

XVI SEMINÁRIO
DE INTEGRAÇÃO

25 E 26
OUTUBRO
de 2017

DO GLOBAL AO LOCAL: O PODER DAS ESCALAS SOBRE O TERRITÓRIO



O Desafio da Transparência em Municípios do Norte Fluminense: uma Análise de Campos dos Goytacazes e Macaé

Fernando Nunes de Souza Santos¹

Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda²

Grupo de Trabalho: ST2. Cidades, Política Urbana e Processos Sociais

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o Portal da Transparência e Sistema de Informação ao Cidadão dos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, de forma a identificar se cumprem as exigências legais das leis 131/09 e 12.527/11 a fim de contribuir para a responsabilização dos governantes e combate à apropriação das rendas petrolíferas. A aplicação e distribuição das rendas petrolíferas tem sido tema atual de debate no Brasil. A Lei 12.734/12 propõe novas regras para a distribuição dos royalties de petróleo, o que compromete o orçamento dos municípios dependentes de tais recursos. Estudos têm demonstrado que municípios com altos recebimentos de rendas petrolíferas não apresentaram crescimento de seus produtos internos (PIBs), o que nos leva a questionar a aplicação destas rendas em diversificação produtiva e geração de justiça intergeracional apontando para a apropriação do público pelo privado na aplicação das rendas petrolíferas nos municípios recebedores destas rendas. Neste sentido, é necessário saber como tais recursos são utilizados e responsabilizar governantes pelo mau uso dos recursos públicos. Isto é possível por meio da *accountability* (responsabilização) e da transparência pública. A metodologia utilizada toma por base o protocolo de observação do Ranking Nacional de Transparência, elaborado pelo Ministério Público Federal e Controladoria Geral da União. Tal protocolo analisa o cumprimento das exigências legais no que se refere à Política

¹ Mestrando do programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. Universidade Candido Mendes – UCAM-Campos, fndsnunes@gmail.com

² Docente do programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. Universidade Candido Mendes – UCAM-Campos, serpanogueira@gmail.com.

Nacional de Transparência (leis 131/09 e 12.527/11). Os resultados deste estudo apontaram que a Política de Transparência de Macaé possui possibilidade de contribuir para a responsabilização de governantes e combate à apropriação das rendas petrolíferas. Por outro lado, Campos dos Goytacazes, mesmo tendo passado por uma mudança no rumo político e apresentado melhorias na Política de Transparência, ainda apresenta algumas fragilidades que comprometem a responsabilização e o combate à apropriação de tais rendas.

Palavras-chave: Rendas petrolíferas. Responsabilização. Transparência pública. Campos dos Goytacazes. Macaé.

1 Introdução

Este artigo tem como objeto de estudo a Política de Transparência (Portal da Transparência e SIC) de dois municípios do Norte Fluminense, a saber: Campos dos Goytacazes e Macaé, por serem os maiores recebedores de rendas petrolíferas na região³ nos últimos quatro anos. O objetivo deste artigo é analisar se a Política Local da Transparência destes municípios cumpre as exigências legais e, por conseguinte, apresenta possibilidades de contribuir para a responsabilização dos governantes públicos e combater a má utilização das rendas petrolíferas.

A aplicação pública dos recursos provenientes do petróleo (royalties e participações especiais⁴) por parte das prefeituras dos municípios do Norte Fluminense não é um assunto recente na literatura nacional. A possibilidade da redistribuição dos royalties coloca ainda mais em destaque a discussão sobre a forma como tais recursos têm sido utilizados pelos municípios do Norte Fluminense.

Esta redistribuição ainda não é uma realidade por conta das ações diretas de inconstitucionalidade ADI4916 e ADI4917 protocoladas pelos governadores do Rio de Janeiro e do Espírito Santo em 2013 contra a Lei 12.734/12, que determina novas regras para a distribuição dos royalties. A ministra do Supremo Tribunal Federal Carmen Lúcia suspendeu em caráter cautelar os dispositivos desta lei, que tratam de novas regras para a distribuição dos royalties (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2013).

³ Info Royalties, 2017.

⁴ Neste artigo, utilizaremos o termo “rendas petrolíferas” para nos referirmos aos royalties e participações especiais.

Vilani (2013, p. 3) destaca que a inexistência de uma regulamentação clara e específica sobre a aplicação das rendas petrolíferas tem contribuído para diferentes aplicações destes recursos. Apresenta, também, o estudo de Postali (2007, p. 16) que ao analisar a relação entre distribuição de rendas petrolíferas aos municípios e crescimento de seus produtos internos (PIBs), identifica um fenômeno similar à maldição dos recursos naturais. Postali descreve uma relação inversamente proporcional entre recebimento de royalties e crescimento do PIB: municípios recebedores destas rendas apresentaram crescimento de PIB menor do que aqueles que não recebiam estes recursos.

Ademais, Serra (2007, p. 112) identifica nos municípios dependentes das rendas petrolíferas um fenômeno de apropriação dos recursos públicos pelos governantes, comprometendo, assim, a utilização destas rendas para o desenvolvimento regional. A isto chamamos de patrimonialismo, que ocorre quando o governante trata a administração política como assunto pessoal, extrapolando a posse do poder político e utilizando-a como um atributo de sua propriedade privada. Neste caso, público e privado se confundem nas práticas dos governantes (BENDIX, 1986 apud RAUPP, 2011). Raupp (2011, p. 26) entende que o patrimonialismo assumiu a forma neopatrimonialista⁵ no Estado brasileiro, misturando aspectos modernos e tradicionais na administração pública.

De forma a proteger cidadãos contra a má conduta dos governantes, Campos (1990, p. 1) afirma que as sociedades democráticas modernas consideram normal responsabilizar governantes por suas decisões e apresenta a *accountability*⁶ como possível solução para combater aspectos tradicionais da cultura e política brasileira. Para responsabilizar estes governantes, é necessário saber o que se passa na administração pública. Logo, a transparência e disponibilização de informações públicas são condições essenciais para a responsabilização dos governantes, pois possibilitam o controle institucional durante mandatos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 7).

⁵ Sobre neopatrimonialismo ver SCHWARTZMAN, S. Bases do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

⁶ Neste artigo, tomamos por base o trabalho de Campos (1990) ao entendermos e relacionarmos *accountability* à responsabilização de agentes públicos.

No Brasil, duas leis contribuem para a transparência pública e responsabilização dos governantes. A Lei 131/09 determina a divulgação da execução financeira e orçamentária da administração pública por meios eletrônicos, enquanto a Lei 12.527/11 garante o acesso (exceto em raras exceções) às informações públicas. Estas leis levam à criação do Portal da Transparência e do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), instrumentos que, somados à legislação vigente, constituem a Política Nacional de Transparência.

2 A origem, aplicação de rendas petrolíferas e suas distorções

Ao analisar a distribuição das rendas petrolíferas, Serra (2007, p. 101) aponta duas situações que requerem atenção. A primeira diz respeito ao elevado grau de descentralização vertical destes recursos, inibindo a execução de políticas no âmbito federal para compensar a exaustão de recursos. A execução de tais políticas baseia-se na noção de renda mineral, que existe para compensar a finitude de recursos. Serra afirma que “É a própria gênese da renda mineral, fundada na finitude dos recursos, que aponta a política de desenvolvimento de fontes alternativas de energia como política moralmente adequada para uso das rendas do petróleo” (SERRA, 2007, P.102).

Logo, assume-se, segundo o autor, a promoção de justiça intergeracional como política ideal por ocasião da utilização das rendas petrolíferas. Se tomarmos a noção de justiça intergeracional como ideal, é necessário discutir a distribuição de tais rendas, pois, embora a União seja proprietária exclusiva das reservas, a barganha do nosso pacto federativo privilegiou o determinismo físico na elaboração das regras de distribuição ao beneficiar municípios mais próximos ou confrontantes aos campos de produção *offshore*.

A segunda, e destacamos ser esta a base de nosso trabalho, procura demonstrar que os interesses que acabam definindo a aplicação de tais recursos na esfera local em nada estão comprometidos com a promoção da justiça intergeracional. O poder local captura as rendas de petróleo para atendimento de interesses pessoais, distanciando-se da noção de compensação pela finitude das rendas minerais (SERRA, 2007, p. 111 – 112).

O questionamento que o autor coloca está vinculado ao fato da alta concentração de distribuição e critérios de aplicação dos recursos. O fato de haver o repasse para os municípios não inviabiliza a utilização para a promoção da justiça intergeracional. A questão que será diferenciada é o caráter da possibilidade, pois enquanto na esfera nacional a justiça intergeracional poderia ser operada via Ministério de Ciência e Tecnologia com o aporte de recursos a fundos setoriais para desenvolvimento de fontes energéticas alternativas, no âmbito municipal a justiça pode ser alcançada a partir de diversificação produtiva. (SERRA, 2007, p. 106). Há necessidade, portanto, de discutir o grau de descentralização vertical dos recursos e como as rendas devem ser utilizadas nos municípios beneficiados.

A utilização das rendas petrolíferas em tais municípios não significou diversificação produtiva visando a finitude deste recurso não renovável. Logo, o que se percebe é que a construção do modelo de distribuição das rendas petrolíferas foi utilizada como instrumento de repactuação da distribuição de receitas públicas e cedendo às pressões clientelísticas dos legisladores que defendiam um modelo de distribuição que privilegiasse seus redutos eleitorais (SERRA, 2007, p. 111).

Neste sentido, o movimento de apropriação das rendas petrolíferas pelas elites locais por ocasião da aplicação das rendas petrolíferas é o exemplo de um processo de privatização e apropriação do poder público que apresenta um forte entrave à democratização da sociedade brasileira e compromete a promoção da justiça intergeracional como política ideal para utilização das rendas petrolíferas (SERRA, 2007, p.112).

3 Accountability: possibilidade de combate à apropriação do público pelo privado

A *accountability* trata de responsabilização dos agentes públicos pelas decisões tomadas (CAMPOS, 1990, p. 32). Segundo esta autora, *accountability* é um termo que não possui uma definição em uma única palavra para o português. Conforme afirmado por Campos (1990, p. 36) e reafirmado por Pinho e Sacramento (2009, p. 1364), a grande dificuldade que existe de compreendermos este termo em

português vem do fato de não termos desenvolvido na cultura brasileira a noção de responsabilização dos agentes públicos.

Ao definir o que é *accountability*, Schedler (1999, p. 13) toma a existência do poder como a ponto de partida de sua análise. Segundo o autor, se há poder, existe a necessidade de controlá-lo a fim de mantê-lo dentro de normas e procedimentos considerados adequados pela população. Para este, *accountability* é a habilidade de e capacidade de garantir que os agentes públicos sejam responsabilizados por suas ações. Para facilitar a compreensão, o autor divide o conceito em duas dimensões: *answerability* e *enforcement*. Esta estrutura bidimensional apresentada pelo autor é o que passamos a discutir (SCHEDLER, 1999, p.14).

A noção de *answerability* indica que ser *accountable* (responsivo) para alguém é ter a capacidade de informar sobre suas decisões e justificar seus atos. Desta forma, deve ser garantida a possibilidade de perguntar pelos atos (dimensão informacional da *accountability*) e razões válidas de tais escolhas (dimensão argumentativa da *accountability*). Ou seja, o direito cidadão de receber informações e a obrigação dos agentes públicos de fornecer todos os detalhes necessários, promovendo o monitoramento e supervisão da conduta de suas condutas. A *accountability* contém também elementos de *enforcement* quando trata de premiar governantes com bons comportamentos e punir aqueles que possuem má conduta. Ou seja, assumir as consequências de seus atos enquanto agentes públicos. (SCHEDLER. 1999, p. 14 - 17).

A *accountability* (e sua tradução simplificada como responsabilização) figura como a base para este artigo porque entendemos que esta é uma das formas de combater a apropriação do público pelo privado, fenômeno observado por Serra (2007) em sua análise sobre a aplicação das rendas petrolíferas em municípios dependentes de tais recursos. Em nossa análise, tratamos da dimensão da *answerability*, mais precisamente a dimensão de manter os cidadãos informados sobre as decisões tomadas no exercício do poder público, ou seja, transparência pública.

4 Política de Transparência e Informação no Brasil

Destacamos que termo *accountability* anteriormente discutido e transparência pública são conceitos diferentes. Transparência pública não é tudo que a *accountability* é, mas está contido neste conceito. De acordo com a visão bidimensional da *accountability* proposta por Schedler (1999, p. 14) e apresentada anteriormente, este artigo situa a transparência pública como um aspecto informacional da dimensão de *answerability* discutida por Schedler (1999, p. 14 - 17).

Filgueiras (2014, p. 66) apresenta a transparência como necessária para o sucesso do processo de democratização brasileiro. A transparência pública significa desenvolver e implementar formas que possibilitem aos cidadãos ter conhecimento necessário sobre as ações dos governantes, das políticas desenvolvidas e da forma como foram aplicados os recursos público (ALBUQUERQUE, 2006 apud RAUPP, 2011, p. 60).

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabelece os princípios que norteiam as ações da Administração Pública, entre eles o princípio da publicidade. No artigo 5º, a Constituição Federal detalha tal princípio ao afirmar que:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.
(CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Todo este corpo conceitual e normativo leva à aprovação de duas leis no Brasil: a Lei da Transparência (131/09), que determina a divulgação em tempo real e por meios eletrônicos de informações pormenorizadas a respeito da execução financeira e orçamentária de todos os entes da federação; e a Lei de Acesso à Informação (12.527/11), que garante o acesso, salvo em raras exceções, às informações públicas sem necessidade de apresentação de motivos para tal. A Lei da Transparência é considerada uma forma de transparência ativa, pois a iniciativa de divulgação das informações parte do ente público. Já a Lei de Acesso à

Informação é considerada uma forma de transparência passiva, pois a informação apenas é fornecida mediante demanda da sociedade (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU, 2013).

Em 2003, foi instituída a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro - ENCLAA, uma instituição formada por 70 órgãos dos três poderes da República, Ministérios Públicos e sociedade civil que têm como objetivo a prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Comandado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Estratégia se reúne anualmente para traçar ações e trocar conhecimento em prol do Estado Brasileiro.

Na XII Plenária de ENCLAA, realizada em 2014, foi criada a ação nº 4, que determinou a elaboração de uma estratégia articulada entre diversos órgãos para fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei 12.527/11 em relação à transparência ativa e passiva, coordenada pela CGU e realizada com o apoio de diversas instituições, entre elas o Ministério Público Federal - MPF. A atuação do MPF é essencial, pois possui capacidade de *enforcement* (punição) e defende direitos sociais e individuais indisponíveis aos cidadãos. De forma conjunta, a CGU e o MPF elaboraram o Ranking da Transparência, um questionário aplicado pelo MPF, que verifica o atendimento de disposições legais sobre transparência ativa e passiva, assim como boas práticas de transparência (BRAGA, 2016, p. 57).

5 Metodologia

5.1 Escolha dos municípios

Esta pesquisa tem como base a investigação dos Portais da Transparência e Sistemas de Informação ao Cidadão dos municípios do Norte Fluminense⁷ e suas possibilidades de contribuição à responsabilização de governantes. Tendo em vista o expressivo recebimento de rendas petrolíferas e as discussões em torno de sua aplicação com fins ao desenvolvimento regional nesta região, foram selecionados os

⁷ O Norte Fluminense é formado por nove municípios, a saber: Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, Carapebus, Conceição de Macabu, Macaé e Quissamã. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2017.

municípios de Campos dos Goytacazes e de Macaé para realização de uma análise comparativa no que se refere à transparência pública.

Tais cidades foram selecionadas neste artigo pelo fato de apresentarem as duas maiores arrecadações de rendas petrolíferas do Norte Fluminense no período de 2013 - 2016. Outro fator que estimula a decisão por estes dois municípios reside no fato de apresentarem características distintas no que diz respeito às gestões municipais atuais, uma vez que nas eleições municipais de 2016 a cidade de Macaé reelegeu o prefeito e o município de Campos dos Goytacazes elegeu um novo prefeito. Logo, será possível realizar uma análise da continuidade política em Macaé e da mudança de rumo político em Campos dos Goytacazes.

Tabela 1: Arrecadação consolidada de Royalties e Part. Especiais Norte Fluminense (em milhões)

Município	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Campos dos Goytacazes	R\$ 1.303,27	R\$ 1.208,37	R\$ 618,40	R\$ 292,73	R\$ 3.422,77
Macaé	R\$ 516,46	R\$ 542,66	R\$ 343,41	R\$ 263,17	R\$ 1.665,70
São João da Barra	R\$ 228,79	R\$ 237,09	R\$ 159,20	R\$ 73,46	R\$ 698,54
Quissamã	R\$ 94,74	R\$ 95,10	R\$ 54,62	R\$ 39,28	R\$ 283,75
Carapebus	R\$ 37,58	R\$ 41,38	R\$ 24,53	R\$ 18,34	R\$ 121,83
São Francisco do Itabapoana	R\$ 8,29	R\$ 8,87	R\$ 6,19	R\$ 5,09	R\$ 28,44
São Fidélis	R\$ 8,03	R\$ 8,58	R\$ 5,99	R\$ 4,92	R\$ 27,52
Conceição de Macabu	R\$ 6,96	R\$ 7,44	R\$ 5,19	R\$ 4,27	R\$ 23,85
Cardoso Moreira	R\$ 5,89	R\$ 6,29	R\$ 4,39	R\$ 3,61	R\$ 20,18

Fonte: Info Royalties, 2017.

5.2 Método de análise e coleta de dados

A análise dos Portais da Transparência de ambos os municípios será realizada com base no protocolo de observação desenvolvido pelo MPF para a criação do Ranking Nacional da Transparência, que estabelece uma pontuação para cada item medido. Como ainda não foi realizada nenhuma avaliação após as Eleições 2016, este artigo utilizará o protocolo de observação disponível no site do Ranking Nacional de Transparência a fim de verificar a possibilidade de contribuição dos portais à construção da *accountability* e combate à destacada apropriação do público pelo privado.

Destacamos que tal observação realizada pelos autores não criará nenhuma pontuação, atribuição esta do MPF, sendo utilizado a fim de análise da existência dos critérios do protocolo. O objetivo é verificar e refletir o cumprimento das exigências legais destacadas por este órgão e tecer comentários sobre as potencialidades e fragilidades dos Portais da Transparência e SICs de Campos dos Goytacazes e Macaé, iniciando uma discussão que será aprofundando posteriormente na dissertação de mestrado.

O referido protocolo de observação verifica os principais pontos de requisitos legais da Política Nacional de Transparência, a saber: transparência ativa (disponibilização de informações na internet, receitas, despesas, licitações, contratos e relatórios), transparência passiva (Serviço de Informação ao Cidadão, Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão e informações sobre a estrutura e funcionamento da prefeitura) e boas práticas de transparência (informações sobre remuneração e concessão de passagens e diárias à servidores públicos), atribuindo uma nota de 0,00 - 10,00. O período determinado para análise das informações disponibilizadas nos portais foi de 01/01/2017 - 31/08/2017, tendo sido a coleta de dados realizada nos dias 01/09/2017 - 06/09/2017.

Para cada pergunta presente no protocolo de observação, o MPF determinou como resposta sim (S) e não (N). Neste artigo, utilizaremos também o termo parcialmente (P), uma vez que identificamos exigências legais que estão sendo atendidas parcialmente. A utilização de apenas sim ou não privaria destacar as modificações que estão em andamento nos portais.

6 Resultados da Pesquisa

6.1 Os resultados do Ranking Nacional da Transparência

Desde a elaboração do Ranking Nacional da Transparência, o MPF realizou duas avaliações. A primeira avaliação foi realizada no período entre 08/09/2015 e 09/10/2015. A segunda foi realizada no período entre 09/05/2016 e 20/05/2017. Na primeira avaliação, a média nacional foi de 3,92 pontos. Já na segunda avaliação, o MPF identificou um aumento de 32,91% na média nacional e passou a ser 5,21 pontos (MPF, 2017).

Quanto às notas dos municípios em análise, o município de Campos dos Goytacazes pontuou 7,40 na primeira avaliação. Entretanto, na segunda avaliação a nota diminuiu em 0,60 pontos, alcançando a marca de 6,80.

Tabela 2: Nota das avaliações do Ranking Nacional da Transparência

	1ª avaliação	2ª avaliação	Diferença
Campos dos Goytacazes	7,40	6,80	-0,60
Macaé	10,00	10,00	0,00

Fonte: Site do Ministério Público Federal. Acesso em 18/09/2017.

Mesmo que tais notas estejam bem acima da média nacional antes apresentadas, é necessário verificar quais aspectos da lei não estavam sendo cumpridos, uma vez que informações críticas como despesas, editais de licitações e contratos na íntegra não eram disponibilizados.

Em relação a Macaé, o resultado no Ranking Nacional da Transparência também foi positivo. Em ambas as avaliações realizadas pelo MPF, o município alcançou a nota máxima de 10,00 e 10,00 nas duas avaliações, o que demonstra a existência de constância na Política Local de Transparência no município.

6.2 Análise da transparência ativa

Em se tratando da transparência ativa, o município de Campos dos Goytacazes apresentou mudanças no Portal da Transparência entre a 2ª avaliação e nossa observação em setembro/2017. Na 2ª avaliação realizada pelo MPF, Campos dos Goytacazes não apresentava informações sobre natureza, valores previstos e valores arrecadados das receitas do município. Tal como está apresentado na Figura 2, em setembro/2017, por ocasião da observação do Portal da Transparência de Campos dos Goytacazes, o município já passou a apresentar estas informações. Quanto às informações sobre despesas, na 2ª avaliação realizada pelo MPF, o município não disponibilizava dados sobre valor de empenho⁸ e valor liquidado⁹. Por

⁸ Ato da administração pública que cria a obrigatoriedade de pagamento pendente e garantia de haver crédito orçamentário para a despesa a ser realizada.

⁹ Fase de verificação do cumprimento contratual, se material/serviço foi prestado conforme acordado.

ocasião de nossa observação, estas informações já estão disponíveis em setembro/2017.

Uma fragilidade do Portal da Transparência de Campos dos Goytacazes na segunda avaliação do MPF e que persiste parcialmente em nossa observação diz respeito à disponibilização dos editais das licitações e contratos firmados pela prefeitura. Enquanto na 2ª avaliação estas informações não se encontravam disponíveis, em nossa avaliação tais informações encontram-se parcialmente disponíveis. Mesmo que a maioria dos editais de licitação e contratos esteja disponibilizada no Portal da Transparência, ainda existem alguns não disponíveis.

Quanto ao valor dos procedimentos licitatórios, na 2ª avaliação, realizada pelo MPF, foi apontada a disponibilização desta informação. Em nossa observação, tais informações encontram-se parcialmente divulgadas. Os valores das licitações estão nos editais e como alguns deles não estão disponíveis, os valores também não estão completamente publicados.

Quadro 1: Protocolo de observação da transparência ativa em Campos dos Goytacazes e Macaé

	TRANSPARÊNCIA ATIVA	CAMPOS		MACAÉ	
		2ª AV.	VER. 09/17	2ª AV.	VER. 09/17
GERAL	1) O ente possui informações sobre transparência na internet?	S	S	S	S
	2) O site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	S	S	S	S
RECEITA	3) Há informações sobre a receita do período em análise, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	N	S	S	S
DESPESA	4) As despesas apresentam dados do período em análise, contendo:				
	4a) Valor do empenho?	N	S	S	S
	4b) Valor da liquidação?	N	S	S	S
	4c) Valor do pagamento?	S	S	S	S
	4d) Favorecido?	S	S	S	S
LICITAÇÕES E CONTRATOS	5) O site apresenta dados do período em análise, contendo:				
	5a) Íntegra dos editais de licitação?	N	P	S	S
	5b) Resultado dos editais de licitação?	S	S	S	S
	5c) Contratos na íntegra?	N	P	S	S

	6) O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios do período em análise?				
	6a) Modalidade?	S	S	S	S
	6b) Data?	S	S	S	S
	6c) Valor?	S	P	S	S
	6d) Número/ano do edital?	S	S	S	S
	6e) Objeto?	S	S	S	S
RELATÓRIOS	7) O site apresenta:				
	7a) A prestação de contas (relatório de gestão) do ano anterior?	S	S	S	S
	7b) Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do período em análise?	N	S	S	S
	7c) Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do período em análise?	N	S	S	S
	7d) Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	N	P	S	S
	8) O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	S	S	S	S

Fonte: Elaboração dos autores com base no protocolo do Ministério Público Federal. Verificação realizada nos portais em setembro de 2017.

Quanto aos relatórios, o Portal da Transparência de Campos dos Goytacazes apresentou melhoras significativas. Na 2ª avaliação realizada pelo MPF, o portal não disponibilizava o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o Relatório de Gestão Fiscal (RFG) e os relatórios estatísticos sobre pedidos de acesso à informação. Em nossa observação, os dois primeiros relatórios passaram a ser disponibilizados, enquanto o relatório estatístico de pedidos de acesso à informação ainda apresenta fragilidades, pois só foram encontradas informações sobre quantidade de pedidos recebidos, respondidos e em andamento. Entretanto, informações genéricas sobre os solicitantes, conforme previsto em lei, ainda não estão disponíveis.

A disponibilização dos RREO e do RGF apresenta um avanço na Política de Transparência da prefeitura de Campos dos Goytacazes. O RREO é essencial para o controle de valores arrecadados pela prefeitura e para realizar uma comparação

entre previsão e realização de receitas. Quanto ao RGF, trata-se de um relatório importante para o controle, uma vez que disponibiliza informações sobre meta fiscal e limites legais quanto ao endividamento, operações de crédito, concessões de garantias e gastos com pessoal. Em contrapartida, os relatórios de prestação de contas já eram divulgados pelo município desde a 2ª avaliação do MPF, assim como já se encontrava disponível a possibilidade de realização de *download* dos relatórios em formato de planilhas e texto.

Macaé, por outro lado, não apresentou mudança nenhuma no atendimento às exigências legais em nossa avaliação de setembro/2017. Todas as exigências legais que eram atendidas por ocasião da 2ª avaliação realizada pelo MPF e que levaram o município a receber nota 10,00 no Ranking Nacional da Transparência foram mantidas. Sendo assim, podemos identificar a consistência da Política Local de Transparência do Município de Macaé. Braga (2016, p. 97) aponta que desde 2013 o município de Macaé já vinha mantendo esforços para adequar sua política às exigências da legislação.

6.3 Análise da transparência passiva e boas práticas

Quanto à transparência passiva e boas práticas em transparência, o município de Macaé continuou mantendo o atendimento às exigências legais. Os Serviços de Informações ao Cidadão físico e eletrônico foram mantidos, assim como a divulgação das sobre a estrutura organizacional da prefeitura e informações sobre atribuições das secretarias. Em relação às boas práticas de transparência, Macaé manteve a divulgação individual da remuneração dos servidores públicos, assim como a diárias e passagens concedidas a agentes públicos, com os motivos.

No município de Campos dos Goytacazes, foi mantida a maioria das respostas positivas auferidas na 2ª avaliação do MPF, com exceção da divulgação de passagens aéreas concedidas, uma vez que falta a divulgação dos motivos de concessão das passagens aéreas. Quanto aos Serviços de Informações ao Cidadão físico e eletrônico, a nossa verificação identificou a continuidade da política de valorização da Lei de Acesso à Informação.

Quadro 2: Protocolo de observação da transparência passiva e boas práticas de transparência em Campos dos Goytacazes e Macaé

	TRANSPARÊNCIA PASSIVA/LAI	CAMPOS		MACAÉ	
		2ª AV. VER. 09/17	2ª AV. VER. 09/17	2ª AV. VER. 09/17	2ª AV. VER. 09/17
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO - SIC	9) Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial:				
	9a) Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)? Físico?	S	S	S	S
	9b) Há indicação do órgão?	S	S	S	S
	9c) Há indicação de endereço?	S	S	S	S
	9d) Há indicação de telefone?	S	S	S	S
	9e) Há indicação dos horários de funcionamento?	S	S	S	S
SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC	10) Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	S	S	S	S
	11) Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	S	S	S	S
	12) A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	S	S	S	S
DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO	13) No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	S	S	S	S
	14) O portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	S	S	S	S
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA	15) Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	S	S	S	S
	16) Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	S	P	S	S

Fonte: Elaboração dos autores com base no protocolo do Ministério Público Federal. Verificação realizada nos portais em setembro de 2017.

7 Considerações finais

A análise dos dados coletados neste artigo nos possibilita inferir sobre a situação dos municípios com grande recebimento de rendas petrolíferas entre 2013 - 2016. Macaé alcançou pontuação máxima em todas as avaliações realizadas pelo

MPF e em nossa avaliação realizada em setembro/2017 apresentou continuidade e consistência na Política Local de Transparência, num esforço constante desde 2013.

Ao relacionar os resultados das avaliações de atendimento às exigências normativas das Leis 131/09 e 12.527/11 e a continuidade política do município que reelegeu o prefeito da gestão anterior, podemos sugerir que existe vontade administrativa e política para a manutenção de uma política de transparência, como apontado por Braga (2016) em sua análise sobre Macaé.

A existência de um Portal da Transparência e de um SIC que atendam às exigências legais, sinaliza a possibilidade destes instrumentos contribuírem para a responsabilização dos governantes e combater a apropriação das rendas petrolíferas, tema que incita o debate deste artigo.

Em Campos dos Goytacazes, a 2ª avaliação que apresentou uma queda no Ranking Nacional da Transparência e a observação realizada em setembro/2017 sinaliza ainda a existência de fragilidades nos instrumentos em análise. Entretanto, a mudança política pela qual o município de Campos dos Goytacazes passa sugere uma mudança de rumo da Política Local de Transparência. Aspectos da transparência ativa que antes não eram disponibilizados passaram a ser divulgados totalmente ou parcialmente.

Sobre o município de Campos dos Goytacazes, afirmamos ser recente traçar previsões e expectativas sobre os reais rumos da Política Local de Transparência. Por ocasião da análise deste artigo, se passaram apenas 9 (nove) meses desde o início da atual gestão. Assim como Raupp (2011, p. 55) afirma e ousamos reafirmar neste momento, a responsabilização de governantes e a transparência pública, são processos em marcha na sociedade democrática brasileira.

Logo, é necessário tempo para verificar se as transformações que por hora acontecem no Portal da Transparência e SIC de Campos dos Goytacazes se concretizarão, de forma a contribuir para a construção de uma gestão transparente, possibilitar a responsabilização dos governantes e combater a apropriação das rendas petrolíferas.

Se há melhorias na gestão da Política Local de Transparência nos municípios em análise, por que ainda existe um debate público que aponta não serem tais municípios transparentes? Aqui estão as limitações da análise realizada neste artigo.

A *accountability* (responsabilização) dos governantes e a transparência pública são, a nosso ver, processos multilaterais, que envolvem a relação entre Estado e sociedade¹⁰. Logo, o atendimento às exigências da legislação brasileira e a maioria dos estudos atuais sobre responsabilização de governantes apenas enxergam tais aspectos sob a ótica do Estado, agente responsável pela implementação destas políticas.

A visão sobre transparência pública atual carece de uma análise sobre a compreensão das informações disponibilizadas nos instrumentos que analisamos neste artigo, de forma a identificar se a público alvo de tais informações (sociedade) compreende, se apropria e realiza controle social a partir do Portal da Transparência e Lei de Acesso à Informação. O que já podemos sugerir e que há um hiato entre a lei e a prática; entre o cumprimento legal e o acesso, e principalmente a compreensão destas informações.

Referências

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004. p. 75-102.

BRAGA, F. R. **O desafio da transparência pública digital nos municípios da Região Norte Fluminense/RJ**. 2016. 111 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1988.

_____. Lei da Transparência. Lei Complementar n° 131, de 27 de Maio de 2009. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2009.

_____. Lei de Acesso à Informação. Lei n° 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011.

¹⁰ Sobre a relação Estado e sociedade no âmbito da responsabilização, ver “Sobre o papel do Estado. uma perspectiva *agent x principal* (PRZERWOSKI, 2006).

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability**: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42 (2), p. 30-50, fev./abr. 1990.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 1ª edição. Brasília, 2013.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política de publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, nº 84, p. 353-364, jul. 2011.

RAUPP, F. M. **Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos**. 2011. 194 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antonio Gomes de. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43(6), p. 1343-1368, fev./abr. 2009.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SERRA, Rodrigo. O sequestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões produtoras. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 1, p.101–114, maio, 2007

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Governadores do ES e RJ ajuízam ADIs contra Lei dos Royalties**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 11 de set. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Em liminar, ministra Carmen Lúcia suspende dispositivos da nova lei dos royalties**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 11 de set. 2017.

VILANI, R. M. Os *royalties* e a inconstitucionalidade. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes/RJ, Ano X, nº 39, mar. 2013. <<http://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>>. Acesso em: 05 de set. 2017.

