REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

INFRAESTRUTURA, PODER LOCAL E PARTICIPAÇÃO: O QUE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NÃO OBRIGATÓRIAS REVELAM SOBRE A DEMOCRACIA FLUMINENSE

INSTITUTIONAL INFRASTRUCTURE AND LOCAL DEMOCRACY: WHAT NON-MANDATORY PUBLIC HEARINGS REVEAL ABOUT PARTICIPATORY GOVERNANCE IN RIO DE JANEIRO

Ciências Sociais Aplicadas • 11/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/794292344

Edkleisson de Paiva de Sousa[1]

Nilo Lima de Azevedo[2]

RESUMO

Este artigo investiga como a infraestrutura administrativa e tecnológica das câmaras municipais se relaciona com as condições de transparência e acompanhamento das audiências públicas não obrigatórias no Estado do Rio de Janeiro entre 2021 e 2024. A pesquisa parte da hipótese de que a participação social é favorecida tanto pela disposição política dos representantes quanto pela existência de estruturas institucionais capazes de assegurar transparência e promover o controle social. O estudo combina métodos qualitativos e quantitativos, fundamentando-se em um levantamento empírico de 542 requerimentos de audiências públicas identificados em 26 municípios fluminenses. As variáveis analisadas contemplam aspectos temáticos e tecnológicos dos legislativos locais. Os achados sugerem uma relação entre a disponibilidade de infraestrutura tecnológica e as condições de acesso às informações legislativas: câmaras que utilizam sistemas informatizados com funcionalidades mais estruturadas, como o SAPL (Interlegis/Senado Federal), apresentam melhores condições para a localização dos requerimentos e o acompanhamento de sua tramitação. Em contraste, a ausência de ferramentas digitais acessíveis ou a utilização limitada dessas plataformas dificulta a transparência e o exercício do controle social. Observou-se também maior concentração de requerimentos em 2023, ano pré-eleitoral, suscitando a hipótese de utilização estratégica desse instrumento como mecanismo de visibilidade política. Conclui-se que a infraestrutura institucional e tecnológica constitui uma condição importante para a transparência legislativa e para o acompanhamento das iniciativas parlamentares pela sociedade, sendo a modernização dos sistemas e a padronização das informações medidas relevantes para o fortalecimento das condições institucionais de participação e controle social.

Palavras-chave: audiências públicas; democracia participativa; poder local; infraestrutura institucional; transparência legislativa.

ABSTRACT

This article investigates how the administrative and technological infrastructure of municipal councils relates to transparency and public oversight of non-mandatory public hearings in the State of Rio de Janeiro between 2021 and 2024. The study is based on the hypothesis that social participation is facilitated both by the political willingness of elected representatives and by the existence of institutional structures capable of ensuring transparency and promoting social accountability. Combining qualitative and quantitative methods, the research draws on an empirical survey of 542 requests for public hearings identified across 26 municipalities in Rio de Janeiro. The variables analyzed encompass thematic and technological aspects of local legislatures. The findings suggest a relationship between technological infrastructure and access to legislative information: municipal councils using information systems with more comprehensive functionalities, such as SAPL (Interlegis/Federal Senate), provide better conditions for locating public hearing requests and tracking their legislative processing. Conversely, the absence of accessible digital tools or the limited use of these platforms hinders transparency and citizen oversight. The highest concentration of requests was observed in 2023, the year preceding municipal elections, raising the hypothesis that this instrument may be strategically used to enhance political visibility. The study concludes that institutional and technological infrastructure plays an important role in legislative transparency and public oversight of parliamentary initiatives, while system modernization and information standardization can strengthen the institutional conditions for social participation and democratic

accountability.

Keywords: public hearings; participatory democracy; local government; institutional infrastructure; legislative transparency.

1. INTRODUÇÃO

As audiências públicas integram o conjunto de mecanismos institucionais de participação social que ganharam maior reconhecimento e institucionalização no Brasil a partir do processo de redemocratização, especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, principal marco jurídico-político desse processo (Azevedo; Campos; Lira, 2020). No âmbito do Poder Legislativo, constituem espaços formais de interlocução entre representantes políticos, instituições públicas e sociedade civil, permitindo a apresentação e a discussão de demandas de interesse coletivo.

No âmbito municipal, as audiências públicas oferecem oportunidades de aproximação entre cidadãos e representantes políticos, constituindo uma arena na qual se articulam interesses, se negociam significados e se disputam interpretações sobre questões que impactam o cotidiano da população. Esses processos são importantes, pois podem contribuir para a disputa pela influência sobre as decisões dos governos e para a construção da legitimidade das decisões políticas, por meio da materialização e vocalização das demandas populares. Entretanto, a existência desses espaços não assegura, por si só, a efetividade da participação social ou a influência dos debates sobre as decisões tomadas. Para além de sua realização formal, é necessário considerar as condições institucionais e tecnológicas que possibilitam a publicidade das audiências, o

acesso às informações e o acompanhamento das discussões pela sociedade.

No Estado do Rio de Janeiro, a análise das audiências públicas revela um cenário de desigualdade institucional entre os municípios. Enquanto algumas câmaras municipais dispõem de infraestrutura tecnológica consolidada e políticas de transparência ativa[3], outras ainda operam de modo precário, sem sistemas informatizados de acompanhamento legislativo ou com plataformas subutilizadas. Essas disparidades não são apenas administrativas: elas se traduzem em assimetrias de acesso à informação, limitando a capacidade de participação e de controle social por parte dos cidadãos. A ausência de mecanismos digitais eficazes, por exemplo, compromete a publicidade dos requerimentos de audiências públicas e dificulta o acompanhamento de sua tramitação, fragilizando o elo entre representação política e *accountability*.

O presente artigo examina esse quadro a partir de uma base empírica inédita, constituída por registros legislativos referentes ao período de 2021 a 2024, coletados entre janeiro e maio de 2025 nos portais das câmaras municipais dos 92 municípios fluminenses. O recorte temporal contempla uma legislatura completa e permite examinar possíveis relações entre a dinâmica dos requerimentos de audiências públicas e acontecimentos políticos e sociais, como o início dos mandatos municipais em 2021, o desenvolvimento da atuação parlamentar ao longo da legislatura e o período eleitoral de 2024, marcado por retração da atividade legislativa participativa. A pesquisa analisou sistematicamente os requerimentos de audiência pública disponíveis nos portais legislativos, organizando variáveis sobre municípios, categorias temáticas, identificação dos proponentes e infraestrutura tecnológica das câmaras.

A originalidade do estudo reside na análise das relações entre infraestrutura legislativa e condições institucionais de participação social, especialmente no que se refere à transparência e ao controle social. Argumentamos que câmaras dotadas de sistemas informatizados de gestão legislativa, sobretudo o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), disponibilizado gratuitamente pelo Senado Federal por meio do programa Interlegis, oferecem melhores condições para a publicidade dos requerimentos de audiências públicas e o acompanhamento de sua tramitação. Em contrapartida, câmaras sem sistemas integrados ou com plataformas desatualizadas apresentam maiores dificuldades na disponibilização e na organização das informações legislativas, criando obstáculos ao acompanhamento dessas iniciativas pela sociedade. Assim, a infraestrutura tecnológica constitui uma dimensão importante para compreender as desigualdades nas condições institucionais de transparência, participação e controle social nos municípios fluminenses.

O objetivo do artigo é analisar as condições administrativas e tecnológicas dos legislativos municipais fluminenses e suas relações com a publicidade e o acompanhamento dos requerimentos de audiências públicas não obrigatórias. Partimos da hipótese de que o acesso à informação e a existência de estruturas digitais adequadas podem favorecer a transparência institucional e criar condições para o exercício da participação cidadã e do controle social. Metodologicamente, adotamos uma abordagem quali-quantitativa, combinando a análise estatística descritiva das variáveis codificadas com a interpretação dos contextos municipais identificados nas notas de campo.

O artigo está organizado em cinco seções. O capítulo a seguir apresenta o referencial teórico sobre democracia participativa, deliberação e infraestrutura institucional. O terceiro descreve os procedimentos metodológicos e o desenho da pesquisa. O quarto discute os principais resultados empíricos, analisando a relação entre tecnologia legislativa e dinâmica temática das audiências públicas. Por fim, o capítulo de encerramento reúne nossas considerações finais, nas quais destacamos as implicações políticas e institucionais dos achados e apontando possibilidades de aprimoramento da transparência legislativa e das condições institucionais para a participação e o controle social nos municípios fluminenses.

2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, DELIBERAÇÃO E INFRAESTRUTURA INSTITUCIONAL

2.1. Democracia Participativa, Deliberação e Accountability Pública

A democracia contemporânea, em especial nos contextos locais, tem sido desafiada a equilibrar representação política e participação cidadã. Desde o marco teórico de Pateman (1970), a participação é compreendida não apenas como um direito formal, mas como uma condição necessária para o aprendizado cívico e para a legitimidade das decisões coletivas. A autora argumenta que as práticas participativas fortalecem a democracia ao ampliar o engajamento dos cidadãos e promover o desenvolvimento de competências políticas, o que reduz a distância entre governantes e governados.

No contexto latino-americano, Avritzer (2002) aprofunda essa discussão ao destacar o papel das instituições participativas, como

conselhos, conferências e audiências públicas, na consolidação da democracia deliberativa. Para o autor, tais instituições constituem espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, nos quais a legitimidade política se amplia não apenas pela delegação de poder, mas também pelo diálogo e pela interação entre diferentes atores sociais. Esse argumento ganha força na medida em que se reconhece que a representação, por si só, não basta para assegurar que os interesses coletivos sejam incorporados às políticas públicas.

A perspectiva de Arendt (2011), embora ancorada em um contexto histórico distinto, oferece um complemento importante. Para a autora, a política é o espaço da ação e da palavra, no qual os cidadãos se afirmam como sujeitos públicos. A audiência pública, nesse sentido, materializa a essência do agir político arendtiano, pois cria oportunidades concretas para que os cidadãos expressem suas opiniões e participem do debate sobre os rumos da coletividade.

Sob o prisma da deliberação, Habermas (1997) propõe que a legitimidade democrática se constrói a partir de processos comunicativos orientados pelo princípio do melhor argumento. As audiências públicas, quando efetivamente acessíveis e transparentes, tornam-se arenas deliberativas em que diferentes perspectivas podem ser confrontadas de modo racional e inclusivo. Concomitantemente, é um espaço propício para transpor os dissensos em consensos possíveis, considerando a qualidade dos debates. Entretanto, para que esse ideal deliberativo se realize, é necessário que existam condições institucionais e tecnológicas que garantam publicidade, registro e continuidade das discussões.

É nesse ponto que a discussão sobre *accountability* ganha centralidade. Mosher (1968) propõe a *accountability* como uma

obrigação ética e institucional do poder público de explicar e justificar suas ações perante a sociedade. Em sua visão, a democracia requer não apenas procedimentos formais de controle, mas também mecanismos de transparência e comunicação que permitam ao cidadão acompanhar e avaliar as decisões políticas. Aplicado ao contexto legislativo municipal, esse princípio significa que as câmaras de vereadores devem disponibilizar sistemas acessíveis, dados abertos e registros públicos das audiências, sem os quais o controle social se torna inviável.

A literatura institucional reforça essa perspectiva ao compreender que a infraestrutura organizacional e tecnológica é um componente essencial da capacidade democrática. Para North (1990), as instituições reduzem incertezas e custos de transação ao investirem em tecnologia, criando previsibilidade e confiança nas relações políticas. Em âmbito local, a ausência de sistemas estruturados de informação e de servidores capacitados não é apenas um déficit administrativo, é um déficit democrático, pois limita o acesso da sociedade aos processos deliberativos.

Na era digital, essa dimensão ganha novos contornos. Noveck (2015) argumenta que a tecnologia pode transformar a governança ao tornar o cidadão um coprodutor de soluções públicas, em um modelo que combina inovação, transparência e deliberação digital. De modo complementar, Coleman (2017) destaca que os meios digitais têm potencial para reduzir as distâncias simbólicas e geográficas entre cidadãos e representantes, desde que acompanhados de políticas de inclusão e de infraestrutura tecnológica compatível.

Em síntese, a efetividade das audiências públicas, especialmente em nível municipal, depende da interseção entre três dimensões: deliberação democrática, accountability e infraestrutura institucional e tecnológica. Essa articulação teórica fornece o suporte para a análise empírica que segue, voltada a compreender como as desigualdades estruturais entre os legislativos municipais fluminenses moldam as oportunidades de participação e o exercício do controle social.

Assim, partindo dessa base teórica, o próximo capítulo explora o modo como essas dimensões se manifestam na prática, observando de que maneira a infraestrutura institucional e tecnológica das câmaras municipais influencia o funcionamento das audiências públicas no estado do Rio de Janeiro. A partir de uma abordagem empírica e comparativa, buscamos identificar as condições institucionais que podem favorecer a transparência e a participação social.

2.2. Infraestrutura Institucional e Condições para a Participação Social

No caso fluminense, a pesquisa evidencia um cenário de heterogeneidade institucional profunda. Enquanto algumas câmaras dispõem de sistemas estruturados e integrados, como o SAPL (Sistema de Apoio ao Processo Legislativo), outras operam com softwares privados de gestão legislativa (como NPI Brasil, Assesi ou Softcam), em alguns casos sem alimentação adequada ou acesso público efetivo. Há, ainda, um conjunto expressivo de municípios que não possuem qualquer sistema informatizado disponível para consulta pública. Essa disparidade reflete um contraste na capacidade democrática local, na medida em que a ausência de

ferramentas digitais impede que a população acompanhe os processos legislativos e limita o exercício do controle social.

Essa limitação tem consequências diretas para a accountability pública. Segundo Mosher (1968), a responsabilidade democrática se consolida quando há canais acessíveis para que os cidadãos possam ver, compreender e avaliar as ações de seus representantes. No entanto, a inexistência de registros digitais ou as limitações de acesso às informações podem dificultar o acompanhamento das audiências públicas pela sociedade, especialmente no que se refere à recuperação dos debates e à identificação dos encaminhamentos realizados. Essas condições podem restringir as possibilidades de transparência e controle social, sem necessariamente comprometer os efeitos políticos e participativos das audiências.

Por outro lado, experiências mais estruturadas demonstram o potencial das tecnologias para fortalecer a deliberação pública e o controle social. Quando câmaras municipais disponibilizam sistemas abertos, com consulta pública de documentos, transmissões ao vivo e registros permanentes das discussões, criam condições para que a participação cidadã transcenda o momento presencial e se estenda ao acompanhamento contínuo da tramitação legislativa.

Coleman (2017) amplia essa compreensão ao afirmar que a governança digital não se limita à automação de processos, mas à criação de uma nova cultura de diálogo entre representantes e representados. As tecnologias digitais permitem que o debate público seja ampliado e descentralizado, especialmente quando as audiências públicas são realizadas em formato híbrido, possibilitando a participação remota de cidadãos, especialistas e autoridades.

Os achados empíricos das câmaras fluminenses dialogam com essas perspectivas teóricas. Municípios que utilizam o SAPL, software público desenvolvido pelo Senado Federal por meio do programa Interlegis, apresentam maior regularidade no registro de audiências, mais diversidade temática e melhor rastreabilidade dos dados. O sistema, por ser gratuito e padronizado, tende a elevar o nível de transparência e reduzir a dependência de soluções privadas. Já as câmaras que não utilizam sistemas ou carecem de infraestrutura digital permanecem à margem desse processo, reproduzindo assimetrias informacionais e barreiras à participação social.

Em suma, as câmaras municipais apresentam diferentes condições de infraestrutura tecnológica, que se refletem na forma como as informações legislativas são organizadas e disponibilizadas ao público. A existência de sistemas informatizados pode facilitar o acesso aos requerimentos de audiências públicas e o acompanhamento de sua tramitação, enquanto a ausência desses recursos ou suas limitações de funcionamento podem dificultar essas atividades. Entretanto, essas condições não permitem, por si só, avaliar a participação dos cidadãos ou a influência das audiências públicas sobre as decisões políticas.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem quantitativa e qualitativa, com ênfase analítica sobre a dimensão institucional da participação popular nas câmaras municipais fluminenses. O estudo parte de um levantamento empírico referente à legislatura de 2021 a 2024, constituindo um banco de dados inédito sobre audiências públicas não obrigatórias no Estado do Rio de Janeiro. O levantamento foi efetuado manualmente a partir da consulta sistemática aos portais

legislativos dos 92 municípios fluminenses, com base em informações disponibilizadas nos sistemas internos de tramitação (como SAPL, NPI Brasil, SISCAM, ASSESI e Softcam) e nos repositórios de matérias legislativas.

No contexto legislativo brasileiro, é importante distinguir as audiências públicas obrigatórias daquelas não obrigatórias. As primeiras são aquelas previstas em lei e cuja realização é compulsória, vinculada a dispositivos constitucionais ou normativos, como as audiências do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Já as audiências públicas não obrigatórias decorrem de iniciativa política e deliberativa dos parlamentares ou de suas comissões, sendo convocadas para discutir temas de interesse público sem imposição legal. Nesse segundo caso, a decisão de realizá-las depende de fatores institucionais e contextuais, como a estrutura administrativa das câmaras, a atuação das comissões e o grau de abertura à participação social. É sobre essas audiências facultativas, enquanto expressão da vontade política e da capacidade institucional dos legislativos municipais, que o presente estudo se debruça.

A partir desse mapeamento, foram identificados e registrados 542 requerimentos de audiências públicas não obrigatórias, apresentados por 26 câmaras municipais. As demais 66 câmaras ficaram fora da amostra devido à ausência de sistemas informatizados, inconsistências na publicidade de dados ou inexistência de registros públicos acessíveis. A pesquisa contemplou 26 dos 92 municípios fluminenses, correspondentes a aproximadamente 28% do total. Embora o conjunto analisado inclua municípios de diferentes portes populacionais e regiões geográficas, sua composição foi condicionada à disponibilidade de informações

nos portais legislativos, não sendo possível assegurar sua representatividade em relação ao conjunto dos municípios do estado.

Os dados coletados foram organizados e tratados com o auxílio do software SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), que permitiu a construção de tabelas de frequência e cruzamentos de variáveis. Foram consideradas cinco variáveis principais, estruturadas conforme a natureza do estudo e as dimensões investigadas, as quais serão apresentadas na seção seguinte.

A análise quantitativa concentrou-se na frequência e distribuição dos requerimentos segundo ano e temática, identificando padrões de uso do instrumento participativo e relações descritivas com características institucionais. Já a análise qualitativa explorou as notas de campo elaboradas durante o levantamento empírico, que registraram situações recorrentes de fragilidade institucional, boas práticas de transparência e singularidades regionais, permitindo compreender os significados sociais e políticos das variações encontradas.

Do ponto de vista técnico, optou-se por uma análise descritiva e interpretativa, considerando as limitações impostas pela ausência de dados em parte das câmaras e pelas diferenças no grau de digitalização dos sistemas. Tais limitações, embora imponham restrições ao alcance dos resultados, constituem também elementos relevantes para a compreensão do fenômeno investigado, uma vez que evidenciam como as desigualdades tecnológicas e administrativas entre os legislativos municipais se relacionam com as diferentes condições de acesso público às informações legislativas.

3.1. Variáveis, Procedimentos de Análise e Limitações da Pesquisa

Para a sistematização dos dados, foram consideradas cinco variáveis: município de origem do requerimento; ano da solicitação (2021 a 2024); temática da audiência; tipo de proponente (individual, coletivo ou institucional) e sistema legislativo utilizado pela câmara municipal (SAPL, NPI Brasil, SISCAM, ASSESI, Softcam ou não identificado). As temáticas inicialmente identificadas foram reunidas em dez macrocategorias, permitindo comparar os assuntos abordados nos requerimentos.

A análise dos dados consistiu na distribuição de frequências e no cruzamento de variáveis, especialmente entre ano e temática, além das características dos sistemas legislativos municipais. As informações quantitativas foram examinadas em conjunto com as notas de campo produzidas durante o levantamento, que registraram dificuldades de consulta, diferenças entre os sistemas e particularidades dos registros encontrados.

A principal limitação metodológica esteve relacionada à disponibilidade e à organização das informações nos portais legislativos. Em parte dos municípios, os sistemas apresentavam registros incompletos, dificuldades de busca ou ausência de atualização. Também foram encontrados requerimentos de audiências públicas misturados a outras matérias legislativas, exigindo a conferência manual dos documentos para evitar duplicidades e classificações equivocadas. Essas dificuldades restringiram o levantamento aos municípios em que foi possível identificar e sistematizar os dados.

Outra limitação refere-se à impossibilidade de confirmar a efetiva realização de todas as audiências solicitadas, uma vez que nem sempre estavam disponíveis atas, gravações ou outros documentos comprobatórios. Desse modo, os resultados se referem aos requerimentos apresentados pelos parlamentares e pelas comissões, e não necessariamente às audiências realizadas. A pesquisa também não permite avaliar diretamente a participação dos cidadãos ou a influência dos debates sobre as decisões políticas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos dados referentes ao período de 2021 a 2024 permite identificar diferenças entre as câmaras municipais fluminenses quanto à disponibilidade de informações legislativas e à quantidade de requerimentos de audiências públicas não obrigatórias. Os 542 requerimentos de audiências públicas não obrigatórias identificados em 26 dos 92 municípios do estado demonstram, de um lado, o vigor do instrumento como canal de deliberação e visibilidade política; de outro, expõem a fragilidade estrutural de parte significativa dos legislativos locais, ainda sem condições adequadas de transparência, publicidade e registro sistemático de suas atividades.

4.1. Panorama Geral das Audiências Públicas Não Obrigatórias nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro: Perspectivas Quantitativas

As audiências públicas constituem um dos principais instrumentos de participação popular no âmbito legislativo, permitindo que cidadãos, grupos organizados e instituições dialoguem diretamente com parlamentares e demais atores políticos. Contudo, a forma

como esse mecanismo é implementado, registrado e disponibilizado à sociedade pode variar significativamente entre os municípios, produzindo diferenças nas condições de transparência e de acesso às informações sobre as audiências públicas.

A partir dessa investigação, foram estabelecidos seis critérios de análise destinados a avaliar a disponibilidade e as funcionalidades dos sistemas informatizados de acompanhamento legislativo das câmaras municipais fluminenses. O primeiro critério corresponde à existência de um sistema informatizado disponível para consulta pública, ao qual foi atribuído um ponto. Os cinco critérios subsequentes referem-se às funcionalidades oferecidas por esses sistemas: (1) existência de buscador de matérias legislativas; (2) possibilidade de selecionar “requerimento” como categoria de busca; (3) possibilidade de selecionar “audiência pública” como categoria de busca; (4) identificação do requerente da audiência pública; e (5) identificação do partido político do(s) requerente(s).

A pontuação foi estabelecida de maneira cumulativa, mediante a atribuição de um ponto para cada critério atendido, resultando em uma escala de zero a seis pontos, sem diferenciação de pesos entre os critérios. Dessa forma, a disponibilidade de um sistema informatizado para consulta pública correspondia à pontuação inicial de um ponto, à qual poderiam ser acrescentados até cinco pontos, conforme as funcionalidades identificadas. A pontuação zero foi atribuída aos municípios nos quais não foi identificada a existência de um sistema informatizado de acompanhamento legislativo disponível para consulta pública ou cujas ferramentas não estavam acessíveis durante o período de coleta dos dados.

Cabe ressaltar que a avaliação considerou as condições efetivamente verificadas nos portais legislativos no momento da pesquisa, de modo que a ausência de pontuação não significa, necessariamente, a inexistência de sistemas internos de gestão legislativa, mas a indisponibilidade de recursos acessíveis aos pesquisadores e, consequentemente, ao público por meio dos canais examinados.

A análise proposta parte do pressuposto de que a transparência e a padronização na disponibilização de dados legislativos são elementos importantes para o fortalecimento das audiências públicas como espaços democráticos. Quanto mais claras, acessíveis e completas forem as informações sobre o funcionamento e os resultados desses eventos, maior será a capacidade da sociedade civil de acompanhar, avaliar e influenciar a atuação parlamentar. A Tabela 1 apresenta a distribuição dos municípios fluminenses segundo a disponibilidade de recursos nos sistemas de acompanhamento legislativo.

Tabela 1. Distribuição dos municípios do Estado do Rio de Janeiro segundo a nota atribuída à disponibilidade de sistemas de acompanhamento legislativo

Nota	Total de Municípios	%
0	36	39,1
1	1	1,1
2	8	8,7
3	23	25
4	13	14,1

5	11	11,9
Total	**92**	**100**

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do SPSS (2025)

A distribuição das notas evidencia um quadro de forte desigualdade entre os municípios fluminenses no que tange à disponibilização de informações legislativas. A elevada proporção de câmaras municipais que receberam nota zero (39,1%) revela um déficit considerável de transparência, sendo essa pontuação interpretada como ausência de qualquer recurso eletrônico ou sistemas inacessíveis durante a coleta. Se adicionarmos a esse contingente o município que obteve nota 1, chega-se a 40,2% dos municípios em situação de opacidade. Por outro lado, nenhum município alcançou a nota máxima (6), o que demonstra que, mesmo nos casos mais avançados, ainda existem lacunas na disponibilização de funcionalidades de acompanhamento legislativo. Esses resultados evidenciam diferenças entre as câmaras municipais quanto à disponibilidade de recursos de acompanhamento legislativo, que podem facilitar ou dificultar o acesso da sociedade às informações sobre as audiências públicas.

De todo modo, considerando que mais da metade dos municípios apresentavam um buscador ou alguma espécie de filtro para buscar pelas matérias legislativas, conduzimos a pesquisa em cada site de câmara e naqueles em que foi possível, foi realizado o levantamento dos requerimentos protocolados solicitando a realização de audiências públicas, filtrando aquelas que interessam a este trabalho, que são de natureza não obrigatória. Durante a coleta desses dados, foram agrupadas em 10 macro categorias, conforme disposto na tabela a seguir.

Tabela 2. Distribuição dos requerimentos de audiências públicas municipais no Estado do Rio de Janeiro segundo macrocategorias temáticas

Macrocategoria	Quantidade	Percentual
Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura	86	15,9
Transporte e Mobilidade	46	8,5
Meio Ambiente e Sustentabilidade	64	11,8
Direitos Humanos, Diversidade e Inclusão	65	12
Saúde e Bem-estar	60	11,1
Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia	92	17
Segurança Pública, Justiça e Cidadania	31	5,7
Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda	34	6,3
Governança, Administração Pública e Participação	59	10,9
Políticas Sociais e Assistência	5	0,9
Total de requerimentos analisados	***542***	***100%***

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do SPSS (2025)

Os dados revelam que a educação, cultura, ciência e tecnologia (17%) e o desenvolvimento urbano e infraestrutura (15,9%) foram as duas áreas mais recorrentes nas audiências públicas identificadas pelos legislativos municipais do estado, refletindo tanto a centralidade das políticas sociais quanto as demandas por planejamento urbano e serviços básicos. Em seguida, destacam-se as audiências voltadas a

direitos humanos, diversidade e inclusão (12%) e meio ambiente e sustentabilidade (11,8%), sinalizando a emergência de pautas associadas à cidadania e à agenda ambiental no debate público local.

As macrocategorias associadas à governança e administração pública (10,9%) e transporte e mobilidade (8,5%) indicam preocupação com a gestão institucional e com problemas cotidianos da população urbana.

Por outro lado, áreas como segurança pública, justiça e cidadania (5,7%), desenvolvimento econômico, trabalho e renda (6,3%) e, sobretudo, políticas sociais e assistência (0,9%) aparecem com menor incidência, o que pode apontar tanto para lacunas na atuação legislativa quanto para a priorização de outras agendas políticas em nível local.

O fato de 66 municípios não contarem com informação sobre suas audiências reforça as limitações já apontadas quanto à padronização e à transparência dos sistemas legislativos municipais. Essa ausência de dados prejudica o monitoramento e dificulta a avaliação do papel das audiências públicas como instrumentos de fortalecimento da democracia representativa e participativa. Outro dado também interessante para se analisar é a produtividade parlamentar na articulação das audiências públicas durante os anos da legislatura:

Tabela 3. Distribuição das audiências públicas requeridas segundo o ano da solicitação, Rio de Janeiro, 2021–2024

ANO	Quantidade de requerimentos	Percentual
2021	135	24,9

2022	131	24,2
2023	199	36,7
2024	77	14,2
Total	**542**	**100,0**

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do SPSS (2025)

Observa-se que o ano de 2023 concentrou o maior número de requerimentos de audiências públicas não obrigatórias (36,7%), indicando um pico de utilização desse instrumento ao longo da legislatura analisada. Em 2021, primeiro ano do mandato, foram identificados 135 requerimentos (24,9%), número próximo ao registrado em 2022, quando ocorreram 131 solicitações (24,2%). O crescimento observado em 2023 pode estar associado a diferentes fatores, entre os quais a maior familiarização dos parlamentares com os instrumentos de participação legislativa e a eventual utilização estratégica das audiências públicas como mecanismo de visibilidade política no período que antecedeu as eleições municipais de 2024.

Em 2024, por sua vez, foram identificados 77 requerimentos (14,2%), representando uma redução expressiva em relação ao ano anterior. Uma hipótese interpretativa para esse comportamento relaciona-se à dinâmica do calendário eleitoral, que pode influenciar as prioridades e estratégias de atuação dos parlamentares. Entretanto, os dados levantados não permitem estabelecer uma relação causal entre o período eleitoral e a redução dos requerimentos, sendo necessário considerar também outros fatores institucionais, políticos e administrativos que podem ter influenciado essa distribuição temporal. A investigação dessas possíveis relações constitui uma

oportunidade para estudos posteriores sobre o comportamento legislativo municipal em diferentes momentos do ciclo eleitoral.

4.2. Perspectivas Qualitativas: Práticas Municipais e Experiências de Implementação

A análise qualitativa das notas de campo levantadas durante a pesquisa revelou um conjunto de padrões recorrentes na forma como as câmaras municipais do Estado do Rio de Janeiro lidam com o processo de proposição e registro das audiências públicas. Embora cada município apresente peculiaridades próprias, a sistematização dos achados permitiu identificar categorias analíticas que ajudam a compreender as principais dinâmicas em jogo. Essas categorias dizem respeito, de um lado, às limitações e fragilidades dos sistemas de acompanhamento legislativo, que comprometem a transparência e a acessibilidade das informações; de outro, à mobilização social como força motriz para a convocação de audiências, mostrando o papel ativo da sociedade civil na indução da agenda legislativa; além de inconsistências e conflitos institucionais, nos quais disputas políticas internas ou falhas de governança impactam a efetivação das audiências. Também emergem outras dimensões relevantes, como a presença de temas emergentes que refletem conjunturas críticas (por exemplo, ataques a escolas ou debates sobre saúde mental), a transversalidade temática de certas pautas que atravessam diferentes áreas de política pública, e a identificação de boas práticas de transparência, ainda que pontuais, que podem servir de referência para outros legislativos municipais.

Um dos aspectos mais recorrentes identificados foi a fragilidade dos sistemas de acompanhamento legislativo. Em Cachoeiras de

Macacu e Itaboraí, por exemplo, embora houvesse sistemas formalmente implementados, a ausência de alimentação contínua impedia o retorno de resultados consistentes. Em Arraial do Cabo, a busca pela expressão “audiência pública” não retornava registros, exigindo que os pesquisadores recorressem à categoria geral de requerimentos. Já em Belford Roxo e Tanguá, o buscador simplesmente não retornava resultados. Tais casos revelam que a existência de uma ferramenta tecnológica não é suficiente: é indispensável a adoção de políticas de gestão da informação, capacitação de servidores e compromisso institucional com a transparência.

Outro padrão observado foi o peso da mobilização social como gatilho para a realização de audiências. Em Armação dos Búzios, a Comissão de Educação atendeu a demanda de mais de duzentos pais para debater a situação da rede de ensino. Em Nova Friburgo, a pressão social esteve presente em pautas diversas, como no atendimento a crianças autistas e na defesa de unidades de saúde ameaçadas de fechamento. Esses exemplos revelam que, mesmo em contextos de baixa institucionalização, a sociedade civil pode incidir diretamente sobre a agenda legislativa e provocar a abertura de espaços de debate público.

A pesquisa também revelou casos de inconsistência e conflitos políticos. Em Nova Friburgo, uma audiência pública solicitada para discutir cortes de horas extras e exonerações em massa foi rejeitada pela Câmara, evidenciando a possibilidade de bloqueio político por parte da base governista. No Rio de Janeiro, por sua vez, a dificuldade de navegação no sistema legislativo – que não permite filtros por data e frequentemente apresenta apenas pedidos genéricos de cessão de plenário – fragiliza a transparência, mesmo

diante de um alto volume de audiências identificadas. A coexistência entre intensa produção legislativa e baixa acessibilidade da informação expõe um paradoxo na prática da publicidade institucional. Para que os dados daquela casa legislativa pudessem ser analisados foi necessário lançar mão de outras ferramentas para além do próprio sistema, como a exportação dos dados em planilha e o uso de recursos de filtro.

Algumas audiências refletiram diretamente conjunturas críticas e eventos de grande repercussão. O ciclo de ataques a escolas estimulou a realização de debates sobre segurança escolar em diferentes municípios. Já as discussões sobre o piso nacional da enfermagem e a ampliação da visibilidade de questões de saúde mental, especialmente relacionadas ao autismo, mobilizaram pautas em saúde em distintos contextos. Esses exemplos mostram que as audiências públicas também operam como espaços de resposta imediata a crises sociais, funcionando como arenas de reação política e simbólica.

Em certos municípios, observou-se a presença de pautas transversais que atravessam diferentes áreas de política pública. Em Niterói, por exemplo, audiências sobre gestão da orla, comércio ambulante e turismo envolviam simultaneamente dimensões de meio ambiente, urbanismo, trabalho e lazer. Essa transversalidade demonstra tanto a complexidade dos problemas enfrentados em âmbito local quanto a necessidade de classificações analíticas cuidadosas, já que muitas demandas sociais não se enquadram em categorias únicas e bem definidas.

Por fim, apesar das limitações predominantes, algumas experiências revelaram boas práticas de publicidade e transparência. Em Itaboraí,

embora os resultados tenham sido limitados, houve a preocupação de criar um botão de acesso direto às audiências públicas na página inicial da Câmara. Em Nova Iguaçu, identificou-se a publicação de convites específicos para audiências, ainda que obrigatórias. Em outros casos, como em Macaé, o sistema utilizado possibilitava acesso a informações detalhadas, incluindo justificativa da proposição, ainda que dependente do correto preenchimento pelos servidores. Esses exemplos mostram que, mesmo diante de restrições, existem caminhos institucionais possíveis para ampliar a visibilidade e a acessibilidade das informações legislativas.

O apanhado qualitativo dos registros e notas de campo demonstra que o uso das audiências públicas nos legislativos municipais do Estado do Rio de Janeiro é atravessado por múltiplas dimensões, que vão desde limitações técnicas e administrativas até estratégias políticas e sociais mais amplas. As fragilidades dos sistemas de acompanhamento legislativo evidenciam como a transparência ainda é desigual e dependente da prioridade dada por cada Câmara à gestão da informação. Por outro lado, a mobilização social aparece como elemento decisivo para a abertura de pautas relevantes, revelando que a sociedade civil exerce influência concreta sobre a agenda parlamentar. Os casos de conflito político e bloqueio institucional confirmam que, embora as audiências sejam instrumentos de participação, elas não estão imunes às disputas de poder internas às casas legislativas.

A presença de temas emergentes e conjunturais — como segurança escolar, saúde mental ou concessões de serviços públicos — indica que as audiências públicas também funcionam como espaços de reação a crises e de disputa narrativa. A transversalidade temática, especialmente em cidades como Niterói e Rio de Janeiro, aponta

para a complexidade dos problemas urbanos e sociais, exigindo classificações analíticas flexíveis. Finalmente, ainda que minoritárias, algumas boas práticas mostram que há caminhos possíveis para ampliar a publicidade e a eficiência da informação legislativa, sobretudo quando articuladas a políticas de modernização administrativa, como no caso do uso do SAPL.

Dessa maneira, o panorama qualitativo reforça a compreensão de que os requerimentos de audiências públicas não obrigatórias integram um contexto institucional e político marcado por desigualdades nas condições de acesso à informação, práticas diferenciadas de gestão legislativa e disputas em torno da agenda pública. Os registros analisados demonstram que a disponibilidade de ferramentas tecnológicas, embora relevante, precisa estar associada a práticas institucionais de organização, atualização e publicidade das informações para favorecer o acompanhamento das iniciativas legislativas pela sociedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou os requerimentos de audiências públicas não obrigatórias apresentados nas câmaras municipais fluminenses entre 2021 e 2024, considerando sua distribuição temática, temporal e política, bem como as condições institucionais e tecnológicas de acesso às informações legislativas. Com base em um banco de dados que reúne 542 requerimentos de audiências públicas não obrigatórias identificados em 26 municípios, foi possível observar diferenças relevantes nas condições institucionais de disponibilização e acesso às informações legislativas. Os resultados indicam que a existência de sistemas informatizados de acompanhamento legislativo, associada à disponibilidade de

funcionalidades de consulta e recuperação de dados, constitui um elemento importante para a publicidade dos requerimentos e para a possibilidade de acompanhamento dessas iniciativas pela sociedade. Em termos gerais, as observações realizadas nos portais legislativos sugerem que sistemas informatizados com funcionalidades mais estruturadas de consulta oferecem melhores condições para a localização dos requerimentos de audiências públicas e o acompanhamento de sua tramitação. Em contrapartida, a ausência de sistemas acessíveis, a alimentação irregular das plataformas e as limitações dos mecanismos de busca dificultam a recuperação dessas informações, produzindo assimetrias nas condições institucionais de transparência entre os municípios analisados. A distribuição temporal dos requerimentos também revelou variações ao longo da legislatura, com maior concentração em 2023 e redução expressiva em 2024. Esses resultados suscitam a hipótese de que a dinâmica do ciclo eleitoral possa influenciar a utilização das audiências públicas pelos parlamentares, embora a confirmação dessa relação demande investigações específicas.

Empiricamente, oferecemos um retrato das audiências não obrigatórias no Rio de Janeiro, explicitando padrões e gargalos institucionais que afetam a deliberação em nível local. As implicações normativas e de política pública são diretas. Em primeiro lugar, é recomendável a adoção de um marco mínimo de padronização estadual/nacional para transparência legislativa, incluindo metadados obrigatórios, taxonomia temática comum, logs de tramitação e identificadores persistentes para matérias e eventos. Em segundo lugar, é desejável ampliar a adoção e o fortalecimento de sistemas como o SAPL, garantindo alimentação contínua, integração com portais de dados abertos e uso do domínio institucional “.leg.br”. Em terceiro, a transparência exige capacitação

permanente de servidores, rotinas de qualidade de dados e responsabilização por desabastecimento informacional. Em quarto, a institucionalização do formato híbrido, com transmissão, inscrição remota e repositórios permanentes de atas e vídeos, acessíveis e inclusivos, amplia a participação e reduz barreiras geográficas e simbólicas. Por fim, mecanismos de monitoramento independente, como observatórios científicos e conselhos locais, podem auditar a publicidade e recomendar melhorias contínuas.

As limitações do estudo também merecem registro. A cobertura abrange 26 de 92 municípios com dados utilizáveis. A unidade observada privilegiou requerimentos de audiência, sem confirmar, em todos os casos, a efetiva realização e seus desfechos — o que não compromete o objetivo analítico de mapear padrões de proposição e institucionalização. Ademais, a transversalidade de algumas pautas exigiu decisões de classificação que podem subestimar interseções temáticas. Longe de desqualificarem os achados, tais limites evidenciam o déficit institucional que o artigo analisou.

A agenda de pesquisa que se abre é ampla. É possível suscitar análises de séries históricas mais longas que atravessem mais legislaturas para aferir mudanças regulatórias e efeitos de longo prazo; avaliações acerca da adoção de sistemas de apoio ao processo legislativo, como o SAPL, podem contribuir com uma visão sobre o volume e a qualidade dos dados em tramitação nas casas legislativas; estudos de impacto que rastreiem encaminhamentos e outputs normativos derivados das audiências; análises de representatividade (gênero, raça, território) e de qualidade deliberativa (argumentação, responsividade institucional) e avaliações de custo-benefício comparando soluções públicas e

privadas, ponderando desempenho, interoperabilidade e custo total de propriedade.

A infraestrutura institucional e tecnológica não determina, por si só, a qualidade da democracia municipal fluminense, mas estabelece condições importantes para a transparência dos processos legislativos e para o exercício da participação e do controle social. Os resultados desta pesquisa evidenciam que a disponibilidade de sistemas informatizados e de funcionalidades adequadas de consulta pode favorecer o acesso público aos requerimentos de audiências e às informações sobre sua tramitação. Por outro lado, a ausência desses recursos ou suas limitações de funcionamento impõem obstáculos ao acompanhamento das iniciativas legislativas pela sociedade.

Nesse sentido, a modernização tecnológica e a padronização das informações não devem ser compreendidas apenas como medidas de aprimoramento administrativo, mas também como iniciativas capazes de fortalecer as condições institucionais para o exercício da cidadania. Investir na qualificação dos sistemas, na gestão da informação, na capacitação dos servidores e na ampliação da transparência ativa constitui um caminho relevante para reduzir assimetrias informacionais e aproximar cidadãos e representantes políticos, contribuindo para o fortalecimento das práticas democráticas no âmbito municipal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDT, Hannah. Sobre a Revolução. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Democracy and the Public Space in Latin America. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AZEVEDO, Nilo Lima de; CAMPOS, Mauro Macedo; LIRA, Rodrigo Anido. Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 13, n. 2, p. 439–461, 2020.

COLEMAN, Stephen. Can the Internet Strengthen Democracy? Cambridge: Polity Press, 2017.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MOSHER, Frederick. Democracy and the Public Service. 2. ed. New York: Oxford University Press, 1968.

NORTH, Douglass C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NOVECK, Beth Simone. Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015.

PATEMAN, Carole. Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

SOUZA, Joseane de; AZEVEDO, Nilo Lima de; AZEVEDO, Patrícia Helena Barbosa de; PAULA, Sara Machado de. O grau de transparência ativa, passiva e global nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ – 2021. Revista Gestão & Planejamento, Salvador, v. 23, p. 165–183, 2022.

[1] Discente de doutorado do Programa de Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[2] Docente do Programa de Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[3] A transparência ativa corresponde à divulgação, pelos órgãos públicos, de informações de interesse coletivo ou geral, independentemente de solicitação dos cidadãos. Embora frequentemente caracterizada como divulgação espontânea, constitui uma obrigação legal, conforme estabelece o art. 8º da Lei nº 12.527/2011, cujo cumprimento está sujeito a mecanismos de fiscalização e aplicação de sanções (*enforcement*) (Souza et al., 2022).