

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS – CCSH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL –
Modalidade a Distância**

**AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PROCESSO
LEGISLATIVO: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA
CÂMARA DE VEREADORES DE IJUÍ –RS**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Clarissa Piesanti

**Palmeira das Missões, RS, Brasil
2014**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o artigo científico de Especialização

**AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PROCESSO LEGISLATIVO: A
PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CÂMARA DE VEREADORES DE IJUÍ
-RS.**

elaborado por
Clarissa Piesanti

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública Municipal

COMISSÃO EXAMINADORA:

João Fernando Zamberlan, Dr.
(Presidente/Orientador)

Luis Felipe Dias Lopes, Dr. (UFSM)

Marcelo Trevisan, Dr. (UFSM)

Palmeira das Missões, 19 de julho de 2014.

RESUMO

Trabalho de Conclusão de Curso

Modalidade Artigo

Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal – Modalidade a Distância.

Universidade Federal de Santa Maria.

AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PROCESSO LEGISLATIVO: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CÂMARA DE VEREADORES DE IJUÍ – RS.

Autora: Clarissa Piesanti.

Orientador: João Fernando Zamberlan.

Palmeira das Missões, 19 de Julho de 2014.

Resumo: A Audiência Pública é a principal forma de participação da sociedade no processo legislativo, ou seja, na construção das Leis. As Audiências ocorrem na fase de instrução do processo legislativo, quando os projetos se encontram nas Comissões Temáticas do Poder Legislativo, estando previstas na Legislação como obrigatórias, sem as quais não há legitimidade do processo de criação da Lei e a própria legalidade fica comprometida. O objetivo deste estudo foi verificar o processo de participação popular na Câmara de Vereadores de Ijuí através das Audiências Públicas realizadas para projetos de Lei, que tramitaram no Legislativo Ijuicense em período determinado, averiguando a participação da sociedade e efetividade das Audiências Públicas. Trata-se de uma pesquisa documental, descritiva e exploratória, de natureza qualitativa, que utilizou o método de estudo de caso. Os dados foram coletados por meio de pesquisa junto ao acervo permanente da Câmara e seus sistemas de informação, bem como através de entrevista com os Vereadores do Parlamento. A análise dos dados evidenciou que a Câmara de Ijuí falhou em promover a efetiva participação da sociedade no processo legislativo, e demonstrou os fatores críticos que levaram a este resultado.

Palavras-chave: Audiência Pública, Processo Legislativo, Democracia Participativa, Cidadania, Participação Popular.

Abstract: The Public Hearing is the main form of social participation in the legislative process, it means on the construction of the Laws. Hearings take place during the investigation stage of the legislative process when projects are in the House Thematic Committee, foreseen in the legislation as mandatory, without those there is no legitimacy in the creation process of law and legality itself is compromised. The aim of this study was to investigate the process of popular participation in the Chamber of Council members of Ijuí through the Public Hearings held for Law projects, which were processed in the Ijuí Legislative in a given period, verifying social participation and effectiveness of Public Hearings. This is a documentary, descriptive and exploratory research under qualitative nature, which employed the case study method. Data was collected through surveying the permanent estate of the House and its information systems, as well as through interviews with the councilors of the parliament. The data analysis revealed that the Council of Ijuí failed to promote the effective participation of society in the legislative process, and demonstrated the critical factors that led to this result.

Keywords: Public Hearing, Legislative Procedure, Participatory Democracy, Citizenship, Popular Participation.

1. INTRODUÇÃO

A audiência pública é uma forma de participação direta da sociedade no processo legislativo, ou seja, na construção das Leis, estando prevista na legislação como obrigatória, sem a qual não há legitimidade do processo de criação da Lei e a própria legalidade do processo fica comprometida.

Esta forma de participação democrática tem sua origem no exercício direto do poder pelo povo, conforme previsto no art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal, e fazendo uma leitura sistemática do texto constitucional, encontram-se outros momentos em que, além do direito de manter-se informado, o cidadão tem o poder de manifestar-se sobre situações que afetam diretamente a sua vida e a coletividade em seu entorno.

Segundo Souza (2013, p.115):

Um dos pressupostos da democracia é a certeza de que o cidadão e a sociedade não serão surpreendidos com uma nova lei, sendo dever dos governos e dos parlamentos realizar um qualificado diálogo social sobre a lei, quando seu processo de criação acha-se em curso.

A obrigatoriedade de realização de audiência pública no processo legislativo ou mesmo antes dele para determinadas matérias, encontra o seu fundamento na Constituição Federal nos seguintes artigos: 5º, inciso XXXIII, que assegura o direito à informação; art. 58, §2º, inciso II, que garante a realização de audiências públicas nas Comissões do Congresso, aplicado por simetria aos estados e municípios.

E ainda, há aquelas Leis como, por exemplo, o plano diretor e leis orçamentárias, em que a obrigatoriedade de realização de audiência pública durante a tramitação na Casa Legislativa, está prevista expressamente na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto da Cidade.

A audiência pública é, portanto, um mecanismo importante da democracia, constituindo-se em oportunidade para que o povo se manifeste sobre tema determinado, em momento e local apropriados ao tratamento do tema, expandindo o leque de possibilidade de intervenção popular nas decisões sobre a coisa pública.

Diante dessa perspectiva, a participação popular nas audiências públicas, no processo legislativo na Câmara Municipal de Ijuí, durante os anos de 2011, 2012 e 2013 é o foco de análise deste estudo, o qual tem como objetivo geral investigar o processo de audiências públicas realizadas para projetos de lei, e como objetivos específicos: verificar a quantidade de cidadãos que participaram das audiências durante o período referido; identificar o percentual de realização de audiências públicas do total de projetos de lei aprovados; verificar

a efetividade das audiências públicas, identificando se a realização destas resultaram em um produto final, como sugestões da população que se transformaram em emenda aos projetos debatidos ou projetos alternativos; e identificar qual a percepção dos Vereadores do Parlamento Ijuicense sobre as audiências públicas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Princípio constitucional e instrumentos da participação popular

A Constituição Federal de 1988 é produto de uma intensa mobilização popular contra o regime militar, que culminou com o movimento das Diretas Já em 1984, garantindo dois anos depois a eleição de um Congresso Nacional com poderes constituintes, que elaborou a "Constituição Cidadã", expressão cunhada pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulisses Guimarães, ao promulga-la em outubro de 1988, onde se encontra positivado o princípio constitucional da participação popular.

Há várias previsões na CF de 1988, de participação do cidadão na administração pública como: art. 5º, inciso XIV, que trata dos direitos e garantias fundamentais, assegura a todos o acesso à informação; art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV, alínea a, garantem o direito de receber informações dos órgãos públicos e o direito de petição, materializando o princípio da publicidade; também do art. 5º, inciso LXXIII, garante o controle da conduta dos agentes públicos pelo cidadão através da ação popular; O art. 10 assegura a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão; O art. 14 assegura a ideia da soberania popular e o voto direto e secreto de igual valor para todos, prevendo ainda o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, instrumentos importantes da democracia participativa; no âmbito municipal, o art. 29, inciso XII, garante participação no planejamento municipal e o art. 31, § 3º, garante a ampla fiscalização das contas; Ao disciplinar os princípios que regem a administração pública o Art. 37, § 3º, possibilita ainda a criação de outras formas de participação do usuário na administração pública.

Há também a possibilidade da participação popular no processo legislativo, através de audiências públicas e reclamações contra atos das autoridades, nas comissões das casas legislativas, previstas no Art. 58, incisos II e IV, bem como a participação diretamente na produção de leis, através da iniciativa popular prevista no art. 61, § 2º; E ainda, possibilitando

a atuação do cidadão enquanto fiscalizador da conduta do administrador prevê o Art. 74, § 2º, a possibilidade de denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União, entre outras previsões. No entanto uma previsão constitucional é a condutora da participação popular para a condição de princípio constitucional. É o contido no parágrafo único do art. 1º: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição". Ao afirmar que o povo "exerce diretamente o poder nos termos da constituição", não está ela contrapondo o exercício representativo do poder com o exercício direto, mas sim, entregando ao povo a possibilidade de se tornar membro efetivo do controle social da administração pública, tal qual explicita Carrion (1997, p. 83-84), ao afirmar que:

Quando se fala em controle social da administração pública, procura-se sugerir a ideia de um controle ao mesmo tempo político e social. Não apenas um controle de legalidade, mas principalmente um controle de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade do ato administrativo.

Apesar de não utilizar o termo participação a Constituição fala em democracia representativa e democracia direta, portanto a participação popular é própria do Estado Democrático de Direito ali estabelecido, é decorrência natural deste modelo de Estado, que consagra ainda, implícita ou explicitamente outras previsões de participação popular em diversos setores da vida pública. Não bastasse isso, a previsão está inserida no Título I, Dos Princípios Fundamentais, não deixando nenhuma dúvida sobre a pretensão do constituinte originário.

A participação pode se dar diretamente, através da chamada democracia direta, com a utilização de instrumentos expressos no nosso ordenamento jurídico.

De acordo com o artigo 14 da Constituição Federal, as formas de manifestação da soberania popular são o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. O plebiscito e o referendo são mecanismos de democracia que, de forma direta o povo opina acerca de determinada matéria, e a iniciativa popular é o mecanismo que de forma indireta o poder é exercido através da Câmara dos Deputados (art. 14, III CF), Assembleia Legislativa (art. 27, § 4º CF) e Câmara dos Vereadores (art. 29, XIII CF).

O plebiscito consiste na possibilidade de o eleitorado decidir uma determinada questão de relevância para os destinos da sociedade, com efeito vinculante para as autoridades públicas atingidas.

O referendo importa na participação do povo, mediante voto, mas com o fim específico de confirmar, ou não, um ato governamental. Sua decisão tem eficácia vinculativa, não podendo ser desrespeitada pelo administrador.

Já a Iniciativa Popular é um procedimento que consiste no desencadeamento do processo ligiferante pelo povo, mediante proposição de determinado projeto de lei por certo número de eleitores. Sendo também, um ato vinculado para com o projeto apresentado.

Nesse contexto também a Audiência Pública, prevista no art. 58, inciso II da Constituição Federal, é um importante mecanismo de participação da coletividade na administração pública, a qual visa cumprir o princípio da legalidade e da transparência na conduta administrativa.

2.2 Conceito de audiência pública

A audiência pública configura-se como uma das principais formas de participação popular e de controle da Administração Pública, favorecendo a busca de decisões políticas legítimas e transparentes, por meio da troca de informações entre administrados e Poder Público.

Muito embora não haja um consenso em relação a uma definição de audiência pública na literatura sobre participação social, esta pode ser conceituada como a reunião ou assembleia convocada pelo Poder Público, por meio de ampla divulgação, em que toda a população é convidada a receber informações sobre projetos, planos e políticas urbanas e a discutir tais questões, com a possibilidade de expressar livremente sua opinião.

A audiência pública atua na legitimação das decisões: enseja a manifestação direta da comunidade quanto à melhor forma de se administrar a cidade, Estado ou País e, ao fazê-lo, funciona como forma de controle da ação dos governantes, favorecendo inquestionavelmente, a transparência do processo decisório.

Ademais, se, de um lado, a audiência pública permite que o cidadão obtenha informações e se manifeste sobre as ações da Administração, de outro lado, confere ao Poder Público tanto a possibilidade quanto o dever de avaliar a pertinência dessas ações diante das opiniões expressadas.

Identificou-se que as audiências públicas têm caráter consultivo e não deliberativo (SOARES, 2002; VASCONCELOS, 2002). Nas audiências públicas, os governos tem maior discricionariedade do que em outros fóruns participativos, tais como em conselhos deliberativos. Assim, além de gerar transparência sobre os atos governamentais, uma audiência pública visa também a colher opiniões e propostas da população. Cabe, entretanto, à administração acatar ou não as propostas. Além disso, as audiências públicas têm caráter

pontual, diferente de outras instituições participativas como os conselhos gestores, que são perenes, com atribuições permanentes relacionadas a uma área de política pública. A existência de um conselho não está vinculada a uma ação governamental específica, pois promove a articulação permanente entre Estado e sociedade civil, ao contrário das audiências públicas que são invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja ele a elaboração de um plano, a elaboração de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental, no caso desta pesquisa de Projetos de Lei, ou mesmo a correção de rumos nas políticas públicas.

Segundo Soares (2002), outra característica é o caráter presencial das audiências públicas, que não podem ser realizadas pela internet ou por intercâmbio documental. O caráter presencial da audiência pública está relacionado à possibilidade de manifestação oral dos participantes, não excluindo, entretanto, a possibilidade de manifestação por escrito.

Conforme Soares (2002), Barros e Ravena (2011) e Serafim (2007), o ideal é que se propicie o debate entre os atores interessados. Esse último ponto aproxima as audiências públicas de outros fóruns participativos, tais como os conselhos gestores, o orçamento participativo e as conferências de políticas. Ao mesmo tempo, essa característica distancia as audiências públicas de outras formas individualizadas de interface entre Estado e sociedade civil, tais como as consultas públicas e as ouvidorias.

Ressalta-se que, embora seja possível a participação de atores individuais, a audiência pública tem caráter coletivo e não pode excluir atores não organizados do processo participativo. Assim, uma audiência pública é aberta a todos os interessados. A possibilidade de manifestação de interesses e opiniões de cidadãos não organizados é uma diferença clara entre a audiência pública e espaços de participação com caráter formalmente representativo – como os conselhos e as conferências.

Da mesma forma, conforme Soares (2002), as audiências públicas possuem regras específicas para o seu funcionamento, como procedimentos formais e orientações metodológicas, tais como data e hora definidas, pauta, atas de reunião, determinação de gravação em vídeo e/ou de voz dos debates, bem como regras relacionadas à condução do debate, tais como a determinação de quais atores têm a palavra, quanto tempo de fala tem cada participante, se haverá réplicas, réplicas, entre outras.

Por fim, há regras que visam a orientar a sistematização da opinião dos atores e a incorporação de suas demandas na política ou na ação com a qual a Audiência Pública está relacionada. A partir do exposto se tem uma definição de audiência pública composta pelas seguintes características: Possui caráter consultivo, pontual, presencial e coletivo; pressupõe

manifestação oral dos participantes; implica debate entre os atores envolvidos; é aberta a todos os interessados; e contém regras específicas para o seu funcionamento.

2.3 As audiências públicas e o processo legislativo

A audiência pública é uma forma de participação direta da sociedade no processo legislativo, ou seja, na construção das Leis, estando prevista na legislação como obrigatória, sem a qual não há legitimidade e legalidade do processo de criação da Lei.

Por processo legislativo entende-se a sucessão ordenada de atos que se apresentam de forma determinada, através dos quais se objetiva a elaboração de leis, decretos legislativos ou resoluções. Nas lições de Souza (2013), o processo legislativo é o instrumento utilizado pela sociedade e pelo governo para a elaboração de leis que contenham normas de declaração de direitos e de regulação governamental.

O Processo Legislativo e suas fases estão previstos na Constituição Federal vigente e por simetria na Constituição Estadual, bem como na Lei Orgânica do Município de Ijuí, e segundo as legislações mencionadas os atos ordenados, ou fases do processo legislativo, são: iniciativa, discussão, votação, sanção ou veto. A primeira fase do processo legislativo é a iniciativa, que se caracteriza como sendo o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante a apresentação de um projeto. Iniciativa é a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo. Meirelles (1993, p. 484) ensina:

A iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. Iniciativa geral é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou Comissão da Câmara, ao Prefeito ou, ainda, à população; a iniciativa reservada ou privativa é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o Prefeito, seja a Câmara.

A segunda fase do processo legislativo é a discussão. É o ato de apreciação técnica e política da matéria legislativa. A fase técnica da discussão legislativa ocorre nas comissões, especialmente, na Comissão de Constituição e Justiça e na Comissão de Orçamento e Finanças. Politicamente, a discussão desenvolve-se no Plenário, na fase da ordem do dia que precede a votação. O conceito de discussão pode ser lido na doutrina de Meirelles (1993, p. 485) “A discussão é a fase propriamente pública da elaboração da lei, realizada em Plenário, onde todos os seus membros podem debater o projeto original e suas emendas na forma e nos prazos regimentais.”

Após o encerramento da discussão, havendo quórum legal, inicia-se a fase de votação, em que é manifestada a vontade do Plenário. A votação da matéria legislativa constitui ato

coletivo das Casas Legislativas. Silva (1994, p. 499) enfatiza que “é geralmente precedida de estudos e pareceres das Comissões Técnicas, permanentes ou especiais, e de debates em Plenário. É o ato de decisão que se toma por maioria de votos”. Terminada a fase de votação, o projeto será encaminhado à Comissão de Justiça e Redação para elaboração da redação final, em conformidade com o deliberado pelo Plenário. O projeto de lei, dada redação adequada, deverá ser remetido ao Chefe do Poder Executivo, para que o mesmo opte pela sanção ou pelo veto.

A quarta fase do processo legislativo é da sanção ou do veto. Sanção é a operação integradora da feitura da lei. A sanção do Prefeito transforma o projeto aprovado pelo Legislativo em Lei. A sanção representa a fusão de duas vontades fundamentais para a confirmação do estado democrático de direito, a do Poder Legislativo, sociedade, e a do Poder Executivo, governo. A sanção pode ser expressa ou tácita. Será expressa quando o Prefeito manifestar-se, concordando com o mérito do projeto, em prazo de igual ou inferior a 15 dias. Sancionado o projeto, ocorrerá a promulgação, que é a declaração solene da existência da lei, pelo Chefe do Executivo ou pelo Presidente da Câmara, no caso de sanção tácita ou de veto rejeitado. É mediante a publicação da lei que seu conteúdo adquire notoriedade, passando, assim, a ter eficácia.

Quando o Prefeito não veta o projeto de lei no prazo de quinze dias úteis, contado do recebimento do autógrafo legislativo, o projeto não caducará, mas será constituída lei, perfeita e acabada, porque é forma silente, tácita, de sanção. A Constituição permite que o Executivo recuse sanção ao projeto de lei já aprovado pelo Legislativo, impedindo dessa forma a sua transformação em lei. É o instituto do veto. O Chefe do Poder Executivo deverá expor as razões que o levaram a vetar a propositura, ou seja, deve motivar seu ato. O veto pode ser total ou parcial. O total obriga a um reexame por inteiro do projeto, enquanto que o parcial, apenas obriga ao reexame da parte vetada, sendo sancionado e promulgado o restante do projeto, que entrará em vigor após sua publicação, independentemente do pronunciamento do Legislativo sobre a parte recusada.

Com a sanção ou com o veto, encerrado estará o processo legislativo, e satisfeitos estarão seus ritos, restando apenas a publicação e promulgação da lei. Cada uma das fases tem seu procedimento próprio, sua tramitação. O que importa aos legisladores é respeitar esse mecanismo de formação normativa, para que a lei não seja corrompida em sua fase de formação.

As audiências públicas ocorrem na fase de discussão do processo legislativo, podendo ser convocadas pela Mesa Diretora ou por qualquer das Comissões Técnicas Permanentes, e

constituem-se na discussão social exigida para determinadas matérias que, por sua complexidade e repercussão, exigem a participação da sociedade no processo legislativo.

Para algumas matérias, ou seja, projetos de lei, a realização de audiência pública é exigida por lei, sob pena de inconstitucionalidade em caso de não realização, na fase de discussão do processo legislativo das mesmas, são elas:

- As matérias orçamentárias, como o Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e Lei Orçamentária Anual – LOA. A realização das audiências públicas para estes projetos são exigidas através das seguintes Leis: Lei de Responsabilidade Fiscal e suas alterações, Lei Federal nº 101/2000, que “*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*”, art. 48¹, inciso I; Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que “*Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*”, em seu artigo 44².

E também a audiência pública para estes projetos é exigida pelo Regimento Interno da Câmara de Ijuí, no Título VII, que trata do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento, em seu artigo 147³, § 3º;

- Matéria que instituir ou dispor sobre o Plano Diretor Participativo ou legislação urbanística. Audiência pública exigida pela Lei Federal nº 10.257/2001, em seu art. 40⁴, § 4º, inciso I;

1. Lei Federal nº 101/2000. Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

2. Lei Federal nº 10.257/2001. 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.

3. Art. 147. Recebidos os projetos, nos prazos determinados pela Lei Orgânica Municipal, será ele distribuído para a Comissão de Finanças e Orçamento, para parecer de admissibilidade, quanto aos aspectos regimentais, constitucionais e legais.

§ 3º Após a realização da primeira discussão na Sessão Plenária, o projeto ficará pelo prazo de quinze dias na Comissão de Finanças e Orçamento para recebimento de emendas e realização de audiência pública.

- Lei que instituir política de mobilidade urbana. Audiência pública exigida pela Lei 12.587/2012 que “*Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1o de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.*”, em seu art. 14⁵, inciso II, e art. 15⁶, inciso III;

Entretanto, conforme ensina André Leandro Barbi de Souza (2013), as audiências públicas devem ser realizadas não somente quando sua realização é determinada por Lei, mas em outros casos em que a matéria afeta a coletividade, o Poder Público deve fazer uso deste importante instrumento sob pena de inconstitucionalidade.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E ANÁLISE DOS DADOS

A presente pesquisa é classificada como documental, descritiva e exploratória, de abordagem qualitativa, baseada no método de estudo de caso. Inicialmente foi realizado um estudo sobre o tema, abordando autores e a legislação que tratam do assunto. Posteriormente, foi feita uma pesquisa documental, nos processos legislativos dos anos de 2011, 2012, e 2013, visando descobrir para quais projetos de Lei as audiências públicas foram realizadas, a frequência de participação da população nas mesmas, e os resultados destas audiências.

Dando continuidade ao estudo foi realizada uma entrevista com os quinze Vereadores que compõe o Parlamento Ijuicense, propondo-se a descobrir o porquê do sucesso ou fracasso das audiências públicas, o que poderia ser melhorado, e de que forma o legislador vê a participação da sociedade.

4. Lei Federal nº 10.257/2001. Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

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

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

5. Lei Federal 12.587/2012. Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nos 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

II - participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana.

6. Lei Federal 12.587/2012. Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

III - audiências e consultas públicas.

Para a análise dos dados foi utilizada uma abordagem qualitativa para verificar a frequência da participação da sociedade nas Audiências Públicas, comparando o número de participantes das Audiências Públicas com a população apta a votar no município de Ijuí, que segundo dados do cartório eleitoral do município é de 63.050 eleitores.

Da mesma forma, a abordagem qualitativa foi utilizada tanto para verificar qual o percentual do total de projetos de lei aprovados, dentro do intervalo de um ano, para os quais foi realizada audiência pública, quanto para a análise da efetividade destas audiências, ou seja, para verificar se as audiências resultaram em um produto final, como emendas. E por fim, as informações buscadas através da pesquisa documental e da entrevista com os Vereadores foram analisadas por meio de uma análise de discurso.

4. RESULTADO E DISCUSSÕES

4.1 Audiências públicas realizadas durante o ano de 2011

Durante o ano de 2011, foram aprovados na Câmara de Vereadores de Ijuí 173 Projetos de Lei, e foram realizadas 5 audiências públicas, para os seguintes Projetos de Lei:

- Audiência Pública referente ao Processo nº 587/2010, Projeto de Lei Complementar, que *“Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Ijuí, Consolida a Legislação Urbanística; Revoga Legislações que menciona, e dá outras providências.”*, sendo que este projeto de iniciativa do Poder Executivo foi protocolado e remetido à Comissão Especial de análise na Câmara em 27/12/2010, e aprovado em 02/05/2012. Conforme a Ata nº 08/2011, na data de 07/06/2011, às 14 horas, foi realizada audiência pública no plenário da Câmara. Participaram desta Audiência 35 pessoas, entre servidores, vereadores, imprensa, Presidentes de Associações de Bairros, representantes de imobiliárias, representantes da Unijuí, ACI, representantes do Ministério Público e sociedade em geral. Durante esta audiência foram sugeridas 2 emendas ao projeto, uma por parte do Ministério Público, e outra pela Associação das Empresas Imobiliárias de Ijuí. Posteriormente, as emendas foram analisadas pela Comissão Especial de análise deste projeto, e acatadas em sua totalidade;

- Audiência Pública referente ao Processo nº 25/2011, Projeto de Lei, que *“Institui o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade - Planmob - do município de Ijuí, e dá outras providências”*, sendo que este projeto de iniciativa do Poder Executivo foi protocolado e remetido as Comissões Técnicas Permanentes na Câmara em 03/03/2011, e aprovado em

18/07/2011. Conforme a Ata nº 10/2011, foi realizada audiência pública para este projeto na data de 14/07/2011, às 14 horas, no plenário da Câmara, tendo participado 24 pessoas, entre servidores, Vereadores, Associações de Bairros, Associação das Empresas Imobiliárias de Ijuí, Secretaria de Planejamento do Executivo, representantes da Medianeira Transportes, ACI, representantes da estação rodoviária e sociedade em geral. Não foram apresentadas sugestões ou emendas ao projeto durante a Audiência;

- Audiência Pública referente ao Processo nº 26/2011, Projeto de Lei, que *“Institui o Departamento Municipal de Águas e Saneamento de Ijuí - Demasi, como entidade autárquica de direito público, da administração indireta e dá outras providências”*, sendo que este projeto de iniciativa do Poder Executivo foi protocolado e remetido as Comissões Técnicas Permanentes em 03/03/2011, e aprovado em 28/11/2011. Conforme a Ata nº 11/2011, foi realizada audiência pública para este projeto na data de 15/07/2011, às 19 horas, no plenário da Câmara, tendo participado 30 pessoas, entre servidores, Vereadores, Associações de Bairros, representantes da Corsan, representantes do CREA Ijuí, Agenda 21, Secretaria de Planejamento do Executivo, Unijuí, Sindiagua do RS, Sindicato dos Comerciantes e sociedade em geral. Não foram apresentadas sugestões ou emendas ao projeto durante a Audiência;

- Audiência Pública referente ao Processo nº 479/2011, Projeto de Lei, que *“Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2012, e dá outras providências”*, sendo que este projeto de iniciativa do Poder Executivo, foi protocolado e remetido a Comissão de Finanças e Orçamento em 03/10/2011, e aprovado em 17/11/2011. Conforme a Ata nº 019/2011, foi realizada audiência pública para este projeto na data de 26/10/2011, às 14 horas, no plenário da Câmara, tendo participado 22 pessoas, entre servidores, Vereadores, representantes do Sindicato Servidores Públicos Municipais, Associações de Bairros, Sindilojas, ACI, representantes dos Conselhos Tutelares e sociedade em geral. Não foram apresentadas sugestões ou emendas ao projeto durante a Audiência;

- Audiência Pública referente ao Processo nº 049/2011, Projeto de Lei, que *“Institui o Plano Diretor de Arborização Urbana do Município de Ijuí, e dá outras providências”*, sendo que este projeto de iniciativa do Poder Executivo foi protocolado e remetido a Comissão de Finanças e Orçamento em 14/03/2011, e aprovado em 11/07/2011. Conforme a Ata nº 09/2011, foi realizada audiência pública para este projeto na data de 10/06/2011, às 14 horas, no Plenário da Câmara. Participaram desta audiência 35 pessoas, entre servidores, vereadores, imprensa, Presidentes de Associações de Bairros, representantes de imobiliárias, representantes da Unijuí, ACI, representantes do Ministério Público e sociedade em geral. Não houve emendas ou sugestões a este projeto de lei.

4.2 Audiências públicas realizadas durante o ano de 2012

Durante o ano de 2012, foram aprovados na Câmara de Vereadores de Ijuí 156 Projetos de Lei, e foram realizadas 3 audiências públicas, para os seguintes Projetos de Lei:

- Audiência Pública referente ao Processo nº 650/2011, Projeto de Lei que *“Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Ijuí, para o exercício financeiro de 2012.”*, sendo que este projeto de iniciativa do Poder Executivo foi protocolado e remetido à Comissão de Finanças e Orçamento na Câmara em 26/12/2011, e aprovado em 09/01/2012. Conforme a Ata nº 01/2012, foi realizada audiência pública para este projeto na data de 07/01/2012, às 16 horas, no plenário da Câmara. Participaram desta audiência 27 pessoas, entre servidores, vereadores, Secretaria de Planejamento do Executivo, imprensa, Presidentes de Associações de Bairros, representantes da Unijuí, ACI, Sindilojas, Sindicato dos Comerciários, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Associação dos Aposentados e sociedade em geral. Não houve emendas ou sugestões a este projeto de lei;

- Audiência Pública referente ao Processo nº 355/2012, Projeto de Lei que *“Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências.”*, sendo que este projeto de iniciativa do Poder Executivo foi protocolado e remetido à Comissão de Finanças e Orçamento na Câmara em 01/10/2012, e aprovado em 19/11/2012. Conforme a Ata nº 34/2012, foi realizada audiência pública para este projeto na data de 25/10/2012, às 19h30min, no plenário da Câmara. Participaram desta Audiência 51 pessoas, entre servidores, vereadores, Secretaria de Planejamento do Executivo, imprensa, Presidentes de Associações de Bairros, representantes da Unijuí, ACI, Sindilojas, Sindicato dos Comerciários, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Associação dos Aposentados, Associação Ijuicense de Proteção ao Ambiente Natural e sociedade em geral. Durante esta Audiência moradores solicitaram que fosse alocado recurso na LDO para o calçamento da Rua Tenente Gutemberg do Prado e fizeram a entrega de abaixo assinado. Posteriormente, a Comissão de Finanças e Orçamento analisou a proposta e decidiu acatar a sugestão da comunidade através de emenda, conforme consta no Parecer desta Comissão nº 139/2012;

- Audiência Pública referente ao Processo nº 412/2012, Projeto de Lei que *“Disciplina a criação, propriedade, posse, guarda, uso e transporte de animais caninos e felinos, bem como estabelece as diretrizes do Programa de Controle Reprodutivo de caninos e felinos no município de Ijuí e cria a Coordenadoria de Proteção Animal”*, sendo que este projeto de

iniciativa do Poder Executivo foi protocolado e remetido às Comissões Técnicas Permanentes da Câmara em 20/08/2012, e aprovado em 18/03/2013. Conforme a Ata nº 35/2012, foi realizada audiência pública para este projeto na data de 26/10/2012, às 19h, no plenário da Câmara. Participaram desta audiência 19 pessoas, entre servidores, vereadores, representantes da Associação Protetores da Vida, Associação Ijuicense de Proteção ao Ambiente Natural, Associação Amigos dos Animais, Agenda 21, e sociedade em geral. Durante esta audiência não foram apresentadas emendas, no entanto, o projeto foi modificado pelo Poder Executivo em virtude de um estudo realizado por uma Comissão de cidadãos e Associações de defesa dos animais, os quais apresentaram à Câmara a minuta de um projeto alternativo, que foi remetido ao Poder Executivo, sendo que este posteriormente acatou estas sugestões modificando o projeto.

4.3 Audiências públicas realizadas durante o ano de 2013

Durante o ano de 2013, foram aprovados na Câmara de Vereadores de Ijuí 153 Projetos de Lei, e foram realizadas 4 Audiências Públicas, para os seguintes Projetos de Lei:

- Audiência Pública referente ao Processo nº 485/2013, Projeto de Lei que “*Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Quadriênio 2014-2017, e dá outras providências*”, sendo que este projeto de iniciativa do Poder Executivo foi protocolado e remetido à Comissão de Finanças e Orçamento na Câmara em 05/08/2013, e aprovado em 02/09/2013. Conforme a Ata nº 39/2013, foi realizada audiência pública para este projeto na data de 21/08/2013, às 14 horas, no Plenário da Câmara. Participaram desta audiência 35 pessoas, entre servidores, vereadores, Secretaria de Planejamento do Executivo, imprensa, Presidentes de Associações de Bairros, representantes da Unijuí, ACI, Sindilojas, Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, Sindicato dos Comerciantes, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, e sociedade em geral. Durante esta audiência o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais entregou sugestão de emenda ao Plano Plurianual no sentido de que fosse garantido 5% de ganho real ao ano para a categoria. Posteriormente, a Comissão de Finanças e Orçamento analisou a proposta do Sindicato dos Servidores Públicos, no entanto, a emenda sugerida durante a Audiência Pública não foi acatada conforme consta no Parecer desta Comissão nº 101/2013, devido ao fato de comprometer os limites da despesa com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal;

- Audiência Pública referente ao Processo nº 642/2013, Projeto de Lei que “*Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014 e dá outras providências*”, sendo que este projeto de iniciativa do Poder Executivo foi protocolado e remetido à Comissão de Finanças e Orçamento na Câmara em 30/09/2013, e aprovado em 25/10/2013. Conforme a Ata nº 46/2013, foi realizada audiência pública para este projeto na data de 23/10/2013, às 14 horas, no plenário da Câmara. Participaram desta audiência 37 pessoas, entre servidores, vereadores, Secretaria de Planejamento do Executivo, imprensa, Presidentes de Associações de Bairros, representantes da Unijuí, ACI, Sindilojas, Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, Sindicato dos Comerciantes, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, e sociedade em geral. Durante esta Audiência nenhum dos presentes apresentou sugestões ou emendas ao projeto;

- Audiência Pública referente ao Processo nº 715/2013, Anteprojeto de Lei que “*Dispõe sobre a redução da carga horária da categoria de Assistente Social e dá outras providências*”, sendo que este projeto de iniciativa da Vereadora Helena Stumm Marder foi protocolado e remetido às Comissões Técnicas Permanentes da Câmara em 21/10/2013, e arquivado em 31.12.2013. Conforme a Ata nº 52/2013, foi realizada audiência pública para este projeto na data de 11/12/2013, às 14 horas, no plenário da Câmara. Participaram desta audiência 16 pessoas, entre servidores, vereadores, e Assistentes Sociais do Município, e nenhum dos presentes apresentou sugestões ou emendas ao projeto;

- Audiência Pública referente ao Processo nº 807/2013, Projeto de Lei que “*Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Ijuí para o exercício financeiro de 2014*”, sendo que este projeto de iniciativa do Poder Executivo foi protocolado e remetido à Comissão de Finanças e Orçamento na Câmara em 01/12/2013, e aprovado em 23/12/2013. Conforme a Ata nº 54/2013, foi realizada audiência pública para este projeto na data de 17/12/2013, às 14 horas, no plenário da Câmara. Participaram desta audiência 27 pessoas, entre servidores, vereadores, Secretaria de Planejamento do Executivo, imprensa, Presidentes de Associações de Bairros, representantes da Unijuí, ACI, Sindilojas, Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, Sindicato dos Comerciantes, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, e sociedade em geral. Durante esta Audiência Pública o Comdica – Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e a Aipan – Associação Ijuicense de Proteção ao Ambiente Natural protocolaram sugestões de emendas para destinação de recursos aos mesmos. Posteriormente, a Comissão de Finanças e Orçamento analisou as emendas sugeridas pelo Comdica e a Aipan, no entanto não pôde acatá-las por estarem em desacordo com o

Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme consta no Parecer desta Comissão nº 165/2013.

Através deste levantamento, foram apurados os seguintes dados: Durante o ano de 2011, foram aprovados 173 projetos de Lei, e para apenas 5 destes foram realizadas as Audiências Públicas, obtém-se assim um percentual de 2,89% de realização de Audiências Públicas no ano de 2011. Durante o ano de 2012 foram aprovados 156 projetos de Lei, e para apenas 3 deles foram realizadas Audiências Públicas, obtém-se portanto um percentual de 1,92% de realização de Audiências Públicas no ano de 2012. Durante 2013 foram aprovados 153 projetos de Lei, sendo realizadas Audiências Públicas para 4 deles, num percentual de realização de 2,61%.

Quanto aos participantes das Audiências Públicas apurou-se, em ordem cronológica de realização destas, que em 2011 nas 5 audiências, participaram 35, 24, 30, 22 e 35 cidadãos em cada uma, respectivamente. Em 2012, nas 3 Audiências realizadas participaram 27, 51 e 19 pessoas, respectivamente. E em 2013 participaram 35, 37, 16 e 27 pessoas, nas 4 Audiências realizadas. Portanto, a Audiência em que houve maior número de participantes, estiveram presentes 51 pessoas e a de menor número 16 pessoas.

Analisando os dados acima percebe-se que as Audiências são realizadas para poucos Projetos de Lei, os percentuais de realização frente ao total de Projetos de Lei aprovados são baixíssimos, e as Audiências são realizadas em sua maioria para aqueles projetos em que a Legislação, seja o Estatuto da Cidade, Lei de Responsabilidade Fiscal ou o Regimento Interno da Câmara, expressamente assim exigem, e não porque o legislativo opta por ouvir a sociedade mesmo em projetos em que a legislação não exige expressamente, mas que afetam a comunidade de uma forma ou de outra.

Da mesma forma, apurou-se para o período analisado, 2011-2013, que a participação popular nas Audiências Públicas é muito pequena, quase inexpressiva, quando se compara as quantidades de participantes com o número de eleitores aptos a votar do município de Ijuí, que é de 63.050 pessoas, segundo dados do cartório eleitoral do município. Calculando o percentual de participação temos, aproximadamente, apenas 0,05% da população apta a votar no município de Ijuí participando de Audiências Públicas. Isso sem contar que conforme foi verificado pelo levantamento, muitos participantes são servidores do Legislativo e Executivo.

No entanto, pode-se verificar também que a realização das audiências públicas enriquece o processo legislativo, pois ao ouvir a sociedade o legislador tem a oportunidade de modificar através de emendas parlamentares os projetos em debate, percebe-se que apesar das poucas audiências públicas realizadas e da pequena participação da sociedade, naquelas em

que a população fez sugestões estas foram aceitas e se transformaram em emendas parlamentares. Demonstrando isso em números verifica-se que em 2011 das cinco Audiências realizadas em apenas uma os participantes apresentaram sugestões, sendo que as sugestões foram acatadas pelos Vereadores e transformadas em emendas (Processo nº 587/2010). Em 2012 das três audiências realizadas os participantes apresentaram sugestões em duas delas, sendo que estas se transformaram em emendas (Processo nº 355/2012 e 412/2012), com destaque para o processo nº 412/2012, onde o projeto foi modificado pelo Poder Executivo em virtude de um estudo apresentado por uma comissão de cidadãos e associações de defesa dos animais, que apresentaram à Câmara a minuta de um projeto alternativo. Em 2013 das quatro audiências públicas realizadas, em duas delas os participantes apresentaram sugestões aos projetos, as quais não se transformaram em emendas unicamente por estarem em desacordo com a legislação orçamentária do município e por comprometerem metas fiscais, conforme demonstrado no Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento dos respectivos projetos.

4.4 Entrevista com os vereadores do parlamento Ijuicense

Dando continuidade ao estudo foi realizada uma entrevista com respostas abertas com os quinze Vereadores que compõe o parlamento Ijuicense, propondo-se a descobrir o porquê do sucesso ou fracasso das audiências públicas, o que poderia ser melhorado, e de que forma o legislador vê a participação da sociedade.

Os questionamentos foram divididos em duas categorias de análise, sendo elas a Importância e Participação nas audiências públicas e a Efetividade destas audiências, e as respostas mais frequentes identificadas como evidências, conforme os quadros 1 e 2:

Categoria de Análise: Importância e Participação nas Audiências Públicas	Evidências
Para você a audiência pública é importante no processo legislativo?	R1: Sim, é uma prática que aproxima a população e confere legitimidade. R2: Sim, inclusive acredito que deveríamos promover mais audiências aqui na Câmara. R3: Depende do projeto que esta sendo debatido, caso o projeto não seja de impacto para a sociedade acredito ser desnecessário.

(continua)

(conclusão)

Categoria de Análise: Importância e Participação nas Audiências Públicas	Evidências
Você acredita que a participação da população acontece de forma efetiva? Justifique sua resposta.	R1: Não. Nas Audiências da Câmara vemos sempre as mesmas pessoas, muitas das quais com interesses políticos. R2: Não, a participação é muito pequena e muitas vezes a população não entende os projetos e nem sua tramitação. R3: A população não comparece, somente algumas poucas pessoas. R4: Não, porque a população não vem nas audiências.
A divulgação das Audiências Públicas é feita de forma adequada? A informação chega à população?	R1: Sim, mas acredito que a divulgação se perde no meio de tantas outras informações. R2: Acredito que poderiam ser melhor divulgadas, as redes sociais, por exemplo, não são usadas. R3: Sim, sai nos principais jornais, além de ser enviado convite às entidades, associações e sindicatos.
Durante estudo realizado verificou-se que a participação da população é muito baixa. Para você o que pode ser melhorado para aumentar a participação da sociedade?	R1: As audiências deveriam ter um regulamento, e aqui na Câmara não temos, muitas vezes elas são mal conduzidas e o público fica com a sensação que não houve definição alguma, se o cidadão se frustra uma vez, não volta mais. R2: A população ainda está aprendendo a participar, a participação não faz parte da cultura do nosso povo, mas acredito de deveríamos nos mobilizar mais, chamar as pessoas. R3: Acho que uma divulgação mais ampla e horários mais flexíveis, a sociedade não pode participar quando realizamos audiência pública às 14 horas da tarde, o que frequentemente ocorre. R4: Acho que a questão da participação é cultural, nosso povo não tem essa cultura e isso leva anos para ser modificado.
Para você a classe política vê na Audiência Pública uma oportunidade para conhecer demandas reprimidas e/ou legitimar seus atos ou ainda teme a participação da sociedade?	R1: Teme a participação, pois sabe que nem todas as demandas podem ser atendidas. R2: Depende se você é governo ou oposição, quando se é oposição é fácil receber as críticas e cobrar de quem é governo. R3: Teme, porque muitas vezes as pessoas não entendem como funciona a administração pública e cobram sem conhecer as dificuldades e a burocracia.

Quadro 1 Importância e Participação nas audiências públicas.

Fonte: Elaborado pela Autora.

Nesta primeira etapa dos questionamentos que tratam da importância e participação ficou claro que sim, para os Vereadores a realização de audiências públicas é importante, no entanto, ela não acontece de forma efetiva, pois de forma unânime os Vereadores apontaram que a frequência da participação da sociedade é muito pequena, o que pôde ser comprovado através da pesquisa documental evidenciada anteriormente.

Importante ressaltar que quanto à divulgação muitos Vereadores apontaram a não utilização das redes sociais para a divulgação de audiências, e o fato de que a informação da realização se perde no meio de tantas outras. A questão do horário de realização também foi amplamente apontado, e realmente é importante ser observado que a audiência seja realizada em dia, hora e local que permitam o acesso do maior número possível de interessados.

Outro fator que chamou a atenção é que em geral os Vereadores não estão preparados para as audiências públicas, no sentido de que temem a participação da sociedade, e julgam que pelo cidadão não conhecer a máquina pública é difícil dialogar. Entretanto, acredito que o papel de informar o cidadão também cabe ao político, e o espaço de debate das audiências públicas é um dos momentos ideais para isso. Fica evidente que a população de Ijuí ainda não tem a cultura da participação, mas quanto mais espaços de diálogo, como é o caso das audiências, forem promovidos melhor.

Da mesma forma ficou claro que alguns parlamentares consideram a audiência pública como mero cumprimento de uma exigência legal.

E ainda, foi apurado que a Câmara de Ijuí não possui um regulamento para o funcionamento das audiências públicas e conforme Soares (2002) e Mattos (2004), as audiências públicas devem possuir regras específicas para o seu funcionamento.

Categoria de Análise: Efetividade das Audiências Públicas	Evidências
A Câmara realiza de forma adequada as audiências públicas? Justifique sua resposta.	R1: Sim, os projetos são sempre bem explicados para a população. R2: Não, principalmente em relação ao horário, as audiências deveriam ser realizadas após as 18 horas, pois assim as pessoas podem participar. R3: Sim, a realização é bastante organizada, no entanto ela pode ser melhorada, uma melhora significativa que houve que pode parecer uma coisa pequena, é que agora estão sendo distribuídas cópias dos projetos aos presentes.
A linguagem utilizada nas audiências públicas é de fácil compreensão para os munícipes?	R1: Não, as pessoas não entendem principalmente quando se trata do orçamento público, a linguagem é de Contadores para Contadores. R2: Depende do projeto, mas geralmente não.
Os vereadores do Parlamento Ijuicense estão preparados para a realização de audiências públicas? Ou seja, tem domínio e conhecimento prévio dos projetos ou assuntos a serem debatidos?	R1: Não, na maioria das vezes as Audiências são realizadas com o apoio técnico dos servidores do Poder Executivo e Legislativo. R2: Sim, conhecemos os projetos, mas em assuntos técnicos necessitamos de apoio. R3: Sim, estamos preparados, o que acontece é que tem Parlamentares que conduzem de forma mais adequada as Audiências, mas todos conhecem os projetos.

(continua)

(conclusão)

Categoria de Análise: Efetividade das Audiências Públicas	Evidências
Os resultados das Audiências Públicas são divulgados?	R1: Não, e esse é um dos pontos que precisa ser melhorado, a divulgação feita pela Assessoria de Imprensa foca mais no acontecimento do que nos resultados.
Qual o lado negativo das Audiências Públicas?	R1: Não tem um lado negativo. R2: O lado negativo é quando a participação nas Audiências não é qualificada, não é fácil debater quando a população não conhece minimamente do assunto. R3: O lado negativo é que o cidadão não sabe participar, pois um não respeita o espaço de pronunciamento do outro, e interrompem, falam alto quando não é sua vez, e assim fica difícil debater.

Quadro 2 Efetividade das audiências públicas.

Fonte: Elaborado pela Autora.

Nesta segunda etapa as respostas aos questionamentos foram analisadas sob a ótica da efetividade nas audiências públicas. Conforme a maioria dos Vereadores a linguagem utilizada nas Audiências não é acessível à população, o que por vezes pode fazer com que o interessado tenha dificuldades em articular uma ideia frente ao cenário apresentado, pois ele não o compreende.

Outro fator que dificulta o entendimento por parte da população e que também foi apontado pelos Vereadores é que muitas vezes realiza-se apenas uma audiência para cada projeto de Lei e o cidadão comum não tem condições de manifestar sua opinião, pois ele não teve tempo sequer para digerir e compreender o assunto.

Os próprios Vereadores necessitam do apoio técnico de servidores para apresentar os projetos à população, isso significa que o cidadão comum também terá dificuldade para compreender os projetos, necessitando de tempo e de mais audiências para manifestar sua opinião, críticas e sugestões.

Sendo assim, acredita-se que se o cidadão não consegue manifestar sua opinião ele efetivamente não participou. A audiência pública não pode se resumir a uma mera apresentação ao público, que passivamente a assiste. Evidente dizer que a população participou de uma audiência pelo simples fato de ter comparecido não significa que de fato ocorreu a participação popular.

No entanto, foi apontado pelos Vereadores que a população quando se manifesta não respeita os espaços de pronunciamento uns dos outros, o que dificulta o entendimento e o

próprio andamento dos trabalhos da audiência, ou seja, a população não consegue debater de forma adequada.

E ainda, levantou-se que os resultados das Audiências não são divulgados pela Câmara, incidindo assim em falta de transparência do procedimento. Certamente este é um fator que desqualifica as audiências públicas, pois se os seus resultados não são divulgados pode-se inferir que a audiência não alcançou o seu propósito.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo permitiu verificar as várias previsões de participação do cidadão na administração pública, evidenciando que a participação popular enquanto princípio constitucional é direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e ao afirmar que o povo exerce diretamente o poder, entrega a este a possibilidade de se tornar membro efetivo do controle social da administração pública.

A audiência pública é uma destas previsões, constituindo-se num processo de participação aberto à população, para que esta possa ser consultada sobre assunto de seu interesse e constitui-se em instrumento de legitimação das decisões, através de um processo democrático real, onde constantemente a comunidade se manifesta sobre a melhor forma de ser administrada e controla a ação dos governantes.

Este estudo investigou as audiências públicas realizadas para Projetos de Lei no processo legislativo da Câmara de Vereadores de Ijuí durante os anos 2011, 2012 e 2013. No decorrer deste verificou-se que na Câmara de Ijuí a frequência da participação popular foi considerada muito baixa nas audiências públicas, e estas são realizadas em percentual muito pequeno em relação ao total de projetos de Lei aprovados.

Entretanto, mesmo com o baixo número de participantes e de audiências realizadas, averiguou-se que nas oportunidades em que os cidadãos se manifestam ou sugeriram modificações nos projetos, estas foram, em sua maioria, atendidas através de emendas dos Parlamentares. Contudo, verificou-se que na maioria das Audiências realizadas os participantes não apresentaram críticas ou sugestões de modificação nos projetos, ou seja, não aconteceu efetivamente a participação da sociedade e o debate público.

Durante o estudo ficou claro que as emendas sugeridas durante as audiências públicas investigadas no período e posteriormente acatadas pelos Vereadores, partiram de setores que

detinham conhecimento técnico dos projetos de lei que estavam em debate, destacadamente em dois casos: o Processo 587/2010 – *Plano Diretor – Legislação Urbanística*, em que o Ministério Público e a Associação das Empresas Imobiliárias de Ijuí, apresentaram sugestões, as quais se transformaram em emendas e foram aprovadas em Plenário; e o Processo nº 412/2012 – *Disciplina a Criação Propriedade de Animais Caninos e Felinos - Estabelece as Diretrizes do Programa de Controle Reprodutivo*, em que uma Comissão de cidadãos e Associações de defesa dos animais apresentou à Câmara a minuta de um projeto alternativo, que foi remetido ao Poder Executivo, sendo que este posteriormente acatou estas sugestões modificando o projeto.

Sendo assim, pode-se dizer que as audiências públicas são um valioso local para a participação da sociedade, mas essa participação só é efetiva quando os presentes conseguem se apropriar do assunto que está sendo debatido, do contrário o cidadão comum não terá condições de avaliar e produzir uma sugestão, e até mesmo uma crítica qualificada.

Seguindo esta linha de raciocínio, observou-se que para os projetos de Lei em que foi realizada audiência pública, esta foi realizada uma única vez, o que sem dúvida cria uma dificuldade para que a participação do cidadão possa efetivar-se, o ideal seria que fosse dada a oportunidade, um tempo, para que as pessoas analisassem os projetos, o compreendessem e numa segunda audiência pudessem de fato contribuir, sugerindo, criticando, debatendo ou até mesmo apenas compreendendo o processo, ou seja, como a coisa pública funciona, o que sem dúvida qualificaria o debate.

Pode-se perceber também através da entrevista feita com os Vereadores que os participantes das audiências na Câmara de Ijuí por vezes acham a linguagem utilizada muito complicada, principalmente quando se trata de projetos referentes ao Orçamento. Se é assim, como o cidadão vai opinar? A audiência se torna então um espaço vazio, uma mera apresentação, e o público acaba saindo com um sentimento de frustração e a Câmara dá por encerrado o momento, cumprindo apenas uma normativa.

Em conclusão, tem-se que a Câmara de Vereadores de Ijuí falhou em promover a participação popular através das audiências públicas no período analisado, tendo em vista o pequeno número de audiências públicas realizadas ante ao total de projetos aprovados, bem como o ínfimo número de participantes diante do total de eleitores aptos a votar do município de Ijuí. Da mesma forma, a efetividade desta participação ficou comprometida, haja vista que na maioria das Audiências o público não se manifestou, sugerindo ou criticando, seja porque não foram superadas as barreiras da linguagem e horário de realização, ou porque não foi oportunizado aos participantes o tempo necessário para se apropriarem do assunto em debate.

Em suma, apesar de verificar-se que nas Audiências Públicas em que houve sugestões aos projetos, diga-se de setores da sociedade que dominavam o assunto em debate, estas se transformaram em emendas parlamentares, a Câmara de Ijuí ainda tem muito a realizar para que realmente haja a efetiva participação da sociedade.

REFERÊNCIAS

BARROS, Tiago Almeida; RAVENA, Nírvia. **Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte: do palco ao recorte midiático**. IV Encontro da Compolítica, UERJ, 2011. Disponível em: <http://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/thiago-almeida-barros.pdf>. Acesso em: 28.05.2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20.05.2014.

BRASIL. LEI FEDERAL Nº 10.257/2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 20.05.2014.

BRASIL. LEI FEDERAL Nº 12.587/2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>. Acesso em: 20.05.2014.

CÂMARA DE VEREADORES DE IJUÍ. RESOLUÇÃO Nº 921/2006. **Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de Ijuí, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.camaraiju.com.br/legislacao/regimento_interno.pdf. Acesso em: 20.05.2014.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. **Apontamentos de direito constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 83/84.

LOCK FERNANDO DO NASCIMENTO. Participação Popular no Controle da Administração Pública: Um Estudo Exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade Curso de Ciências Contábeis**. UFSM Volume I. Nº.1 Set-Nov/2004. Disponível em: [cascavel.ufsm.br > Capa > v. 1, n. 1 \(2004\) > Lock](http://cascavel.ufsm.br/Capa/v.1,n.1(2004)/Lock). Acesso em: 24.05.2014.

FERRAZ FONSECA Igor, RODRIGUES REZENDE Raimar, SILVA DE OLIVEIRA Marília e PEREIRA Ana Karine. **Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal**. Revista do Serviço Público Brasília 64 (1) 729 jan/mar 2013. Disponível em http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=934. Acesso em 04.06.2014.

FONSECA, Gilberto Nardi. **A participação popular na administração pública: audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, Lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios**. Revista de informação legislativa, v. 40, n. 160, p. 291-305, out./dez. de 2003. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/919>. Acesso em 15/04/2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Audiências Públicas no Âmbito do Governo Federal: Análise preliminar e bases para avaliação**. Relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: www.ipea.gov.br/participacao. Acesso em 15/04/2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

SERAFIM, Lisandra. **Controle social nas Agências Reguladoras Brasileiras: entre Projetos Políticos e Modelo Institucional: a ANEEL nos governos FHC e Lula (1995-2005)**. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000439165>. Acesso em: 06. 05.2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SOARES, Evanna. **A audiência pública no processo administrativo**. 2002. Disponível em: <http://www.prt22.mpt.gov.br/artigos/trabevan34.pdf>. Acesso em: 08/06/2014.

SOUZA, André Leandro Barbi de. **A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia**. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.

VASCONCELOS, Pedro Temo. **A audiência pública como instrumento de participação popular na avaliação do estudo de impacto ambiental**. 2002. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco.
Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/Audi%C3%Aancia%20p%C3%ABlica%20-%20Vasconcelos.pdf>. Acesso em: 23.05.2014.