

ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DA BACIA DE CAMPOS/RJ*

ANALYSIS OF PUBLIC TRANSPARENCY IN THE MUNICIPALITIES OF THE BASIN CAMPOS/RJ

Joseane de Souza^A

 <https://orcid.org/0000-0002-3555-5423>

Correspondência: joseanesouza@uenf.br

Nilo Lima de Azevedo^B

 <http://orcid.org/0000-0003-3059-2441>

Correspondência: azevedo.nilo@uenf.br

Rogério Lucas Fernandes Rocha^C

 <https://orcid.org/0009-0003-9126-2005>

Correspondência: rwgerioo@gmail.com

Luciano de Castro Silva^D

 <https://orcid.org/0009-0002-9695-4185>

Correspondência: castro_luciano@outlook.com

José Victor de Paula Frutuozo^E

 <https://orcid.org/0009-0004-1635-5460>

Correspondência: josevictorfrutuozo@gmail.com

^{A, B, D, E}Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

^CUniversidade Federal Fluminense

DOI: 10.12957/cdf.2024.83449

Recebido em: 11 abr. 2024 | **Aceito em:** 07 out. 2024.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o grau de transparência ativa, passiva e global nos municípios fluminenses pertencentes à Bacia de Campos. Inicialmente, o artigo traz uma discussão sobre o conceito de transparência pública e sua importância para as sociedades democráticas e, posteriormente, analisa a transparência pública nos municípios selecionados. A pesquisa teve como base metodológica a Escala Brasil Transparente – EBT 360° - desenvolvida pela Controladoria Geral da União. Através deste estudo pode-se constatar que na maioria dos municípios a transparência ativa é maior do que a passiva e que nenhum dos municípios da Bacia de Campos/RJ cumpria, no período de referência para a coleta de dados primários, todas as determinações da Lei de Acesso à Informação (LAI) para a transparência. Os resultados indicam, ainda, que

* Este artigo é resultado de pesquisa financiada pelo Projeto de Educação Ambiental (PEA) Territórios do Petróleo: Royalties e Vigília Cidadã na Bacia de Campos, que é uma medida de mitigação exigida pelo Licenciamento Ambiental Federal, conduzido pelo IBAMA.



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

para cumprirem as exigências da LAI os municípios precisam melhorar os seus portais de transparência, principalmente no tocante à divulgação de informações sobre as despesas públicas (mais notadamente referentes às obras públicas e diárias), assim como suas plataformas virtuais de Serviços de Informação ao Cidadão (e-SIC), em geral muito precários.

Palavras-chave: transparência pública; Escala Brasil Transparente; acesso à informação.

ABSTRACT

This research aims to analyze the degree of active, passive and global transparency in the Rio de Janeiro municipalities belonging to the Campos Basin. Initially, the article discusses the concept of public transparency and its importance for democratic societies and, subsequently, analyzes public transparency in selected municipalities. The research was methodologically based on the Transparent Brazil Scale - EBT 360° - developed by the General Controllershship of the Union. Through this study, it can be seen that in most municipalities active transparency is greater than passive and that none of the municipalities in the Campos Basin/RJ fulfilled, in the reference period for the collection of primary data, all the determinations of the Law Access to Information (LAI) to the transparency. The results also indicate that, in order to comply with the requirements of the LAI, municipalities need to improve their transparency portals, especially with regard to the dissemination of information on public expenses (most notably regarding public and daily works), as well as its virtual Citizen Information Services (e-SIC) platforms, generally very precarious.

Keywords: public transparency; Transparent Brazil Scale; access to information.

1 INTRODUÇÃO

O direito de Acesso à Informação é reconhecido internacionalmente como um direito essencial, vinculado à liberdade de expressão e ao bom funcionamento das democracias. Esse direito encontra respaldo no artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1969), o que tem motivado os Estados a direcionarem uma atenção especial a essa questão.

Este artigo tem como objetivo analisar a transparência pública – ativa, passiva e global – nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, pertencentes à Bacia de Campos/RJ¹, quais sejam: Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.

¹ A Bacia de Campos se estende de Vitória/ES a Arraial do Cabo/RJ.

Todos estes municípios são beneficiários das rendas petrolíferas (royalties e participações especiais). Por possuírem um aspecto extrafiscal de transferência intergeracional de riqueza (Leal e Serra, 2003), estes recursos deveriam ser usados, prioritariamente, para financiar bens de capital, pesquisa e desenvolvimento tecnológico e infraestrutura urbana e industrial, pois dessa forma as gerações futuras seriam compensadas pela exploração, no presente, do petróleo, um recurso natural não renovável (Serra, 2005). Além disso, considerando que a exploração e comercialização de petróleo *in natura* impõem danos ambientais, é essencial que parte desses recursos seja destinada à recomposição e mitigação dos impactos causados, promovendo sustentabilidade ambiental e atenuando os prejuízos às futuras gerações.

Além disso, importante considerar que como estão vinculados à produção, as rendas petrolíferas são também finitas e, portanto, os poderes públicos municipais devem aproveitar a janela de oportunidades que estes recursos representam.

Neste contexto, o exercício do controle social sobre o uso desta verba é necessário, a fim de garantir sua utilização de forma responsiva e em benefício da sociedade. Ademais, a análise da transparência - ativa, passiva e global - dos municípios da Bacia de Campos, pode contribuir para o enriquecimento do debate da transparência pública no contexto municipal brasileiro, um campo ainda pouco explorado e compreendido.

Este artigo encontra-se dividido em seis seções, incluindo esta de caráter introdutório. Na segunda, revisão bibliográfica, discutimos o conceito de transparência e a importância das novas tecnologias para o acesso à informação, participação e controle social. Na terceira, dados e métodos, apresentamos as fontes dos dados, descrevemos a metodologia utilizada para a coleta de dados e a metodologia EBT, utilizada para estimativa dos índices de transparência ativa, passiva e global. Na quarta, analisamos os resultados das estimativas. Na quinta, apresentamos as considerações finais e, na sexta, as referências utilizadas para a realização deste trabalho.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O acesso à informação é considerado por vários estudiosos - Filho (2018), Filgueiras (2011) e Zuccolotto e Teixeira (2019) - uma condição necessária para a participação e controle social mais efetivos. Segundo Macedo (2019), a transparência deve ser vista como uma ferramenta que pode fortalecer regimes democráticos, na medida

em que viabiliza a participação e o controle social, contribuindo, inclusive, para a redução dos casos de corrupção na Administração Pública.

No entanto, a divulgação das informações, por si só, não implica, necessariamente, em transparência. De acordo com Coelho, Silva, Cunha e Teixeira (2018), transparência pública é o grau de disponibilidade das informações detidas pelo Estado, que devem estar acessíveis a todos os cidadãos, permitindo que cada um possa monitorar e controlar as ações das agências e órgãos do governo da Administração direta e indireta. De acordo com Macedo (2019, p.1294) “a transparência avaliada [...] com relação à quantidade maior ou menor de informações públicas abertas não demonstra o alcance de resultados democráticos”. Para Alcântara (2019), a mera divulgação do mínimo exigido por lei, em dados brutos, transparência pública formal, não é o suficiente para que a transparência alcance todo o seu potencial. As informações divulgadas podem ser revestidas de “opacidade, com ou sem intenção, o que dificulta sua correta interpretação, principalmente pelas camadas sociais com menor grau de instrução” (Castanho, 2019, p. 282). Em vista disso, um ponto fundamental para garantir um alto nível de transparência no setor público está relacionado à qualidade das informações divulgadas.

Segundo Michener e Bersch (2013), só podemos falar em transparência pública quando são observados, simultaneamente, os princípios da visibilidade e da inferência. O primeiro diz respeito à divulgação de informações razoavelmente completas, em local de fácil acesso; o segundo, ao uso de linguagem clara e compreensível pelo maior número de pessoas possível e à divulgação de informações desagregáveis em unidades menores de análise, passíveis de verificação e construção de resultados.

Tais princípios garantem, segundo Head (2006 *apud* Zuccolotto e Teixeira, 2019), que a transparência seja efetiva, ou seja, que as informações sejam processadas, compreendidas e utilizadas pela sociedade e suas organizações. A transparência quando apenas nominal, implica na incapacidade de mobilizar e manejar as informações, por parte dos cidadãos (Zuccolotto; Teixeira, 2019). Para Silva (2016, p. 50), além dos requisitos supracitados, a transparência efetiva “precisa envolver interação e um robusto aparato capaz de gerar *enforcement* na sua aplicação no plano da realidade, a fim de remover as barreiras que surgem em seu horizonte”.

Considerando-se a iniciativa dos governos em divulgarem as informações, a transparência é classificada em ativa, quando os governos disponibilizam voluntariamente ou em cumprimento às exigências legais as informações aos cidadãos, e passiva, quando as mesmas são disponibilizadas mediante solicitação. Do ponto de vista

do tempo da divulgação, a transparência pode ser retroativa, quando as informações são disponibilizadas após a ocorrência dos fatos, e tempestiva, quando são disponibilizadas em tempo real, ou seja, no momento de ocorrência dos eventos (Zuccolotto; Teixeira 2019). Segundo Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 47), nas “democracias modernas, as duas formas têm sido conjugadas, ou seja, além dos relatórios com informações retroativas, os Estados têm se valido dos portais de transparência para divulgarem informações em tempo real”.

No panorama jurídico do Brasil, quatro pilares normativos desempenham um papel crucial na configuração das políticas de transparência, acesso à informação e governança de dados: a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101 (BRASIL, 2000), a Lei da Transparência n. 131 (BRASIL, 2009) e a Lei de Acesso à Informação n. 12.527 (BRASIL 2011). Mais recentemente, uma quinta legislação, a Lei n. 13.709 (BRASIL, 2018), também se destaca como peça fundamental nesse cenário, enriquecendo o ambiente regulatório voltado à transparência e à proteção de dados pessoais.

A Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), também conhecida como LAI, se sobressai como um marco significativo. Essa legislação estabelece procedimentos a serem seguidos pelas diversas esferas federativas, buscando assegurar o acesso da população a informações públicas. Em conformidade com os dispositivos presentes nos incisos XXXIII do art. 5º, inciso II do parágrafo 3º do art. 37 e parágrafo 2º do art. 216 da Constituição Federal, a LAI amplia a transparência no setor público, estendendo-se para além das questões orçamentárias e abrangendo todas as ações executadas pela Administração Pública. A LAI não apenas demanda a disponibilização online e em local de fácil acesso de informações públicas, como também promove a criação de um serviço de informações ao cidadão, que inclui protocolização de documentos e solicitações de acesso a informações, além de possibilitar a realização de audiências públicas para esse fim. Nessa perspectiva, a transparência e a máxima divulgação emergem como princípios que invertem a lógica do sigilo que se estabelece como exceção.

A legislação originalmente não aborda de forma explícita a necessidade de um portal unificado, como o Portal da Transparência, para a divulgação das informações públicas. No entanto, no parágrafo 3º do art. 8º, a LAI estabelece algumas exigências relacionadas ao sítio eletrônico, como a presença de ferramentas de pesquisa de conteúdo para facilitar o acesso à informação, a possibilidade de realizar o *download* e a gravação de relatórios, entre outras (BRASIL, 2011).

Uma das principais vantagens de um site único é concentrar todas as informações de um órgão, facilitando o acesso ao cidadão. No entanto, a ausência de um portal unificado não significa necessariamente falta de transparência, embora a dispersão das informações torne o acesso mais difícil. Vale destacar que a existência de um portal único, por si só, não assegura a transparência, pois esta depende do cumprimento de critérios específicos.

No caso da transparência passiva, a LAI estabelece, no inciso I do Art. 9º, a criação de um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), nos órgãos e entidades do poder público, em local de fácil acesso e identificação pela sociedade. Este serviço deve ser físico podendo, alternativamente, ser virtual (Art. 10º, § 2º). Importante ressaltar que com o desenvolvimento das tecnologias da informação, o sistema virtual - conhecido pela sigla e-SIC - vem se tornando uma importante ferramenta de acesso à informação, na medida em que “permite que qualquer pessoa física (PF) ou jurídica (PJ) possa encaminhar os pedidos de acesso à informação pública, acompanhar o prazo e receber a resposta da solicitação realizada para os órgãos e entidades dos Poderes” (Maciel *et al.*, 2019, p. 145).

Segundo Castanho (2019), as ferramentas digitais trazem benefícios inegáveis para tornar a comunicação mais transparente, inclusiva e participativa, além de favorecer a *accountability* dos atos públicos. A autora chama a atenção para o fato de que, em decorrência do alto nível de desigualdade social, grande parcela da população continua sem ter acesso à informação.

Nesse cenário, a Escala Brasil Transparente, uma iniciativa da CGU, assume um papel importante na avaliação da transparência nos municípios, identificando avanços e desafios na divulgação de informações públicas, permitindo aprimorar a gestão pública e fortalecer a participação cidadã. Sua utilização é imprescindível para fomentar o controle dos gestores públicos e garantir a aplicação efetiva dos princípios de transparência em todos os níveis da administração municipal.

3 DADOS E MÉTODOS

3.1 Fontes de dados

Os dados utilizados neste estudo são primários, ou seja, coletados diretamente na fonte, pela equipe de pesquisadores. Os portais da transparência estão sendo cada vez mais utilizados pelos poderes públicos municipais para a divulgação das informações,

estes serão a referência para a análise da maioria dos quesitos da transparência ativa. Complementarmente foi realizada consulta no *site* principal das respectivas prefeituras para identificação e caracterização da estrutura organizacional, uma das dimensões do índice. A transparência passiva será analisada pelo e-SIC, que está presente em um número cada vez maior de órgãos e instituições públicas, a partir da verificação do seu funcionamento.

3.2 Metodologia de coleta das informações

Para a coleta das informações sobre a Transparência Ativa, os pesquisadores foram orientados a entrarem no *site* principal das prefeituras e verificarem a estrutura organizacional e a existência de um Portal de Transparência. Em caso afirmativo, o acessaram para observarem a disponibilidade de todas as informações que constam no rol das variáveis contabilizadas para o cálculo da Transparência Ativa, segundo a metodologia da CGU. A pesquisa de campo, que ocorreu entre 13/11 a 30/11/2023. Paralelamente, foi preenchida a tabela detalhada da metodologia EBT-360°, da CGU, para a estimativa dos índices parciais (por dimensão) e totais da Transparência Ativa.

A coleta de informações sobre Transparência Passiva – que se deu entre 06/11 e 06/12/2023 - também se inicia com uma pesquisa exploratória no *site* principal da prefeitura, para a verificação da existência do e-SIC (ou similar, como Fala-Br). Constatada a existência, cada pesquisador acessou a ferramenta, fez os procedimentos necessários para a realização do cadastro, quando solicitado, e enviou uma pergunta para cada um dos onze municípios. Para cada pesquisador foi previamente definida uma pergunta específica e estabelecida uma data para o seu envio?, esta foi a estratégia utilizada para evitar que os poderes públicos municipais percebessem se tratar de uma pesquisa, o que poderia gerar vieses, como a melhoria da qualidade da resposta, por exemplo. Após o envio, os pesquisadores passaram a monitorar o status da solicitação, considerando o prazo legal estabelecido pela LAI (20 dias prorrogáveis por mais 10, mediante justificativa) para a manifestação do poder público. Finalizado o prazo, foi preenchida a tabela detalhada da transparência passiva. Os resultados serão apresentados através de tabelas e mapas temáticos inseridos ao longo do texto.

3.2.1 Escala Brasil Transparente – EBT 360°

A Escala Brasil Transparente – EBT 360° (BRASIL, 2019) foi a metodologia selecionada para a análise da Transparência Pública nos municípios da Bacia de Campos/RJ. Esta metodologia foi desenvolvida pela CGU, em 2004, “para fomentar a transparência pública e possibilitar o acompanhamento das ações implementadas pelos entes públicos na promoção do acesso à informação” (CGU²). Através desta metodologia são estimados os índices de transparência ativa, passiva e, por somatório, o índice global.

O índice de transparência ativa é composto por 11 macrodimensões; já o de transparência passiva, por 8 macrodimensões. As macrodimensões de cada um dos índices são compostas por um número variável de itens, aos quais são atribuídas pontuações específicas, cuja soma corresponde à pontuação máxima daquela dimensão (Tabela 1). Constatada a existência de uma informação, na ocasião de visita dos pesquisadores ao site para levantamento das informações primárias, o item correspondente recebeu a totalidade de sua pontuação específica; constatada a inexistência da informação, o item recebeu nota zero, não havendo pontuações intermediárias.

Tabela 1 - Critérios consolidados para avaliação da Transparência Ativa/EBT 360°

EBT 360°	Pontuação
Transparência Ativa	50,0
1. Estrutura organizacional	3,6
2. Receitas	4,0
3. Despesas	12,0
4. Licitações	9,0
5. Contratos	5,8
6. Obras Públicas	2,6
7. Servidores Públicos	4,0
8. Despesas com diárias	4,0
9. Regulamentação da LAI	2,5
10. Relatórios Estatísticos	2,0
11. Base de dados abertos	1,5
Transparência Passiva	50,0
O município indica o funcionamento de um SIC físico?	3,0
Existe um SIC-físico (alternativo)?	6,0
Não há exigências que dificultam ou impossibilitam o acesso à informação	4,0
O SIC permite o acompanhamento posterior da solicitação	4,0
O SIC responde aos pedidos	1,5
Cumpre os prazos para resposta das solicitações	9,0
Atende aos pedidos respondendo ao que se perguntou	12,0
Comunicação sobre possibilidade de recurso	1,5
Transparência Global	100,0

Fonte: Adaptado de Controladoria-Geral da União (2019a).

² <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>

Ambos os índices variam entre 0 (nota atribuída ao órgão ou entidade pública que não cumpre nenhum dos critérios da transparência ativa ou passiva) e 50 (nota atribuída ao órgão ou entidade pública que cumpre integralmente todos os critérios da transparência ativa ou passiva). A partir do somatório dos Índices de Transparência Ativa e Passiva estima-se o Índice de Transparência Global, o qual varia entre 0 (nota atribuída ao órgão ou entidade pública que não cumpre nenhum dos critérios da transparência ativa e passiva) e 100 (nota atribuída ao órgão ou entidade pública que cumpre integralmente todos os critérios da transparência ativa e passiva). Como critérios de análise foram adotados os parâmetros explicitados no Quadro 1.

Quadro 1 – Critérios para análise do índice de transparência ativa e passiva

Classificação do grau de transparência	Faixas dos Índices de Transparência	
	Ativa e Passiva	Global
Muito baixa	0,00 a 24,99	0,00 a 49,99
Baixa	25,00 a 34,99	50,00 a 69,99
Média	35,00 a 39,99	70,00 a 79,99
Alta	40,00 a 44,99	80,00 a 89,99
Muito Alta	45,00 a 50,00	90,00 a 100,00

Fonte: Souza *et al.* (2021, p. 172).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, apresentamos os resultados da análise de transparência ativa e passiva nos 11 municípios da Bacia de Campos/RJ — Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra e Carapebus — conforme as exigências da LAI. Avaliamos o desempenho dos portais na disponibilização proativa de dados (transparência ativa) e na resposta às solicitações dos cidadãos (transparência passiva). Por fim, combinamos esses resultados para compor a transparência global, oferecendo uma visão abrangente do nível de acesso à informação. A análise identifica pontos críticos que comprometem o cumprimento da LAI e dificultam tanto o acesso à informação quanto à participação social.

4.1 Transparência ativa

Como se pode notar, na Tabela 2, nenhum município da Bacia de Campos/RJ obteve pontuação máxima no índice de transparência ativa. Significa dizer que, no período de referência para a coleta dos dados (13/11 a 30/11/2023), nenhum município estava cumprindo, integralmente, as exigências da LAI, para a transparência ativa.

Dentre os onze municípios selecionados, sete - Armação dos Búzios (47,5), Arraial do Cabo (44,4), Cabo Frio (45,9), Campos dos Goytacazes (42,3), Casimiro de Abreu (41,6), Macaé (46,2) e Quissamã (46,1) - apresentaram um grau muito elevado de transparência ativa (Figura 1). Em Armação dos Búzios o índice só não alcançou a pontuação máxima porque no Portal da Transparência não constavam informações sobre o relatório estatístico de acesso à informação e à publicação da relação de bases de dados abertos.

O portal de transparência de Arraial do Cabo não disponibilizou a licitação de origem dos contratos, assim como, informações sobre obras públicas, relatórios estatísticos sobre acesso à informação e também não apresentou a relação de base de dados abertos do município.

Já Cabo Frio, não alcançou a nota máxima por não permitir gerar relatório da consulta de empenhos/pagamentos por favorecido em formato aberto e por não apresentar informações sobre obras públicas e a relação das bases de dados abertos.

Campos dos Goytacazes, perdeu pontuação por não apresentar o empenho de referência na macrodimensão relativa às despesas, não disponibilizar o conteúdo integral ou extrato dos contratos, não possibilitar a consulta para o acompanhamento de obras públicas e por não disponibilizar o seu normativo de acesso à informação e a relação das bases de dados abertos.

Casimiro de Abreu não disponibilizou o empenho de referência e a descrição/objeto do empenho das despesas, não permitiu gerar relatórios de licitações/contratos em formato aberto e consultar o acompanhamento das obras públicas, assim como, não disponibilizou seu normativo de acesso à informação e a relação das bases de dados abertos.

Macaé não alcançou pontuação máxima devido à ausência do empenho de referência em despesas, assim como, em obras públicas, não apresentou a situação da obra e nem disponibilizou o seu normativo de acesso à informação.

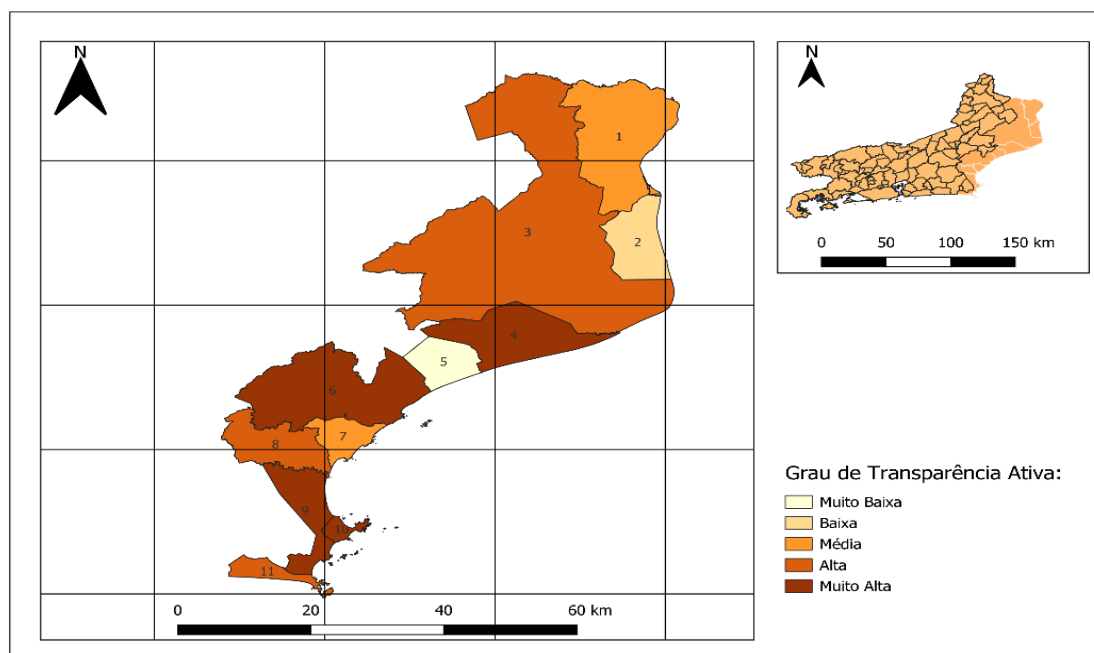
Quissamã perde pontuação por não apresentar nenhuma informação sobre obras públicas e por não disponibilizar a quantidade e/ou percentual de pedidos indeferidos nos relatórios estatísticos de acesso à informação.

Tabela 2 - Grau de Transparência Ativa dos municípios da Bacia de Campos/RJ (2023)

Itens da avaliação (pontuação máxima)	Municípios										
	Armação dos Búzios	Arraial do Cabo	Cabo Frio	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Casimiro de Abreu	Macaé	Quissamã	Rio das Ostras	São F. de Itabapoana	S.J. Barra
1. Estrutura organizacional (3,6)	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
2. Receitas (4,0)	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
3. Despesas (12,0)	12,0	12,0	11,0	11,0	0,0	10,2	11,0	12,0	11,0	11,0	11,0
4. Licitações (9,0)	9,0	9,0	9,0	9,0	6,0	9,0	9,0	9,0	6,0	9,0	6,0
5. Contratos (5,8)	5,8	5,3	5,8	5,5	5,8	4,8	5,8	5,8	5,8	5,8	0,0
6. Obras públicas (2,6)	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Servidores públicos (4,0)	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	0,0	4,0
8. Despesas com diárias (4,0)	4,0	4,0	4,0	3,2	0,0	4,0	4,0	3,2	4,0	0,0	0,0
9. Regulamentação da LAI (2,5)	2,5	2,5	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0
10. Relatórios estatísticos (2,0)	0,0	0,0	2,0	2,0	0,0	2,0	2,0	1,5	1,5	2,0	1,5
11. Bases de dados abertos(0,5)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0
Total (50,0)	47,5	44,4	45,9	42,3	23,4	41,6	46,2	46,1	39,9	35,4	30,1

Fonte: Dados primários, coletados diretamente nos Portais da Transparência dos respectivos municípios.

Figura 1 – Grau de Transparência Ativa nos municípios produtores de Petróleo da Bacia de Campos/RJ (2023)



Fonte: Dados primários, coletados diretamente nos Portais da Transparência dos respectivos municípios.
Legenda: 1-São Francisco de Itabapoana; 2-São João da Barra; 3-Campos dos Goytacazes; 4-Quissamã; 5-Carapebus; 6-Macaé; 7-Rio das Ostras; 8-Casimiro de Abreu; 9- Cabo Frio; 10-Armação dos Búzios; 11-Arraial do Cabo.

Com grau médio de transparência ativa temos os municípios de Rio das Ostras (39,9) e São Francisco de Itabapoana (35,4).

O Portal de Transparência de Rio das Ostras perde pontuação na macrodimensão ‘Empenho e Despesas’, por não apresentar o empenho de referência; na macrodimensão ‘Licitações’, por não permitir consulta aos resultados das licitações ocorridas; na macrodimensão ‘Obras públicas’, por não divulgar objeto, a situação, o valor gasto e/ou o percentual de execução financeira, a empresa contratada e nem a data de início e de previsão para o término das obras públicas; e o município também não divulga o seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso, não apresenta quantidade e/ou percentual de pedidos indeferidos no que tange os relatórios estatísticos de acesso à informação e não publica a relação das bases de dados abertos.

O Portal de Transparência de São Francisco do Itabapoana perde pontuação na macrodimensão ‘Empenho e Despesas’ por não apresentar empenho de referência e zera as macrodimensões: ‘Obras Públicas’, ‘Servidores Públicos’, ‘Despesas com diárias’, ‘Regulamentação da LAI’ e ‘Bases de Dados Abertos’.

Com baixo grau de transparência temos o município de São João da Barra, que perde pontuação na macrodimensão ‘Empenho e Despesas’ por não apresentar empenho de referência. Além disso, zera as macrodimensões ‘Obras públicas’, ‘Servidores

Públicos', 'Despesas com diárias', 'Regulamentação da LAI' e 'Bases de dados abertos'. Também recebe pontuação parcial por não disponibilizar a quantidade e/ou percentual de pedidos indeferidos nos relatórios estatísticos sobre acesso à informação.

Por fim, a transparência ativa apresenta-se muito baixa em Carapebus (23,4), visto que zera as macrodimensões 'Empenho e Despesas', 'Obras públicas', 'Despesas com Diárias', 'Regulamentação da LAI', 'Relatório Estatístico' e 'Base de dados abertos'. O município também teve pontuação parcial na macrodimensão 'Licitações' por não disponibilizar o conteúdo integral de editais.

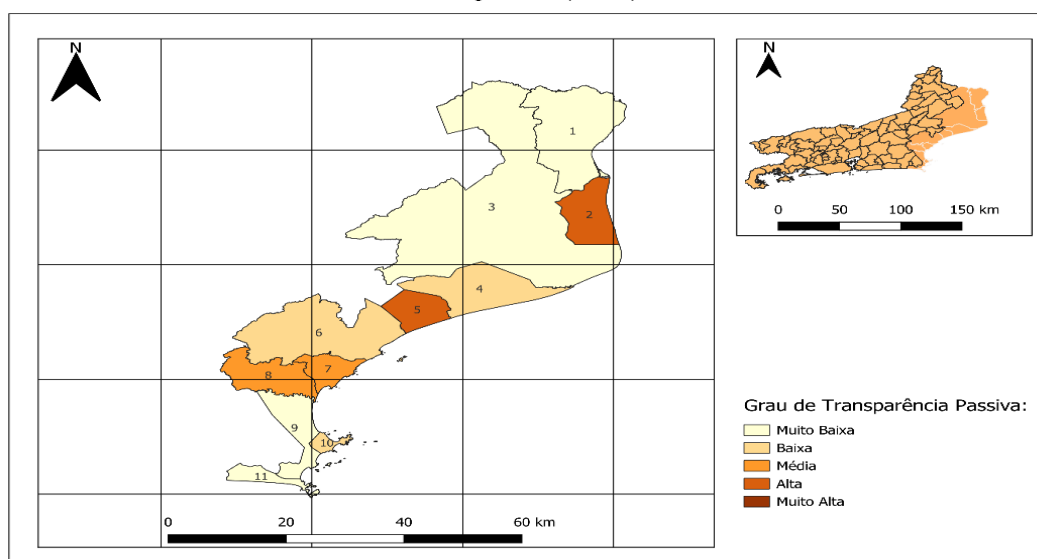
4.2 Transparência passiva

O cenário é significativamente distinto, quando analisamos a transparência passiva nos municípios da Bacia de Campos/RJ. Esta se apresentou, como se pode notar na Tabela 3 e na Figura 2, muito baixa em Arraial do Cabo (9,0), Cabo Frio (20,0), Campos dos Goytacazes (24,5) e São Francisco do Itabapoana (17,0); baixa em Armação dos Búzios (34,5), Macaé (31,0) e Quissamã (30,5); média, em Casimiro de Abreu (35,5) e Rio das Ostras (38,0); e alta em Carapebus (41,5) e São João (41,5).

Tabela 3 – Grau de Transparência Passiva dos municípios da Bacia de Campos/RJ

Itens da avaliação (pontuação máxima)	Municípios										
	Armação dos Búzios	Arraial do Cabo	Cabo Frio	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Casimiro de Abreu	Macaé	Quissamã	Rio das Ostras	São F. de Itabapoana	S.J. Barra
1. Indicação de funcionamento de um SIC físico (3,0)	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	1,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
2. Existência de um meio alternativo para solicitações (6,0)	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
3. Não exigência que dificultam ou impossibilitam o acesso à informação (4,0)	4,0	0,0	0,0	4,0	4,0	0,0	0,0	0,0	4,0	4,0	4,0
4. Permite o acompanhamento da solicitação (4,0)	4,0	0,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
5. O e-SIC responde aos pedidos (1,5)	1,5	0,0	1,0	1,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,0	0,0	1,5
6. Cumpre os prazos legais para resposta (9,0)	9,0	0,0	6,0	6,0	9,0	9,0	9,0	9,0	6,0	0,0	9,0
7. Responde o que se perguntou (21,0)	7,0	0,0	0,0	0,0	14,0	14,0	7,0	7,0	14,0	0,0	14,0
8. Comunica sobre a possibilidade de recurso (1,5)	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Total (50,0)	34,5	9,0	20,0	24,5	41,5	35,5	31,0	30,5	38,0	17,0	41,5

Fonte: Dados primários, coletados diretamente através do e-SIC.

Figura 2 – Grau de Transparência Passiva nos municípios produtores de Petróleo da Bacia de Campos/RJ (2023)

Fonte: Dados primários, coletados diretamente através do e-SIC.

Legenda: 1-São Francisco de Itabapoana; 2-São João da Barra; 3-Campos dos Goytacazes; 4-Quissamã; 5-Carapebus; 6-Macaé; 7-Rio das Ostras; 8-Casimiro de Abreu; 9-Cabo Frio; 10-Armação dos Búzios; 11-Arraial do Cabo.

Uma das exigências da LAI para a transparência passiva é que os municípios indiquem a existência/funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) físico no *site* principal da prefeitura, no Portal da Transparência ou até mesmo na plataforma do e-SIC, não necessariamente em todos. Com exceção de Casimiro de Abreu, todos os municípios cumprem esta exigência, ou seja, indicam o local onde os munícipes conseguem protocolar, de forma presencial, um pedido de informação ao poder público. Além disso, em todos os municípios da Bacia de Campos/RJ, há um meio eletrônico alternativo - *e-mail* e/ou e-SIC - através do qual os cidadãos podem enviar pedidos de informação.

A Lei de Acesso à Informação exige também que o e-SIC não apresente dificuldades - como uso de *captcha* e senha - que atrapalhem ou impossibilitem o acesso do cidadão à plataforma. Em Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Macaé e Quissamã foi necessário responder a um *captcha*.

De acordo com a metodologia supracitada, foram enviadas três perguntas para o e-SIC de cada município. Após o envio, os pesquisadores passaram a monitorar o *status* da solicitação, através de dispositivo específico, nos respectivos e-SICs. Expirado o prazo legal - 20 dias úteis, prorrogáveis por mais 10 dias úteis, mediante justificativa ao solicitante - foram estimados os índices de transparência passiva dos municípios para os quais foram enviadas as perguntas. Arraial do Cabo, apesar de ter permitido o cadastro de usuário e o envio das perguntas normalmente, posteriormente, ao tentar acessar as contas para o devido acompanhamento dos pedidos, indicava a seguinte mensagem: 'Internauta não encontrado!'. Devido a isso, não foi possível ter mais acesso aos pedidos de informação, portanto, a pontuação da transparência passiva do município foi diretamente impactada.

Armação dos Búzios, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã e São João da Barra foram os únicos que responderam todas as perguntas dentro do prazo legal; Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Rio das Ostras, responderam duas perguntas dentro do prazo. Em pior situação encontram-se os municípios de Arraial do Cabo e São Francisco de Itabapoana, os quais não responderam nenhuma das perguntas realizadas.

Um dos critérios que mais influência na pontuação é referente ao teor das respostas, ou seja, se o conteúdo da resposta está em conformidade ao que foi perguntado. Nesse caso, nenhum município recebeu pontuação máxima. Por fim, Campos dos Goytacazes e Macaé são os únicos da Bacia de Campos/RJ que permitem a possibilidade de recurso caso a resposta não tenha sido satisfatória.

4.3 Transparência global

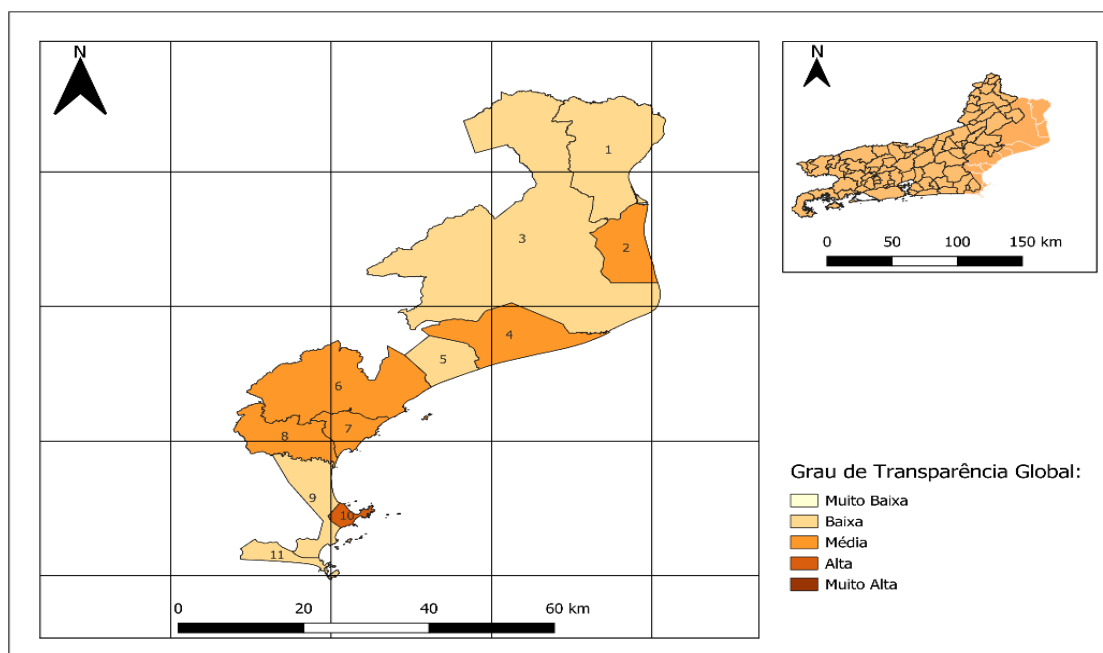
Como dito, pela metodologia EBT-360°, a Transparência Global de um município é dada pelo somatório da Transparência Ativa e Passiva. Como se pode notar na Tabela 4 e na Figura 3, nenhum município apresenta classificação muito alta na transparência global. Apenas em Armação dos Búzios a transparência é alta; os municípios de Casimiro de Abreu, Macaé, Rio das Ostras, Quissamã e São João da Barra possuem transparência média; Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus e São Francisco de Itabapoana tem baixa transparência. Importante ressaltar que a baixa transparência dificulta a participação social nos processos decisórios, assim como o monitoramento e o controle social sobre as ações do governo.

Tabela 4 – Índices de Transparência Ativa, Passiva, e Total, por município da Bacia de Campos/RJ

Tipo de Transparência (pontuação máxima)	Municípios										
	Armação dos Búzios	Arraial do Cabo	Cabo Frio	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Casimiro de Abreu	Macaé	Quissamã	Rio das Ostras	São F. de Itabapoana	S.J. Barra
Ativa (50,0)	47,5	44,4	45,9	42,3	23,4	41,6	46,2	46,1	39,9	35,4	30,1
Passiva (50,0)	34,5	9,0	20,0	24,5	41,5	35,5	31,0	30,5	38,0	17,0	41,5
Total (100,0)	82,0	53,4	65,9	66,7	64,9	77,1	77,2	76,6	77,9	52,4	71,6

Fonte: Tabelas 2 e 3.

Figura 3 – Grau de Transparência Global nos municípios produtores de Petróleo da Bacia de Campos/RJ (2023)



Fonte: Tabelas 2 e 3.

Legenda: 1-São Francisco de Itabapoana; 2-São João da Barra; 3-Campos dos Goytacazes; 4-Quissamã; 5-Caraípebus; 6-Macaé; 7-Rio das Ostras; 8-Casimiro de Abreu; 9- Cabo Frio; 10-Armação dos Búzios; 11-Arraial do Cabo.

5 DISCUSSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo analisamos a transparência ativa e passiva nos municípios da Bacia de Campos/RJ, uma vez que nestes a participação e, sobretudo, o controle social sobre as rendas petrolíferas é desejável, dada a sua função extrafiscal de transferência intergeracional de riqueza. O estudo se baseou na observação dos portais da transparência e nos e-SICs para estimativa dos índices de transparência ativa, passiva e total, destes municípios, com base na metodologia EBT-360° (CGU), que também é diagnóstica.

Em todos os municípios da Bacia de Campos/RJ há portal da transparência e-SIC (ou similar). Contudo, há muito a ser melhorado para o alcance da transparência efetiva, pois nenhum deles cumpre integralmente todas as exigências da LAI. De modo geral, a transparência ativa tende a ser bem maior do que a passiva.

No que diz respeito à transparência ativa chama nossa atenção o fato de que todos os municípios são muito transparentes ao divulgarem dados sobre receitas públicas. Porém, o mesmo não pode ser dito em relação às despesas, onde o grande gargalo é a falta de divulgação de informações completas sobre obras públicas. Nenhum município

alcançou pontuação máxima nesse quesito. Outro problema frequente é a falta de regulamentação própria da transparência e no caso de alguns poucos municípios, a não divulgação de dados abertos.

No tocante à transparência passiva, observamos em alguns municípios algumas dificuldades - em graus variados - de acesso ao sistema para o acompanhamento da solicitação. O caso mais notável foi o de Arraial do Cabo, no qual os pesquisadores não conseguiram acessar o sistema após o envio das perguntas, uma vez que a plataforma passava a não reconhecer os usuários.

Além disso, dos 11 municípios analisados, 7 deles responderam a todas as três solicitações, o que nem sempre ocorreu dentro do prazo. Outro problema a ser apontado é o fato de que nem todas as respostas eram condizentes com as perguntas. E apenas em Campos dos Goytacazes e Macaé o e-SIC comunica sobre a possibilidade de recurso.

Importante ressaltar que este estudo apresenta limitações. Uma primeira, de ordem metodológica, diz respeito à ausência de critérios para se avaliar se a linguagem utilizada é acessível para os cidadãos. A metodologia consiste, basicamente, em verificar se as informações estão ou não disponíveis no portal.

Uma segunda limitação diz respeito à análise da divulgação das informações em tempo real. Nesse aspecto, pontuamos integralmente os portais que disponibilizam informações a partir do mês de agosto de 2023. Nesse aspecto importante observar que se fôssemos levar em consideração o tempo real, o cenário seria outro completamente diferente do que foi aqui retratado; na realidade seria bem mais precário.

Finalmente é importante ressaltar que este cenário retrata a transparência nestes municípios em um determinado momento do tempo e que o grau de transparência pública pode variar para melhor ou pior em um período de tempo. As diferenças podem ser para melhor - caso de Armação dos Búzios, cujo índice de transparência global aumentou de 80,7, em abril de 2023, para 82,0, em novembro de 2023 - ou para pior - caso de Quissamã, cujo índice reduziu de 91,5 para 76,6.

A qualidade dos portais transparência e dos e-SICs variam significativamente ao longo do tempo, em função de alguns fatores, dentre os quais destacamos o próprio desenvolvimento tecnológico, mas particularmente, a vontade do governo em estimular a participação e o controle social no município.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Rafael Rodrigues de. **Transparência pública municipal e desenvolvimento humano local**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2684>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 3 jul. 2023.
- BRASIL. **Controladoria geral da união: mapa Brasil transparente**, 2020. Avaliação independente: ebt: avaliação 360º: 2. ed. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66. Acesso em 24 jun. 2023.
- BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 30 jul. 2023.
- BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 5 jul. 2023.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 jul. 2023.
- BRASIL. Lei nº13.709, de 14 de Agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGDP). Brasília: **Diário Oficial da União**, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 2 jul. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. In: Estatuto da Cidade. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 102 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em 10 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 5 jul. 2023.

CASTANHO, Valéria. A transparência e os desafios dos sites públicos na sociedade da informação: a experiência do Senado Federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 56, n. 222, p. 265-285, 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p265. Acesso em: 5. jul. 2023.

COELHO, T. R.; SILVA, T. A. B. da; CUNHA, M. A.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 75, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/73447>. Acesso em: 25 jul. 2023.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/3Z88sCrZZbTrnKy5SW6j6MK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 jul. 2023.

FILHO, Marcio Camargo Cunha. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, Brasília, v. 10, n. 16, p. 878-907, jan./jun. 2018. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34493/14/V10_n16_Sabemos.pdf. Acesso em: 27 jul. 2023.

LEAL, J. A.; SERRA, R. Uma Investigação sobre os Critérios de Repartição dos Royalties Petrolíferos. In: PIQUET, R. (Org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p. 163-184.

MACEDO, Vanessa Rodrigues de. Os Impactos da Transparência no Brasil para a Gestão Pública, a Prestação de Contas e a Participação Social. **Revista da CGU**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 6-6, 2019. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/78. Acesso em 11 jul. 2023.

MACIEL, Raoni Gonçalves *et al.* Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e sua contribuição para a transparência: uma experiência gerencial em uma universidade federal. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Minas Gerais, v. 24, n. 2, p. 143-164, abr./jun. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pci/a/Kf5qYLfwgrPxSwTcfmdKK8y/abstract/?lang=pt>. Acesso em 12 jun. 2023.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 233-242, jan. 2013. Disponível em: <https://content.iospress.com/articles/information-polity/ip000299>. Acesso em 2 jul. 2023.

SERRA, Rodrigo. **Contribuições para o Debate acerca da Repartição dos Royalties Petrolíferos no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/416072>. Acesso em: 24 mai. 2023.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras**. Democracia Digital: Publicidade, Instituições e Confronto Político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília, DF: Enap, 2019. (Coleção Governo e Políticas Públicas). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4161/4/Transparencia.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2023.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.