



EFETIVIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROJETOS DE MOBILIDADE URBANA

Aline Maia

Pastor Willy Gonzales-Taco

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-87893-17-8



9 788587 893178



EFETIVIDADE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROJETOS DE MOBILIDADE URBANA

Aline Almeida Maia

Pastor Willy Gonzales Taco

Universidade de Brasília-UnB

Programa de Pós Graduação em Transportes - PPGT

RESUMO

Esta pesquisa, ainda em andamento, tem como objetivo avaliar a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social em projetos de mobilidade urbana. A institucionalização da Lei nº 10.257/2001 'Estatuto da Cidade' e da Lei nº 12.587/2012 'Política Nacional de Mobilidade Urbana' promoveram discussões acerca da efetividade dos instrumentos de participação social no planejamento da mobilidade. O problema de pesquisa se baseia na necessidade de mensurar o grau de participação social em audiências públicas de projetos de mobilidade urbana. Para tanto, é importante avaliar se a audiência pública cumpre o seu papel funcional de espaço participativo e qual o grau de interferência da população no resultado final do projeto discutido na audiência. Assume-se como hipótese a ser testada a possibilidade de mensurar o grau de participação social em audiências públicas através de indicadores do Livro Branco do Reino Unido definidos como os princípios básicos de um processo participativo - inclusão, transparência, interatividade e continuidade, adaptado a realidade brasileira.

1. INTRODUÇÃO

Cada país apresenta características singulares quanto à participação social na mobilidade urbana. A Europa traz inúmeras experiências positivas de participação social no planejamento da mobilidade e da sua rede de transportes, por exemplo, Inglaterra e Espanha (Booth e Richardson, 2001; Bickestaff *et al.*, 2002; Banister, 2008). A participação social nestes países caracteriza a sua cultura social de forma singular, comparado a demais países no mundo. No Brasil, a participação social entra em vigor na Constituição Federal de 1988, e no que se refere à mobilidade urbana somente treze anos após com o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, no qual ressalta a importância da audiência pública e seu debate legal na construção do Plano Diretor Urbano.

A participação social é um relevante pilar para que a audiência pública cumpra o seu papel na construção de uma democracia participativa. Possibilita refletir e pensar em novas formas de agir e de melhorar os processos participativos, a fim de contribuir para a tomada de decisão, com vistas ao bem estar coletivo. A audiência pública é considerada um ambiente propício para a conscientização e discussão, um dos meios de assegurar que o cidadão exerce a participação (FIGUEIREDO, 2001, *apud* MILESKI, 2003).

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a importância da participação social em projetos de mobilidade urbana através das audiências públicas. Apresenta e discute acerca da efetividade dos instrumentos de participação social, buscando assim avaliar se a audiência pública cumpre o seu papel funcional de espaço participativo.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Esta seção tem como objetivo o entendimento das bases teóricas que norteiam o desenvolvimento desta pesquisa. No entanto, de forma singular, será explanada uma breve discussão sobre a participação social no planejamento da mobilidade urbana e audiências públicas como mecanismo de participação social.

2.1. Participação Social no Brasil e Planejamento da Mobilidade Urbana

Como é sabido, a Constituição Federal de 1988 ampliou os direitos de cidadania e introduziu novos modelos de gestão e organização nas áreas sociais através da garantia da participação da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações públicas em diferentes níveis (Kolody *et al.*, 2011). As diretrizes constitucionais de participação, buscam, por meio da concepção e implementação de mecanismos de participação social, operacionalizar princípios democráticos participativos consagrados na constituição.

À medida que o Brasil foi se tornando um país majoritariamente urbano, discussões acerca da mobilidade urbana entraram em evidência. A expansão desordenada provocou graves problemas em várias cidades brasileiras, que cresceram com deficiências no planejamento urbano. A falta de planejamento urbano integrado ao transporte interfere diretamente no cotidiano das pessoas, pois a cidade é um sistema que possui várias interrelações e a alteração de uma parte desse sistema gera impactos em outras partes do mesmo (CARDOSO, 2006).

A institucionalização da Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade e Lei nº 12.587/2012 - Política Nacional de Mobilidade Urbana, visam contribuir para reverter o atual modelo de mobilidade urbana em que se encontram as cidades brasileiras. O objetivo de tais políticas é a integração do modelo dos instrumentos de gestão urbanística, voltados à inclusão social. Para tanto, a aplicabilidade constitucional institui diretrizes que dotem os municípios de instrumentos técnico-legais para melhorar a mobilidade em condições de eficiência e qualidade nas cidades brasileiras.

As novas políticas incluídas na constituição fez emergir no Brasil uma visão democrática na administração, construção e execução dos projetos voltados à mobilidade e transportes, ficando estabelecidas normas de ordem pública e interesse social, que visam o interesse coletivo. A audiência pública é um importante mecanismo de participação social, dentro das normativas estabelecidas para a implementação de projetos e leis referentes à mobilidade urbana e projetos de transportes. O item a seguir apresenta os conceitos e normativas relacionadas à audiência pública como mecanismo de participação social.

2.2. Audiência Pública como mecanismo de participação social

A audiência pública é um instrumento de participação social, regulado por Leis Federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. É um espaço onde os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de lei, ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, a vida das pessoas e ao meio ambiente. Também são discutidos em alguns casos, os resultados de uma política pública, empreendimentos e serviços, já implementados ou em vigor.

As audiências públicas têm base legal no artigo 27, inciso IV da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal nº 8.625, de 12/02/1993), é um instrumento de grande eficiência em termos de sensibilização e mobilização dos diversos setores de uma comunidade em torno de determinadas questões, ao mesmo tempo em que permitem que a própria comunidade expresse seus anseios e opiniões (Soares, 2002), proporcionando subsídios aos órgãos incumbidos de propor soluções.

Entre os casos em que a realização de audiência pública faz-se obrigatória, destacam-se as licitações - Lei nº 8.666/1993, o licenciamento ambiental - Resoluções Conama Nº 001/1986

e 009/1987, a gestão fiscal - Lei Complementar nº 101/2000, e no âmbito do exercício das funções das agências reguladoras - Lei nº 9.427/1996; Resolução ANEEL nº 233; Lei nº 9.478/1997; Lei nº 10.233/2001; Resolução ANTAQ nº 646/2006; Lei nº 11.182/2005; Decreto nº 5.731/2006; Instrução Normativa ANAC nº 18/2009 (FONSECA *et al.*, 2013).

Relacionadas à mobilidade urbana, a audiência pública tem suas normativas estabelecidas na Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, no qual apresenta em suas diretrizes políticas que fomentam a participação social no planejamento urbano – construção do Plano Diretor Urbano. A audiência pública também é obrigatória em casos específicos, quando a lei que institui determinada política assim determinar, por exemplo, no caso do PL 1687/2007, a qual previu a realização de audiências públicas em cinco capitais do país para a apresentação da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivo Geral

Avaliar a efetividade da audiência pública como mecanismo de participação social em projetos de mobilidade urbana.

3.2. Objetivos Específicos

- i) Identificar a efetividade dos instrumentos de participação social na audiência pública em projetos de mobilidade urbana;
- ii) Avaliar o nível de influência dos *stakeholders* que participam da audiência pública;
- iii) Mensurar o grau de participação social em audiências públicas em projetos de mobilidade urbana.

4. METODOLOGIA

A metodologia da dissertação será dividida em quatro etapas descritas a seguir:

1ª Etapa - a primeira etapa é composta pelos três primeiros capítulos, onde o primeiro retrata o projeto de pesquisa, apresentando o problema, hipótese, justificativa, metodologia e estrutura da dissertação. O segundo capítulo apresenta os conceitos de participação social no Brasil e sua trajetória na mobilidade urbana, seguido de leis como o ‘Estatuto da Cidade’ e a ‘Política Nacional de Mobilidade Urbana’. A seguir são apresentadas experiências internacionais de participação social no planejamento da mobilidade.

O terceiro capítulo apresenta os conceitos e aspectos de audiência pública e seus respectivos aportes institucionais mediante lei, ressaltando os seus objetivos, características e seu importante papel na construção da democracia participativa. Ressalta a efetivação da participação social na elaboração da Lei nº 12.587/2012 - Política Nacional de Mobilidade Urbana por meio de audiências públicas que ocorreram nas cinco regiões do país.

2ª Etapa: esta etapa é composta pelo quarto capítulo e contempla a aplicação do método. A coleta de dados é feita a partir da análise documental das audiências públicas referentes à Política Nacional de Mobilidade Urbana. Os procedimentos metodológicos serão divididos em quatro fases. As três primeiras fases utiliza-se o método de Análise de Conteúdo (Bardin, 1977). A primeira fase contempla a análise documental do anteprojeto referente ao PL 1687/2007; a segunda fase, análise documental das atas das audiências públicas realizadas em cinco capitais brasileiras. A terceira fase, análise da do PL 1687/2007, atual Lei nº

12.587/2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana. A quarta fase trata-se da mensuração do grau de efetividade das audiências públicas, através de indicadores definidos pelo Livro Branco do Reino Unido como princípios básicos de um processo participativo - inclusão, transparência, interatividade e continuidade (Bickestaff *et al.*,2002), adaptado a realidade brasileira.

3ª *Etapa*: O quinto capítulo serão apresentadas as análises dos resultados obtidos através da aplicação e desenvolvimento do método, confrontando abordagens teóricas fundamentadas no segundo e terceiro capítulos.

4ª *Etapa*: O sexto capítulo será composto pelas considerações finais e recomendações futuras - síntese do trabalho com as devidas conclusões relacionadas ao problema e objetivos estabelecidos. Esta etapa também irá enfatizar as limitações da pesquisa, supostas sugestões para melhor alcance dos objetivos para trabalhos futuros.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A etapa da revisão de literatura está praticamente completa. A aplicação do método está em andamento. Após o cumprimento dessas etapas serão iniciadas a análise dos resultados e conclusões. Para o melhor aprimoramento na utilização do método, foi feito um artigo sobre a temática em discussão e submetido à publicação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banister, D. (2008) *The sustainable mobility paradigm. Transport Policy* 15 (2) p. 73-80.
- Bardin, L. (1977) *Análise de Conteúdo*. Lisboa (Po): Editora. Edições 70; 1977.
- Bickerstaff, K; Tolley, R; Walzer, G. (2002) *Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement. Transport Geography* 10 (1) p, 61-73.
- Booth, C; Richardson, T. (2001) *Placing the public in integrated transport planning. Transport Policy* (2) p. 141-149.
- BRASIL. Constituição (2012) Lei de Mobilidade Urbana Sustentável: Lei n.12.587, de janeiro de 2012, Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: planalto.gov.br/ccivil.
- BRASIL (2007) Projeto de Lei n. 1687, de 2007. Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 15 ago. 2007. p. 39.848-39.854.
- BRASIL, Constituição (2001) Estatuto da Cidade: Lei n.10.257, de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001;
- BRASIL, Constituição Federal (1988) Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal nº 8.625, de 12/02/1993, Brasília: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm.
- Cardoso, C. E. P. (2006) Análise do transporte coletivo urbano sob a ótica dos riscos e carências sociais. 123f. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – SP.
- Fonseca, I. F. F., Rezende R. R., oliveira, M. S., Pereira, A. K. (2013) Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público Brasília* 64 (1): 7-29 jan/mar. Acesso em: 25/02/2014.
- Kolody A., Rosa C. B. S., Luiz D. S. C. (2011): Relações entre Estado e Sociedade Civil: Reflexões sobre perspectivas democráticas. *Revista Aurora* ano V número 8 – Agosto de 2011 ISSN: 1982-8004
- Mileski, H. S. (2003): *O Controle da Gestão Pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Soares, E. (2002) *A Audiência Pública no Processo Administrativo*. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/3145/audiencia-publica-no-processo-administrativo/3>. Acesso em 01/04/2014.

Aline Almeida Maia (alinemaiappgt@gmail.com)

Pastor Willy Gonzales Taco (pwgtaco@gmail.com)

Programa de Pós Graduação em Transportes – Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília.
Campus Universitário Darcy Ribeiro, anexo SG-12, 1º andar – Brasília, DF, Brasil.