

O GRAU DE TRANSPARÊNCIA ATIVA, PASSIVA E GLOBAL NOS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO DA BACIA DE CAMPOS/RJ - 2021

THE DEGREE OF ACTIVE, PASSIVE AND GLOBAL TRANSPARENCY IN THE OIL PRODUCING MUNICIPALITIES OF THE CAMPOS/RJ BASIN – 2021

EL GRADO DE TRANSPARENCIA ACTIVA, PASIVA Y GLOBAL EN LOS MUNICIPIOS PETROLEROS DE LA CUENCA CAMPOS / RJ – 2021

Joseane de Souza, Dra.

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/Brazil
joseanesouza@uenf.br

Nilo Lima Azevedo, Dr.

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/Brazil
azevedo.nilo@uenf.br

Patrícia Helena Barbosa de Azevedo, BEL

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/Brazil
phelena.bazevedo@gmail.com

Sara Machado de Paula, BEL

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/Brazil
saramach28@gmail.com

RESUMO

Essa pesquisa tem como objetivo analisar a transparência - ativa, passiva e global - nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ. Antes, porém, discutimos os conceitos de transparência e acesso à informação, bem como as especificidades destes processos, no tocante ao setor público. A análise empírica baseou-se no indicador “Escala Brasil Transparente 360º” (CGU, 2019). Os resultados indicam que nenhum município da Bacia de Campos/RJ aplica integralmente as exigências da LAI. No tocante à transparência ativa, as principais deficiências são relativas à prestação de contas das despesas e informações sobre contratos administrativos e serviços públicos. No que tange à transparência passiva, a demora em responder aos usuários e a má qualidade das respostas são os grandes achados.

Palavras-chave: Transparência passiva; Transparência Ativa; Transparência Global; Acesso à Informação.

ABSTRACT

This research aims to analyze transparency - active, passive and global - in oil producing municipalities in the Campos Basin/RJ. Before, however, we discussed the concepts of transparency and access to information, as well as the specificities of these processes, with regard to the public sector. The empirical analysis was based on the indicator “Escala Brasil Transparente 360º” (CGU, 2019). The results indicate that no municipality in the Campos/RJ Basin fully applies the LAI requirements. With regard to active transparency, the main deficiencies are related to the accountability of expenses and information on administrative contracts and public services. With regard to passive transparency, the delay in responding to users and the poor quality of responses are the great findings.

Keywords: Passive transparency; Active Transparency; Global Transparency; Access to information

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo analizar la transparencia - activa, pasiva y global - en los municipios productores de petróleo de la Cuenca de Campos / RJ. Sin embargo, antes discutimos los conceptos de transparencia y acceso a la información, así como las especificidades de estos procesos, con respecto al sector público. El análisis empírico se basó en el indicador “Escala Brasil Transparente 360º” (CGU, 2019). Los resultados indican que ningún municipio de la Cuenca de Campos / RJ aplica plenamente los requisitos de LAI.



En cuanto a la transparencia activa, las principales deficiencias están relacionadas con la rendición de cuentas de los gastos y la información sobre los contratos administrativos y los servicios públicos. En cuanto a la transparencia pasiva, el retraso en la respuesta a los usuarios y la mala calidad de las respuestas son los grandes hallazgos.

Palabras clave: Transparencia pasiva; Transparencia activa; Transparencia global; Acceso a la información.

1 INTRODUÇÃOⁱ

A exemplo do que já vinha ocorrendo em São Paulo, os anos 70 marcaram o início do processo de interiorização da atividade produtiva no estado do Rio de Janeiro. No litoral norte fluminense, de especial interesse deste artigo, apesar dos esforços empreendidos para a recuperação da atividade agrícola e da indústria sucroalcooleira, o período foi marcado pelo desenvolvimento da indústria petrolífera e parapetrolífera. Certamente, a economia do petróleo reconfigurou a região atribuindo à mesma um papel estratégico para a economia nacional (CRESPO et al., 2019).

Segundo a Agência Nacional do Petróleo (ANP, 2021)ⁱⁱ, atualmente a Bacia de Campos (BC) é a segunda maior produtora de petróleo do país, ficando atrás somente da Bacia de Santos. Seus municípios permanecem dentre os principais beneficiários dos royaltiesⁱⁱⁱ e participações especiais^{iv} no país. Analisando as receitas totais e os volumes de royalties e participações especiais recebidos pelos municípios da BC, é perceptível a dependência econômico-financeira em relação a estas fontes de receita, dada a elevada participação relativa das rendas petrolíferas na composição das receitas totais.

No entanto, a insolvência fiscal, decorrente da brusca redução das rendas petrolíferas percebidas por estes municípios - devido, em parte, à expressiva redução do preço do barril do petróleo no mercado internacional e, em parte, à queda de produtividade de alguns poços - vem acirrando o debate sobre o uso destes recursos, pelos poderes públicos municipais. No contexto deste debate se deve considerar que as rendas petrolíferas, além de constituírem importantes instrumentos fiscais para captação de rendas extraordinárias auferidas pela indústria mineral, possuem um aspecto extrafiscal, qual seja, o de compensar as gerações futuras pela exploração, no presente, de um recurso mineral não renovável (LEAL; SERRA, 2003).

Nesta perspectiva, sua função seria a de promover uma política de justiça intergeracional, devendo ser usados, prioritariamente em investimentos a) em bens de capital; b) em pesquisa e desenvolvimento tecnológico; e c) em infraestrutura, com vistas à diversificação produtiva, transformando “estoques de recursos não renováveis em estoques de capital reprodutível” (SERRA, 2005, p. 67).

Esta visão adquire sentido especial quando se considera, que do ponto de vista dos cofres públicos municipais, as receitas provenientes das atividades petrolíferas podem ser consideradas temporárias, visto que o petróleo é um recurso mineral não renovável; erráticas, porque se trata de uma transferência de valor variável em função do volume de produção e do preço do barril do petróleo no mercado internacional; e, no longo prazo, incertas, porque os parâmetros para o seu rateio, estabelecidos pela Lei 9.478/97 (Lei do Petróleo), podem sofrer alterações.

Aliado ao problema da volatilidade das verbas petrolíferas e sua natureza intergeracional, o desenho do federalismo brasileiro pós Constituição de 1988 alçou o município como ente federado autônomo, o que apresentou problema de coordenação de alocação dos recursos, para o qual se buscou uma recentralização das

políticas públicas, principalmente a partir da década de 1990 (ARRECHTE, 2012). Esse movimento não ocorreu em relação à distribuição e alocação das verbas petrolíferas.

A autonomia federativa e a Lei do Petróleo concedeu aos municípios produtores uma ampla discricionariedade no uso dos royalties e participações especiais, sem contrapartida de largo alcance de controle institucional. Nesses municípios, portanto, a transparência e acesso à informação possuem papel estratégico para um controle social mais efetivo, evitando o sequestro destas rendas pelos governos municipais, seja pelo “elevado grau de descentralização vertical destes recursos, fato este que inibe a execução de políticas, operadas em âmbito federal, que contribuam para compensar a exaustão dos recursos minerais” ou pelos “os interesses que acabaram por definir as regras de rateio e aplicação dos royalties no âmbito municipal são de cunho localista, em nada comprometidos com a justiça intergeracional” (SERRA, 2007, p.101-103).

Na BC, mesmo após significativa redução do valor dos repasses a partir de 2015, as rendas petrolíferas continuam representando uma oportunidade ímpar para a promoção do desenvolvimento local se forem aplicadas segundo as melhores práticas de governança. Porém, um debate sempre atualizado trata do desconhecimento e da falta de divulgação sobre a forma de como essas receitas são utilizadas dentro do orçamento e do desenho administração pública local.

Nesse ponto, é importante lembrar que a participação e o controle social para além de direitos constitucionalmente garantidos, são também estratégias para aumentar a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, no contexto da Nova Gestão Pública (NGP). Os teóricos da NGP, “resgatam os ideais de participação política dentro de um conceito mais amplo, o de esfera pública, que se utiliza da transparência como proteção contra novas formas particularistas de intervenção na arena estatal, como o são o clientelismo e o corporativismo” (ABRUCCIO, 1997, p. 27). Uma vez, que a participação e o controle social são tidos como centrais nos desenhos das políticas públicas brasileiras, os royalties e as participações especiais também devem ser objeto do escrutínio efetivo da estrutura das instituições participativas existentes no município, e para que esta participação seja efetiva, a transparência é um dos seus principais aspectos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 incluiu a participação e o controle social como central para a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. Além da Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) garante o acesso da população às informações públicas e obriga todos os entes federados a divulgarem, em tempo real e através de linguagem clara e acessível, informações pormenorizadas sobre o desempenho econômico e financeiro do setor público à população, partindo-se da premissa de que toda informação pública, com exceção daquelas de caráter sigiloso, é de propriedade do cidadão.

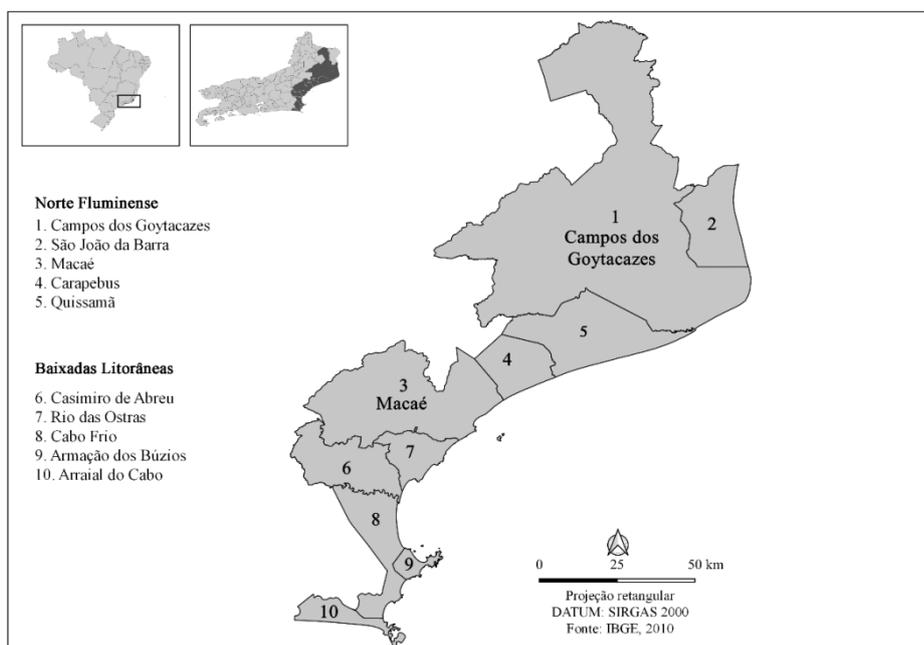
Porém, o avanço mais significativo em relação à transparência se deu com a promulgação da Lei 12.527/2011, (BRASIL, 2011) que adota como diretrizes no seu artigo 3º a necessidade de observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e desenvolvimento do controle social da administração pública.

Dois conceitos de transparência decorrem da LAI: transparência ativa, definida como aquela em que há disponibilização da informação de maneira espontânea, ou vinculada legalmente, por parte dos poderes públicos (BRASIL/CGU, 2019, p. 11; MICHENER; BERSCH, 2013); e transparência passiva, que se refere à

“disponibilização de informações mediante o atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica” (BRASIL/CGU, 2019, p. 8), ou seja, ao fornecimento de informações mediante solicitação.

A partir de tais considerações, esta pesquisa tem como objetivo analisar a transparência ativa, passiva e global (transparência ativa e passiva), nos municípios produtores de petróleo da BC/RJ (Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra, dispostos na Figura 1), e como a política de transparência e acesso à informação possibilita uma maior *accountability societal* (controle social)¹ nesses municípios.

Figura 1 - Municípios produtores de petróleo da BC/RJ



Fonte: Elaborado pelos autores

O artigo apresenta 5 seções, incluindo esta introdução. Na segunda, apresentamos os fundamentos teóricos da pesquisa. Na terceira, apresentamos a metodologia empregada para a estimativa dos graus de transparência ativa, passiva e global nos municípios selecionados. Na quarta apresentamos as análises empíricas e na quinta seção apresentamos as considerações finais.

2 TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

O direito e acesso à informação integra o arcabouço de instrumentos necessários para o funcionamento da democracia e de suas instituições, dado que uma das promessas do Estado democrático moderno é que as escolhas dos cidadãos possam se realizar com o mais amplo espectro informativo possível. O direito à

¹ O termo *accountability* trata-se de mecanismos e instrumentos de responsabilização impostos aos gestores e agentes públicos em suas decisões. Segundo Guillermo O'donnell (1998), a *accountability* pode ser dividida entre *accountability* horizontal e vertical. Na primeira, uma rede de agências estatais monitora e fiscaliza os agentes públicos e outras agências estatais, inclusive com capacidade de *enforcement*. Já a *accountability* vertical se subdivide em *accountability* eleitoral, no qual o controle é realizado pelo voto, e *accountability* societal, que trata da liberdade de expressão e associação, bem como de acesso à informação que permite fiscalizar, pleitear demandas e denunciar as condutas ilícitas das autoridades públicas, seja através da sociedade organizada ou de uma mídia livre. Nesse artigo, contudo, entendeu-se o conceito de controle social como equivalente a ideia de *accountability* societal.

informação se consubstancia como um mecanismo de limitação do uso do poder estatal e de responsabilização de agentes públicos pela sociedade e também como uma garantia de participação e controle social mais efetivo (*accountability societal*).

Nessa perspectiva, destaca-se o princípio da máxima divulgação, que dispõe sobre a extensão do agir estatal em difundir e do cidadão em buscar e receber informações. A máxima divulgação pressupõe, que toda informação em posse do Estado deve ser acessível ao cidadão, sendo a divulgação a regra e o sigilo a exceção. Carolyn Ball (2009) utilizou três metáforas a fim de compreender o conteúdo do significado de transparência.

Na primeira metáfora “a transparência é um valor público ou norma de comportamento para combater a corrupção” (BALL, 2009, p. 302), o que se traduz pelo componente do controle social e da *accountability societal* quando a informação é disseminada para toda a sociedade e as ações governamentais ficam sob o escrutínio de organizações não governamentais, sindicatos, associações e a mídia; situação que colabora para uma melhor governança.

Por esse caminho busca-se que as finanças públicas e ações governamentais se resguardem de comportamentos corruptos, com maior possibilidade de responsabilização dos agentes públicos. Segundo Peruzzotti e Smulovitz (2000, p.10)

A *accountability societal* é um mecanismo de controle não eleitoral, mas vertical de autoridades políticas que se apoia nas ações de uma série de associações e movimentos de cidadãos e da mídia. As ações desses grupos monitoram agentes públicos, expõem irregularidades governamentais e podem ativar a operação de agências horizontais. O controle social emprega tanto ferramentas institucionais quanto não institucionais. A ativação de ações judiciais ou reivindicações frente a supervisão de agências é um exemplo de ação canalizada institucionalmente; mobilizações sociais e exposições na mídia são exemplos de ações não institucionais (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2000, p.10).

A transparência e o acesso à informação não só colaboram com a *accountability societal* (vertical), mas também com a *accountability horizontal*, quando seus integrantes acionam as agências de *accountability horizontal*, ou quando essas agências monitoram e responsabilizam os gestores públicos pelos seus malfeitos (AZEVEDO; MACEDO; LIRA, 2020).

A segunda metáfora se relaciona com “o processo de governar ou administrar” (BALL, 2009, p. 303). O ponto central é que a forma como o Estado dispõe das informações que estão sob sua custódia possui conexão com o processo de tomada de decisões. Assim quanto mais os dados são abertos, maior o acesso às informações e maior a transparência, gerando mais qualidade das decisões governamentais. Por outro lado, a abertura de dados gera uma preocupação em torno do limite da transparência e do acesso à informação, uma vez que o Estado possui dados pessoais e sensíveis sobre seus cidadãos que não deveriam ser divulgados sob o risco de gerar danos à esfera pertencente à privacidade dos indivíduos.

A terceira metáfora compreende a “relação entre transparência e análise das políticas públicas e programas governamentais” (BALL, 2009, p. 303). A pergunta nesse caso é: como a transparência se insere nos desenhos dos programas e das políticas públicas, influenciando na sua qualidade, uma vez que os responsáveis pela tomada de decisão e uso das informações são os analistas e políticos responsáveis por esses mesmos programas e políticas? Nesse caso se mostra relevante o esforço das comunidades acadêmicas e de *experts*, nas

áreas de interesse de análise, em buscar parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade que possam contribuir para identificar e classificar as políticas públicas.

Visto a ideia mais abrangente de transparência, em termos mais específicos, segundo Gregory Michener e Katherine Bersch (2013), para ser compreendido o significado da transparência deve-se observar duas dimensões, a visibilidade e a capacidade de inferência das informações, cada uma delas com suas características específicas, tal como consta no Quadro 1.

Quadro 1 - Dimensões da Transparência

Dimensões	Características	
Visibilidade	Informações razoavelmente completas	
	Informações de fácil acesso	
Inferência	Desagregação	Capacidade de separação em unidades menores de análise.
	Verificabilidade	Capacidade de conferência
	Simplificação	Facilitação da compreensão das informações

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Michener e Bersch (2013).

A transparência, portanto, aponta que as informações disponibilizadas devem ser completas, de fácil acesso, de forma que se possa inferir resultados claros e precisos sobre o que se busca saber ou pesquisar. O bom funcionamento de uma política pública de transparência e de abertura de dados possui um grande impacto para a visibilidade, justamente porque é a política que traz a informação que se encontra sob a guarda do Estado no ambiente burocrático para a realidade do cotidiano da sociedade. Também é a política que realiza a subsunção do conjunto de legislações referentes ao tema, para o mundo fático.

Outra questão importante em relação à visibilidade está na forma como as informações e dados são tratados. Neste ponto, as metodologias empregadas no tratamento das informações devem ser acessíveis. Caso contrário, podem surgir dúvidas sobre a credibilidade dos resultados. Por fim, não basta que a informação esteja disponível, são necessários mecanismos e instrumentos para o seu fácil acesso.

As informações disponibilizadas devem possibilitar inferências precisas, objetivas e confiáveis sobre o tema pesquisado. Segundo Michener e Bersch (2013), o grau de inferência de uma informação varia diretamente com: a) com o seu grau de desagregação; b) com o seu grau de verificabilidade; e c) com o seu grau de simplificação, propriedade que se relaciona com a capacidade de tornar as informações compreensíveis para o público em geral.

Neste artigo será realizado um estudo da transparência ativa e passiva nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, no sentido de se verificar em que medida as informações públicas divulgadas espontaneamente, por imposição legal, ou repassadas mediante demanda, atendem aos requisitos de visibilidade e permitem inferências tão caras à participação e controle social na gestão pública.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

A Controladoria Geral da União (CGU, 2019) desenvolveu um índice denominado Escala Brasil Transparente (EBT) para analisar o grau de transparência pública dos municípios brasileiros. O EBT possui três

edições: a primeira divulgada em maio de 2015, a segunda, publicada em novembro de 2015 e a terceira em 2019. Com objetivo de analisar como a política de transparência e acesso à informação possibilita uma maior *accountability societal*, utilizou-se nesta pesquisa os critérios e indicadores de avaliação da EBT 360°/3ª edição para estimar o grau de transparência pública nos municípios produtores de petróleo da BC. O indicador proposto pela CGU é composto por duas dimensões (transparência ativa e passiva), cada uma delas com o peso de 50%.

Como se pode observar na Tabela 1, o Índice de Transparência Ativa é composto por 11 macro dimensões, definidas a partir da Lei de Transparência (Lei 12.527/2011). Cada macro dimensão se subdivide em itens, possibilitando analisar se os critérios são cumpridos parcial ou integralmente ou, ainda, se não são cumpridos. O índice de transparência ativa varia entre 0 (nota atribuída ao município que não cumpre nenhum dos critérios de transparência ativa) e 50 (nota atribuída aos municípios que cumprem integralmente todos os quesitos).

Tabela 1 - Transparência Ativa – Macrodimensões e pesos

Macro dimensões	Pontuação
1. Estrutura Organizacional	3,60
2. Receitas	4,00
3. Despesas	12,00
4. Licitações	9,00
5. Contratos	5,80
6. Obras Públicas	2,60
7. Servidores Públicos	4,00
8. Despesas com diárias	4,00
9. Regulamentação da LAI	2,50
10. Relatórios Estatísticos	2,00
11. Base de dados abertos	0,50
Transparência Ativa	50,00

Fonte: Adaptado de CGU (2019).

O Índice de Transparência Passiva, por sua vez, possui oito dimensões (Tabela 2). Ele também varia entre 0 (ausência completa de transparência) e 50 (cumprimento integral das exigências da LAI).

Tabela 2 - Transparência Passiva – Macro dimensões e pesos

Macro Dimensão	Pontuação
1. O município indica o funcionamento de um SIC físico?	3,00
2. Existe um meio alternativo para envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica?	6,00
3. Não há exigências que dificultam ou impossibilitam o acesso à informação	4,00
4. O SIC permite o acompanhamento posterior da solicitação	4,00
5. O SIC responde aos pedidos	1,50
6. Cumpre os prazos para resposta das solicitações	9,00
7. Atende aos pedidos respondendo ao que se perguntou	21,00
8. Comunicação sobre possibilidade de recurso	1,50
Transparência Passiva	50,00

Fonte: Adaptado de CGU (2019).

Para compreensão da transparência ativa e passiva, foram criados critérios de análise conforme a tabela de classificação disposta no Quadro 2:

Quadro 2 - Critérios para análise do índice de transparência ativa e passiva

Faixas	Classificação do grau de transparência
0 a 24,99	Muito baixo
25 a 34,99	Baixo
35 a 39,99	Médio
40 a 44,99	Alto
45 a 50,00	Muito alto

Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir do somatório dos Índices de Transparência Ativa e Passiva estima-se a Transparência Global (Total). Como se trata de soma de indicadores, nesse caso o Índice varia entre 0 e 100 e quanto mais próximo de cem, maior a transparência do poder público. Mantendo a coerência dos critérios adotados para as análises da transparência ativa e passiva, a discussão dos resultados se orientou pelos critérios presentes no Quadro 3, e que deram condições para que fosse possível avaliar a transparência global

Quadro 3 - Critérios para análise do índice de transparência total

Faixas	Classificação do grau de transparência
0 a 49,99	Muito baixo
50 a 69,99	Baixo
70 a 79,99	Médio
80,0 a 89,99	Alto
90 a 100	Muito alto

Fonte: Elaborado pelos autores.

No Quadro 4 encontram-se os Índices de Transparência Total dos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, nas três edições da EBT. Na primeira edição, Armação dos Búzios, o único contemplado pelo estudo, não cumpria nenhum dos critérios da transparência ativa e passiva estabelecidos pela Lei 12.527/2011. Na segunda, foram contemplados os municípios de Campos dos Goytacazes, classificado como de transparência muito baixa; Macaé, classificado como de transparência média; e Armação dos Búzios, Cabo Frio e Carapebus, classificados como de transparência nula. Na terceira apenas Arraial do Cabo, Quissamã e Rio das Ostras não compuseram a amostra. Nessa edição, Macaé se destaca pela elevada transparência; Armação dos Búzios, Carapebus e Casimiro de Abreu apresentaram transparência média; e Campos dos Goytacazes, muito embora tenha melhorado sua pontuação em relação à edição anterior, permaneceu como município de baixa transparência.

Quadro 4 - Municípios selecionados – Índice de Transparência, EBT (2015-2019)

Municípios	Índice de Transparência – EBT		
	1ª Edição	2ª Edição	3ª Edição
Campos dos Goytacazes	Não Avaliado	19,4	33,3
São João da Barra	Não Avaliado	Não Avaliado	0,0
Macaé	Não Avaliado	69,4	10,00
Carapebus	Não Avaliado	0,00	62,5
Quissamã	Não Avaliado	Não Avaliado	Não Avaliado
Casimiro de Abreu	Não Avaliado	Não Avaliado	75,0
Rio das Ostras	Não Avaliado	Não Avaliado	Não Avaliado
Cabo Frio	Não Avaliado	0,00	0,0
Armação de Búzios	0,00	0,00	61,1
Arraial do Cabo	Não Avaliado	Não Avaliado	Não Avaliado

Fonte: Elaborado pelos autores com base em CGU (2019).

Para o desenvolvimento deste trabalho, procedeu-se com a coleta de informações secundárias via internet, nos sítios municipais. Ressalta-se que apesar da legislação fazer referência à divulgação de informações em tempo real, foi adotado como período de referência para a coleta de informações o último trimestre de 2020,

por considerar que 2 meses completos seria tempo mais do que suficiente para a atualização das informações nas plataformas digitais.

Foram consultados, nos sites das prefeituras, a ferramenta – Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) ou meio alternativo - para realização das solicitações. Como procedimento foram avaliadas as dificuldades para o acesso à informação, pautando-se nos pelos parâmetros estabelecidos pela CGU (2019). De acordo com a CGU, são exigências que dificultam o acesso à informação: (1) a necessidade de envio de documentos pessoais para a realização de cadastro; e (2) a declaração de responsabilidade; maioria; assinatura reconhecida; apresentação de justificativa para o pedido; uso de captcha ou outra ferramenta. Por outro lado, existe limitação por parte da CGU ao acesso de dados do usuário (como CPF, CI, endereço, nome completo, idade ou e-mail).

As solicitações de informações pelos autores foram realizadas no dia 10/02/2021, com o envio de quatro perguntas: (1) Qual a autoridade responsável pelo monitoramento para a implementação da LAI (Lei de Acesso à Informação) pública?; (2) Existe um órgão central de monitoramento das ações relativas ao acesso à informação pública?; (3) Como é realizada a divulgação de relatório de monitoramento com informações estatísticas dos pedidos de acesso à informação pública?; e (4) Onde é possível encontrar os relatórios sobre os pedidos de acesso à informação pública?

Após o envio, foi feito o acompanhamento das solicitações, observando, diariamente, a situação do pedido e contabilizando o prazo da resposta; conscientes de que o prazo legal estabelecido pela Lei 12.527/2011 é de 20 dias corridos. Os conteúdos das respostas recebidas foram avaliados para verificação de conformidade e, finalmente, procedeu-se com a verificação de inclusão de orientações sobre algum canal adicional através do qual se pudesse ter acesso a informações mais detalhadas sobre os conteúdos das perguntas.

Apenas cinco municípios – Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras – deram retorno dentro do prazo legal (Tabela 4). As prefeituras de Campos dos Goytacazes e Cabo Frio responderam após o prazo legal e não se obteve resposta dos municípios de São João da Barra, Carapebus e Casimiro de Abreu.

Tabela 4 - Municípios Seleccionados – Transparência Passiva

Municípios produtores da BC	1. Qual a autoridade responsável pelo monitoramento para a implementação da LAI (Lei de Acesso à Informação) pública?	2. Existe um órgão central de monitoramento das ações relativas ao acesso à informação pública?	3. Como é realizada a divulgação de relatório de monitoramento com informações estatísticas dos pedidos de acesso à informação pública?	4. Onde é possível encontrar os relatórios sobre os pedidos de acesso à informação pública?
Arraial do Cabo	(...) há diversos níveis de informações que são de interesse público, que são obtidas em diversos canais, desde o Diário Oficial, Portal da Transparência, ou especificamente em determinado órgão, de acordo com a respectiva solicitação de sua demanda.	-	-	-

Armação de Búzios	Controladoria Geral do Município	Controladoria Geral do Município	Através do Portal da Transparência.	Ressalva a Administração Pública o direito do cidadão de interpor recurso, dirigido à Controladoria Geral do Município.
Cabo Frio	Secretaria-Adjunta de Tecnologia da Informação (ADTI) é responsável pelo Portal da Transparência. O Ministério Público é o órgão que acompanha o portal da transparência.	Secretaria Adjunta de Ouvidoria Geral	Na página da Ouvidoria	Na página da Ouvidoria
Campos dos Goytacazes	Secretaria Municipal de Transparência e Controle.	Secretaria Municipal de Transparência e Controle.	No site do Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão	Na URL supracitada.
Carapebus	-	-	-	-
Casimiro de Abreu	-	-	-	-
Macaé	Ouvidoria Geral do Município	Ouvidoria Geral do Município	Divulgados em periodicidade mensal	Disponíveis no sítio oficial da Prefeitura de Macaé
Quissamã	Controladoria Geral do Município	Sistema de Informação ao Cidadão (SIC)	Estamos em forma de criação	Estamos em forma de criação
Rio das Ostras	Ministério Público e pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.	Sistema de Informação ao Cidadão (SIC)	Através do endereço eletrônico https://jubarte2.riodasostras.rj.gov.br/esiclivre/estatistica .	https://jubarte2.riodasostras.rj.gov.br/esiclivre/estatistica .
São João da Barra	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os resultados da pesquisa estão apresentados na seção 4.

4 ANÁLISE DE DADOS

4.1 Transparência Ativa

A Tabela 3 sumariza os resultados da transparência ativa nos municípios produtores da BC.

Dentre as macrodimensões analisadas, a estrutura organizacional inclui duas microdimensões: a disponibilização de informações referentes à estrutura organizacional; e a disponibilização de endereços, telefones e horários de atendimento ao público, nas páginas oficiais das prefeituras. Apenas os municípios de Armação dos Búzios, Cabo Frio e São João da Barra não cumprem integralmente este critério da transparência ativa. Nos casos de Armação dos Búzios e São João da Barra, não constam nos sites oficiais das prefeituras, informações referentes aos horários de atendimento ao público; no caso de Cabo Frio não constam os endereços, telefones e horários de atendimento ao público, das unidades administrativas.

Com base na Lei Complementar 101/2000, para avaliar a transparência na publicidade das informações sobre as receitas municipais a CGU considera a disponibilização, no portal da transparência, de informações sobre a receita prevista, o valor arrecadado e a classificação da receita por categoria ou origem. Como se pode notar na Tabela 3, Carapebus é o único município que não cumpre todas as exigências da LAI. Não há, no portal transparência do município de Carapebus, informação da receita prevista, mas apenas do valor arrecadado total e por categoria e/ou origem.

A macrodimensão despesa é constituída pelas microdimensões empenho (número, valor, data, favorecido e descrição); pagamentos (valor, data, favorecido e identificação do empenho de referência); consulta de empenhos e pagamentos; relatórios de empenhos ou pagamentos. O único município que cumpre integralmente todas as exigências é Campos dos Goytacazes. As situações mais deficitárias verificam-se em Cabo Frio e Quissamã, que divulgam apenas os valores empenhados e pagos. As baixas pontuações dos demais municípios se relacionam à ausência de informações referentes à data de realização do pagamento (Arraial do Cabo e Casimiro de Abreu); à impossibilidade de consultar empenhos e pagamentos por favorecido (todos os municípios, com exceção de Campos dos Goytacazes); e à impossibilidade de gerar relatório da consulta de empenhos e pagamentos por favorecido, em formato aberto (Arraial do Cabo, Casimiro de Abreu, Macaé e Rio das Ostras).

Apenas dois municípios – Quissamã e São João da Barra - não são totalmente transparentes em relação às licitações. Ambos por não divulgarem, no portal transparência, o conteúdo integral dos editais somando-se a isso, no caso de Quissamã, a ausência de informações relativas ao objeto da licitação.

Em relação à macrodimensão contratos, Casimiro de Abreu é o município que se encontra em pior situação já que não divulga, no portal transparência, nenhuma informação (objeto/valor/favorecido/número e ano/vigência/conteúdo integral) sobre os contratos firmados pelo poder público, muito embora permita ao cidadão gerar relatório das consultas de licitações e contratos, em formato aberto. Cabo Frio não informa a licitação de origem e não disponibiliza o conteúdo integral dos contratos, no portal transparência. A não disponibilização do conteúdo integral dos contratos foi também identificada em Carapebus; em Macaé o problema está na não divulgação do período de vigência dos mesmos.

A ausência de transparência sobre as obras públicas é um problema comum a todos os municípios, com exceção de Armação dos Búzios. Todos os municípios, excluindo Casimiro de Abreu, divulgam o nome, cargo/função e remuneração dos servidores públicos. Casimiro de Abreu divulga o cargo, mas não informa nome nem remuneração dos servidores.

A oitava macrodimensão refere-se à disponibilização de informações sobre despesas com diárias. Nos portais transparência devem constar as seguintes informações: nome do beneficiário, valores recebidos, período, destino e motivo da viagem. Carapebus, Rio das Ostras e São João da Barra não divulgam nenhuma destas informações; Casimiro omite o período da viagem; e Quissamã só divulga o nome do beneficiário e o valor por ele recebido.

Apenas dois municípios – Cabo Frio e São João da Barra – não divulgam link para acesso ao normativo da LAI (9ª macrodimensão). Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus e São João da Barra, por sua vez, não divulgam os relatórios estatísticos sobre acesso à informação. Finalmente, todos os municípios divulgam relações das bases de dados abertos.

Tabela 3 - Municípios da BC – Transparência Ativa

Itens da Avaliação	Pontuação Máxima por item	Pontuações obtidas, por município										
		Armação dos Búzios	Arraial do Cabo	Cabo Frio	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Casimiro de Abreu	Macaé	Quissamã	Rio das Ostras	São João da Barra	
1. Estrutura Organizacional	3,6	2,9	3,6	1,5	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	2,9
2. Receitas	4	4	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4
3. Despesas	12	8	8	1,8	12	9	7	7,2	1,8	8	8	9
4. Licitações	9	9	9	9	9	9	9	9	5,3	9	9	6
5. Contratos	5,8	5,8	5,8	5	5,8	5,5	1	5	5,8	5,8	5,8	5,8
6. Obras Públicas	2,6	2,6	0	0	0	0,4	0	1,2	0	0	0	0
7. Servidores Públicos	4	4	4	4	4	4	1	4	4	4	4	4
8. Despesas com Diárias	4	4	4	4	4	0	3,2	4	1,6	0	0	0
9. Regulamentação da LAI	2,5	2,5	2,5	0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
10. Relatório Estatístico	2	2	2	0	0	0	2	2	6	2	2	0
11. Bases de Dados Abertos	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Transparência Ativa	50	45,3	43,4	29,8	45,4	37,5	33,8	43,0	35,1	39,4	34,7	34,7
Classificação	Muito alta	Muito alta	Alta	Baixa	Muito Alta	Média	Baixa	Alta	Média	Média	Média	Baixa

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na última linha da Tabela 3 temos o Índice de Transparência Ativa. Como se pode notar, nenhum dos municípios produtores da BC atende a todos os requisitos exigidos pela LAI. Os maiores indicadores de transparência ativa são praticadas por Armação dos Búzios e Campos dos Goytacazes. Em Arraial do Cabo e Macaé a transparência ativa é alta; em Rio das Ostras, Carapebus e Quissamã é média e em São João da Barra e Cabo Frio é baixa, sendo o último município o que menos cumpre os requisitos da LAI.

4.2 Transparência Passiva

Além do link para acesso aos Portais das Transparências ou similares, todas as prefeituras disponibilizam outro link para acesso ao e-SIC, canal através do qual qualquer cidadão pode solicitar quaisquer informações ao poder público.

Nos municípios selecionados, ao acessar o e-SIC pela primeira vez, o cidadão deve realizar um cadastro e fornecer algumas informações pessoais. A realização do cadastro não dificulta o acesso à informação; é legítimo identificar o solicitante. São consideradas dificuldades as exigências de envio de documentos pessoais para cadastro, declaração de responsabilidade e/ou de maioridade, justificativa para o pedido, uso de *captcha* (código de acesso) ou outras questões (CGU, 2019). Dificuldades deste tipo foram encontradas em Campos dos Goytacazes, onde foi exigido o preenchimento de declaração de maioridade e de responsabilidade e o acesso à informação é dificultado, também, pela exigência da identificação precisa do destinatário, o que requer do cidadão um conhecimento prévio da organização da instituição e da competência dos setores. Em Macaé, Rio das Ostras, Quissamã e Arraial do Cabo observou-se uma alta complexidade da senha alfanumérica.

Acessamos os respectivos e-SICs, enviamos as mesmas demandas para todos os municípios, como já explicitamos na seção metodológica, e aguardamos o tempo legal para o envio das respostas. A Tabela 3 sumariza os resultados da transparência ativa nos municípios produtores da BC. Analisando das respostas das Prefeituras (Tabela 4), é possível perceber que nem sempre seus conteúdos condizem com as perguntas.

Tabela 5 - Municípios Produtores da BC – Transparência Passiva

Itens da Avaliação	Pontuação por item	Pontuações obtidas, por município									
		Armação dos Búzios	Arraial do Cabo	Cabo Frio	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Casimiro de Abreu	Macaé	Quissamã	Rio das Ostras	São João da Barra

1. Indicação de funcionamento de um SIC físico.	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	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
3. Não exigências que dificultam ou impossibilitam o acesso à informação	4,0	4,0	4,0	4,0	0,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
4. Permite o acompanhamento da solicitação	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
5. O SIC responde aos pedidos	1,5	1,5	0,4	1,5	1,5	0,0	1,5	1,5	1,5	1,5	0,0
6. Cumpre os prazos para resposta	9,0	9,0	2,3	0,0	0,0	0,0	9,0	9,0	0,0	0,0	0,0
7. Responde o que se perguntou	21,0	21,0	0,0	21,0	21,0	0,0	21,0	21,0	5,3	21,0	0,0
8. Comunica sobre possibilidade de recurso	1,5	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0
Transparência Passiva - Total	50,0	48,5	19,7	40,3	35,5	17,0	48,5	48,5	23,8	40,3	17,0
Classificação	Muito Alta	Muito Alta	Muito Baixa	Alta	Média	Muito Baixa	Muito Alta	Muito Alta	Muito Baixa	Alta	Muito Baixa

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como se pode notar, somente três municípios - Armação dos Búzios, Casimiro de Abreu e Macaé, apresentam transparência passiva muito alta . Em Cabo Frio e Rio das Ostras, que apresentam alto grau de transparência passiva, e em Campos dos Goytacazes, classificado como de transparência passiva média, os sistemas ainda precisam de melhorias. Situação mais precária se verifica em Quissamã (23,8 pontos), Arraial do Cabo (19,7), Carapebus e São João da Barra (ambos com índice 17). Esses últimos, classificados como municípios de transparência passiva muito baixa, precisam aperfeiçoar significativamente seus sistemas de informação passiva a seus cidadãos para cumprirem as exigências da LAI e desenvolverem a primeira condição para a efetiva participação e controle social, em todas as fases do ciclo de políticas públicas.

4.3 Transparência Global

Como já mencionado anteriormente, o índice de transparência global é dado pela soma dos índices de transparência passiva e ativa, podendo variar de 0 (quando o município não cumpre nenhum dos critérios estabelecidos pela LAI) a 100 (quando o município cumpre integralmente todos os critérios). Os índices de transparência calculados para os municípios selecionados podem ser observados conforme os dados da Tabela 6.

Tabela 6 - Municípios produtores da BC – Índices de Transparência Passiva, Ativa e Total, por município

Transparência	Pontuação por item	Pontuações obtidas, por município									
		Armação dos Búzios	Arraial do Cabo	Cabo Frio	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Casimiro de Abreu	Macaé	Quissamã	Rio das Ostras	São João da Barra
Passiva	50	48,5	19,7	40,3	35,5	17,0	48,5	48,5	23,8	40,3	17,0
Ativa	50	45,3	43,4	29,8	45,4	37,5	33,8	43,0	35,1	39,4	34,7
Total	100	93,8	63,1	70,1	80,9	54,5	82,3	91,5	58,9	79,7	51,7
Classificação		Muito Alta	Baixa	Média	Alta	Baixa	Alta	Muito Alta	Baixa	Média	Baixa

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os dados revelam uma grande heterogeneidade no que diz respeito à transparência e acesso à informação, nos municípios estudados. Como se pode notar, Armação dos Búzios e Macaé se destacam por terem um grau de transparência muito alta, e são seguidos por Campos dos Goytacazes e Casimiro de Abreu com grau de transparência alto conforme o somatório dos critérios de transparência analisados. Cabo Frio e Rio das Ostras são municípios com nível médio de transparência, enquanto Arraial do Cabo, Quissamã e São João da Barra apresentam baixa transparência.

Embora dentre os municípios selecionados nenhum apresente índice de transparência muito baixo (inferior a 50), foi possível detectar falhas na transparência ativa, em todos eles, especialmente em Cabo Frio, Casimiro de Abreu e Carapebus. Também, foram observadas falhas na transparência passiva de alguns dos municípios (Arraial do Cabo, Carapebus, Quissamã e São João da Barra), os quais apresentaram dificuldades em responder às informações que foram demandadas. Estas deficiências prejudicam a dimensão visibilidade da transparência e, por consequência, as possibilidades de inferências a partir das informações divulgadas (espontaneamente ou por solicitação) pelo poder público.

5 CONCLUSÕES

As rendas petrolíferas auferidas pelos municípios selecionados se caracterizam pela volatilidade e por sua natureza intergeracional. Todavia, devido ao alto grau de descentralização e discricionariedade na utilização desses recursos, o controle e a fiscalização sobre o seu uso são bastante frágeis. Em muitas situações, a aplicação destas verbas pelo poder local vem priorizando interesses específicos e imediatos, em detrimento da transferência intergeracional de riqueza e, por isso o controle social sobre estes recursos é mais do que desejável.

Nesta pesquisa analisamos o grau de transparência pública – ativa, passiva e global – nos municípios produtores de petróleo da BC, uma vez que a transparência e o acesso à informação são imprescindíveis para o exercício da participação e controle social sobre o orçamento público. O acesso à metodologia desenvolvida pela

CGU nos estimulou a aplicá-la aos municípios da BC, para os quais observamos que nenhum aplica integralmente as exigências da LAI.

Em relação à transparência ativa, os maiores problemas dizem respeito à falta ou precarização das informações relativas às despesas, incluindo gastos com servidores públicos, contratos e obras públicas. Em relação à transparência passiva os canais de comunicação existem, são divulgados e facilmente acessados, mas o retorno por parte do poder público à população nem sempre é satisfatório. Muitas vezes o prazo de 20 dias corridos para o atendimento à solicitação não é cumprido e em muitos casos, a resposta não atende satisfatoriamente à pergunta. Fazendo uma análise em perspectiva comparada com resultados das EBTs anteriores (Quadro 4) percebe-se que Macaé, apesar de apresentar redução em sua pontuação (de 100,0 para 91,5), permanece no grupo dos municípios brasileiros com transparência muito elevada.

Carapebus que havia apresentado um grau de transparência de 62,5 sofreu uma inflexão de seu índice para 54,5. Em termos gerais, houve uma melhora expressiva do grau de transparência e acesso à informação, nos municípios produtores de petróleo da BC. Dentre os municípios não avaliados pelas pesquisas EBT, temos Quissamã, com 58,9 e Arraial do Cabo com 63,1. Nenhum município apresentou índice de transparência muito baixo (inferior a 50).

Reiteramos, a partir dos resultados encontrados, em especial o caso de Casimiro de Abreu, a necessidade de controle social também sobre a ampliação do uso das TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação), pois como salienta Pinho (2008, p. 475) estes instrumentos “contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder”.

Como sugestões de estudos futuros, aponta-se para a realização de pesquisas comparativas, considerando-se a relação entre o grau de transparência e indicadores socioeconômicos e demográficos dos municípios. Estudos desta natureza podem apontar o papel da política de transparência e do controle social para a melhoria das decisões dos gestores municipais, as quais se relacionam à implementação de políticas e ao oferecimento de serviços públicos.

Concluindo, a transparência pública pode sofrer retrocessos e avanços segundo o teor democrático e da agenda política do governo local. Para minimizar essa interferência e atingir um alto desempenho em relação à transparência e acesso à informação, que tenha permanência e continuidade é necessário organizar uma política pública que gere de fato um monitoramento efetivo do funcionamento do governo.

Artigo submetido para avaliação em 05/08/2021 e aceito para publicação em 21/03/2022

REFERÊNCIAS

ABRUCCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**; n. 10. Editora ENAP, Brasília, DF, 2007. p.52.

ARRETCHE, M.T.S.; VAZQUES, D.; GOMES, S. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta T.S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p.145-171.

AZEVEDO, N.L.; MACEDO, M.C.; LIRA, R.A. Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil. **Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.** Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 439-461, maio/ago. 2020.

BALL, C. **What Is Transparency? Public Integrity**, v. 11, n. 4, p. 293–307, 2009. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/PIN1099-9922110400> . Acesso em: 18 mar. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Brasil Transparente: Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br> . Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Escala Brasil Transparente – Metodologia e Critérios de Avaliação EBT 360º**. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2000. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/dest-1/legislacao-1/leis-complementares/000504_lei_complementar_101.pdf . Acesso em :16 mar. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 130/2003** : 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: Senado Federal, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Lei Nº 12.527, de 18 de Novembro 2011. **Lei de Acesso à Informação, LAI**. 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: Senado Federal, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm . Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Lei Nº 9.478, de 6 de Agosto de 1997. **Lei de Petróleo**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm . Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, DF, 2019. 21 p.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Escala Brasil Transparente - Transparência Passiva**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente> . Acesso em: 20 abr. 2021.

CRESPO, R. A. AZEVEDO, N.L. PEIXOTO, V.M. LEAL, J.G.R. OMPETRO: uma experiência de cooperação entre municípios no estado do Rio de Janeiro. In: **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. v. 15, n. 7, Edição Especial, p. 184-197, Dez. 2019. Taubaté, SP, Brasil.

LEAL, J. A.; SERRA, R. V. 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.

MICHENER, G.; BERSCH, K. **Identifying transparency**. Information Polity, v. 18, n. 3, p. 233-242, Jan. 2013.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão: O Direito de Acesso à Informação no Marco Jurídico Interamericano**. 2. ed. Montevideu: OEA documentos oficiais, 2011. 175p. Disponível em <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/>. Acesso em: 24 mar. 2021.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. **Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American**. University of Pittsburgh Press, 2000.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, n. 42, v. 3, p. 471-93. Maio/Jun. 2008.

SERRA, R. V. O sequestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões produtoras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, 2007, p. 101-114.

SERRA, R. V. **Contribuições para o Debate acerca da Repartição dos Royalties Petrolíferos no Brasil**. 2005. 289p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Unicamp, Campinas, São Paulo, 2005.

NOTAS

ⁱ 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.

ⁱⁱ ANP. Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural, N. 126. Fevereiro, 2021.

ⁱⁱⁱ Compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, pagos mensalmente, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da produção, vedada quaisquer deduções. (ANP, 2010, p. 3)

^{iv} Criadas pela Lei do Petróleo (9.478/97), as participações especiais são receitas compensatórias que incidem sobre lucros extraordinários auferidos pelos campos petrolíferos de elevada produção ou elevada rentabilidade.