apresentam como são estes desenhos institucionais em sua dinâmica de atuação na esfera pública. Inclusive, demonstrando receitas para sua materialização, conforme dispõe Fung (2004) ao dizer sobre oitos desenhos institucionais e suas consequências, analisados por meio das seguintes categorias: 1) Concepções e tipos de minipúblicos³⁹ (quais são as instituições participativas?); 2) Quem? Seleção e recrutamento dos participantes (aberto a todos ou os mais ricos e instruídos que participam mais?); 3) O quê? Tema e escopo da deliberação (Qual a matéria da deliberação, ou seja, qual assunto apreciarão os participantes?); 4) Como? O modo deliberativo (por meio de discussão

³⁹ Em síntese, para Fung (2004) os minipúblicos seriam reuniões de cidadãos em deliberações públicas organizadas de forma autoconsciente. Em que o minipúblico “é um fórum educativo que pretende criar condições quase ideais para os cidadãos formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinados assuntos públicos por meio da conversação uns com os outros” (FUNG, 2004, p. 176).

pública? decisões coletivas?); 5) Quando? Recorrência e interação (a respeito da frequência que o minipúblico reúne); 6) Por quê? Apostas (seriam a respeito dos interesses que os participantes têm na discussão. E a esses interesses quanto maiores forem, o autor denomina-os de “deliberações quentes”); 7) Emponderamento (Quais são os resultados deliberativos influenciando decisões públicas); e por fim 8) Monitoramento (Há transparências/ Accountability?).

Vê-se que as categorias expressas por Fung (2004) são muito ricas para obtenção de dados e, conseqüentemente, para formação de elementos de análise do desenho institucional. Porém, tais categorias são identificadas e analisadas pelo pesquisador desta dissertação de forma implícita, não adentrando no seu detalhamento. Tendo em vista serem elas condições extensas e que demandam maior tempo do pesquisador a campo e na análise dos resultados.

Em contrapartida, Avritzer (2008) defende a existência de três formas de desenho institucional, sendo que cada uma delas deve ser analisadas de forma específica. Ou seja, essas formas ou estruturas estariam alinhadas de acordo com modelos de desenhos institucionais presentes em algumas instituições participativas, atribuindo como exemplo experiências ocorridas nas cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo e Salvador com o orçamento participativo, o conselho de saúde e o plano diretor com as audiências públicas nele previstas.

O referido autor apresenta então, a existência de três modelos de desenhos institucionais diante das experiências do orçamento participativo, conselho de saúde e plano diretor (audiências públicas); sendo eles, respectivamente, o desenho institucional de “baixo pra cima”, partilha do poder e ratificação pública (AVRITZER, 2008).

O primeiro modelo proposto é o de “baixo pra cima” e refere-se ao orçamento participativo, visto que é nele que

há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são construídas de baixo para cima. Assim, mais uma vez no caso do orçamento participativo, podemos pensar nas

eleições de delegados pela população e na eleição de conselheiros pela população. Ambos os processos ocorrem de baixo para cima (SANTOS, 1998; ABERS, 2000; AVRITZER, 2002b). Afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implementá-lo, mas apenas enfatizar que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima (AVRITZER, 2008, p. 45 e 46).

No que tange ao segundo modelo proposto pelo citado autor, denominado de “partilha de poder”, é referente à análise realizada sobre o conselho de saúde e se qualifica por meio da

constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Este arranjo se diferencia do anterior por dois motivos principais: porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo (AVRITZER, 2008, p. 46).

E por fim, há o terceiro modelo de desenho institucional, intitulado de “ratificação pública”, ou seja,

no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente (AVRITZER, 2008, p. 46).

Sobre esse modelo, Avritzer (2008) coloca como exemplo as audiências públicas realizadas para elaboração e revisão do plano diretor na gestão democrática das cidades.

Portanto, diante dos desenhos institucionais expostos, observa-se que o modelo da ratificação pública é o que mais se adequa a proposta desta dissertação. Uma vez que a análise da pesquisa é sobre participação social nas audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG. Logo, referido modelo se justifica no sentido que as audiências públicas são mecanismo de controle social que instiga a participação popular na gestão municipal, porém não vincula as decisões originadas em suas arenas

públicas a serem seguidas pelos representantes, conforme já alegado no início deste capítulo.

Para esses três modelos de desenho institucional apresentados por Avritzer (2008), foi utilizado como variáveis a “iniciativa na proposição do desenho, a organização da sociedade civil na área em questão e a vontade política do governo em implementar a participação” (p.46). Sendo que cada modelo reage de forma diferente, de acordo com a proposta do seu desenho institucional.

Percebe-se então, que são inegáveis as contribuições que o citado autor nos apresenta. No entanto, para uma melhor aplicabilidade da pesquisa optou-se por experiências que se moldassem, mais ainda, aos arranjos estruturais e procedimentais das audiências públicas a nível municipal e que levassem em consideração as análises deliberativas e as teorias habermasianas.

Diante disso, optou-se pela variável do desenho institucional abordada na perspectiva de Faria & Ribeiro (2010) e adaptada por Clemente (2011). Em que o projeto formal do espaço participativo é idealizado em três dimensões, quais sejam: 1) Arcabouço institucional e funcionamento; 2) Condições da participação; e 3) Dinâmica de deliberação, ou seja, como ocorre o procedimento de discussão e da deliberação no contexto das audiências públicas.

De acordo com os referidos autores, por arcabouço institucional e funcionamento compreende-se o conjunto de leis, editais e procedimentos que foram utilizados para que as audiências públicas ocorressem. Desta forma, as condições de participação devem ser analisadas no sentido de que se houve uma promoção da participação social no contexto daquela instituição, e por fim, como ocorreram às discussões e deliberações, se houve oportunidade de se formar um consenso público e se a população opinou, participou e se manifestou de forma a favorecer uma ambiência deliberativa nas audiências públicas (FARIA; RIBEIRO, 2010 apud CLEMENTE, 2011).

Assim sendo, no próximo capítulo apresentam-se os resultados e discussões desta análise. Tendo a consciência de que a riqueza de detalhes, advindas das entrevistas com o roteiro semiestruturado, vai além das entre linhas deste trabalho.

Ademais, é preciso ressaltar que mesmo partindo da variável desenho institucional na perspectiva de Faria & Ribeiro (2010) e adaptada por Clemente (2011), conforme descrito acima, a análise de conteúdo com base em Bardin (2011) irá possibilitar que a presente dissertação elenque categorias novas a partir da compreensão das entrevistas realizadas por meio da utilização do roteiro semiestruturado na pesquisa de campo, possibilitando demonstrar a especificidade, relevância e originalidade deste trabalho.

CAPÍTULO IV. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA CÂMARA MUNICIPAL DE VIÇOSA-MG

Após a apresentação do desenho institucional, como variável de análise, tem-se como objetivo deste capítulo apresentar o cronograma das audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG no ano de 2015, as notas de campo do pesquisador, bem como as análises e resultados da pesquisa.

Sabe-se que a Câmara Municipal de Viçosa-MG, como “casa legislativa” do povo, possui também, como uma de suas finalidades, a realização de audiências públicas junto à população da cidade, conforme recomendação legal do Estatuto da Cidade, já apresentada em momento oportuno.

Diante disso, dentre todas as audiências ocorridas no ano de 2015, esta pesquisa se pautou em delimitar sua análise em 03 (três) audiências públicas da referida Câmara, por apresentarem um conjunto de fatores que possibilitaram ao pesquisador ir a campo e colher material possível de análise. Tendo em vista as questões acadêmicas de tempo, espaço e recurso para elaboração e apresentação desta dissertação.

Com isso, pode-se dizer que não houve uma escolha intencional sobre as audiências a serem assistidas, mas sim uma escolha necessária pelos motivos acima apresentados.

Logo, passa-se a expor o cronograma das audiências em 2015 e o diário de pesquisa, para, logo após, aprofundar-se nas análises e resultados deste trabalho.

4.1. Cronograma das audiências públicas em 2015 e o diário de pesquisa

Os quadros a seguir apresentam os cronogramas das audiências públicas que foram realizadas no decorrer do ano de 2015.

QUADRO 01 – Cronograma das Audiências Públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG no 1º semestre do ano de 2015.

Audiências Públicas – Câmara Municipal de Viçosa-MG					
Ano - 2015/1º semestre:					
Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.
-	<u>Dia 23:</u> Abastecimento de água no município.	<u>Dia 12:</u> Prestação de contas do Fundo Municipal do PROCON.	-	-	-
	<u>Dia 25:</u> Pontes dos bairros Laranjal e Vale do Sol.	<u>Dia 19:</u> Segurança Pública nas imediações da UNIVIÇOSA.			
	<u>Dia 26:</u> Prestação de contas: (3º quadrimestre de 2014).	<u>Dia 30:</u> Leis (nº 2.227/12 e 2.278/13) de festas, mobiliários de barzinhos e etc.			

Fonte: Dados da pesquisa.

QUADRO 02 – Cronograma das Audiências Públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG no 2º semestre do ano de 2015.

Audiências Públicas – Câmara Municipal de Viçosa-MG					
Ano - 2015/2º semestre:					
Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.
-	Prestação de contas da Secretaria Municipal de Saúde.	<u>Dia 03:</u> Prestação de contas: (1º quadrimestre de 2015).	-	atendimento às mulheres em situação de violência.	<u>Dia 03:</u> Estudo administrativo e financeiro do SAAE.
		<u>Dia 14:</u> Regularização de estações de rádio base.			
		<u>Dia 21:</u> Prestação de contas: (2º quadrimestre de 2015).			

Fonte: Dados da pesquisa.

Para complementação dos cronogramas, faz-se necessário a apresentação dos cartazes que a referida Câmara elaborou para a divulgação das audiências no site⁴⁰ da instituição, redes sociais e jornais locais. Por conterem informações adicionais sobre as audiências elencadas acima.

FIGURA 02 – Cartazes de divulgação das Audiências Públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG.



Fonte: Site da Câmara Municipal de Viçosa-MG, redes sociais (facebook) e jornais da cidade (Tribuna Livre e/ou Folha da Mata).

⁴⁰ Disponível em:
<<http://www.vicosamg.br>> Acesso em 13 fev. 2016.

FIGURA 03 – Cartazes de divulgação das Audiências Públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG.



Fonte: Site da Câmara Municipal de Viçosa-MG, redes sociais (facebook) e jornais da cidade (Tribuna Livre e/ou Folha da Mata).

FIGURA 04 – Cartazes de divulgação das Audiências Públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG.



Fonte: Site da Câmara Municipal de Viçosa-MG, redes sociais (facebook) e jornais da cidade (Tribuna Livre e/ou Folha da Mata).

FIGURA 05 – Cartazes de divulgação das Audiências Públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG.



Fonte: Site da Câmara Municipal de Viçosa-MG, redes sociais (facebook) e jornais da cidade (Tribuna Livre e/ou Folha da Mata).

Essas foram as audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG no ano de 2015, contabilizando ao total 12 (doze) audiências. Dentre elas, a pesquisa se pautou na análise das três audiências ocorridas no mês de março, quais sejam: 12 de março de 2015 – “Prestação de contas do fundo municipal do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) do Município de Viçosa-MG”; 19 de março de 2015 – “Discussão sobre a segurança pública nas imediações da faculdade UNIVIÇOSA”; e 30 de março de 2015 – “Discussão das leis nº 2.227/2012 e nº 2.287/2013 que dispõem sobre a colocação de mesas, cadeiras, mercadorias e mobiliários em calçadas por bares, restaurantes e similares e das outras providências, bem como da realização de festas e outros eventos no município de Viçosa que institui medidas de combate à poluição sonora e à perturbação da ordem e do sossego e das outras providências”.

Assim, vale reforçar que tal escolha da amostra em comento se deu em detrimento da agenda de pesquisa e por questões acadêmicas já apresentadas alhures. Ademais, essa amostra se fez pertinente por conter a presença dos possíveis entrevistados em número condizente com os objetivos da pesquisa, tendo em vista que o pesquisador assistiu até mais outras audiências em que não possuíam um público mínimo para análise, como exemplo, as audiências de prestação de contas sobre o 1º e 2º quadrimestre de 2015 ocorridas em setembro.

Houve também uma audiência sobre segurança pública realizada no espaço da Câmara Municipal, mas com a direção e presidência dos deputados da assembleia legislativa do estado de Minas Gerais. Por isso, esta audiência nem foi demonstrada no cronograma, pois não foi realizada pela referida Câmara Municipal, sendo esta instituição a unidade de análise da pesquisa. Logo, a audiência promovida pela assembleia não se adéqua ao proposto nesta dissertação.

Nesse sentido, as três audiências em março citadas tiveram quorum mínimo para análise do pesquisador, qual seja: entrevistar cinco cidadãos comuns que participaram de cada uma das audiências, contabilizando o total de 15 (quinze) entrevistados em um primeiro grupo de análise.

Em um segundo momento, a pesquisa também entrevistou cada um dos mediadores que organizaram ou presidiram as audiências públicas selecionadas, totalizando 03 (três) entrevistas com roteiro simiestruturado para esse grupo.

E, por fim, foi preciso ouvir os atores institucionais que compõem, ou pelo menos deveriam compor, as mesas diretivas das audiências públicas, ou possuem como função precípua a garantia e representação do coletivo, sendo eles: um representante da Defensoria Pública, um representante do Ministério Público, um representante da comissão de revisão do Plano Diretor de Viçosa-MG e um representante da AMEVIÇOSA (Associação dos amigos e moradores de Viçosa-MG),

totalizando para esse terceiro grupo de entrevistas 04 (quatro) atores institucionais.

No que tange a sessão das três audiências analisadas, o pesquisador realizou observação não participante, ou seja, aquela em que este se coloca na posição de mero ouvinte, sem ser identificado, sem participar das discussões, debates e deliberações dessas audiências. Visto que a presença de um pesquisador a campo poderia despertar e influenciar posturas diferentes nas pessoas caso soubessem expressamente que estavam sendo observadas.

Com isso, foi possível perceber que o tempo disponibilizado para a fala dos atores que compõem essas audiências não é isonômico, quer dizer, cada sujeito possui um tempo quantitativo diferenciado para poder se expressar. Pois a mesa diretiva que é composta por convidados que são, às vezes, autoridades na temática acabam dominando todo o tempo quantitativo da fala e deixando pouco tempo para o cidadão comum se manifestar, o que ocorre geralmente ao final da audiência. Os encaminhamentos, em regra, não são publicizados para que a população possa averiguar se houve algum retorno das decisões e a divulgação das audiências por mais que sejam realizadas por meios eletrônicos (site e redes sociais), bem como jornais locais, não atingem a maioria da população, tendo em vista o lapso temporal pequeno de 15(quinze) dias, em regra, ou até menos entre a data de divulgação e a data de realização das audiências e a possível dificuldade de grande parte da população em dominar o manuseio dos referidos meios eletrônicos, fatos que podem se constituírem em obstáculos à participação. Além do mais, percebe-se que a população do município ainda não possui claramente uma consciência ativa de cidadania sobre a importância em participar dessas audiências.

Portanto, no próximo item serão aprofundadas essas e demais percepções sobre a participação social nas audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG.

4.2. Análise e resultados da pesquisa

A análise da pesquisa foi pautada na variável desenho institucional na perspectiva de Faria & Ribeiro (2010) e adaptada por Clemente (2011), em que este destaca que o desenho institucional é o

projeto formal do espaço participativo que inclui: arcabouço institucional e funcionamento; condições da participação; e a dinâmica de deliberação, noutros termos, como se dão a discussão e a deliberação (CLEMENTE, 2011, p. 78).

Desse modo, vale destacar que foi fundamentando-se nas dimensões elencadas no excerto acima, no que tange ao desenho institucional, e a partir da realização da análise de conteúdo (BARDIN, 2011), que se apresentam as inferências a seguir.

- Arcabouço institucional e funcionamento

Antes de aprofundar em arcabouço institucional e funcionamento torna-se importante, inicialmente, fazer uma apresentação por meio de fotografias do layout do espaço físico da Câmara Municipal, onde são realizadas as audiências públicas, em regra.

FIGURA 06 – Visão geral do plenário da Câmara Municipal de Viçosa.



Fonte: Acervo do pesquisador.

FIGURA 07 – Visão da área reservada ao público participante das audiências públicas no plenário da Câmara Municipal de Viçosa-MG.



Fonte: Acervo do pesquisador.

FIGURA 08 – Visão central do público para a mesa diretiva, e bancada de vereadores nas laterais no plenário da Câmara Municipal de Viçosa-MG.



Fonte: Acervo do pesquisador.

A título de informação, vale dizer que a Câmara Municipal possui 81 (oitenta e uma) cadeiras fixas destinadas ao público no geral em uma área dividida com os vereadores, mediador (presidente da audiência) e mesa diretiva (convidados), que possuem 12 (doze) acentos para os

vereadores nas laterais (06 na lateral esquerda e 06 na lateral direita) e 05 (cinco) assentos para mesa diretiva, mais 13 (treze) cadeiras móveis na mesa central em formato circular para convidados, dentre outros.

Ressalta-se, que a demonstração do espaço físico da Câmara Municipal de Viçosa-MG não é destinada exclusivamente só para as AP's, mas também para as reuniões ordinárias, consultas públicas, eventos em geral e etc. Contudo, o layout do espaço físico apresentado é importante para organizar o procedimento, ou seja, essa estrutura é parte do rito das audiências. Tanto é verdade, que quando a Câmara realiza uma audiência pública em outro local, ela tenta reproduzir os moldes do espaço apresentado. Como foi o caso da audiência ocorrida na estrutura física da faculdade UNIVIÇOSA em 19 de março de 2015, que por ter sido em uma sala de aula, houve uma tentativa de reproduzir de maneira formal o layout do plenário da Câmara.

Logo, a demonstração do espaço físico é fator importante de análise e compõe o desenho institucional. Nesse sentido, percebeu-se que no decorrer das entrevistas tal espaço foi muito mencionado, devido à impressão formal que o este apresenta na perspectiva dos entrevistados.

Ressalta-se que análises mais aprofundadas quanto à categoria espaço consistirão em tarefa para estudos posteriores, dada a necessidade de dialogar com pesquisadores que se debruçam ao estudo do espaço enquanto categoria de análise.

Passa-se então, a demonstrar a caracterização do contexto participativo dos cidadãos entrevistados. Pois, a partir da abordagem participativa analisada, fica mais claro visualizar o procedimento da realização das audiências públicas em foco, na perspectiva dos três grupos: cidadãos comuns, mediadores (organizador/presidente da A.P.) e atores institucionais (representantes/ convidados/ mesa diretiva), bem como as percepções sobre a participação social.

Nesse sentido, a seguir, apresenta-se o quadro 03.

QUADRO 03

TEMA: Caracterizações gerais do contexto participativo dos cidadãos entrevistados				
Sujeitos:	Nº de AP's que participou :	Tema da(s) AP('s) que participou:	Objetivo da participação na(s) AP('s) – Núcleo de respostas:	Instituição(ões) Participativa(s) que representa ou é membro:
Cidadão 01	01	* PROCON.	Apoio a uma pessoa amiga.	Nenhuma
Cidadão 02	03	* PROCON; * Segurança pública; * Leis nº 2.227/2012 e 2.287/2013.	Representar a associação comercial da cidade.	Associação Comercial de Viçosa-MG.
Cidadão 03	“Algumas”	* PROCON; * e “algumas” sobre prestação de contas da prefeitura.	Interesse pelo tema.	Nenhuma.
Cidadão 04	01	* PROCON.	Interesse pelo tema.	Nenhuma.
Cidadão 05	01	*PROCON.	Interesse pelo tema.	Nenhuma.
Cidadão 06	“Algumas”	* Cultura; *Corrupção; * Segurança pública (UNIVIÇOSA); * e outras.	Consciência cidadã.	Diretório Acadêmico (grêmio estudantil).
Cidadão 07	02	* “Drogas”; * Segurança pública (UNIVIÇOSA).	Interesse pelo tema; Realização da AP em seu local de trabalho.	APOV
Cidadão 08	03	* Meio ambiente; * Acessibilidade; * Segurança pública (UNIVIÇOSA).	Consciência cidadã.	*AMEVIÇOSA * Líder de comunidade/ bairro.
Cidadão 09	01	* Segurança pública (UNIVIÇOSA).	Interesse no tema; Residente no local e reivindicar melhorias.	Nenhuma.
Cidadão 10	03	*Duas sobre Mineroduto; * Segurança pública (UNIVIÇOSA).	Interesse pelo tema; Residente no local.	Nenhuma.
Cidadão 11	“Algumas”	* Leis nº 2.227/2012 e 2.287/2013 * E outras.	Consciência cidadã.	*AMAR *AMEVIÇOSA
Cidadão 12	03	* Acessibilidade; * Segurança pública; * Leis nº 2.227/2012 e 2.287/2013.	Consciência cidadã	Reuniões de revisão do Plano Diretor de Viçosa-MG.
Cidadão 13	“Algumas”	* Leis nº 2.227/2012 e 2.287/2013. * E demais que não soube citar.	Consciência cidadã.	*CMDCA; *CMS *COMAD
Cidadão 14	02	* Horário de funcionamento de supermercados aos domingos; * Leis nº 2.227/2012 e 2.287/2013.	Interesse comercial	Associação Comercial de Viçosa-MG.
Cidadão 15	“Algumas”	* Leis nº 2.227/2012 e 2.287/2013. * E outras.	Interesse pelo tema.	Presidente de associação de bairro.

Fonte: Dados da pesquisa.

Esse quadro demonstra que alguns cidadãos comuns participantes das audiências possuem um engajamento mais participativo devido a sua militância em algumas instituições locais que estes representam ou são simples membros, tais como: Associação Comercial de Viçosa (Casa do Empresário); Diretório Acadêmico (grêmio estudantil no ensino superior); APOV (Associação Assistencial e Promocional da Pastoral da Oração de Viçosa); AMEVIÇOSA (Associação dos amigos e moradores de Viçosa – que recebe apoio da AMARRIBO BRASIL que é uma coligação contra a corrupção que se forma por meio de organização sem fins lucrativos, classificada como OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público); AMAR (Associação dos Moradores do Bairro de Ramos) e demais representantes de bairros; CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente); CMS (Conselho Municipal de Saúde); COMAD (Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas); e Reuniões de revisão do Plano Diretor de Viçosa-MG.

Porém, isso não quer dizer que aqueles que não representam ou não são membros das instituições participativas (IP'S) não estejam presentes nas audiências públicas, pois o próprio quadro 03 demonstra que o cidadão 03 e o cidadão 10, possuem uma frequência nas audiências mesmo não estando vinculados a qualquer instituição participativa. Contudo, do total de seis entrevistados que não possuem nenhuma vinculação às IP's, somente os dois acima destacados participaram em mais de uma audiência pública.

Outra observação que se faz relevante mencionar é que todos os cidadãos entrevistados que disseram, por meio do núcleo de suas respostas, que o objetivo da participação nas audiências públicas é por consciência cidadã, por entenderem do seu papel de cidadão no contexto político, administrativo e social de Viçosa, estão vinculados há alguma instituição participativa. Então, pode-se inferir que tais instituições tendem a promover a conscientização de uma cidadania ativa nos sujeitos que delas participam.

Nesse sentido, transcreve-se a seguir a fala de alguns entrevistados sobre o objetivo de participar das audiências públicas cujo núcleo de resposta se caracterizou por decorrência da consciência cidadã:

A preocupação. Com o ambiente onde eu estou circulando, o ambiente onde eu vivo. Na verdade, ver de fato a atuação pública, nestas vias, nestas demandas sociais que aparece (Cidadão 06).

O papel que a gente tem...que a gente se propõe a fazer como agente político aqui na cidade, não é? Como representante de bairro, representante de moradores da cidade, não é? Então a gente tem que estar se inteirando dos assuntos da cidade para a gente também poder tomar algumas decisões, não é? O que vai ser pautado em nossas reivindicações. E participar da elaboração e da criação desses planos, que geralmente são levantados, posteriormente nessas audiências (Cidadão 08).

Então, eu já fui à audiência pública sobre segurança, sobre plano diretor, é um trabalho que muita gente acha que é inútil, mas audiência pública é um instrumento que o poder público tem de convocar a sociedade para poder fazer as suas reivindicações. Porque é muito fácil você falar que a culpa da administração pública, mas você não faz nem o seu papel como cidadão, nem que seja para andar dois metros para jogar o papel na lixeira; é muito fácil criticar, e a audiência pública é o momento certo para poder debater as questões e de lá saírem os encaminhamentos, eu vejo que aqui em Viçosa, é que as audiências públicas não dão o retorno à sociedade, têm as audiências, os encaminhamentos são feitos, mas não vejo o resultado produtivo (Cidadão 11).

Meu incômodo com relação à atual situação da cidade, a questão de acessibilidade, que nós não temos, a questão de segurança pública, e a questão do barzinho é sobre o barulho e a falta de respeito às leis em geral, tanto em acessibilidade, no setor de construção civil, tanto em relação à segurança com a polícia, e tanto com a legislação da lei do silêncio (Cidadão 12).

Essa audiência me levou a participar porque, você veja bem, um dos grandes problemas de Viçosa que hoje é a questão das bebidas, a questão dos espaços. É o que tem poucas alternativas de lazer e a única coisa que ele consegue, é o quê? É estar bebendo o tempo todo. Porque o município não oferece, só que como o município não oferece outras oportunidades para o jovem ele se entrega às bebidas e costuma frequentar lugares tirando o direito de ir e vir dos outros. Eu acho que Viçosa precisa oferecer mais oportunidades aos jovens para que as demais habitantes do município tenham também condições de levar a sua vida tranqüila com menos ruído e menos 'zuêra', com menos calçadas impedidas. Seria por isso que eu participei (Cidadão 13).

Portanto, ao falar em consciência cidadã, percebe-se então, que esta pode ser gerada a partir do momento em que a associação democrática se materializa por meios dos argumentos públicos ao favorecer um ambiente de raciocínio público entre os cidadãos iguais, diante de algum problema coletivo, acarretando neles uma compreensão de que as suas instituições são primordiais para que eles possam estabelecer uma deliberação inclusiva e pública (COHEN, 1989 apud FARIA, 2000).

No que tange os procedimentos das audiências públicas, eles demonstram ser ferramentas indispensáveis para a análise da dimensão “arcabouço institucional e funcionamento”. Pois na perspectiva dos entrevistados identificou-se como se deu a formação da estrutura participativa nessas arenas.

No quadro a seguir, visualiza-se o procedimento da realização das audiências na perspectiva institucional da Câmara Municipal de Viçosa, por meio dos mediadores (presidentes/ organizadores) das AP's.

QUADRO 04

TEMA: Procedimento da realização da Audiência Pública					
A.P. sobre	Lei/ Edital	Registro	Lista de presença	Registro documental (intervenção do público)	Percepções do presidente/ mediador(a)
					Núcleo da resposta:
Leis nº 2.227/2012 e 2.287/2013	Apenas seguiu o regimento interno da Câmara Municipal.	Registro em ata, vídeo/áudio (TV Viçosa e site) e fotos.	Não houve.	Não houve.	Aprimorar o procedimento para obter-se mais discussão.
Fundo Municipal/ PROCON	Apenas seguiu o regimento interno da Câmara Municipal.	Registro em ata e fotos.	Não houve.	Não houve.	Que os presentes na AP tenham o mesmo nível de ocupação da plenária no que tange a infraestrutura.
Segurança pública nas mediações da UNIVIÇOSA	Apenas seguiu o regimento interno da Câmara Municipal.	Registro em ata, vídeo/áudio (realizado de forma particular - por parte da UNIVIÇOSA), e fotos.	Não houve.	Não houve.	Que o procedimento é contemplado para a realização das audiências públicas dentro do que é buscado/demandado pela Câmara.

Fonte: Dados da pesquisa.

O procedimento, em regra, visa demonstrar como se realizou uma audiência pública. O que pode ser diferente de como deve ser a realização dessa audiência. Sabe-se que

o órgão competente tem a função de definir, **por meio de edital**, a data, o horário, a forma como será feita a disponibilização de informações e o local acessível para a realização da Audiência. Estas informações precisam ser divulgadas com a máxima antecedência no Diário Oficial e em outros meios de comunicação como jornais, televisão etc.

O órgão público deve deixar disponível para consulta pública, com o máximo de antecedência e acessibilidade, informações a respeito de questão a ser discutida na Audiência. É **responsável também por definir como será a dinâmica da Audiência**, em que ordem os temas serão discutidos, **quanto tempo** será reservado para cada intervenção dos participantes, qual será a **duração da Audiência**, e garantir que os participantes tenham o **direito de se manifestar sobre o tema**, expondo seus pontos de vista de maneira **justa e adequada**.

É importante lembrar que, para que seja pública, a Audiência deve se caracterizar pela **manifestação dos participantes**. Estes não vão à Audiência apenas para ouvir, mas para questionar, dar opiniões, buscar informações sobre o tema e pressionar o Estado para que este seja mais democrático na tomada de decisões, **realizando assim o controle social**.

Além disso, durante a realização da Audiência, as discussões devem ser **obrigatoriamente registradas em uma ata**. Também precisa ser elaborada uma **lista de presença**. Em alguns casos, a Audiência é gravada em áudio. Estas **informações devem tornar-se públicas** em páginas oficiais na internet, no Diário Oficial ou em outros meios (REPENTE, 2005, p. 3)⁴¹ (GRIFOS ACRESCENTADOS).

Diante do quadro 04, observa-se que na Câmara Municipal de Viçosa-MG não há uma criação específica de lei ou edital que disponha de determinada forma sobre o procedimento para aquela audiência pública em específico. O que há de fato é um regimento interno daquela casa que é seguido de forma geral por todos organizadores dessas audiências. Nada contra essa orientação de seguir apenas o regimento interno da Câmara, mas

⁴¹ BOLETIM REPENTE, 2005. Disponível em:
< <http://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf>> Acesso em 13 fev. 2016.

há de convir que quando se tem um edital específico dispondo de todos os trâmites especiais para aquela audiência o procedimento se torna mais claro, mais acessível de ser visualizado e de se atribuir mais oportunidade para que as pessoas saibam como ocorrerá aquela audiência. Podendo inclusive, preparar melhor o momento de sua participação, vez que este deve ser o principal intuito da audiência.

Sobre os registros, percebe-se que estes são realizados sempre por meio de fotos e ata com um breve resumo de como ocorreu as AP's, não detalhando muito o processo de discussão e nem realizando um registro específico sobre as intervenções do público, inclusive não há registro de presença do público em uma lista. Há registro em vídeo/áudio, geralmente quando há possibilidade de transmissão ao vivo da audiência pela “TV Viçosa” e no site da Câmara.

Nesse sentido, os vereadores (organizadores/ mediadores/ presidentes) das AP's analisadas, alegam suas percepções sobre o procedimento no sentido de dizer que ele é bom no geral, mas que têm a consciência de que é preciso aprimorar o procedimento para favorecer mais a discussão; que a ocupação do público na plenária deve ser de forma igual a dos demais outros atores que compõem a infraestrutura das audiências (mesa diretiva e vereadores), sem divisão de um “cercado”; e que dentro das demandas da Câmara Municipal, o procedimento é atendido, contemplado.

Já as percepções do público a respeito do procedimento são geralmente mais pontuais, no sentido de se satisfazerem ou não com o canal participativo que é realizado pela Câmara. Nesse sentido, segue o quadro com as percepções dos cidadãos.

QUADRO 05

TEMA: Procedimento da realização da Audiência Pública		
Cidadão participante da(s) AP(s) sobre	Sujeitos	Percepções
		Núcleo de resposta:
Prestação de contas do fundo municipal do programa de proteção e defesa do consumidor (PROCON) do Município de Viçosa-MG.	Cidadão 01	O procedimento causa afastamento e inibição do público (microfone, tempo cronometrado).
	Cidadão 02	Considera “bacana” o procedimento.
	Cidadão 03	Considera “bom” o procedimento. Mas, considera que o tempo pode atrapalhar, caso o tema demande um período maior.
	Cidadão 04	Muita formalidade, pouca informação e foge do foco.
	Cidadão 05	Falta de conhecimento do mediador (dirigente/presidente) da audiência pública.
Discussão sobre a segurança pública nas imediações da UNIVIÇOSA.	Cidadão 06	Muita formalidade e que seja viabilizada outras formas da população expressar.
	Cidadão 07	Tem que ter controle do tempo com discernimento.
	Cidadão 08	Tem que ter controle do tempo com discernimento.
	Cidadão 09	O procedimento tem que ser mais objetivo, sem muita formalidade.
Leis nº 2.227/2012 e 2.287/2013 – dispõe sobre a colocação de mesas, cadeiras, mercadorias e mobiliários em calçadas por bares, restaurantes e similares e das outras	Cidadão 10	Tem que ter mais sensibilidade em relação ao tempo para que todos possam participar, privilegiando a população.
	Cidadão 11	Satisfatório, mas a postura dos vereadores, o espaço físico e a falta de divulgação inibem a participação.
	Cidadão 12	O procedimento no espaço da Câmara é muito formal.
	Cidadão 13	É muito cansativo.
	Cidadão 14	Falta de conhecimento do mediador (dirigente/presidente) da audiência pública.
Cidadão 15	Demora muito com a fala da mesa diretiva e deve “abrir” o mais rápido para fala do público.	

Fonte: Dados da pesquisa.

Com isso, pelos núcleos de resposta dos cidadãos, nota-se que o procedimento necessita ser revisto para uma melhor participação do público. Tendo em vista que do total de entrevistados apenas 20% (vinte por cento) considera o procedimento como “bacana”, bom e satisfatório (cidadão 02; cidadão 03; e cidadão 11). Então, percebe-se que a maioria dos cidadãos entrevistados, 80% (oitenta por cento), não consideram que o procedimento adotado pela Câmara nas AP’s tenha favorecido a participação social.

Entretanto, isso não quer dizer, que nas audiências realizada pela Câmara Municipal não haja espaço para a participação. Mas que, de acordo com a percepção dos cidadãos, o procedimento realizado não possibilitou uma melhor participação popular, seja pelo excesso de formalidade, má distribuição do tempo quantitativo entre mesa diretiva (convidados) e público, bem como desconhecimento do mediador (organizador/ presidente) sobre a temática em discussão para ponderação dos diálogos.

Vê-se também, que percepções semelhantes são visualizadas por alguns atores institucionais, que, além disso, apresentam sugestões para aprimoramento do procedimento, conforme destacado a seguir.

QUADRO 06

TEMA: Procedimento da realização da Audiência Pública	
Ator institucional	Percepções
	Núcleo de resposta
Representante da Defensoria Pública	Pelo procedimento realizado nas AP's, percebe-se que é necessário dedicar mais tempo à participação popular, se for o caso até mesmo antes das autoridades falarem, para que possa ocorrer um debate mais efetivo. E que os encaminhamentos sejam publicizados, pelo menos no site da Câmara.
Representante do Ministério Público	Realizar a audiência pública no local da comunidade atingida diretamente.
Representante da Comissão de Revisão do Plano Diretor de Viçosa-MG	O layout limita e delimita a participação social. O local estabelece muito das condições do sucesso que aquilo ali pode ter.
Representante da AMEVIÇOSA (Associação dos amigos e moradores de Viçosa-MG).	O ambiente é pequeno e os vereadores usam muito tempo de fala e deixa pouco tempo para a população.

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que as percepções dos atores institucionais perpassam por dois fatores principais: o espaço e o tempo. Sendo ambos percebidos como limitadores do procedimento ao promover a participação.

O espaço, por ter uma estrutura posta, fixa e que caracteriza o layout como algo determinado e formal, não se adaptando de imediato ao público presente. Visto que quando o plenário está vazio há um distanciamento ainda maior entre o público e a mesa diretiva, causando de certa forma uma inibição da participação popular, pois há também que ser enfrentado as filmadoras, câmeras e microfones. Já quando o plenário está com excesso de pessoas, o espaço torna-se pequeno e a participação sofre um maior controle, pois o fator tempo é regulado pelo mediador, o qual contabiliza o período a ser destinado para a exposição das falas dos cidadãos que se manifestam em querer participar.

No que tange ao fator tempo, vale observar, de acordo com Norbert Elias (1998), que este consiste em uma construção e um símbolo social, o qual foi criado e aperfeiçoado pelos homens e que pode exercer

simultaneamente variadas funções, dentre estas a função simbólica reguladora. Essa função é desempenhada pelo tempo quando este, em sua dimensão cronológica – o tempo demarcado pelo relógio – incide, de forma coercitiva, nos comportamentos e ações dos sujeitos, o que foi verificado quando ocorre principalmente na ocasião do tempo delimitado para a fala dos cidadãos participantes das audiências públicas observadas. Conforme expõe um dos atores sociais que compõe a mesa diretiva dessas audiências:

(...) deveria se reservar um tempo maior para que a população possa se manifestar para aí então haver o debate, porque geralmente como ocorre: várias autoridades, ou atores institucionais, como você tem usado o termo, se manifestam e às vezes tem que se ausentar da audiência. Ou ficam falas individuais, sem um debate daquele tema e acaba que no final, que é para você esclarecer, tirar dúvidas ou até mesmo fazer os encaminhamentos, o público mesmo interessado, acaba ficando esvaziado ou sem voz. Então, uma alteração, não sei se é possível de fazer, no âmbito municipal, mas que eu sugeriria é essa: de dedicar mais tempo à participação popular, se for o caso até mesmo antes das autoridades, para que possa ter um debate mais efetivo. A questão também, dos encaminhamentos, eu sugiro que os encaminhamentos de cada audiência sejam publicizados. Se não na mídia, pelo menos no site da câmara municipal, para que a população tenha conhecimento do que foi deliberado naquela audiência, porque muitas vezes aqueles encaminhamentos se perdem. Eles acabam ficando ali, mas não se dá um seguimento, como já aconteceu em Viçosa; da gente fazer audiências repetidas sobre o mesmo tema, em que se discute a mesma coisa, mas aqueles encaminhamentos das audiências iniciais não foram levados à frente. Então, acaba-se repetindo o tema sem necessidade (Representante da Defensoria Pública).

Portanto, para que se tenha uma abordagem geral da influência do procedimento na participação social, no próximo quadro, objetivou-se averiguar as percepções de todos os entrevistados especificamente sobre a qualidade do funcionamento desses canais interativos. Ou seja, como foi percebida a participação social nos ambientes deliberativos das AP's pesquisadas.

QUADRO 07

TEMA: Participação social nas Audiências Públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG	
Sujeitos	Percepções
	Núcleo da resposta:
Cidadão 01	A participação Social ainda é muito pequena.
Cidadão 02	A participação social ainda é pouca.
Cidadão 03	As audiências são praticamente vazias.
Cidadão 04	Falta interesse em participar das audiências.
Cidadão 05	Poucas pessoas no momento da audiência.
Cidadão 06	Participação relativa, sem consistência e falta de interesse.
Cidadão 07	A participação depende do interesse e sofre interferência do local.
Cidadão 08	Participação relativamente boa no geral, mas cuidados devem ser observados quanto ao local e a necessidade de mobilização.
Cidadão 09	Participação muito pequena.
Cidadão 10	Participação muito pequena que pode gerar apatia ou descrédito com relação ao efeito dessas audiências.
Cidadão 11	Participação social é muito produtiva, mas há desinteresse em participar e mobilizar as pessoas em algumas audiências.
Cidadão 12	Participação é péssima, é pouca, vereadores falam muito e não deram muita abertura para quem estava lá falar.
Cidadão 13	A Participação é mínima, falta interesse e cultura em participar; vereadores falam muito; há pouco tempo para a população falar e há pouca discussão.
Cidadão 14	Participação foi pouca.
Cidadão 15	Participação é pequena por falta de interesse da população.
Mediador 01	A população deveria participar mais.
Mediador 02	A participação da população fica muito aquém daquilo que seria o ideal.
Mediador 03	A participação ainda é pequena, mas ela está relacionada com o interesse do público e a qualidade da discussão não, necessariamente, está ligada com o número de pessoas.
Representante da Defensoria Pública	Alguns temas demandam maior participação e interesse do público.
Representante do Ministério Público	A Participação Social é um processo sempre em aprimoramento.
Representante da comissão de revisão do Plano Diretor de Viçosa-MG	A falta de cultura participativa das pessoas gera a falta de interesse pela participação social.
Representante da AMEVIÇOSA (Associação dos amigos e moradores de Viçosa-MG)	O processo de participação é muito fraco. A questão da participação social é cultural. Necessário fazer um trabalho de conscientização.

Fonte: Dados da pesquisa.

A partir do núcleo de resposta dos três grupos da pesquisa (cidadãos comuns, mediadores e atores institucionais) percebeu-se que mais de 80% (oitenta por cento) dos entrevistados consideraram que a participação social é muito pequena, pouca ou que ela depende do interesse dos participantes.

Diante disso, passa-se a analisar a segunda dimensão do desenho institucional, que são as condições de participação nestas audiências.

- Condições da participação

A referida dimensão é analisada em relação à operacionalização da participação social. Ou seja, se foi por meio de perguntas diretas pelos cidadãos à mesa diretiva, por meio de anotações ou meramente consulta do mediador ao público presente.

Vale lembrar que a audiência pública não é consulta pública, visto que esta tem por base, apenas, saber uma opinião pública, podendo ser realizada por meio escrito, e as audiências necessariamente dependem de um debate público, por meio do princípio da oralidade (SOARES, 2002).

Assim sendo, pode-se afirmar que em todas as audiências analisadas houve participação social na proposta de se configurar uma audiência pública, a partir da prática da oralidade. Porém, observou-se que as condições de participação nessas audiências sofreram influência de fatores tanto favoráveis quanto desfavoráveis à participação, conforme as informações obtidas e sintetizadas, a partir da realização da análise de conteúdo, e apresentadas nos quadros a seguir.

QUADRO 08 – Referente às entrevistas com os cidadãos.

TEMA: Principais possibilidades e entraves da Participação Social nas AP's da Câmara Municipal de Viçosa-MG		
Sujeito	Fatores favoráveis	Fatores desfavoráveis
Cidadão 01	Clareza e compreensão na discussão do tema.	Baixa escolaridade dos cidadãos; falta de divulgação; espaço físico (da Câmara) é distante do público; e utilização constante do microfone inibe a participação.
Cidadão 02	Interesse no tema; e clareza e compreensão da discussão do tema.	Baixa escolaridade.
Cidadão 03	Clareza e compreensão da discussão do tema; e o espaço físico (da Câmara) é bom, atende a demanda de participação no geral.	Baixa escolaridade dos cidadãos; pouco tempo para a fala dos participantes; e despreparo do mediador a respeito do tema.
Cidadão 04	Não foram citados na entrevista.	Desinteresse dos vereadores; despreparo do mediador a respeito do tema; baixa escolaridade dos cidadãos; espaço físico (da Câmara) é distante do público; utilização constante do microfone inibe a participação; falta de divulgação; pouco tempo para a fala dos

		participantes em alguns momentos; Exagero nas saudações, apresentações e fala da mesa diretiva; muita formalidade; e desinteresse da população em participar.
Cidadão 05	Não foram citados na entrevista.	Despreparo do mediador a respeito do tema; dificuldade de compreensão do tema por um cidadão comum; baixa escolaridade dos cidadãos; espaço físico (da Câmara) distante do público; desinteresse da população em participar; pouco tempo para a fala dos participantes em alguns momentos; Desinteresse dos vereadores.
Cidadão 06	Clareza e compreensão na discussão do tema. Espaço físico (da Câmara e da UNIVIÇOSA) é bom, atende a demanda de participação	Desinteresse da população em participar; baixa escolaridade dos cidadãos; muita formalidade; pouco tempo para a fala dos participantes em alguns momentos; falta de divulgação; exagero nas saudações, apresentações e fala da mesa diretiva; utilização constante do microfone inibe a participação; Desinteresse dos vereadores e despreparo do mediador a respeito do tema.
Cidadão 07	O espaço físico (da Câmara) é bom, atende a demanda de participação no geral.	Desinteresse da população em participar; linguagem muito técnica; baixa escolaridade; falta de divulgação; falta de conscientização sobre o que é uma audiência pública; desinteresse dos vereadores; exagero nas saudações, apresentações e fala da mesa diretiva e pouco tempo para a fala dos participantes em alguns momentos.
Cidadão 08	Audiência dinâmica e democrática; clareza e compreensão na discussão do tema; O espaço físico (da Câmara) é bom, atende a demanda de participação no geral.	Desinteresse da população em participar; dificuldade de acesso ao espaço físico em que a audiência foi realizada (UNIVIÇOSA – catracas, identificação na portaria e etc); baixa escolaridade; Audiências realizadas em horário comercial; falta de divulgação (explorar outros meios de comunicação); exagero nas saudações, apresentações e fala da mesa diretiva e pouco tempo para a fala dos participantes em alguns momentos; e muita formalidade.
Cidadão 09	O espaço físico (da Câmara) é bom, atende a demanda de participação no geral e é de fácil acesso.	Exagero nas saudações, apresentações e fala da mesa diretiva e pouco tempo para a fala dos participantes em alguns momentos; muita formalidade; baixa escolaridade; linguagem muito técnica; dificuldade de acesso ao espaço físico em que a audiência foi realizada (UNIVIÇOSA – catracas, identificação na portaria e etc); falta de divulgação; falta de conscientização sobre o que é uma audiência pública; desinteresse dos vereadores; e a postura do mediador não foi neutra.
Cidadão 10	O espaço físico (da Câmara) é bom, atende a demanda de participação no geral e é de fácil acesso; o microfone próximo ao público.	Desinteresse da população em participar; audiências realizadas em dia de semana; baixa escolaridade; muita formalidade; dificuldade de acesso ao espaço físico em que a audiência foi realizada (UNIVIÇOSA – catracas, identificação na portaria e etc); exagero nas saudações, apresentações e fala da mesa diretiva e pouco tempo para a fala dos participantes em alguns momentos
Cidadão 11	Audiência dinâmica e democrática; amplamente divulgada pelas redes sociais; O espaço físico (da Câmara) é bom, atende a demanda de participação no geral	Linguagem muito técnica; baixa escolaridade; desinteresse da população em participar; espaço físico (da Câmara) é pequeno para alguns temas específicos que gera grande participação e polêmica; pouco tempo para a fala dos participantes em alguns momentos; e postura autoritária de alguns vereadores.
Cidadão 12	Não foram citados na entrevista	Exagero na fala dos vereadores e pouco tempo para a fala da mesa diretiva e participantes do plenário; marcação do tempo de forma intolerante; filmagem; utilização constante do microfone inibe a participação;

		baixa escolaridade; muita formalidade; espaço físico (da Câmara) muito rígido – com delimitações de poder; postura do mediador não foi neutra.
Cidadão 13	Não foram citados na entrevista.	Exagero nas saudações, apresentações e fala dos vereadores, da mesa diretiva e pouco tempo para a fala dos participantes em alguns momentos; muita formalidade; baixa escolaridade; linguagem muito técnica; muita formalidade; falta de conscientização sobre o que é uma audiência pública; desinteresse da população em participar; delimitação do número de pessoas que vão falar no plenário; baixa escolaridade; espaço físico (da Câmara) muito rígido – com delimitações de poder; desinteresse dos vereadores; e despreparo do mediador a respeito do tema;
Cidadão 14	O espaço físico (da Câmara) é bom, atende a demanda de participação no geral	Exagero nas saudações, apresentações e fala dos vereadores, da mesa diretiva e pouco tempo para a fala dos participantes em alguns momentos; desinteresse dos vereadores; e despreparo do mediador a respeito do tema; espaço físico (da Câmara) é pequeno para alguns temas específicos que gera grande participação e polêmica
Cidadão 15	Audiência dinâmica e democrática; clareza e compreensão na discussão do tema; O espaço físico (da Câmara) é bom, atende a demanda de participação no gera	Desinteresse dos participantes a respeito do tema; falta de objetividade (demorou muito para abrir a fala para o público); exagero nas saudações, apresentações da mesa diretiva; insensibilidade dos vereadores para se ter mais audiências públicas.

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que dentre os fatores favoráveis à participação social, 11 (onze) cidadãos responderam ao questionamento. Dentre estes as respostas foram o espaço físico das audiências realizadas pela Câmara; a clareza e compreensão tema; e a dinâmica das audiências. Os outros cidadãos não citaram nada sobre os fatores favoráveis.

Já a respeito dos fatores desfavoráveis os 15 (quinze) cidadãos responderam, tendo como destaque o desinteresse no tema, a baixa escolaridade, a formalidade do procedimento, dentre outros.

QUADRO 09 – Referente às entrevistas com os mediadores.

TEMA: Principais possibilidades e entraves da Participação Social nas AP's da Câmara Municipal de Viçosa-MG		
Sujeito	Fatores favoráveis	Fatores desfavoráveis
Mediador 01	O ambiente (da Câmara) é adequado para a participação.	Desinteresse dos participantes;
Mediador 02	O ambiente (da Câmara) é adequado para a participação. E há isonomia de fala (“independente de você ser participante da mesa ou cidadão você vai ter direito a fala, e tendemos a manter um tempo de fala de	Dificuldade de entendimento do público quando o assunto é muito técnico; baixa escolaridade; separação do espaço físico (da Câmara) por meio de uma “cerca” entre o lado dos vereadores/mesa diretiva e o lado do público; desinteresse dos

	forma igualitária”).	participantes.
Mediador 03	O ambiente (da Câmara) é adequado para a participação e da UNIVIÇOSA também foi; Divulgação e conscientização das audiências públicas de forma ampla; objetividade da mesa diretiva (especificamente na AP da UNIVIÇOSA);	Desinteresse dos participantes.

Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto às condições favoráveis e desfavoráveis que promovem ou restringem a participação social na ocasião das audiências públicas, os sujeitos entrevistados que ocuparam a função de mediadores de tais audiências consideram, por unanimidade, que o ambiente é propício para a participação dos cidadãos.

No entanto, vale ressaltar que o mediador 02, embora tenha afirmado que o ambiente em que ocorrem as audiências públicas seja adequado relatou que a separação do espaço físico da Câmara por meio de uma “cerca” (vide figura 06, 07 e 08 – p. 70-71) entre o lado dos vereadores/ mediador/ mesa diretiva e o lado do público é desfavorável a participação, pois delimita os espaços e distancia o povo dos governantes. Porém, é interessante pensar que esta “cerca” também pode ajudar em questões de segurança e organização do espaço quando o plenário estiver com lotação máxima e os debates forem tão calorosos e até saírem do controle e partir para agressão física. Isso prejudicaria o procedimento das AP’s. Logo, a “cerca” citada pode estar posta no local mais com o intuito de segurança, mas que também pode interferir na dinâmica de aproximação entre público e governantes. Não há como afirmar que esse fato é somente um entrave a participação.

Outra observação pertinente a se fazer é sobre a isonomia de fala que o mediador 02 disse ser favorável a participação. Contudo, ao retomar o quadro 08 e ver a percepção dos cidadãos, notou-se que o exagero nas saudações, apresentações e fala dos vereadores, da mesa diretiva e pouco tempo para a fala do público em geral é um constante entrave a participação nas AP’s. Uma vez que não há tal isonomia, visto que o tempo cronológico destinado à fala dos cidadãos comuns não é igual ao tempo reservado para a

mesa diretiva. Aliás, os convidados da mesa diretiva até têm tempo cronometrado para a fala, mas observou-se que este é “prolongado” pelo mediador ou cerimonialista da Câmara.

A seguir analisa-se a percepção dos atores institucionais sobre a participação.

QUADRO 10 – Referente às entrevistas com os atores institucionais.

TEMA: Principais possibilidades e entraves da Participação Social nas AP's da Câmara Municipal de Viçosa-MG		
Sujeito	Fatores favoráveis	Fatores desfavoráveis
Representante da Defensoria Pública	Não foram citados pelo entrevistado.	Desconhecimento (demonstram desinteresse); questão de logística (hora em que a audiência é marcada e controle do tempo); a própria dinâmica da audiência (às vezes o público cansa de só ficar escutando); a participação do público é deixada para o final; falta de cobrança e publicização dos encaminhamentos (gera descrédito da população em participar); linguagem muito formal.
Representante do Ministério Público	Preocupação da Câmara em debater o tema, de dar possibilidade da discussão e atenção dada à comunidade.	Muito tempo de fala da mesa diretiva e vereadores, e depois há pouco tempo para o público manifestar; audiências sempre realizadas no espaço da Câmara (talvez levar as comunidades atingidas estimularia mais a participação).
Representante da Comissão de Revisão do Plano Diretor de Viçosa-MG	Não foram citados pelo entrevistado.	Falta de divulgação devida; rigidez do layout (espaço físico com formato posto, delimitado); falta de cultura participativa; muita formalidade; “desorganização social” (quando os grupos não se relacionam para “fazer pressão” – participar).
Representante da AMEVIÇOSA	Melhorou um pouco o estímulo do atual governo em promover o diálogo e a participação; o nível intelectual da cidade de Viçosa por ter uma universidade federal promove a participação (“o fator intelectual ajuda muito a educar, a alavancar esse sistema”); crescimentos dos movimentos sociais em Viçosa;	Falta de cultura participativa; falta de interesse da população (comodismo); e exibicionismo de alguns vereadores tomando muito tempo das falas do público.

Fonte: Dados da pesquisa.

Vê-se que sobre os fatores favoráveis apenas dois representantes quiseram apresentar seus comentários. Sendo estes no sentido de que só pelo fato de já está se debatendo sobre algo, isso é favorável a participação e que o atual governo de Viçosa-MG está promovendo mais esse diálogo. O representante da AMEVIÇOSA ainda apresenta como fator favorável a participação o nível intelectual de Viçosa, por ter uma universidade federal e

promover a participação, bem como o crescimento dos movimentos sociais no município.

Sobre os fatores desfavoráveis, destacam-se alguns dos muitos que foram citados, dentre eles: a falta de cultura participativa ou desconhecimento sobre tema a ser discutido; o pouco tempo quantitativo de fala atribuído ao público; e a falta de cobrança e publicização dos encaminhamentos, o que gera descrédito da população em participar.

Desse modo, analisa-se a terceira e última dimensão do desenho institucional que a seguir é exposto.

- Dinâmica de deliberação

Nesta dimensão propõe-se analisar como ocorreu a discussão e a deliberação na arena participativa das AP's. Tendo-se em mente que esses canais participativos não vinculam os governantes a decidirem conforme o resultado das audiências. Contudo, ao menos indica ser prudente observar a decisão popular, ou seja, a decisão nas AP's serve de certa forma como um indicativo dos anseios da população no projeto político e social daquele contexto, seja municipal, estadual ou federal.

Então, esse processo de diálogo, discussão e negociações é fator elementar da democracia deliberativa e configura uma dimensão importantíssima no contexto do desenho institucional estudado. Logo, conhecer as percepções dos entrevistados é condição sine qua non para compreender como anda a qualidade dessas arenas comunicativas no que se refere à promoção da participação social.

No quadro 11, visualizam-se as percepções dos cidadãos que estiveram presentes nas audiências públicas analisadas quanto às deliberações e negociações ocorridas nas referidas. Visto que é a população quem deve descrever como ocorreu essa dinâmica deliberativa, pois o interesse da participação deve ser imperiosamente desses atores.

QUADRO 11

TEMA: Percepções sobre as deliberações/negociações nas AP's	
Sujeito	Como ocorreu
	Núcleo da Resposta:
Cidadão 01	Foram realizadas colocações iniciais sobre a situação; houve debate; algumas discussões; nem tudo foi respondido pela mesa diretiva; esta tinha a preocupação em falar o que tinham feito e não da real situação que era; “as coisas ficaram vagas, sem solução”; e tem que ter outro momento para reavaliar se alguma coisa foi feita, após a decisão da audiência.
Cidadão 02	Houve organização; todos possuíam o poder de fala (participantes da mesa e público geral); o que foi discutido foi feito; e foram tomadas decisões pelas autoridades em decorrência da opinião pública e mesa.
Cidadão 03	As audiências foram bem feitas; tudo muito bem esclarecido; e em uma audiência tinha que ter tido um tempo maior para discussão, pois as pessoas que estavam falando tinham mais coisas para falar.
Cidadão 04	Houve apresentações da mesa diretiva; foi dada a palavra aos convidados da mesa; houve questionamentos, réplicas e tréplicas; foi passada a palavra para as pessoas que estavam na platéia; vereadores estavam desinteressados com o tema; tiveram muitas discussões, mas acho que falta uma resposta (falta um processo de investigação e divulgação disso).
Cidadão 05	Vereador responsável pela audiência (presidente/mediador) não teve muito conhecimento sobre o assunto e nem soube como direcionar as perguntas para as pessoas envolvidas.
Cidadão 06	Foi bem democrático; bem participativo; houve interação mesa com o público; mas os debates fora aquém do esperado; achei que foi mais um encontro político partidário do que um encontro político de melhoria na qualidade da segurança pública; mediador(a) e representante do prefeito foram superficiais.
Cidadão 07	Houve pouca presença do público e dos vereadores; as falas dos convidados da mesa diretiva foram mais para engrandecer as instituições que eles representam do que para resolver os problemas levantados; os debates e discussões não chegaram a um consenso; os encaminhamentos não são resolvidos, e se são resolvidos é muito longe do prazo que foi determinado; as audiências são muito ‘blá-blá-blá’.
Cidadão 08	Foram bem dinâmicas, democráticas e participativas; houve falta de encaminhamentos (principalmente nessa da UNIVICOSA); muita retórica e pouca decisão; conseguem cumprir a formalidade, mas a aplicabilidade já é outra coisa.
Cidadão 09	A mesa diretiva colocou suas ideias; foi dado tempo para que todos falassem, mas eu não concluí tudo que queria falar, já fui interrompida; falaram um monte de coisa que não tem “nada a ver”...que não é importante; o tempo para o público foi pouco para se falar; “Então eu vejo que não resolve muitas coisas nessas audiências não”.
Cidadão 10	Escutou-se as autoridades, principais atores envolvidos e o público; mas os encaminhamentos não são perceptíveis, gerando assim, um descrédito com relação às audiências públicas e, conseqüentemente, a pouca participação das pessoas.
Cidadão 11	Foi positiva; aberta ao diálogo; mas na hora que fiz o encaminhamento, foi distorcida a minha fala.
Cidadão 12	Pouco se produziu ali dentro; não deixaram as pessoas convidadas e com conhecimento mais técnico nos assuntos falarem; o assunto da discussão ficou em aberto; houve muitas interrupções do(a) mediador(a) que atrapalharam as falas; deveria ter tido mais audiências com maior ênfase no assunto.
Cidadão 13	Tudo foi mera formalidade; não foi dada a devida atenção ao que é levantado na audiência pública, a não ser quando é de interesse eleitoral dos vereadores; os temas não são esgotados, pois o tempo da fala dado aos participantes é muito pouco; a mesa diretiva fica o tempo todo falando, e não houve debate/discussão.
Cidadão 14	Os comerciantes foram representados pela “casa do empresário” na mesa diretiva; boa parte do tema da audiência pública foi falado naquele dia, mas faltou alguma coisa;

	faltaram maiores esclarecimentos.
Cidadão 15	Houve posicionamento dos vereadores; alguns presentes puderam falar; o debate não foi esgotado, mas o principal foi falado.

Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com o que foi alegado pelos cidadãos entrevistados, percebeu-se que na maioria das falas, mais de 60% (sessenta por cento), descreveram a dinâmica da deliberação como algo que necessita ser revisto e aprimorado. Como pode ser percebido, principalmente, nas falas dos cidadãos 07, 09 e 13.

Outrossim, notou-se que apenas o cidadão 02 descreveu que as deliberações e negociações foram satisfatórias sem apresentar qualquer crítica ou sugestão de aprimoramento da dinâmica deliberativa. Já os cidadãos 03, 06, 08 e 11 consideraram que foi satisfatória, mas descreveram algumas percepções para serem revistas para um melhor desempenho do processo de discussão.

Ademais algumas posturas dos atores (vereador mediador, mesa diretiva e demais vereadores) que compõem essas audiências públicas realizadas pela Câmara, puderam ser identificadas nas falas dos cidadãos 01, 04, 05, 06, 07, 09, 11, 12 e 13 alegando desinteresse de alguns vereadores sobre a temática, despreparo de alguns dos mediadores em conduzir a audiência ou a falta de objetividade, esclarecimentos da mesa diretiva, dentre outros.

Nesse sentido, é preciso ter-se em mente que

a política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de um processo público de formação da opinião e da vontade política, a qual preenche sua função social integradora graças à expectativa da qualidade racional de seus resultados. Para tanto, o nível discursivo das comunicações políticas observáveis pode ser tomado como medida para avaliar a eficácia da razão procedimentalizada. Por isso, o nível discursivo do debate público constitui a variável mais importante. Mas, como se mede a qualidade e o nível discursivo das formas de comunicação pública? Para o autor, a “influência da maioria” fornece aqui uma alternativa e constitui uma grandeza empírica (HABERMAS 1992 apud LUBENOW, 2010, p. 241).

Portanto, o excerto acima retrata que a dinâmica da deliberação perpassa por avaliar a eficácia da razão procedimentalizada. Ou seja, o raciocínio público deve estar dentro de um procedimento que promove o debate público, tendo em vista que a forma de avaliar essa eficácia se pauta em como esses procedimentos estão sendo executados e retornados à sociedade. Uma vez que a simples abertura para discussão não quer dizer que, necessariamente, ela esteja sendo de qualidade e que esteja promovendo a participação social.

No caso das AP's analisadas, percebeu-se que a maioria dos entrevistados reconhece a importância do diálogo que lhes são oportunizados nestas arenas, mas que muitas dessas discussões não têm resultado eficaz, por não atribuírem um retorno à população sobre o que foi solucionado em detrimento da indicação da decisão popular. Conforme se destaca dos núcleos de resposta abaixo:

(...) “as coisas ficaram vagas, sem solução”; e tem que ter outro momento para reavaliar se alguma coisa foi feita, após a decisão da audiência (Cidadão 01).

(...) tiveram muitas discussões, mas acho que falta uma resposta, falta um processo de investigação e divulgação disso (Cidadão 04).

os debates e discussões não chegaram a um consenso; os encaminhamentos não são resolvidos, e se são resolvidos é muito longe do prazo que foi determinado; as audiências são muito ‘blá-blá-blá’ (Cidadão 07).

(...) muita retórica e pouca decisão; conseguem cumprir a formalidade, mas a aplicabilidade já é outra coisa (Cidadão 08).

Então eu vejo que não resolve muitas coisas nessas audiências não (Cidadão 09).

(...) mas os encaminhamentos não são perceptíveis, gerando assim, um descrédito com relação às audiências públicas e, conseqüentemente, a pouca participação das pessoas (Cidadão 10).

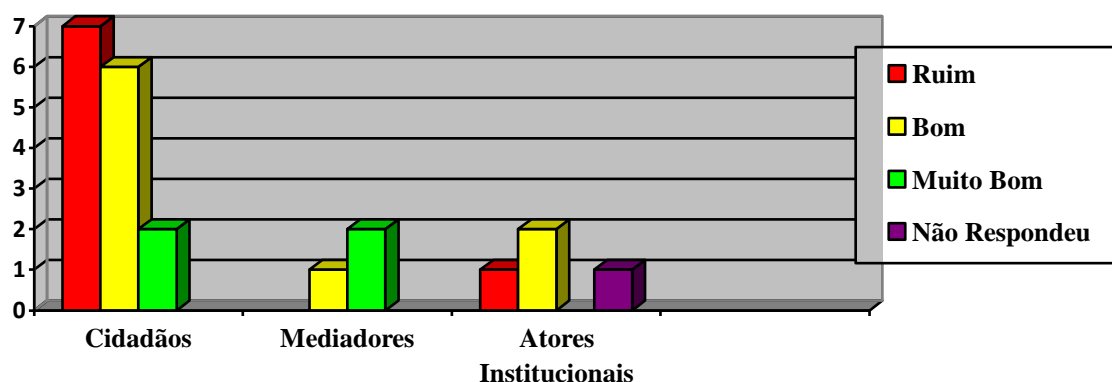
(...) na hora que fiz o encaminhamento, foi distorcida a minha fala (Cidadão 11).

Tudo foi mera formalidade; não foi dada a devida atenção ao que é levantado na audiência pública (...) pois o tempo da fala dado aos participantes é muito pouco; a mesa diretiva fica o tempo todo falando, e não houve debate/discussão. (Cidadão 13)

(...) mas faltou alguma coisa; faltaram maiores esclarecimentos (Cidadão 14).

Logo, após a análise das discussões e negociações, tornou-se necessário verificar a avaliação dessas audiências para o desenvolvimento de Viçosa-MG, na percepção de todos os entrevistados.

FIGURA 09 – Avaliação dos entrevistados sobre as AP's que participaram para o desenvolvimento de Viçosa.



Fonte: Dados da pesquisa.

Ressalta-se que tal avaliação consistiu na atribuição de nota dos entrevistados de 1 a 10 pontos. Sendo que aqueles que avaliaram em nota até 04 pontos consideraram que a(s) AP(s) em que participaram foi (foram) ruim (ruins); os que a avaliaram em 05 a 07 pontos, consideraram que a(s) AP(s) foi (foram) boa(s); e os que determinaram a sua atribuição de nota em 08 a 10 pontos, visualizaram que a(s) AP(s) foi (foram) muito boa (s) para o desenvolvimento de Viçosa-MG. Apenas um ator institucional não quis se manifestar nesta avaliação.

Dentre as avaliações, destaca-se que a maioria dos cidadãos considera as AP's analisadas como ruim (07 cidadãos), justificando principalmente que elas não acrescentaram em nada, porque não houve participação do público de forma que privilegiasse a discussão, e dentre outros motivos, como destacado no seguinte núcleo de resposta:

(...) Porque não teve participação social; a pauta da audiência foi incoerente com o tema dado; A discussão foi mais para o lado político-partidária; a audiência pública não foi de modo correto, pois não privilegiou a participação social – muita fala da mesa diretiva; políticos não sabem o que é uma audiência pública; vereadores não participam em massa das audiências públicas; são políticos e não atores de mudanças (Cidadão 06).

Igualmente, um dos atores institucionais avaliou as AP's em que participou com nota 02, considerada como ruim:

Por falta de cumprimento das demandas. (...) eles vão dar as diversas desculpas: falta de recursos, falta de organização...elas não têm tido resultado prático. Mas, veja bem, a audiência pública é necessária. Mesmo que ela esteja sendo levada dessa forma com falta de responsabilidade, no nosso modo de ver, elas têm que acontecer...porque é mais uma ferramenta que a comunidade tem para fazer suas denúncias e discutir seus problemas (Representante da AMEVIÇOSA).

Já os que consideram as AP's muito boas se justificaram por considerarem essas arenas como algo muito interessante, por permitir esclarecimentos e ser satisfatória a sua realização. No que se referem ao conceito bom, os entrevistados consideraram que é válido a realização dessas audiências, mas que é necessário aprimorar o procedimento, como se pode perceber no seguinte excerto:

(...) algumas audiências não tem os seus encaminhamentos cumpridos, porque eu já participei de algumas, como eu falei, com temas repetidos, em que você volta ali para discutir a mesma coisa e às vezes fazer o mesmo encaminhamento. Então, isso torna uma inefetividade do instrumento público e acaba gerando

esse descrédito e esse desânimo por parte da população (Representante da Defensoria Pública).

Portanto, diante de tudo que foi analisado, observou-se por meio das dimensões do desenho institucional das AP's realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG que a participação social ainda é medida emergente no contexto democrático local e que necessita de aprimoramentos para viabilizar a ambiência deliberativa nesses canais de controle social.

Assim sendo, nota-se, por meio das percepções apresentadas, que a população de Viçosa ainda possui uma carência cultural com base nas ações participativas que se materializam pela consciência cidadã. E que na prática os resultados não revelam que houve participação social considerável em comparação com o número populacional de Viçosa. Pode-se dizer que nas AP's analisadas ocorreu muito mais uma participação institucionalizada do que social. Contudo, isso não quer dizer que a participação social não ocorreu, mas que prevaleceu a participação institucionalizada.

Mas então, como responder a pergunta central desta dissertação: avanço democrático ou mera formalidade? Essa resposta é um tanto complexa e ficará para as considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao visualizar toda a trajetória que a pesquisa se propôs a percorrer, tem-se uma sensação que a caminhada não pode parar por aqui. Por isso, às vezes, questiona-se o título acima enquanto “considerações finais”, ou seja, acabou por aqui? As considerações vão ser finais? Acredita-se e espera-se que não! Há muito ainda a ser trabalhado nessas considerações, talvez o pesquisador fique mais à vontade em dizer que elas são provisórias, visto que a realidade está em constante transformação e que a democracia passa por aprimoramentos.

Assim, a riqueza de detalhes que o campo de pesquisa ofereceu e oferece vai muito além das entrelinhas desta dissertação. Mas, também é notório dizer que a proposta de se pesquisar uma realidade tão próxima do pesquisador trouxe algumas dificuldades, tal como a de sempre ter que buscar a neutralidade da ciência em tudo o que se vê e faz. Contudo tem-se em mente que isso é possível quando se compreende que a pesquisa pode contribuir para uma iminente mudança social do local analisado.

Nesse sentido a proposta desta dissertação não foi de realizar qualquer denúncia, muito menos alegar que tudo está ruim, que nada é correto ou que tudo está perfeito. É preciso dizer que desde o primeiro momento em que o estudo foi concebido, o desejo foi realmente de permitir uma mediação entre a Universidade Federal de Viçosa e a cidade em prol de que aquela contribua mais para o contexto democrático desta e de analisar o desenho institucional das audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG e suas implicações no processo de participação social, no intuito de identificar o que tem sido realizado e o que pode ser aprimorado.

Retomando o questionamento central que orientou esta pesquisa – as audiências públicas da referida Câmara Municipal constituem-se em avanço democrático ou mera formalidade da participação social? – percebeu-se, por meio das dimensões da variável desenho institucional e a análise das entrevistas, que há uma necessidade de redesenhar a dinâmica da

deliberação, pois a participação popular é ainda limitada quanto ao interesse pelo tema abordado nas AP's, a consciência cidadã dos participantes, o tempo quantitativo da fala dos cidadãos e dentre outros fatores destacados na análise. Visto que não é possível afirmar com os resultados da pesquisa que em Viçosa há participação social quando se leva em consideração o número de habitantes que a cidade possui (segundo o IBGE, por volta de 77 mil habitantes e mais de 20 mil flutuantes que estudam nas instituições de ensino da cidade), pois o que é possível afirmar é que há indícios de uma participação institucionalizada. Isso não quer dizer que não haja participação social, mas sim que prevalece a participação institucionalizada por meio dos representantes entrevistados (atores sociais) e pelas instituições participativas, em que os cidadãos são vinculados, evidenciadas no quadro 03 (caracterizações gerais do contexto participativo dos cidadãos entrevistados).

Outro elemento que chamou atenção é que existe uma percepção de descrédito quanto às audiências estudadas. Isso ocorre, pelo fato de não haver um retorno dos encaminhamentos realizados para que a população saiba o que foi acatado e resolvido pela gestão municipal. Ou seja, vê-se então, que a falta de transparência é, ainda, um obstáculo a ser superado no contexto local.

Com isso, é possível afirmar que a hipótese levantada nessa dissertação de que “o diagnóstico é que há dúvidas se os processos participativos estão de fato ampliando os processos democráticos” (FONSECA; et. al., 2013. p. 8), foi confirmada. Pois, foi possível perceber que esta dúvida persiste diante da análise das falas dos entrevistados.

Desse modo, diante de tudo que foi pesquisado, e respondendo a pergunta central desta dissertação, pode-se inferir que as AP's da Câmara Municipal de Viçosa constituem-se mera formalidade. Pois, os cidadãos comuns, na sua maioria, que estavam presentes nas audiências, não receberam ou não conseguiram visualizar, uma resposta prática do poder local às demandas, opiniões e encaminhamentos realizados em prol do

contexto social. Além de considerarem outros fatos limitadores da participação, conforme já citados alhures e destacado na análise.

Em vista disso, acredita-se que o processo democrático e participativo das AP's pode e deve ter ampla participação popular para que assim tenha-se um "governo do povo" e "para o povo", seja a nível municipal, como é o caso deste estudo, ou a nível estadual ou federal. Mas que nunca seja transfigurado em uma falsa participação social, apenas para um cumprimento burocrático, haja vista que a democracia brasileira exige aprimoramentos e não retrocessos.

Outrossim, ressalta-se que no decorrer da pesquisa outras inquietações foram evidenciadas, mas que no momento não poderiam ser incorporadas a este estudo, tais como identificar quais encaminhamentos já foram atendidos pela gestão municipal sendo estes produtos das audiências públicas? Tendo em vista que por mais que as audiências não vinculem o governante a decidir de forma igual, pelo menos elas indicam os anseios populares de um processo dialógico em prol do avanço democrático deliberativo, conforme ressaltado no modelo habermasiano que pressupõe a participação cidadã, dentre outras questões.

Portanto, não há um encerramento deste estudo, mas sim um começo. Porque não adiantaria terminar aquilo que agora começa a ser um indicativo para composição de uma proposta de mudança social. Assim sendo, não se pode esquecer que a razão comunicativa é fator fundamental nas AP's e que Habermas (2003) considera que a democracia deverá oportunizar que as condutas do sistema político não sejam meramente centrais, sem antes, envolver-se com outros sistemas de ação e comunicação.

Com isso, torna-se necessário compreender e refletir que é a partir do aporte teórico habermasiano que a esfera pública é considerada como o motor da democracia deliberativa. Então, para uma melhor elucidação, fazendo uma analogia com um veículo automotivo, a democracia deliberativa poderia ser considerada como um carro; e o motor que gera a energia para que este carro se movimente é a esfera pública.

Logo, ainda dentro desse raciocínio, os passageiros que se encontram no veículo podem ser determinados enquanto poder administrativo (governantes) e poder comunicativo (participação da sociedade) e que ao se interagirem na direção/condução desse carro gerariam a participação social.

Nesse sentido, a estrada ou percurso que é o canal onde o veículo tende a transitar é considerada para este trabalho como sendo as próprias audiências públicas; e que a partir do momento que o veículo ganhar velocidade tem-se o avanço democrático. Ao contrário, caso haja perda dessa velocidade, acarretará incidência de uma mera formalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES-MAZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. O Método nas Ciências Naturais e Sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira, 1998.

ALVES-MAZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, v. 36, n.129, p. 637-651, set./dez. 2006.

ANDRADE, A. M. A participação da sociedade civil no processo legislativo: a contribuição da comissão de legislação participativa da câmara dos deputados. (Monografia de Especialização). Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2003.

APPOLINÁRIO, F. Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo, Atlas, 2009.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In Revista Opinião Pública. Campinas, vol. 14, nº1, jun. 2008, p. 43-64.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. (L. A. Reto & A. Pinheiro, Trad.). São Paulo: Edições 70, 2011.

BENHABIB, S. Towards a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. In: BENHABIB, S. (Ed.). Democracy and Difference – Contesting the Boundaries of the Political. Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 67-94.

BOBBIO, N. O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BOHMAN, J. Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996.

BONAVIDES, P. Ciência política. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

BRAGA, I. Câmara derruba decreto de Dilma que regulamenta os conselhos populares. O GLOBO. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/brasil/camara-derruba-decreto-de-dilma-que-regulamenta-os-conselhos-populares-14390651>> Acesso em 21 nov. 2014.

BRASIL, Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/glossario>> Acesso em: 20 jun. 2014.

BRASIL, Decreto, n.º 8.243, de 23 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm> Acesso em: 21 jun. 2014.

BRASIL, Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm> Acesso em: 13 fev. 2015.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 13 fev. 2016.

BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm> Acesso em: 13 fev. 2016.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CHAMBERS, S. Deliberative Democracy Theory. *Annual Review of Political Science*, v. 6, p. 309, 2009.

CHIZZOTTI, A. Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 113-134.

COHEN, J. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Eds.). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press, 1997. p. 67-91.

CLEMENTE, A. J. Democracia Deliberativa e Esfera Pública: experiência das audiências públicas de Curitiba. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2011.

COOKE, M. Five Arguments for Deliberative Democracy. *Political Studies*, v. 48, p. 947-969, 2000.

CUNHA, E. S. M. Desenho institucional, participação e deliberações democráticas: conexões. In: CUNHA, E. S. M.; THEODORO, H. D. (Org.) . *Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2014, p. 15-39.

CUNHA, E. S. M.; THEODORO, H. D. (Org.) . *Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2014. v. 1. 352p .

DEMO, P. *Participação é uma conquista: noções da política social participativa*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

DENHARDT, R. B. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2011, p. 163-284.

DOIMO, A. M. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

DRYZEK, J. *Deliberative Democracy and Beyond – Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ECOS DA PERIFERIA. BLOG. Prefeitura de Viçosa é nota zero em transparência, aponta CGU. Pub. Nov. 2015. Disponível em: < <https://ecos-periferia.blogspot.com.br/2015/11/prefeitura-de-vicos-a-e-nota-zero-em.html> > Acesso em 23 nov. 2015.

ELIAS, Norbert. *Sobre o tempo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, n. 49, 2000, p. 47-68.

FARIA & RIBEIRO, U. C. Entre o Legal e o Real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas? In: AVRITZER, L. (org.) *A Participação Local no Brasil*, 2010.

FONSECA, Igor Ferraz, et. al. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público*. Brasília, n. 64 (1), jan./mar. 2013, p. 7-29.

FREIRE, P. *Extensão ou comunicação?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

FREIRE, P.; SHOR, I. *Medo e Ousadia: o cotidiano do professor*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FUNG, A. Receitas para esfera públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In COELHO, V. S. & NOBRE, M. *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo* (orgs.) – São Paulo: Ed.34, 2004, p. 173-209.

GIL. A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. G. (Org.). *Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. 4 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

GOHN, M. G. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. *Deliberative Democracy Beyond Process*. *The Journal of Political Philosophy*, v. 10, n. 2, p. 153-174, 2002.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. *Communication and the evolution of society*. Trad. Thomas J. Mc-Carthy. Boston: Beacon, 1979.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, J. *Droit ET Démocratie: entre faits ET normes*. Paris: Gallimard, 1997b.

HABERMAS, J. Entrevista a Mikael Carlehedem e René Gabriels: Uma Conversa Sobre Questões de Teoria Política. *Novos Estudos CEBRAP*, v.47, mar.1997c.

HABERMAS, J. *Faktizitat und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992.

HABERMAS, J. *O Discurso Filosófico da Modernidade: doze lições*, São Paulo: Martins Fontes, 1985.

LUBENOW, J. A. Esfera Pública e Democracia Deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. In *Revista Kriterion*, Belo Horizonte, nº121, Jun./2010, p.227-258.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MARANHÃO, T. de A.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, M. do C. (Org.). *Participação popular nas políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006, p. 109-119.

MARQUES, A. C. S. (Org. e Trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

MATOSO, F. Decreto sobre conselhos não diminuem outros poderes, diz ministro. Portal G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/06/decreto-sobre-conselhos-nao-diminui-outros-poderes-diz-ministro.html>> Acesso em 21 jun. 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Inquérito Civil*. São Paulo: Saraiva, 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MIRANDA, Charlei Gomes de Souza. A participação popular como instrumento de legitimidade do procedimento de licenciamento ambiental. Disponível em:

<http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13145&revista_caderno=5> Acesso em 25 fev. 2015.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Direito da Participação Política. Legislativa – Administrativa – Judicial, Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA, D. A. Pesquisa em Administração: Origens, usos e variantes do método fenomenológico. Revista de Administração e Inovação, v. 1, n. 1, 2004.

NÉRI, F. Renan critica decreto que adota consultas populares no governo. Portal G1. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/06/renan-critica-decreto-para-realizar-consultas-populares-no-governo.html> > Acesso em 21 jun. 2014.

NEVES, Oseias Carmo; SANTOS, Irenilda Ângela dos. A tecnificação das audiências públicas como espaço de precarização da participação social. In: III Congresso CONSAD de Gestão Pública - Brasília/DF, 2010.

OLSEN, J. P. Institutional Design in Democratic Contexts. The Journal of Political Philosophy. V.5, n.3, 1997, p. 203-229.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, A. P. P. de. Por uma Nova Gestão Pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PIRES, R.; VAZ, A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. Texto para discussão, 1707. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

REPENTE, Boletim. Editado pelo Instituto Pólis, nº24. Dez. 2005. Disponível em: < <http://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf> > Acesso em 13 fev. 2016.

ROBERTO, Rúbia Fonseca, et. al. Participação da Sociedade Civil na Gestão Pública Municipal. In: FERREIRA, Marco Aurélio Marques (Org.). Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social: limites, desafios e possibilidades. Viçosa, MG: UFV, 2014, p. 28-53.

SANTOS JÚNIOR, W. Democracia: o governo de muitos. São Paulo: Scipione, 1996.

SILVA, J. A. Curso de Direito Constitucional Positivo. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVEIRA, F. P. A Audiência Pública como um instrumento indutor do modelo de democracia deliberativo-procedimental de Jürgen Habermas. Dissertação (Mestrado em Direito). Santo Ângelo: Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – Campus de Santo Ângelo, 2010.

SOARES, Evanna. Audiência pública no processo administrativo. Jus Navegandi. Ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3145/a-audiencia-publica-no-processo-administrativo>> Acesso em: 23 fev. 2015.

SOUZA, H. de. Democracia e Cidadania. In: RODRIGUES, C. (Org.) Democracia: cinco princípios e um fim. São Paulo: Moderna, 1996, p. 66-75.

STEPHAN, I. I. C. Revisão do Plano Diretor de Viçosa. (Blog: Por amor às cidades). Pub. 23 fev. 2015. Disponível em: <<http://italostephanarquitecto.blogspot.com.br/#uds-search-results>> Acesso em 27 fev. 2015.

STEPHAN, I. I. C.; MARIA, A. C. S. Expansão Urbana sem Planejamento em Viçosa (MG). In: IV Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia, 2014, Barreiras - BA. Anais do IV Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia, 2014.

SZYMANSKI, H.; ALMEIDA, L. R.; PRANDINI, R. C. A. R. A Entrevista na pesquisa em educação: a prática reflexiva. Brasília: Liber Livro Editora, 2004.

TENÓRIO, F. G. (Re) Visitando o Conceito de Gestão Social. Desenvolvimento em questão, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

TENÓRIO, F. G.; ROZEMBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul./ago. 1997.

VIANA, N. O que são partidos políticos? Goiânia: Edições Germinal, 2003.

VIÇOSA NEWS. Definida comissão que fará revisão do plano diretor de Viçosa. Pub. 27 Nov. 2013. Disponível em: <<https://vicosanews.com/2013/11/27/definda-comissao-que-fara-revisao-do-plano-diretor-de-vicosa/>> Acesso em 27 fev. 2015.

VIÇOSA-MG, Prefeitura Municipal de. Decreto nº 4.726/2014. Disponível em: <<http://www.vicosa.mg.gov.br/arquivos/imprensa/prefeito-nomeia-comissao-para-revisar-plano-diretor>> Acesso em: 13 fev. 2016.

VIÇOSA-MG, Universidade Federal de. Síntese histórica. Disponível em: <<http://www.ufv.br/>> Acesso em 13 fev. 2016.

VIEIRA, Maria do Pilar, PEIXOTO, Maria do Rosário, e KHOURY, Yara Aun. A Pesquisa em História. São Paulo: Ática, 1995.

WEBER, Max. Os tipos de dominação. In: WEBER, Max. Economia e sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva (volume 1). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991, p. 139-198.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ANEXOS

ANEXO 01:**Câmara Municipal de Viçosa**

Praça Silviano Brandão, 05 • Centro • CEP 36570-000 • Viçosa/MG
Telefax: (31) 3899-7500 • www.vicosamg.br

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins que **ITAIR DE OLIVEIRA ARAÚJO** esteve presente como ouvinte na Audiência Pública no dia 12 de março do ano corrente, quando foram discutidos assuntos relacionados ao Fundo Municipal do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) do Município de Viçosa.

Viçosa, 16 de março de 2015.

Vereadora Marilange Santana Pinto Coelho Ferreira
Presidente

ANEXO 02:**Câmara Municipal de Viçosa**

Praça Silviano Brandão, 05 • Centro • CEP 36570-000 • Viçosa/MG
Telefax: (31) 3899-7500 • www.vicosamgleg.br

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins que **ITAIR DE OLIVEIRA ARAÚJO** esteve presente como ouvinte na Audiência Pública no dia 19 de março do ano corrente, realizada na UNIVIÇOSA, quando foram discutidos assuntos relacionados à Segurança Pública nas imediações da referida Instituição de Ensino.

Viçosa, 19 de março de 2015.

Vereadora Marilange Santana Pinto Coelho Ferreira
Presidente

ANEXO 03:**Câmara Municipal de Viçosa**

Praça Silviano Brandão, 05 • Centro • CEP 36570-000 • Viçosa/MG
Telefax: (31) 3899-7500 • www.vicosamg.leg.br

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins que **ITAIR DE OLIVEIRA ARAÚJO** esteve presente como ouvinte na Audiência Pública no dia 30 de março do ano corrente, quando foram discutidos assuntos relacionados à Lei nº 2.227/2012, que dispõe sobre a colocação de mesas, cadeiras, mercadorias e mobiliários em calçadas por bares, restaurantes e similares e para tratar também a respeito da Lei nº 2.287/2013, que dispõe sobre a realização de festas e outros eventos no Município de Viçosa.

Viçosa, 09 de abril de 2015.

Vereadora Marilange Santana Pinto Coelho Ferreira
Presidente

ANEXO 04:**DECLARAÇÃO**

Declaro para os devidos fins que **ITAIR DE OLIVEIRA ARAÚJO** esteve presente como ouvinte na Audiência Pública no dia 13 de abril do no corrente, onde foram discutidos assuntos relacionados à violência em Viçosa e Região, promovida pela Assembleia de Minas Gerais.

Viçosa, 13 de abril de 2015.



Deputado Sargento Rodrigues
Presidente

ANEXO 05:**Câmara Municipal de Viçosa**

Praça Silviano Brandão, 05 • Centro • CEP 36570-000 • Viçosa/MG
Telefax: (31) 3899-7500 • www.vicosa.mg.leg.br

DECLARAÇÃO

DECLARO que Itair de Oliveira Araújo, participou como ouvinte da audiência pública de Prestação de Contas do 1º Quadrimestre de 2015.

Viçosa, 03 de setembro de 2015.

**Vereador Marcos Nunes Coelho Júnior
Presidente da Comissão de Finanças e
Orçamento**

ANEXO 06:**Câmara Municipal de Viçosa**

Praça Silviano Brandão, 05 • Centro • CEP 36570-000 • Viçosa/MG
Telefax: (31) 3899-7500 • www.vicosamg.leg.br

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins que **ITAIR DE OLIVEIRA ARAÚJO** esteve presente como ouvinte na Audiência Pública no dia 21 de setembro do ano corrente, realizada na Câmara Municipal de Viçosa, para Prestação de Contas do 2º Quadrimestre de 2015.

Viçosa, 22 de setembro de 2015.

Vereadora Marilange Santana Pinto Coelho Ferreira
Presidente

ANEXO 07:

ROTEIRO 01:

Entrevista com roteiro semiestruturado. Adaptado de CLEMENTE, A. J. Democracia Deliberativa e Esfera Pública: experiência das audiências públicas de Curitiba. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2011.

Grupo 01: (Cidadãos comuns que participaram das audiências públicas).

➔ **Pergunta central:**

- ❖ **Como você considera ou avalia o processo de participação da população viçosense no ambiente das audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG?**

➔ **Perguntas complementares: (Pedir ao entrevistado maiores esclarecimentos)**

- 1) **Você participa desde quando das Audiências Públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa? Qual (is) audiência (s) pública (s) você já participou?**
- 2) **O que levou você estar nesta (s) audiência (s) pública (s)?**
- 3) **De acordo com seu entendimento, como ocorrem as negociações e discussões nas Audiências Públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa, na qual (nas quais) você participou?**
- 4) **Você considera que os debates ocorridos na(s) audiência(s) pública(s) que participou foram esgotados e explorados ao máximo visando alcançar acordos mútuos ou soluções em prol de uma decisão coletiva? Por quê?**
- 5) **Na audiência em que participou, houve explicação sobre termos técnicos, ou seja, você considera que qualquer pessoa entendeu os procedimentos e discussões que ocorreram na audiência? Ou você percebeu que não há um entendimento claro e suficiente da população sobre a temática abordada e a forma de participar?**
- 6) **Mesmo sendo a audiência pública aberta à população, você considera que a classe social e/ou a escolaridade interferem na participação? Por quê?**
- 7) **Você considera que pertence a classe social (baixa, média ou alta)? E qual o seu grau de escolaridade?**
- 8) **Em sua opinião, o mediador ou organizador ou presidente da audiência pública esclareceu dúvidas da população, utilizando uma linguagem de fácil compreensão sobre os assuntos a serem debatidos no plenário para que todos entendessem a temática e sentissem convidados/estimulados a participar?**
- 9) **O que você acha do espaço físico da audiência pública realizada pela**

Câmara Municipal? A disposição do público poderia ter sido diferente?

- 10) Como você compreende sua atuação na audiência pública realizada pela Câmara Municipal de Viçosa-MG?**
- 11) Você considera que os encaminhamentos feitos em audiência são atendidos pelos vereadores e o prefeito? Ou seja, você acredita que as sugestões da população são realmente acrescentadas na administração municipal? Há algum fato que você poderia citar como exemplo?**
- 12) De um modo geral, você considera que a participação do cidadão comum, ou das associações e comunidades de bairro, bem como dos demais outros atores sociais institucionais como as ONGs, Ministério Público, e Defensoria Pública são satisfatórios? Por quê?**
- 13) Você percebe alguma dificuldade da população em participar das audiências públicas na Câmara Municipal de Viçosa-MG? Se sim, qual? Se não, por quê?**
- 14) O que você acha do tempo de duração da audiência pública e a forma como ele é controlado/conduzido?**
- 15) Você discute com sua família, amigos e vizinhos os problemas da cidade? Se sim, cite exemplos.**
- 16) Você participa de alguma associação de bairro ou outra instituição participativa ou movimento social? Qual? Onde? Quando?**
- 17) A sua organização tem vínculo com algum partido político? Se sim, qual?**
- 18) Você ou a sua comunidade procuram saber os assuntos da audiência pública antes da sua realização? Se sim, como? E se há alguma discussão prévia em sua comunidade?**
- 19) Já houve melhorias que seu bairro conquistou por meio da participação em audiências públicas?**
- 20) O que você acha do procedimento da audiência pública realizada pela Câmara Municipal de Viçosa? O que poderia ser melhorado ou acrescentado? Por quê?**
- 21) Como você avalia a postura dos vereadores, mesa diretiva e mediador que compuseram a audiência pública que você participou?**
- 22) Você considera que a audiência pública que participou possibilitou uma maior transparência dos atos dos governantes em Viçosa? Se sim, como?**

Se não, por quê?

23) De 1 a 10 pontos, como você avalia a audiência pública que participou para o desenvolvimento de Viçosa? Por quê?

ANEXO 08:

ROTEIRO 02:

Entrevista com roteiro semiestruturado. Adaptado de CLEMENTE, A. J. Democracia Deliberativa e Esfera Pública: experiência das audiências públicas de Curitiba. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2011.

Grupo 02: (Mediadores, organizadores ou presidentes das AP's analisadas).

➔ **Pergunta central:**

- ❖ **Como você considera ou avalia o processo de participação da população viçosense no ambiente das audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa-MG?**

➔ **Perguntas complementares: (Pedir ao entrevistado maiores esclarecimentos)**

- 1) **Na qualidade de mediador ou organizador ou presidente da audiência pública realizada em ____/____/____ sobre a temática:**

_____,
como você compreende a sua atuação?

Essa audiência pública seguiu algum procedimento em edital ou lei que prevê sua realização? Qual (is)?

- 2) **De maneira geral, como ocorreram as deliberações/negociações nesta audiência pública?**
- 3) **Você considera que alguns assuntos abordados em audiência pública são de difícil compreensão pela população viçosense? Como por exemplo, as temáticas sobre orçamento público, prestação de contas, fundo monetário municipal e dentre outros assuntos que denotam o conhecimento mais técnico. Diante disso, você visualiza uma dificuldade das pessoas em participar? Por quê?**
- 4) **Você como mediador ou organizador ou presidente da audiência pública tenta sanar/remediar as dúvidas da população? Se sim, como você faz isso? Se não, por quê?**
- 5) **Você considera que o ambiente das audiências públicas na Câmara Municipal de Viçosa-MG favorece a participação popular? Por quê?**
- 6) **Percebe-se que em algumas audiências públicas o plenário estava bem vazio e em outras audiências públicas a sessão estava lotada, tendo inclusive pessoas que ficaram até em pé, porque não havia mais assentos no plenário. Como você justifica esse fato no que se refere ao interesse dos participantes?**
- 7) **A audiência pública foi divulgada? Se sim, Como? Se não, por quê? A**

divulgação foi satisfatória?

- 8) Como você descreve a atuação dos vereadores nas audiências públicas?**
- 9) E a atuação da mesa diretiva (autoridades convidadas a participar)?**
- 10) Você considera que os debates ocorridos na audiência pública que presidiu foram esgotados e explorados ao máximo visando alcançar acordos mútuos ou soluções em prol de uma decisão coletiva? Por quê?**
- 11) Mesmo sendo a audiência pública aberta à população, você considera que a classe social e/ou a escolaridade interferem na participação? Por quê?**
- 12) O que você acha do espaço físico da audiência pública realizada pela Câmara Municipal? A disposição do público poderia ter sido diferente?**
- 13) Você considera que os encaminhamentos feitos em audiência pública pela população são atendidos pelo poder legislativo e executivo do município? Cite alguns exemplos.**
- 14) De um modo geral, você considera que a participação do cidadão comum, ou das associações e comunidades de bairro, bem como dos demais outros atores sociais institucionais como as ONGs, Ministério Público, e Defensoria Pública são satisfatórios? Por quê?**
- 15) Você percebe alguma dificuldade da população em participar das audiências públicas na Câmara Municipal de Viçosa-MG? Se sim, qual? Se não, por quê?**
- 16) O que você acha do tempo de duração da audiência pública e a forma como ele é controlado?**
- 17) As Audiências Públicas são registradas e arquivadas? Como isso é feito?**
- 18) Há lista de presença do público que comparece nas audiências públicas?**
- 19) As intervenções no plenário feitas pela população são registradas de forma específica?**
- 20) O que você acha do procedimento da audiência pública realizada pela Câmara Municipal de Viçosa? O que poderia ser melhorado ou acrescentado? Por quê?**
- 21) De 1 a 10 pontos, como você avalia a audiência pública que presidiu para o desenvolvimento de Viçosa? Por quê?**

ANEXO 09:

ROTEIRO 03:

Entrevista com roteiro semiestruturado.
Grupo 03: (Atores Institucionais/ representantes).

➡ Pergunta central:

- ❖ Como você considera ou avalia o processo de participação social da população de Viçosa-MG como um todo? E nas audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal?

➡ Perguntas complementares: (Pedir ao entrevistado maiores esclarecimentos)

- 1) Na qualidade de ator social institucional, como você visualiza o seu papel para promover a participação social no cenário político, administrativo e social de Viçosa?
- 2) Você considera que as audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa para discutir temáticas sobre segurança pública, orçamento público, fundo monetário municipal, bem como demais outros assuntos de interesse social, sinalizam um avanço democrático na tentativa de serem um mecanismo de controle social? Ou você percebe também que essas audiências públicas, às vezes, se restringem a serem apenas uma formalidade exigida por lei? tendo em vista que o cidadão comum pode sentir-se excluído do processo participativo quando são discutidos assuntos muito técnicos e que não são esclarecidos para a população. Comente algo sobre isso.
- 3) Você tem algo a acrescentar (sua opinião) sobre as audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal de Viçosa?
- 4) Como representante do(a) _____, você considera que a participação social em Viçosa é satisfatória? Por quê?
- 5) A população é convidada/estimulada a participar? Por quê?
- 6) A Administração Pública Municipal tem priorizado essa participação? Como?
- 7) Quais fatores promovem ou restringem essa participação? Cite-o(s).
- 8) Os encaminhamentos realizados ao legislativo e ao executivo por parte de sua representação foram ou são atendidos satisfatoriamente? Há algum exemplo?