



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM

**OS DETERMINANTES DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA  
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA ATIVA, PASSIVA E GLOBAL NOS MUNICÍPIOS DA  
REGIÃO NORTE FLUMINENSE**

**JOSÉ VICTOR DE PAULA FRUTUOZO**

Campos dos Goytacazes  
2025

JOSÉ VICTOR DE PAULA FRUTUOZO

**OS DETERMINANTES DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA  
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA ATIVA, PASSIVA E GLOBAL NOS MUNICÍPIOS DA  
REGIÃO NORTE FLUMINENSE**

Dissertação de mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Sociais da Universidade Estadual do Norte  
Fluminense Darcy Ribeiro como requisito  
obrigatório para obtenção do título de  
Mestre em Políticas Sociais.  
Orientador(a): Joseane de Souza.

Campos dos Goytacazes  
2025

## **Ficha catalográfica**

### **FICHA CATALOGRÁFICA**

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pelo autor.

F945

Frutuozo, José Victor de Paula.

Os determinantes da transparência pública : uma análise da transparência pública ativa, passiva e global nos municípios da região Norte Fluminense / José Victor de Paula Frutuozo. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2025.

140 f.

Inclui bibliografia.

Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2025.

Orientadora: Joseane de Souza.

Coorientador: Nilo Lima de Azevedo.

1. Transparência Pública. 2. Políticas Sociais. 3. Controle e Participação Social. 4. Norte Fluminense. 5. Determinantes da Transparência. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 361.61

# OS DETERMINANTES DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA ATIVA, PASSIVA E GLOBAL NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE

JOSÉ VICTOR DE PAULA FRUTUOZO

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovado em 19/09/2025.

## BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente  
 JOSEANE DE SOUZA  
Data: 18/11/2025 19:17:16-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Profa. Dr. Joseane de Souza (Orientadora) – Doutora em Demografia – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Documento assinado digitalmente  
 NILO LIMA DE AZEVEDO  
Data: 24/11/2025 08:59:31-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo (Coorientador) – Doutor em Sociologia Política - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)

Documento assinado digitalmente  
 HUMBERTO MARIO MEZA  
Data: 18/11/2025 16:20:04-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Humberto Mario Meza – Doutor em Ciência Política - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Documento assinado digitalmente  
 WILLIAM DOS SANTOS MELO  
Data: 18/11/2025 12:07:35-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. William Santos Melo – Doutor em Ciência Política – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Documento assinado digitalmente  
 RODRIGO ANIDO LIRA  
Data: 18/11/2025 14:55:52-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Rodrigo Anido Lira – Doutor em Sociologia Política – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)

## **Agradecimentos**

A fé que eu tenho me levou a lugares que um dia desejei, e a outros que pensei não ser merecedor de estar. Agradeço a Deus pelas oportunidades e pelos desejos do meu coração se realizarem em tempo oportuno, com pessoas certas nos lugares certos, sempre sendo usadas para me abençoar. Por isso, não por ordem de importância, mas de forma cronológica neste ciclo: Deus, meu filho Gabriel que tem sido a inspiração e motivação de tudo, meus pais José das Graças e Jane e minha irmã Joana Angélica. Também a Luiza Azevedo, sua rede de apoio foi fundamental.

Aos amigos de toda uma vida que me sustentaram de todas as maneiras nesta Pós-Graduação: Luciano e Juliana Nascimento, Matheus Nascimento e Cláudio Roberto; aos amigos que a UENF me deu desde a graduação e que me motivaram a estar aqui: Danilo Barreto, Fernando Antônio, Laira Thamys, Murilo Nogueira e Thiago Faria. À referência que, desde o início, foi além de professora, orientadora e coordenadora, acreditando em mim e me dando oportunidades de crescer: Joseane de Souza. Ao professor e coorientador Nilo Azevedo, obrigado pelo apoio e abrigo para além das portas da Universidade. Aos amigos que a Pós me deu: Débora Rodrigues, Laryssa Gonçalves, Paula Souza e Rafael Paes.

Aos professores que contribuíram compartilhando aprendizado e conhecimento, desde a entrevista até a última aula lecionada: Leonardo Miguel, Renata Maldonado, Clareth Reis, Marco Pedlowski, Teresa Peixoto, Ednilson Gomes, Geraldo Timóteo, Marilene Parente, Silvia Martinez, Vitor Peixoto, Felipe Borba, Marlon Ney e Ricardo Nóbrega.

Ao Observatório da Transparência Pública, ao qual por meio do Participa Aí, foi fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa. Agradeço imensamente a contribuição e colaboração dos caros colegas Heron Júnior (em memória), Maria Teresa, Rogério Miguel, Luciano Castro e Kaio na coleta de dados.

E aos companheiros de grupo de estudo em nossas excelentes orientações das sextas feiras, compartilhando, aprendendo e crescendo juntos: Mayara Xavier, Germano Godoy, Geórgia Mangueira, Isabel Moraes, Poliana Carvalho e Gilnei Santos.

Muitas pessoas passam pelo nosso caminho durante a jornada, e todas elas contribuem para nossa permanência se o objetivo é não desistir.

## **Lista de Figuras**

<b>Figura 1</b> – Municípios do Norte Fluminense .....	44
<b>Figura 2</b> – Distribuição, ilustrativa, com assimetria à Direita .....	107

## Lista de Gráficos

<b>Gráfico 1</b> – IDH-M dos municípios do NF, segundo o componente (Renda, Longevidade e Educação), 2000-2010.....	49
<b>Gráfico 2</b> – PIB Setorial dos municípios do NF (2021).....	51
<b>Gráfico 3</b> – Componentes do IFGF dos Municípios do NF (2022).....	55
<b>Gráfico 4</b> – Heterogeneidade na Taxa de Crescimento Populacional (2010-2022) .....	108
<b>Gráfico 5</b> – Correlação entre a Taxa de Crescimento Populacional e as Rendas Petrolíferas .....	109
<b>Gráfico 6</b> – Correlação entre Rendas Petrolíferas e a Autonomia Fiscal.....	110
<b>Gráfico 7</b> – Relação entre o IFGF Investimentos e Transparência Global .....	111
<b>Gráfico 8</b> – Relação entre o IFGF Investimentos e Transparência Ativa .....	112
<b>Gráfico 9</b> – Relação entre o IFGF Investimentos e Transparência Passiva .....	113

## Lista de Quadros

<b>Quadro 1</b> – Recursos de participação social disponíveis no Portal da Presidência da Presidência da República .....	29
<b>Quadro 2</b> – Marcos regulatórios da Transparência Digital no Brasil .....	30
<b>Quadro 3</b> – Etapas do Ciclo de Políticas Públicas, de Leonardo Secchi (2012).....	34
<b>Quadro 4</b> – Participação Social nas Constituições brasileiras (1824 – 1988) .....	35
<b>Quadro 5</b> – Grupos de determinantes da Transparência e variáveis constituintes.....	38
<b>Quadro 6</b> – Municípios da região Norte Fluminense emancipados (anos 1980 e 1990) .....	45
<b>Quadro 7</b> – Parâmetros para análise do nível de Desenvolvimento Humano.....	47
<b>Quadro 8</b> – Parâmetros para análise do Índice Firjan e de seus componentes .....	54
<b>Quadro 9</b> – Critérios para aferição do Índice de Transparência (MPF).....	58
<b>Quadro 10</b> – Índice de Trasparência Ativa - EBT 360º.....	61
<b>Quadro 11</b> – Índice de Trasparência Passiva - EBT 360º .....	64
<b>Quadro 12</b> – Composição da MCA (2025), segundo o tipo de critério de avaliação ....	66
<b>Quadro 13</b> – Classificações da Transparência .....	67
<b>Quadro 14</b> – Índices da Transparência Ativa .....	71
<b>Quadro 15</b> – Índices da Transparência Passiva.....	71
<b>Quadro 16</b> – Parâmetros para análise da Transparência Ativa, Passiva e Global .....	72

## Lista de Tabelas

<b>Tabela 1</b> – População dos Municípios do NF (2000-2022).....	47
<b>Tabela 2</b> – IDH-M dos municípios do NF (2000-2010).....	48
<b>Tabela 3</b> – PIB e PIB per capita dos municípios do NF.....	50
<b>Tabela 4</b> – Receitas dos Municípios do NF (2023).....	53
<b>Tabela 5</b> – Composição dos Prefeitos eleitos, partido e vereadores eleitos da coligação	56
<b>Tabela 6</b> – Transparência Ativa dos Municípios do NF (2023) - Estrutura Organizacional e Unidades Administrativas.....	79
<b>Tabela 7</b> – Transparência Ativa dos Municípios do NF (2023) - Receita Pública .....	80
<b>Tabela 8</b> – Transparência Ativa dos Municípios do NF (2023) - Despesa Pública: Detalhamento do Empenho e Pagamento .....	82
<b>Tabela 9</b> – Transparência Ativa dos Municípios do NF (2023) - Despesa Pública.....	83
<b>Tabela 10</b> – Transparência na divulgação de informações sobre Licitações das Prefeituras Municipais dos Municípios selecionados (2023).....	84
<b>Tabela 11</b> – Transparência na divulgação de informações sobre Contratos das Prefeituras Municipais dos Municípios selecionados (2023) .....	85
<b>Tabela 12</b> – Transparência na divulgação de informações sobre Obras Públicas nos Municípios selecionados (2023).....	87
<b>Tabela 13</b> – Transparência na divulgação de informações sobre Servidores Públicos nos Municípios selecionados (2023).....	88
<b>Tabela 14</b> – Transparência na divulgação de informações sobre Diárias/Viagens nos Municípios selecionados (2023).....	89
<b>Tabela 15</b> – Transparência na divulgação de informações sobre o acesso ao normativo municipal da LAI nos Municípios selecionados (2023).....	91
<b>Tabela 16</b> – Transparência na divulgação de relatórios estatísticos sobre acesso à informação, nos Municípios selecionados (2023).....	92
<b>Tabela 17</b> – Disponibilidade de informações públicas sob a forma de Dados Abertos, nos municípios selecionados (2023).....	93
<b>Tabela 18</b> – Transparência Ativa nos municípios selecionados (2023).....	94
<b>Tabela 19</b> – Informação sobre a existência de um e-sic físico nos Municípios selecionados (2023) .....	95
<b>Tabela 20</b> – Existência de meios alternativos para envios de pedidos aos Municípios	

selecionados (2023).....	96
<b>Tabela 21</b> – Exigência para acesso à informação no e-SIC dos municípios selecionados (2023) .....	97
<b>Tabela 22</b> – Informação sobre dados abertos dos Municípios selecionados (2023) .....	98
<b>Tabela 23</b> – Informação sobre resposta aos pedidos feitos aos Municípios selecionados (2023) .....	99
<b>Tabela 24</b> – Cumprimento dos prazos das respostas às solicitações, segundo o município selecionado (2023).....	100
<b>Tabela 25</b> – Qualidade das respostas dadas às solicitações, segundo o município selecionado (2023).....	101
<b>Tabela 26</b> – Informação sobre possibilidade de recursos às respostas dos Municípios selecionados (2023).....	102
<b>Tabela 27</b> – Índice de Transparência Passiva nos municípios selecionados (2023).....	102
<b>Tabela 28</b> – Índice de transparência Global dos municípios do Norte Fluminense .....	103
<b>Tabela 29</b> – Estatísticas Descritivas das Variáveis para a Amostra de N=9 Município	105
<b>Tabela 30</b> – Estatísticas Descritivas das Variáveis para a Amostra de N=7 Municípios (com IFGF e seus componentes).....	106
<b>Tabela 31</b> – Variáveis independentes e estatísticas para o modelo de regressão linear simples. Variável depende - Transparência Global.....	116
<b>Tabela 32</b> – Resultados dos Coeficientes do Bootstrap (N=9).....	120
<b>Tabela 33</b> – Resultados dos Interceptos do Bootstrap (N=9) .....	121
<b>Tabela 34</b> – Resultados dos Coeficientes do Bootstrap (N=7, Incluindo IFGF) .....	122
<b>Tabela 35</b> – Resultados dos Interceptos do Bootstrap (N=7, Incluindo IFGF) .....	123

## Resumo

FRUTUOZO, José Victor de Paula. **As determinantes da transparência pública: uma análise da transparência pública ativa, passiva e global nos municípios da região norte fluminense.** Campos dos Goytacazes (RJ): UENF, 2025, p.133. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Joseane de Souza; Coorientador: Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo.

Esta dissertação examina os níveis e determinantes da transparência pública – ativa, passiva e global - nos municípios do Norte Fluminense, região caracterizada por fortes disparidades socioeconômicas. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa recorreu à metodologia Escala Brasil Transparente (EBT 360°), desenvolvida pela Controladoria- Geral da União (CGU). A coleta de dados ocorreu em novembro de 2023 e os resultados mostraram que apenas uma parcela reduzida dos municípios investigados apresentou desempenho satisfatório, enquanto a maior parte permaneceu em patamares considerados frágeis ou críticos. Em termos comparativos, verificou-se que a transparência ativa apresenta desempenho mais consistente, ainda que limitado, ao passo que a modalidade passiva evidenciou falhas significativas, sobretudo na publicidade de contratos e obras públicas, bem como no processamento tempestivo de pedidos encaminhados pela sociedade. A análise estatística empregou técnicas de regressão com validação por bootstrap, possibilitando maior rigor na identificação dos fatores condicionantes da transparência municipal. Entre um conjunto abrangente de variáveis demográficas, fiscais, políticas e econômicas, apenas a dinâmica populacional e a riqueza econômica local mostraram-se estatisticamente relevantes para explicar variações nos níveis de transparência. Esse resultado sugere que fatores estruturais exercem peso maior que aspectos político-institucionais na realidade regional, apontando para a necessidade de políticas que articulem capacidade administrativa com mecanismos efetivos de accountability social. Em síntese a transparência tende a ser condicionada por fatores econômicos mais amplos, ao mesmo tempo em que enfrenta entraves institucionais que limitam a efetividade do acesso à informação como direito fundamental.

**Palavras-chave:** Transparência Pública; Políticas Sociais; Controle e Participação Social; Norte Fluminense; Determinantes da Transparência.

## Abstract

This dissertation examines the levels and determinants of public transparency—active, passive, and overall—in the municipalities of the Northern Fluminense region, an area marked by significant socioeconomic disparities. Methodologically, the study employed the Escala Brasil Transparente (EBT 360°), developed by the Office of the Comptroller General (CGU). Data were collected in November 2023, revealing that only a small share of the municipalities assessed achieved satisfactory performance, while most remained at fragile or critical levels. Comparative analysis indicates that active transparency showed relatively more consistent, though still limited, outcomes, whereas passive transparency revealed significant shortcomings, particularly in the disclosure of contracts and public works and in the timely processing of citizen information requests. Statistical analysis relied on regression techniques with bootstrap validation, ensuring greater robustness in identifying the conditioning factors of municipal transparency. Among a wide range of demographic, fiscal, political, and economic variables, only population dynamics and local economic wealth proved statistically significant in explaining transparency variations. These findings suggest that structural factors outweigh political-institutional aspects in shaping regional realities, highlighting the need for policies that combine administrative capacity with effective mechanisms of social accountability. Overall, transparency in the region tends to be shaped by broader economic conditions while facing institutional obstacles that undermine the effectiveness of access to information as a fundamental right.

**Keywords:** Public Transparency; Social Policies; Social Control and Participation; Northern Fluminense; Determinants of Transparency.

## Sumário

<b>1. Introdução .....</b>	15
<b>2. Transparéncia Pública: Considerações Teóricas.....</b>	19
2.1 Transparéncia Pública: alguns conceitos e algumas tipologias.....	19
2.2 A importância da Transparéncia Pública para a Participação Social.....	26
2.3 Transparéncia como Política Pública no Brasil.....	33
<b>3. Determinantes e Condicionantes da Transparéncia Pública nos municípios brasileiros.....</b>	38
<b>4. Metodologia .....</b>	44
4.1. Recorte Espacial e Caracterização dos Municípios Estudados .....	44
4.1.1. População.....	46
4.1.2. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) .....	47
4.1.3. Produto Interno Bruto (PIB) e PIB per capita .....	50
4.1.4. Receitas Municipais.....	52
4.1.5. Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) .....	54
4.1.6. Posicionamento Político dos governantes e Composição das Câmaras Municipais (2023).....	56
4.2. Metodologias para análise da transparéncia pública no Brasil .....	57
4.2.1. Ranking Nacional da Transparéncia (MPF) .....	57
4.2.2. Metodologia EBT 360º .....	61
4.2.3. Radar da Transparéncia.....	65
4.2.4. Qual método usar? .....	68
4.3. Aplicando a EBT 360: Procedimento para coleta de Informações .....	69
4.3.1. Fonte de dados .....	69
4.3.2. Processo de Coleta dos dados da Transparéncia Ativa .....	69
4.3.3. Processo de Coleta dos dados da Transparéncia Passiva.....	70
4.4 - Sistematização e critérios para análise dos resultados.....	71
4.4.1. Sistematização das Informações .....	71
4.4.2. Critérios para análise do grau de transparéncia .....	72
4.5 Análise dos determinantes da transparéncia.....	73
4.5.1.1 Fonte dos Dados e Variáveis .....	73
4.5.1.2. Modelo Teórico .....	74
4.5.3. O Método de Reamostragem <i>Bootstrap</i> .....	74

<b>5. Transparéncia Ativa, Passiva e Global nos municípios do Norte Fluminense .....</b>	75
5.1. Análise da Transparéncia Ativa.....	75
5.1.1. Análise das Dimensões da Transparéncia Ativa .....	77
5.1.1.1. Estrutura Organizacional .....	77
5.1.1.2. Receita .....	77
5.1.1.3. Despesa.....	77
5.1.1.4. Licitações.....	79
5.1.1.5. Contratos.....	80
5.1.1.6. Obras Públicas .....	83
5.1.1.7. Servidores Públicos .....	84
5.1.1.8. Despesa com diárias .....	86
5.1.1.9. Regulamentação da Lei de Acesso à Informação .....	87
5.1.1.10. Relatórios Estatísticos.....	88
5.1.1.11. Dados Abertos.....	89
5.1.2. Índice de Transparéncia Ativa.....	90
5.2. Análise da Transparéncia Passiva .....	92
5.2.1. Análise das Dimensões da Transparéncia Passiva.....	92
5.2.1.1. SIC Físico .....	93
5.2.1.2. Alternativas para envio de pedidos de acesso à informação.....	94
5.2.1.3. Dificuldades de acesso.....	94
5.2.1.4. Acompanhamento de solicitação .....	95
5.2.1.5. Respostas aos pedidos .....	96
5.2.1.6. Prazo de resposta .....	97
5.2.1.7. Responde ao que foi perguntado.....	98
5.2.1.8. Possibilidade de recurso .....	99
5.2.2. Análise do Grau de Transparéncia Passiva .....	100
5.3. Análise da Transparéncia Global.....	101
<b>6. Inferências sobre os determinantes da Transparéncia nos municípios do Norte Fluminense.....</b>	102
6.1. Estatísticas Descritivas.....	102
6.2. Análise dos Resultados das Regressões Lineares Simples.....	104
6.2.1. Resultados removendo a variável IFGF .....	104
6.2.1.1 Resultados da Regressão Linear Simples para N=9 (sem IFGF) .....	113
6.2.2. Análise dos Resultados pelo método de <i>Bootstrap</i> .....	115

6.2.3. Resultados do <i>Bootstrap</i> para N=9 (sem IFGF) .....	115
6.2.4. Resultados do <i>Bootstrap</i> para N=7 (com IFGF).....	122
<b>7. Conclusão.....</b>	<b>125</b>
<b>8. Referências .....</b>	<b>130</b>

## 1. Introdução

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 a participação e o controle social se tornaram elementos essenciais no processo de implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Além da Constituição Federal, o país conta com outros três marcos legais que regulamentam as políticas de transparência: Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), Lei da Transparência (Lei 131/2009) e Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

De modo geral, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece as diretrizes para a transparência das finanças públicas, partindo da premissa de que uma gestão fiscal responsável é, sobretudo, transparente. A partir da LRF, a transparência se torna um princípio fundamental, passando, portanto, a ser exigida a divulgação (de forma clara e acessível) de informações relativas ao desempenho econômico e financeiro do setor público, a todos os cidadãos. A Lei da Transparência, que complementa a LRF, tornou obrigatória a divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira (receitas e despesas) do setor público. Finalmente, a Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelece os procedimentos a serem seguidos por todos os entes federados, para garantirem o acesso da população às informações públicas. A partir desta última, a transparência ultrapassa o âmbito das questões orçamentárias e financeiras e passa a alcançar todas as ações executadas pelo setor público.

De acordo com a LAI, o Estado deve viabilizar o amplo acesso da população às informações públicas. Para tanto, deve divulgar, independentemente de requerimento e em local de fácil acesso (sendo obrigatória a divulgação pela internet) informações públicas, com exceção daquelas de caráter sigiloso (Transparência Ativa); e criar um serviço de informações ao cidadão para que ele possa protocolar documentos e requerer acesso a informações públicas não disponibilizadas espontaneamente pelo poder público (Transparência Passiva). Além disso, a LAI exige que todos os entes federados aprovem legislação própria, com regras específicas, para a divulgação das informações públicas.

A partir do que se discorreu até aqui, o objeto da pesquisa a ser desenvolvida a partir deste projeto é a transparência pública, nos municípios da região Norte Fluminense, com base na seguinte questão norteadora: qual o grau de transparência ativa, passiva e global, nos municípios da região Norte Fluminense? É importante observar que a região Norte Fluminense é constituída por nove municípios – Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra – muito distintos entre si no tocante a aspectos sociais, demográficos, econômicos e, sobretudo, políticos. Destacamos o fato de alguns destes municípios serem produtores de

petróleo e, portanto, beneficiários diretos de volumosas rendas petrolíferas (royalties e participações especiais). Tendo em vista a função social desta receita orçamentária é de se esperar dos poderes públicos municipais uma transparência pública em relação a seu uso e destinação. Nesse sentido, quantificar o grau de transparência é insuficiente para compreendê-la de forma mais aprofundada, por esse motivo complementarmente à questão norteadora perguntamos: quais os determinantes próximos da transparência pública, nesses municípios?

Como objetivo geral se coloca em analisar a transparência pública ativa, passiva e global nos municípios da região norte fluminense, considerando tanto sua dimensão quantitativa quanto sua dimensão qualitativa. Com isso pretende contribuir para o aprimoramento da transparência pública nos municípios estudados, uma vez que esta é considerada um dos mecanismos primordiais e indispensáveis para a prevenção de atos ilícitos e corrupção, promovendo maior responsabilidade dos gestores no uso e destinação dos recursos públicos. Além disso, o acesso à informação é imprescindível para a participação social e, portanto, para o fortalecimento das democracias. Como objetivos específicos, se tem: a) discutir a transparência pública como política pública; b) analisar à luz da literatura os determinantes da transparência pública; c) analisar a transparência ativa, passiva e global nos municípios da região Norte Fluminense; d) analisar os determinantes próximos da transparência nos municípios da região Norte Fluminense.

Por hipótese, admitimos que em nenhum dos municípios selecionados há observância de todos os critérios estabelecidos pela LAI para a transparência pública e que nos municípios produtores de petróleo, beneficiários de vultosas rendas petrolíferas, o grau de transparência tende a ser menor, comparativamente aos demais. Além disso, acreditamos que nos municípios da região norte fluminense a transparência é diretamente determinada pelo porte populacional; pelo nível de escolaridade e renda das populações residentes; pela capacidade de investimento dos poderes públicos locais e fortemente influenciada por fatores políticos.

A justificativa se dá, em primeiro lugar, pela compreensão de que a transparência pública é uma condição necessária (ainda que insuficiente) para a participação social, ao longo de todo o ciclo de políticas públicas. Segundo Elster (1998) apud Avritzer (2012, p. 16), o acesso à informação “constitui uma dimensão crucial de qualquer processo deliberativo, uma vez que se não há informação, não pode haver troca de razões e muitas vezes não pode haver nem ao menos negociação”. Essa relação entre transparência pública e participação social é, por si só, uma justificativa plausível para o desenvolvimento deste projeto.

Ressaltamos, ainda, que com o desenvolvimento deste estudo teremos um diagnóstico detalhado da transparência ativa e passiva nos municípios da região norte fluminense, isso

porque a metodologia que utilizaremos para a estimativa do grau de transparência dos municípios é também diagnóstica; sendo possível detectar os principais gargalos. Nesse sentido, ao detectarmos os principais problemas relacionados à transparência, em cada município, esperamos contribuir para o desenvolvimento, por parte dos governos municipais, de melhores práticas e caminhos para alcançarem um melhor índice de transparência, tão necessária à participação social.

De acordo com Santos *et al.* (2021), A transparência nas ações administrativas tem adquirido papel cada vez mais relevante na formulação das diretrizes estratégicas voltadas à eficiência da gestão pública. Devido à sua amplitude e importância, o tema da transparência pública tem sido amplamente estudado, com pesquisas que buscam identificar fragilidades nos processos de gestão e compreender a real aplicação dos recursos orçamentários, contribuindo assim para o fortalecimento do controle social. De acordo com a Controladoria-Geral da União (2018, apud Santos *et al.*, 2021), a gestão pública transparente possibilita que a sociedade, devidamente informada, participe do acompanhamento e da fiscalização das ações governamentais, assegurando a correta utilização dos recursos públicos. Nesse contexto, as práticas da administração pública influenciam diretamente o desenvolvimento federativo e, com base em princípios legais, a transparência e a publicidade dos atos tornaram-se requisitos indispensáveis para uma atuação ética e democrática do poder público.

A análise do grau de transparência dos municípios é o primeiro passo para a análise de seus determinantes, agenda esta de pesquisa que vem crescendo significativamente nos últimos anos. No sentido de melhor compreendermos os fatores que influenciam as políticas de transparência pública nos municípios da região Norte Fluminense e, também, no sentido de nos inserirmos neste debate do qual vem participando um número cada vez maior de pesquisadores é que incorporamos esta questão complementar, em nossa pesquisa.

Como já dito, é crescente o número de estudos que analisam a relação entre variáveis socioeconômicas, demográficas e políticas e o grau de transparência de estados e municípios. Importante salientar que autores distintos testam a influência de variáveis distintas sobre o grau de transparência e que em contextos socioeconômicos e políticos distintos, uma mesma variável pode apresentar relação diferente com o grau de transparência. Posto isto, inferimos que os determinantes da transparência pública variam no tempo e no espaço. Dessa forma, surge a necessidade de serem analisados os determinantes da transparência nos municípios da região Norte Fluminense, tão diferentes entre si. A compreensão mais aprofundada destes fatores pode contribuir para a implementação de ações com vistas a aumentar a transparência nos municípios estudados. A partir dos resultados obtidos nesta pesquisa, objetiva-se colaborar com a melhora

no nível de transparência dos municípios estudados e, portanto, ainda que indiretamente, para a maior participação social ao longo de todo o ciclo de políticas públicas.

Este trabalho está organizado em quatro capítulos, além da Introdução, Considerações Finais e Referências. No capítulo 1, é desenvolvida uma revisão da literatura com o objetivo de discutirmos: o conceito, tipologias e características da transparência pública; a importância da transparência pública para a participação social; a importância de assumirmos a transparência como uma política pública; e a trajetória da transparência pública no Brasil. No segundo capítulo, são discutidos, também à luz da literatura, os determinantes da transparência no Brasil. No terceiro capítulo justificamos o recorte espacial e temporal utilizado para o desenvolvimento do estudo e caracterizamos os municípios, com foco nas variáveis selecionadas para a análise dos determinantes da transparência pública nos municípios do Norte Fluminense. Ainda no capítulo metodológico, apresentamos as principais metodologias utilizadas para a mensuração da transparência pública no Brasil, identificamos e justificamos a escolha da metodologia utilizada para o desenvolvimento do estudo, e detalhamos sua aplicação. Ao final deste capítulo detalhamos os métodos empregados para a análise dos determinantes da transparência pública, nos municípios do Norte Fluminense. Dando continuidade ao trabalho, no quinto capítulo apresentamos as análises dos graus de transparência ativa, passiva e total, nos municípios selecionados e, no sexto, a análise dos resultados dos modelos econôméticos desenvolvidos para estudo dos determinantes. Nas considerações finais são destacados os principais resultados apontados por estudo. Finalmente, apontamos todas as referências utilizadas para o desenvolvimento deste trabalho.

## 2. Transparência Pública: Considerações teóricas

A transparência é um princípio fundamental que permeia diversos aspectos da sociedade contemporânea, desde governos e organizações até relações interpessoais. Em uma breve consulta ao Dicionário Aurélio, encontramos os seguintes significados para o termo: particularidade do que não possui duplo sentido; que se apresenta com clareza; limpidez. Como sinônimos, encontramos os termos clareza, nitidez e perspicuidade e, como antônimos, opacidade e intransparência. A partir deste conceito geral, podemos observar que em seu cerne, a transparência envolve a divulgação clara de informações.

Ainda em consulta ao Dicionário Aurélio, identificamos um significado político para o termo: preceito através do qual se impõe à administração pública a prestação de contas de suas ações, através da utilização de meios de comunicação. Considerando a questão a ser respondida e os objetivos desta dissertação, o significado político do termo é de nosso particular interesse.

Na primeira seção deste capítulo discutiremos mais detalhadamente o significado político deste termo e, na segunda, a importância da transparência pública em democracias participativas, como é o caso brasileiro. Na terceira seção, discutiremos o conceito de políticas públicas e o ciclo de políticas, ambos essenciais para uma melhor compreensão da importância da admissão da transparência como uma política pública. A quarta seção deste capítulo trata do ciclo da transparência pública no Brasil, analisando as Constituições que regeram o país e o momento atual com o fortalecimento das Instituições democráticas.

### 2.1. Transparência Pública: alguns conceitos e algumas tipologias

No final do Século XIX filósofos como Rousseau e Bentham começaram a discutir a importância da publicidade dos atos governamentais, a qual chegou a ser considerada um verdadeiro “antídoto da tentação ao abuso de poder” (Rodrigues, 2020, p. 238). Indubitavelmente o conceito de transparência sofreu uma mudança significativa ao longo do tempo, mas antes de analisarmos tal evolução conceitual gostaríamos de explicitar que apenas recentemente – 1987 é o marco temporal – o termo passou a ser empregado no contexto político-econômico (Rodrigues, 2020). Gomes *et al.* (2018, p. 6) definem a transparência pública como

[...] uma condição e um princípio a que se obriga tudo aquilo em que consiste a atuação em nome do povo (de decisões administrativas ao processo legislativo, do gasto às políticas públicas, das sentenças às regulamentações de leis, da decisão policial ao comportamento do agente público), em maior

ou menor grau, com maior ou menor exigência, a depender do Estado e do nível de comprometimento das suas instituições e da sua cultura política.

No sentido prático do termo, transparência pública significa a disponibilização das informações públicas, detidas pelo Estado, para seus cidadãos (Coelho *et al.*, 2018), pressupondo-se que “as pessoas não desejam ser governadas por potências invisíveis, desobrigadas de prestar conta dos seus feitos ou de responder pelos seus atos, servindo-se para isso do segredo ou da reserva” (Gomes *et al.*, 2018, p. 6). Somente através do acesso às informações públicas os cidadãos podem monitorar e controlar as ações do poder público. O acesso à informação, por sua vez, envolve o direito do cidadão de informar (prestar informações, resguardando-se a fonte), de se informar (pesquisar e buscar informações de seu interesse) e de ser informado (receber informação integral e verdadeira). O último – direito de ser informado – é fundamental para a participação social e se relaciona diretamente com a transparência pública.

Porém, como ressaltam Macedo (2019), Alcântara (2019) e Castanho (2019), a disponibilização das informações aos cidadãos seria apenas o primeiro passo para a transparência. Mas este ato por si só não implica, necessariamente, em transparência pública. Para haver transparência, as informações devem ser disponibilizadas de tal forma que possam ser interpretadas e compreendidas pelo público, inclusive por aqueles com menor escolaridade. Nessa mesma linha argumentativa, Michener e Bersch (2013) consideram que para ser transparente a informação pública deve ser (i) publicada de forma razoavelmente completa, em linguagem clara e de fácil compreensão, e em local de fácil acesso; (ii) publicada o mais desagregada possível ou pelo menos passível de desagregação; e (iii) passível de verificação.

Em suma, o conceito de transparência não é estático, mas apesar de todas as mudanças sofridas ao longo do tempo seus fundamentos permanecem sendo: (i) a publicidade, considerada por Kant e Bentam um “instrumento para o alinhamento entre o comportamento do indivíduo e as normas morais gerais voltadas para o benefício de todos” (Gomes *et al.*, 2018, p. 4); e (ii) a necessidade da população de supervisionar as ações do Estado. A transparência pública visa garantir que os cidadãos tenham acesso às atividades e decisões tomadas pelos seus representantes políticos, assim como às prestações de contas dos governos, imprescindíveis para o combate à corrupção e para o exercício do controle social. Rodrigues (2020) identifica quatro tipos de transparência nas organizações, a depender dos níveis e contextos da divulgação da informação:

1. Plena: organizações que disponibilizam todas as informações relacionadas às ações e decisões governamentais, ao público (acesso irrestrito).
2. Nominal: organizações que disponibilizam apenas algumas informações - em geral de forma superficial e limitada - ao público, dificultando a compreensão dos fatos.
3. Condicionada: organizações que concedem o acesso às informações sob condições específicas havendo, portanto, controle sobre a transparência.
4. Atribuição e Gestão de Informações Sigilosas: Organizações que lidam com informações confidenciais. Nesse caso, há necessidade de estabelecer critérios e processos para a classificação das informações como confidenciais e o nível do sigilo.

A transparência pública representa um dos pilares essenciais do Estado democrático, sendo também um atributo que influencia diretamente a percepção sobre a qualidade da gestão pública. Em essência, quanto mais transparente um governo é, mais responsável e ágil ele se revela. Isso implica em um governo mais receptivo a avaliações, críticas, sugestões e controles por parte da sociedade (Santos, 2020).

Zuccolotto e Teixeira (2019) afirmam que o termo está ligado ao contexto das democracias representativas, sendo uma condição indispensável para a consolidação das mesmas. Nas palavras dos autores, “para que o povo possa exercer a interação com os representantes, controlá-los e, ao fim do ciclo de representação, exercer o poder negativo, a transparência de seus atos emerge como condição necessária” (Zuccolotto e Teixeira, 2019, p.14). Além de considerarem a facilidade de acesso e a linguagem utilizada para a divulgação da informação elementos essenciais para a transparência, os autores, com base no texto de Oliver (2024) apontam que para haver transparência é preciso três elementos: um observador, um evento a ser observado, e um método de observação.

No Brasil, de acordo com Neto *et al.* (2007), no ano de 2000, a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), introduziu um novo impulso à exigência de transparência no contexto do governo brasileiro. Esta Lei, considerada um marco na busca por maior transparência na gestão pública, dedica um capítulo específico a esse assunto, intitulado "Transparência, Controle e Fiscalização" (artigos 48 a 59), com sua primeira seção abordando a Transparência da Gestão Fiscal e englobando os artigos 48 e 49:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Cabe ressaltar que a transparência é tida como uma ferramenta capaz de permitir maior confiabilidade da população perante os governos vigentes. Zucolotto e Teixeira (2019) consideram a transparência um elemento fundamental para o monitoramento das políticas públicas e observam que os sistemas de informação variam

[...] de acordo com o ambiente institucional; a organização ou entidade que está sendo monitorada; a clareza dos objetivos, os quais delinearão o tipo de informação necessária; a capacidade administrativa do ator em prover a informação requerida; o número de Estados supranacionais ou atores extraestatais envolvidos; se os dados são autorreportados ou produzidos externamente; e se os dados são requeridos para avaliar o comportamento voltado para a efetividade ou para a conformidade (Zuccolotto; Teixeira, 2019, p. 31).

Nesse sentido é importante salientar que o sistema de informação brasileiro é caracterizado, a partir da Lei 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), por dois tipos de transparência: ativa, que diz respeito à disponibilidade de informações, de forma espontânea ou por força de lei, em portais eletrônicos, como os portais de transparência; e passiva, que diz respeito aos índices de resposta às solicitações - através de protocolo de pedido em órgãos oficiais ou através de algum canal eletrônico disponibilizado pelo poder público - de informações (Monteir; Saraceno, 2021). Em outras palavras, a transparência ativa ocorre quando as informações são disponibilizadas nos portais de transparência, pelos órgãos públicos; e transparência passiva, envolve a disponibilização de informações em resposta a demandas específicas de pessoas físicas ou jurídicas, ou seja, mediante solicitação direta.

A LAI estabelece como princípios, em seu artigo 3º, a primazia da publicidade sobre o sigilo; a divulgação de informações de interesse público sem necessidade de solicitação prévia; o uso de meios de comunicação proporcionados pela tecnologia da informação; o estímulo à cultura de transparência na gestão pública; e o fortalecimento do controle social sobre a administração pública. A transparência, essencial em diversas esferas da sociedade contemporânea, permeia não apenas a relação entre governos e cidadãos, mas também as

interações interpessoais e comerciais. É um princípio que visa promover a abertura, responsabilidade e confiança através da divulgação clara e acessível de informações relevantes. Tanto em contextos governamentais quanto empresariais, a transparência é crucial para estabelecer relações sólidas e garantir a prestação de contas.

Na busca em aperfeiçoar o acesso às informações e ampliar a participação popular em relação aos serviços públicos prestados à sociedade, a Secretaria de Governo Digital (SGD), ligada ao Ministério da Gestão e da Inovação vem propondo iniciativas para ter um maior alcance em termos de efetivo interesse participativo da sociedade. A SGD atua constantemente na coleta de informações e dados sobre a qualidade dos serviços e o grau de confiança dos cidadãos no governo. Segundo Avelino *et al.* (2021,) que discorrem a respeito desse processo, há uma busca constante daquele órgão para a consolidação de parcerias com outros órgãos federativos visando aperfeiçoar as informações publicadas, melhorar o acesso e a fidedignidade das informações apresentadas e aumentar cada vez mais o alcance das ferramentas a todo cidadão interessado em obtê-las. A transparência não é apenas um requisito para a boa governança, mas também um elemento vital para a estabilidade dos mercados e a eficácia das decisões políticas. Hood e Heald (2006), identificaram 4 tipologias para melhor caracterizar a transparência, a saber: (i) eventos x processos; (ii) retroativa x tempestiva; (iii) nominal x efetiva; e (iv) ativa x passiva. No tocante a esta pesquisa, interessa-nos as três últimas categorias.

A transparência tempestiva, que diz respeito à disponibilidade de informações, em tempo real, se contrapõe à transparência retroativa, que se “refere-se à disponibilização *ex post*, em intervalos periódicos, das informações sobre a gestão dos recursos públicos” (Zuccolotto; Teixeira, 2019, p. 46). A LAI é bastante clara ao exigir que, no Brasil, a informação pública seja disponibilizada em tempo real (transparência tempestiva), para os cidadãos brasileiros. Porém, na prática, ao pesquisarmos alguns portais de transparência não raro encontramos informações defasadas, o que se relaciona a alguns fatores tais como vontade política de disponibilizar a informação em tempo real para os cidadãos e o alto custo de manutenção do sistema de informação voltado para a transparência tempestiva. Além disso, é interessante observar que as informações divulgadas em tempo real podem apresentar problemas (erros) relacionados à prestação de contas ainda não auditadas. Por fim, no caso brasileiro, muitas vezes encontramos um sistema misto, caracterizado pela conjugação de transparência tempestiva e retroativa.

A segunda categoria relaciona-se à capacidade dos cidadãos de compreenderem as informações divulgadas pelo poder público. Em relação a esta questão é importante observar que nem sempre a transparência pública brasileira é efetiva, ou seja, nem sempre as informações

divulgadas pelo poder público são compreendidas pela população. Em muitos casos, temos uma transparência apenas nominal, que ocorre quando a informação, apesar de divulgada de forma completa e em local de fácil acesso, não é assimilada pelos cidadãos.

Os autores alegam que a transparência nominal pode se dar em função (i) da má vontade política do poder público em divulgar informações de forma clara e inteligível ao público; (ii) da decisão deliberada de esconder algumas informações que possam revelar fraudes e corrupção; (iii) do uso excessivo de linguagem técnica na divulgação das informações; (iv) das limitações do sistema; (v) da falta de recursos da própria instituição e (vi) da ausência de definições claras sobre a responsabilidade da produção da informação. Por outro lado, é preciso considerar que a compreensão da informação também se relaciona à capacidade cognitiva do demandante e que muitas vezes, apesar de divulgada de forma clara e com linguagem acessível, ainda assim a transparência permanece nominal.

A última categoria - ativa x passiva - diz respeito à iniciativa da transparência. A transparência ativa ocorre quando o poder público disponibiliza de forma voluntária, ou mesmo por obrigação legal, as informações públicas, permitindo o exercício do controle social sobre o desempenho governamental. A transparência passiva ocorre quando o Estado concede informações públicas aos cidadãos, mediante solicitação deles. Em ambos os casos, apenas as informações consideradas sigilosas - legalmente protegidas por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros, dentre outros. - não são disponibilizadas ao público.

Braga (2016) separa a Transparência Ativa em duas ações. A primeira como uma iniciativa da Administração Pública em divulgar informações que ela mesma considera que sejam de interesse público. Ou seja, por critérios próprios, a Administração Pública decide o que será apresentado ao público. A segunda diz respeito ao marco legal, o qual, por força de lei, obriga os municípios a divulgarem algumas informações. Em ambos os casos, a Transparência Ativa é motivada por mecanismos de *enforcement*, ou seja, por mecanismos – de sanções e/ou punições e/ou incentivos - através dos quais os poderes públicos garantem o cumprimento das leis. Segundo Braga (2016), mecanismos de *enforcement* são também utilizados para garantir a Transparência Passiva, pressupondo-se que havendo descumprimento da lei, o agente público torna-se passível de punição, podendo responder pela omissão de informações ao público.

Voltando à classificação – tipologias - da transparência, alguns autores, como Oliveira (2004) e Fung, Graham e Weil (2007 apud Zucolotto; Teixeira, 2019) classificam a transparência como velha e nova e como transparência de primeira e segunda geração. Em linhas gerais, as primeiras classificações (velha transparência e transparência de primeira geração) caracterizam-se por serem, praticamente, transparências passivas; as segundas (nova

transparência e transparência de segunda geração), por serem ativas. Fung, Graham e Weil (2007 apud Zucolotto; Teixeira, 2019) consideram, ainda, uma terceira geração, que seria a transparência participativa, “que consiste na colaboração entre governo e sociedade” (Zucolotto; Teixeira, 2019, p. 51).

Para Gomes, Amorim e Almada (2018) a palavra transparência, formada pelo prefixo “trans”, que significa “além de” e pelo verbo “pareo”, traduzido como “aparecer”, começou a ser empregada para tratar da característica de um corpo que possibilita a visão para além dele. Dessa forma, “transparente” seria um corpo através do qual se pode ver outro. Para estes autores, quanto maior o número de cidadãos com acesso e quanto mais claras as informações, mais transparente é o Estado.

Em se tratando da transparência como um conceito, considerar que uma instituição é transparente vai muito além de afirmar que nela todas as informações estão disponíveis. Na verdade, uma instituição transparente é aquela em que os acessos não estão blindados, com ressalva para os casos das informações consideradas sigilosas. Nesse contexto, faz-se necessário abrir um parêntese para discutir a noção de publicidade, uma vez que na história da teoria política este conceito precede o de transparência pública.

Para Kant a publicidade é um princípio político fundamental na medida em que torna legítima as ações governamentais, perante a sociedade; fortalece a confiança da população nas instituições públicas; e promove a justiça e a liberdade, dado que permite ao cidadão conhecer, avaliar e controlar as ações públicas. Na perspectiva kantiana, há publicidade no setor público quando as leis são claras, acessíveis e sujeitas ao escrutínio público; quando há debates políticos nos processos de tomada de decisões; e quando a sociedade fiscaliza as ações governamentais e, inclusive, questiona eventuais abusos de poder. Jeremy Bentham, por seu turno, percebe a publicidade como uma ferramenta essencial para a construção de um governo democrático e responsável. Na visão do autor, a publicidade é condição *sine qua non* para o controle social e prevenção da corrupção. Apesar de abordarem a publicidade em diferentes perspectivas, para ambos os autores a publicidade – transparência e divulgação – das ações públicas é crucial para a legitimidade e funcionamento adequado do governo.

O termo “transparência” é hoje empregado fazer referência ao exercício da autoridade pública sob o controle cognitivo dos cidadãos e de instituições externas ao Estado. Pode-se dizer que há transparência quando existe uma compreensão adequada de um ato por parte dos sujeitos (cidadãos), independentes do agente que o praticou. Tal compreensão se dá a partir da disponibilização de dados e demais informações.

## 2.2. A importância da Transparência Pública para a Participação Social

Na vasta literatura sobre participação social, são vários os autores que apresentam um conceito formal sobre o termo. Para Gohn (2016 apud Gohn, 2019, p. 65), por exemplo, a participação social pode ser definida como “ações concretas, engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizarem algum intento ou participarem de espaços institucionalizados na esfera pública, em políticas públicas”. Para Arnstein (1969), participação social é poder cidadão; é uma estratégia através da qual a população pode se integrar ao processo de tomada de decisões. Já na visão de Anduiza e Maya (2005, p. 8), o termo diz respeito “a processos ou mecanismos de participação cidadã que têm a intenção de incidir de maneira direta na definição de uma ou mais políticas públicas”. Para Bordenave (1994, p.24), a participação social (macroparticipação) “compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade”. Na visão deste autor, “uma sociedade participativa seria, então, aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa. Toda a estrutura social e todas as instituições estariam organizadas para tornar isso possível” (Bordenave, 1994, p.25).

Segundo Teixeira (2008), visando uma maior participação da população nas tomadas de decisão, e almejando a inclusão social, a Constituição Federal de 1988 propôs mecanismos de participação cidadã, partindo do pressuposto de que através da união dos atores sociais – governo e/ou representantes governamentais, sociedade civil e setor privado – nos processos de tomada de decisão, é possível ampliar as decisões conjuntas na criação de políticas públicas e, consequentemente, diminuir as desigualdades sociais. Além disso, como ressalta a mesma, no próprio texto constitucional estão explicitadas algumas instituições participativas – plebiscito, referendo, audiência pública, conselhos gestores, dentre outras – que podem ser implementadas pelos poderes públicos a fim de ampliarem a participação cidadã, para além do voto direto.

Com o passar dos anos, foram se ampliando os mecanismos de participação social. Porém, segundo Sabioni *et al* (2018), não basta o governo ampliar as instituições participativas; é importante que o Estado motive a participação popular. Possíveis estratégias que podem ser adotadas pelo Estado nesse sentido: (i) tornar-se de conhecimento público todas as instituições participativas existentes; (ii) conscientizar a população sobre a importância de sua participação nos processos decisório e para o desenvolvimento da democracia; (iii) apresentar casos concretos onde a participação social colaborou efetivamente para a tomada de decisão sobre a destinação de parte das receitas públicas; etc.

Por outro lado, nenhuma destas ações terá efetividade se a população não tiver acesso às informações públicas, pois, como afirmam Cotta, Cazal e Rodrigues (2009, p. 420), “só se pode controlar aquilo que se conhece”. Visão compartilhada por Rodrigues (2014), ao considerar que o acesso à informação possibilita, por um lado, a descoberta de irregularidades, atos ilegais e corrupção na administração pública e, por outro lado, a plena participação dos cidadãos nos processos decisórios sobre políticas públicas.

Note que apesar das substanciais diferenças entre as definições apresentadas, há um ponto comum entre as mesmas que é o fato do termo se relacionar à participação cidadã para além do voto direto, ou seja, a uma cidadania ativa e reivindicadora. Na visão de Habermas (2011), a participação social em processos decisórios é essencial para o desenvolvimento da democracia; o engajamento e a participação do cidadão nas esferas públicas formais institucionalizadas é um elo fundamental no processo de decisões políticas.

A transparência pública é uma condição necessária, ainda que insuficiente, para a participação social, ao longo de todo o ciclo de políticas públicas. Segundo Elster (1998) apud Avritzer (2008, p. 16), o acesso à informação “constitui uma dimensão crucial de qualquer processo deliberativo, uma vez que se não há informação, não pode haver troca de razões e muitas vezes não pode haver nem ao menos negociação”.

A transparência e a participação social estão intrinsecamente ligadas na busca por uma governança mais democrática e responsável. A transparência, ao garantir o acesso claro e aberto às informações governamentais, não apenas fortalece a confiança dos cidadãos nas instituições, como cria as condições para uma participação mais informada e engajada da sociedade civil. Através da transparência, os cidadãos têm acesso aos dados e processos de tomada de decisão, permitindo-lhes contribuir de maneira mais significativa para o desenvolvimento e monitoramento das políticas públicas. Dessa forma, a transparência não apenas promove a prestação de contas, mas também abre caminho para uma participação mais qualificada, mais ativa e inclusiva dos cidadãos na vida política e social de suas comunidades.

Durante o século XX, a maioria das sociedades adotaram instituições democráticas de modo a fomentar mecanismos mais legítimos de produção de decisões políticas. Existe, porém, um pessimismo sobre o funcionamento desse regime governamental, o qual pode ser explicado pelo fato de que, apesar da promessa de eliminar problemas antigos do sistema político como pouca participação dos cidadãos em decisões políticas e obscuridade na gestão dos negócios públicos, poucas mudanças foram promovidas nesse sentido. Sobre esse pouco aprofundamento da democracia, Manin (1997) afirma que a permanência de fundamentos e instituições

democráticas existentes desde a Era Moderna constitui a origem de dificuldades para se superarem males contemporâneos.

No século XXI, observa-se a tendência ao aperfeiçoamento e ao aprofundamento de práticas democráticas desde que tenham sido “[...] garantidos dispositivos tais como a independência dos poderes republicanos, a primazia da constituição ou de documentos a ela equivalentes, a organização de eleições periódicas e honestas, a liberdade de expressão e de imprensa”. Paralelamente, tanto em função dos avanços das legislações quanto em função da pressão social e do reconhecimento da importância da transparência para a democracia e a boa gestão pública, os Estados contemporâneos estão tendendo para uma transparência cada vez maior. Por outro lado, é importante salientar que o nível de transparência atingido depende de estruturas legais, políticas e institucionais que estabelecem quem pode ver, o que pode ser visto e como pode ser visto.

Marques (2007) ressalta que a preocupação com uma participação cidadã mais aplicada surgiu nos anos 1970 e tem se ampliado nos últimos tempos, especialmente em razão de um fenômeno definido por alguns autores como “crise da democracia liberal”. Ainda nesse sentido, o pouco interesse dos cidadãos nos assuntos políticos e a obscuridade em atitudes do governo são sinais dessa crise. Diversos autores evidenciam a importância da intervenção e do controle político da democracia pela esfera civil. Há, entretanto alguns obstáculos para esse maior envolvimento político dos cidadãos, tais como: falta de motivação, pouca habilidade e falta de oportunidades. Fica evidenciado, assim, que a relação entre as instituições do estado e a esfera civil é determinante para a existência de alguns problemas nas democracias contemporâneas.

Tendo em vista essa carência de oportunidades de participação cidadã, os recursos de comunicação digital têm sido vistos como uma forma de promover e ampliar essa participação. As mídias digitais, definidas por Santaella (2003), como um conjunto de tecnologias, canais e plataformas que distribuem conteúdo de forma eletrônica, tendo como uma de suas principais características a interatividade, dispõem de ferramentas relevantes para a promoção dessa participação cidadã. Marques (2007) destacou e caracterizou os mecanismos de participação que considerou mais importantes dentre os disponíveis no Portal da Transparência da Presidência da República. Os mecanismos por ele destacados bem como suas características, vantagens e desvantagens, estão organizados no Quadro 1.

**Quadro 1** – Recursos de participação social disponíveis no Portal da Presidência da Presidência da República

Recurso	Características	Vantagens	Desvantagens
E-mail e Formulários para Contato	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso mais abundante nos websites;</li> <li>- Interação entre agentes públicos e indivíduos isolados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplicidade;</li> <li>- Sensação de maior proximidade do usuário com o gestor público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por ser uma interação de indivíduos isolados, pode haver dificuldade na conformação de espaços públicos de visibilidade.</li> </ul>
Sondagens de Opinião Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registro de preferências, dando aos gestores públicos uma ideia do que pensam os cidadãos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promove uma maior participação cidadã.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não disponibilização de materiais de instrução sobre os temas abordados;</li> <li>- As perguntas podem ser tendenciosas.</li> </ul>
Consultas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuições para aperfeiçoamento de projetos e iniciativas da administração públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilita a sugestão de modificações e a solução de problemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não permite a visualização de opiniões de outros cidadãos, impossibilitando a discussão pública.</li> </ul>
Fóruns Públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espaços que podem fomentar discussões entre cidadãos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Podem envolver um grande número de pessoas em debates prolongados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esses recursos nem sempre estão disponíveis no Portal da Presidência.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de Marques (2007).

A partir da análise do Portal da Presidência da República, o autor observou que: (a) a maioria dos recursos de participação social existentes disponibilizam uma interação individualizada; e que (b) o potencial técnico disponível vem sendo pouco aproveitado no sentido de fomentar a participação cidadã. Além disso, é interessante observar que a dificuldade do sistema político em absorver contribuições dos cidadãos é um problema que se perpetua há três séculos, no Brasil. Para que essas contribuições possam efetivamente acontecer seria necessário, além da existência de artifícios técnicos de comunicação adequados, o interesse dos representantes públicos em facilitar a interação com a esfera civil. Por fim, nota-se que, embora existam recursos disponibilizados nas páginas do governo destinados à participação cidadã, poucos deles estão empregados de modo a facilitar a oferta de oportunidade de participação e controle social. A partir dessas constatações, fica claro que as instituições e os agentes que fazem parte da administração do estado democrático devem estar mobilizados na busca de

soluções para a problemática exposta. Entretanto a possibilidade de terem seu poder político ameaçado contribui para a pouca abertura das instituições políticas à participação cidadã.

Outra questão que também contribui para a existência de poucas oportunidades de participação cidadã na tomada de decisões são os custos. Apesar de a internet reduzir os custos da participação para os cidadãos, estes se apresentam elevados para o poder público, tendo em vista o fato de a transparência pública ser, sobretudo, uma transparência digital, compreendida como aquela que faz uso intensivo de recursos ou meios digitais. Nesse sentido, há a necessidade investimentos permanentes em modernização tecnológica para o processamento e disponibilização de grande volume de dados ao público.

Segundo Souza (2017), a tecnologia da informação e comunicação tem afetado significativamente a transparência pública no Brasil. Segundo o autor, a crescente adoção e uso dessas tecnologias por parte da sociedade, do mercado e do Estado, especialmente nas últimas décadas, têm impulsionado um ambiente democrático onde o acesso à informação é fundamental. O autor observa, ainda, que no Brasil, o surgimento do governo eletrônico, uma inovação tecnológica na administração pública, tem possibilitado que diversos atores da sociedade tenham a capacidade de obter informações e resolver questões da vida cotidiana por meio do uso de computadores e dispositivos eletrônicos com acesso à internet.

Maciel (2020) aponta que, no Brasil, no contexto da transformação digital do setor público foi estabelecida uma série de iniciativas para promover a modernização e a eficiência dos serviços governamentais. A primeira foi o Decreto nº 8.936/2016, que deu origem à Plataforma Cidadania Digital, a qual tinha o objetivo de promover o uso da tecnologia da informação na prestação de serviços públicos e incentivar a participação social. Outras iniciativas nessa mesma direção a serem mencionadas são os Decretos: 9.319/18, 10.332/2020, 11.856/2023, 12.198/2024 e 12.308/2024 cujas finalidades estão explicitadas no Quadro 2.

**Quadro 2 – Marcos regulatórios da Transparência Digital no Brasil**

<b>Decreto</b>	<b>Finalidade</b>
Decreto nº 8.936/2016	Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto nº 9.319/2018	Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital.
Decreto nº 10.332/2020	Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
Decreto nº 11.856/2023	Institui a Política Nacional de Cibersegurança e o Comitê Nacional de Cibersegurança.

Decreto nº 12.198/2024	Institui a Estratégia Federal de Governo Digital para o período de 2024 a 2027 e a Infraestrutura Nacional de Dados, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto nº 12.308/2024	Institui o Comitê Interministerial para a Transformação Digital.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas no site do Planalto (2025)..

Em suma, a legislação brasileira vem evoluindo com o intuito de garantir que a transparéncia digital seja um pilar da administração pública, promovendo a participação cidadã, a eficiência e a melhoria dos serviços públicos. Sem sombra de dúvidas, essas transformações facilitaram significativamente a comunicação entre o Estado e a sociedade, introduzindo novas formas de interação e participação cívica (Klein; Klein e Luciano, 2018). Em outras palavras, o governo digital fortalece a democracia na medida em que favorece, por um lado, a participação social, e, por outro lado, a formação de governos mais receptivos e de instituições mais responsáveis.

O trabalho de Mota e Valente (2019), por exemplo, indica que a conscientização da sociedade em relação à arrecadação, gestão e destino dos recursos públicos tem crescido. Um dado interessante presente no trabalho das autoras versa sobre uma pesquisa conduzida pelo Datafolha, em 2014, a qual revelou um alto índice de engajamento social, com 87% dos participantes expressando interesse no acompanhamento da Gestão Pública. O estudo também apontou que alguns municípios brasileiros estavam implementando portal de transparéncia governamental, como estratégia de reunir as informações públicas em um único espaço virtual, de forma a facilitar o acesso a dados e informações orçamentárias e promover a *accountability* e a participação dos cidadãos nos mecanismos de controle social. Em levantamento realizado em 2020, na 2ª Edição do Mapa Brasil Transparente, a CGU identificou portal de transparéncia ativo em todos os 665 municípios brasileiros abrangidos pela pesquisa (12% do total de municípios do país).

Como já dito, e com base na literatura pesquisada, transparéncia e participação social estão estreitamente interligadas. A transparéncia, ao garantir o acesso claro e aberto às informações governamentais, não apenas fortalece a confiança dos cidadãos nas instituições, mas também cria as condições para uma participação mais informada, consciente e engajada da sociedade civil. Através da transparéncia, os cidadãos têm acesso aos dados e processos de tomada de decisão, permitindo-lhes contribuir de maneira mais significativa para o desenvolvimento e monitoramento das políticas públicas. Dessa forma, como discutido na seção anterior, a transparéncia não apenas promove a prestação de contas, mas também abre

caminho para uma participação mais ativa e inclusiva dos cidadãos na vida política e social de suas comunidades.

No entanto, é importante ressaltar que, apesar dos avanços tecnológicos e das políticas de transparência, ainda existem desafios a serem superados. Sousa (2007) e Welch (2012) observam a necessidade do desenvolvimento de pesquisas científicas para mensurar a correlação entre transparência e participação social (variáveis dependentes) e inovação tecnológica (variável independente), para se analisar a contribuição efetiva desta última para as duas primeiras. Além disso, a transformação digital do setor público também enfrenta desafios, como a necessidade de garantir a inclusão digital e a proteção dos dados pessoais dos cidadãos. Apesar desses desafios, os avanços tecnológicos continuam a desempenhar um papel crucial na promoção da transparência, na ampliação da participação cívica e na melhoria da qualidade da governança pública.

Por fim, a crescente conscientização da sociedade em relação à arrecadação, gestão e destino dos recursos públicos, especialmente em áreas consideradas prioritárias como saúde, segurança e educação, evidencia o interesse dos cidadãos em verificar a situação das contas públicas. A implementação de portais de transparência governamental e a adesão dos municípios a mecanismos de controle social são indicativos positivos do engajamento da sociedade na promoção da *accountability* e na fiscalização das ações do poder público (O'Donnell, 1998). Esses esforços contribuem para fortalecer a democracia e garantir uma governança mais responsável e inclusiva.

Além disso, O'Donnell (1998) identifica três modalidades de *accountability*: horizontal, vertical e societal (ou social). A *accountability* horizontal é realizada por poderes - ou instituições - de mesmo nível hierárquico, as quais controlam uns (umas) aos (às) outros (as), de modo a prevenir abusos de poder e autoridade para garantir a legalidade e eficiência das ações governamentais. A vertical, por sua vez, é realizada por poderes – e instituições – hierarquicamente distintos. A societal, uma vertente da *accountability* vertical, é realizada quando a sociedade em seu conjunto ou grupos sociais específicos exercem pressão sobre os poderes públicos e exigem esclarecimentos sobre decisões políticas, gastos e inclusive sobre o funcionamento da máquina pública. Todas as três modalidades são importantes para o fortalecimento dos regimes democráticos sendo a *accountability* societal – que pode ser tida como sinônimo de controle social – particularmente importante para o fortalecimento das democracias participativas.

Schedler (1999) conceitua o termo *accountability* como sendo uma medida de controle e supervisão dos limites institucionais, partindo do princípio da discussão de que o poder é a

essência da política e que devem ser discutidos processos e medidas para se evitar abusos de poder. Apesar do amplo significado do termo, na visão de Quintanilha (2020), ele é fortemente associado à ideia de que os agentes do governo são obrigados a prestarem contas à população. Como essa prestação de contas nem sempre ocorre de forma espontânea, os mecanismos de *enforcement* – de natureza incentivadora/recompensatória e/ou punitivista - são comumente acionados para garantir a *accountability*, Quintanilha (2020) aponta que para muitos autores a capacidade de recompensar e de punir os maus gestores é essencial para a *accountability* política.

A partir dessas considerações, principalmente das últimas, percebe-se que muito embora a transparência seja desejável, por parte da sociedade, nem sempre ela o é, por parte dos governos. Nesse sentido, é importante que a transparência seja percebida como política pública, tão importante quanto outras políticas públicas. A transparência como política pública no Brasil é o tema da próxima seção.

### 2.3. Transparência como Política Pública no Brasil

Considerando a questão norteadora e o objetivo geral desta pesquisa de dissertação, não nos cabe aqui desenvolver uma discussão teórica-conceitual sobre o significado do termo Políticas Públicas. Neste trabalho estamos admitindo “Políticas Públicas” como sinônimo de meios ou mecanismos para a solução de um problema público (Secchi, 2012), que no caso seria a falta de transparência na administração pública, a qual dificulta o exercício do controle social. Na perspectiva da ação governamental, com a qual estamos trabalhando, as políticas públicas envolvem todo um processo conhecido como ‘ciclo de políticas públicas’.

Independentemente do modelo teórico de Ciclo de Políticas Públicas<sup>1</sup>, todos eles admitem que as políticas públicas (i) resultam de processos políticos e, portanto, envolvem negociação entre diferentes atores; (ii) são construídas (e reconstruídas) em etapas; (iii) são sempre necessárias, dado que sempre existirão problemas públicos; e (iv) devem ser continuamente avaliadas (avaliação *in itinere*, ou seja, monitoramento). No modelo de Leonardo Secchi (2012), por exemplo, o Ciclo de Políticas Públicas envolve 7 etapas, cujas definições encontram-se sumarizadas no Quadro 3.

---

<sup>1</sup> Há vários modelos teóricos, sendo o primeiro modelo desenvolvido por Lasswell, em 1958.

**Quadro 3 – Etapas do Ciclo de Políticas Públicas, de Leonardo Secchi (2012)**

Etapa (ou fase)	Característica
1. Identificação do problema	Problema: diferença entre o que é e o que gostaríamos que fosse
2. Formação da agenda	Problemas que serão enfrentados pelo setor público
3. Formulação de alternativas	Identificação dos vários métodos, estratégias e ações que podem ser utilizados no enfrentamento de determinado problema, assim como os resultados, os custos (monetários e não monetários) e os benefícios associados a cada alternativa.
4. Tomada de decisões	Escolha das dos métodos, estratégias e ações que serão utilizadas para o enfrentamento de determinado problema.
5. Implementação	Conversão das intenções em ações concretas.
6. Avaliação	Monitoramento das ações do governo, com vistas a garantir o cumprimento das metas, tanto no que diz respeito à execução do planejamento quanto da execução orçamentária.
7. Extinção	Encerramento da política pública (porque o problema foi equacionado ou porque a política foi considerada ineficaz para a resolução do problema; ou porque o problema saiu da agenda formal do governo).

Fonte: Secchi, 2012.

Pode se analisar de acordo com a literatura pesquisada para este estudo que a percepção da transparência como política pública é essencial para promover uma governança mais democrática e para criar condições mais estáveis – ou menos instáveis - para a participação mais ativa e inclusiva dos cidadãos na vida política e social de suas comunidades. Ressalta-se que a implementação de uma política de transparência está sujeita a todas as etapas do Ciclo de Políticas Públicas, exceto a última se considerarmos que o acesso do cidadão às informações públicas deve ser um problema frequentemente enfrentado pelo poder público. Nesse aspecto é importante salientar que as políticas públicas de transparência devem ser permanentemente revistas e aprimoradas.

Para analisarmos a presença da transparência pública na agenda sistemática - a qual consiste em um “o conjunto de questões que recebem atenção da sociedade e são entendidas como assuntos de competência das autoridades governamentais” (Capella, data, p. 27) - de políticas públicas, observamos nas Cartas Magnas brasileiras – desde o Império até o momento atual - a extensão e a forma de participação social e a característica/extensão da política de transparência pública.

Como se pode notar no Quadro 4, apesar da transparência ser um tema presente em todas as constituições brasileiras – de onde inferimos que sempre foi um problema da agenda sistemática – as características das políticas de transparência são muito distintas entre as várias Constituições. Apesar das diferenças, observe que desde a primeira (1824-1891) até a penúltima (1967-1988) a política de transparência é voltada para a prestação de informações públicas para órgãos ou instituições públicas, não havendo – pelo menos não explicitamente – qualquer

preocupação com a prestação de informações públicas para a sociedade, de um modo mais geral. Da mesma forma, a participação social manteve-se restrita a determinadas parcelas da população, ainda que com uma tendência para abranger grupos sociais cada vez mais amplos; e a forma de participação se manteve restrita ao momento dos pleitos eleitorais, cuja amplitude também variou ao longo do tempo. Apenas recentemente, através da Constituição de 1988, a participação social se tornou um direito de todo cidadão brasileiro; as formas de participação se diversificaram; a transparência pública se tornou um dever do Estado; o acesso à Informação se tornou um direito do cidadão; e a política de transparência pública adquiriu maior robustez.

**Quadro 4 – Participação Social nas Constituições brasileiras (1824 – 1988)**

Carta Magna	Extensão da participação (quem participa)	Forma de participação	Característica/extensão da Transparência Pública
1824-1891	Homens não alistados acima de 25 anos, homens alistados acima de 21 anos, incluindo estrangeiros naturalizados.	Eleição para Deputados e Senadores.	Organização de informações para a prestação de consta para a Câmara dos Deputados.
1891-1934	Homens maiores de 21 anos alistados na forma da lei	Voto para Presidente, Vice-Presidente, Deputados e Senadores	Organização de informações para prestação de contas ao Congresso Nacional
1934-1937	Homens e Mulheres acima de 18 anos e alistados na forma da lei	Voto para Presidente, Vice-Presidente, Deputados e Senadores	Organização para prestação de contas dos Ministros ao Congresso nacional, com a ampliação da sanção e penalidades em caso de corrupção.
1937-1946	Homens e Mulheres acima de 18 anos e alistados na forma da lei	Não houve eleição neste período (Regime Ditatorial do Estado-Novo)	Criação do Departamento Administrativo para prestação de contas
1946-1967	Homens e Mulheres acima de 18 anos e alistados na forma da lei	Eleição direta para Presidente, Vice-Presidente, Deputados e Senadores	Organização para prestação de contas ao Tribunal de Contas, criado neste período.
1967-1988	Homens e Mulheres acima de 18 anos e alistados na forma da lei	Eleições restritas para Governadores e Prefeitos	Organização para prestação de contas ao Tribunal de Contas, criado neste período.
1988	Homens e Mulheres maiores de 16 anos	Eleição direta para Presidente, Vice-Presidente, Senador, Deputado, Governador, Prefeito e Vereador. Conselhos gestores de políticas públicas Audiências Públicas Plebiscitos Orçamentos participativos.	Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso à Informação, dentre outras. Prestação de contas para órgãos públicos (Tribunais de Contas) e para a população (portais da transparência e e-Sic)

Fonte: Elaboração própria a partir das Constituições Federais.

A maior robustez da política pública de transparência é facilmente perceptível através do conjunto de leis aprovadas, após a promulgação da Constituição Federal de 1988

:

- **Lei nº 9.755/1998**, que dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.
- **Lei Complementar nº 101/2000** – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece que a União, os estados e os municípios devem divulgar amplamente seus planos, orçamentos, prestações de contas e relatórios de execução orçamentária;
- **Lei Complementar nº 131/2009** – Lei da Transparência – a qual trata da obrigatoriedade de publicação de informações a respeito da execução orçamentária em tempo real;
- **Lei 12.527/2011** – Lei de Acesso à Informação (LAI), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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.
- **Decreto nº 7.724/2012**, que regulamenta a LAI e define procedimentos que garantem o acesso à informação;
- **Decreto 8.777/2016**, que instituiu a política de dados abertos do poder executivo federal.

Além do avanço normativo, a transparência pública no Brasil foi fortemente influenciada pelas políticas de governo aberto e sua evolução no país (Neves, 2023); pela maior influência externa, em decorrência do processo de globalização, por um lado, e pela maior responsabilização de estados e municípios, em decorrência do novo pacto federativo, por outro; pela intensificação do uso de tecnologias interativas em massa, pelo maior acesso à internet e pela modernização da administração pública com a incorporação dos princípios da nova administração pública (Loureiro, *et al.*, 2009).

Com base nessas considerações é interessante observar que a transparência tem todas as características de políticas de Estado, mas na prática tem se revelado uma política de governo, isso porque as políticas de transparência pública são determinadas por uma série de fatores, além destes aqui relacionados.

No contexto da gestão pública, Nascimento (2020) aponta como finalidade central promover a redução das desigualdades sociais, especialmente da pobreza, por meio da redistribuição de tributos, da ampliação do acesso à educação, do fortalecimento da competitividade econômica e da conservação dos recursos naturais. Além desses aspectos, busca-se também preservar, valorizar e difundir a cultura, consolidando a gestão pública como uma prática dinâmica, que deve ser constantemente aperfeiçoada para alcançar resultados sociais e institucionais mais efetivos. Nesse sentido, a transparência pública configura-se como elemento essencial para o fortalecimento da administração pública, uma vez que possibilita à sociedade acompanhar a aplicação dos recursos e avaliar a efetividade das políticas implementadas.

No próximo capítulo analisaremos os determinantes da transparência pública no Brasil, com o objetivo de compreendermos suas consideráveis oscilações no curto prazo.

### 3. Determinantes e Condicionantes da Transparência Pública nos municípios brasileiros

São considerados fatores determinantes de um evento aqueles que influenciam positivamente na ocorrência do mesmo e, por fatores condicionantes, aqueles que exercem influência negativa sobre ele. Nota-se que é crescente o número de estudos que analisam a relação entre variáveis socioeconômicas, demográficas e políticas e o grau de transparência de estados e municípios e que a compreensão mais aprofundada destes fatores pode contribuir para a implementação de ações com vistas a aumentar a transparência nos municípios brasileiros, incluindo os municípios estudados. Baldissara e Asta (2020) discutiram os determinantes da transparência pública, a partir de análise bibliométrica e de conteúdo de um total de 33 artigos indexados nas bases científicas SPELL, SCOPUS e Web of Science, previamente selecionados utilizando-se como filtro as seguintes palavras chaves: "governmental transparency", "government transparency", "fiscal transparency", "public transparency", "political transparency" e "policy transparency".

Através destas palavras chaves e sem delimitação de tempo para seleção dos artigos, Baldissara e Asta (2020) tiveram acesso a estudos sobre a transparência pública em distintas realidades socioeconômicas, políticas e demográficas - como EUA, Nova Zelândia, Espanha, Brasil, Indonésia, México, países da OECD, América Central, e União Européia. A partir de análise bibliométrica e de conteúdo os autores identificaram 04 grupos de determinantes da transparência pública, a saber: socioeconômicos, financeiro-orçamentários, políticos e governamentais, sendo cada grupo constituído por um conjunto de variáveis, como se pode observar no Quadro 5.

**Quadro 5** – Grupos de determinantes da Transparência e variáveis constituintes

Determinantes	Variáveis	
Socioeconômicos	População Desemprego Urbanização Mídia Educação Acessibilidade Acesso à internet Região	Desenvolvimento Dinamismo Municipal Sustentabilidade Idade Condição Econômica Atividade Econômica PIB Renda per capita

Financeiro-Orçamentários	Condição Financeira Saldo Público Dívida Receitas Transferências Intergovernamentais Viabilidade Financeira Alavancagem Financeira Regime Contábil	Ativos Passivos Despesa Receita Corrente Líquida Investimento de Capital Déficit Gasto com Pessoal
Políticos	Competição Política Participação Política Democracia Ideologia Política - Direita Ideologia Política - Esquerda Força Política Taxa de Participação	Poder de Nomeação Seleção do Administrador Grupos de Interesse Maioria Política Coligação Partidária Gênero
Governamentais	Preço dos Impostos Burocracia Tipo de Governo Qualidade da Auditoria Estilo de Administração Pública	Governança Forma de Governo Tipo de Conselho Corrupção LAI

Fonte: Baldissera e Asta (2020).

O interessante é que através deste levantamento e da análise dos resultados, os autores demonstraram que uma mesma variável pode apresentar relação diferente - às vezes positiva; às vezes negativa - ou não apresentar qualquer relação com o grau de transparência, em contextos socioeconômicos, políticos, culturais, demográficos distintos. Por exemplo, a relação entre população (volume) e grau de transparência - presente em 24, dos 33 estudos - apresenta-se positiva e significativa em 16 estudos, negativa e significativa em 01 estudo e insignificante, em 07. O mesmo ocorre com a renda per capita (considerada em 15 estudos), que apresenta

associação positiva e significativa em 07 estudos, negativa e significativa em 01 e insignificante em 07; e com a educação (variável presente em 10 estudos), que apresenta associação positiva e significativa em 04 e nula, em 06.

Em estudo anterior, Baldissara e Asta (2018) analisaram os determinantes da transparência pública em 3.550 municípios brasileiros. Para tanto, utilizaram o modelo de regressão linear múltipla, tendo como variável dependente o grau de transparência (transparência geral, transparência ativa e transparência passiva) dos municípios componentes da amostra e como variáveis independentes:

- **Socioeconômicas:** população, renda per capita, índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - Educação e Região;
- **Financeiras-orçamentárias:** Indicador de execução orçamentária corrente e políticas, dado pelo quociente entre a Receita Corrente Realizada, no numerador, e a Despesa Corrente Realizada, no denominador; Endividamento; Indicador do Grau de dependência, dado pelo quociente entre Receitas de Transferência no numerador e Receita Total, no denominador; Indicador de Despesas com Investimento, dado pelo quociente entre Gastos de Investimentos, no numerador, e Receita Corrente Líquida, no denominador; e
- **Políticas:** Competição Política; Ideologia Política; Coligação Partidária; e Mandato Eleitoral.

Através deste estudo, os autores constataram que, nos municípios estudados:

- A média da transparência global é ligeiramente superior a 5, indicando que, se por um lado, os municípios cumprem mais de 50% das exigências de transparência ativa e passiva, por outro lado, a transparência ainda está distante do nível desejado.
- A prática de transparência pública é muito distinta entre os municípios, havendo municípios que cumprem todas as exigências e outros que as descumprem totalmente.
- Que não há diferença significativa nos graus de transparência ativa e passiva.
- Que para esse conjunto de municípios, o número de habitantes, a renda municipal, o nível de desenvolvimento educacional, a região, a condição financeira municipal, as transferências intergovernamentais, o investimento de capital, a competição política, a

orientação política mais à esquerda, e o mandato eleitoral exercem influência positiva sobre a transparência pública.

- Que para esse conjunto de municípios, a dívida municipal, a orientação política mais à direita e a coligação partidária exercem influência negativa sobre a transparência pública.

Outro estudo sobre os determinantes da transparência pública no Brasil foi realizado por Pereira e Pereira (2020). Os autores analisaram a relação entre o índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) e o grau de transparência de 2.320 municípios brasileiros, avaliados pela 3<sup>a</sup> edição do Programa Escala Brasil Transparente, desenvolvido pela Controladoria Geral da União. Os resultados da regressão linear simples sugerem haver uma correlação positiva entre o grau de transparência e o IDH-M.

Em outro estudo, Silva *et al.* (2019) buscaram investigar os determinantes da transparência municipal brasileira - utilizando o Índice Nacional de Transparência como proxy - estudando os casos de 4.472 municípios. As variáveis que compuseram o modelo foram: tamanho do município, divididos em pequeno, médio e grande porte; a localização dos municípios, considerando as cinco regiões brasileiras (Sudeste, Sul, Centro-Oeste, Norte e Nordeste); o PIB *per capita*; o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M); e a qualidade da gestão fiscal, dada pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Através deste estudo os autores concluíram haver uma relação positiva entre o porte do município e o grau de transparência, ou seja, que municípios maiores tendem a apresentar maior grau de transparência pública; que a localização do município influencia o grau de transparência, sendo que os poderes públicos de municípios das regiões mais desenvolvidas - Sul e Sudeste - tendem a ser mais transparentes. Observaram, ainda, que o grau de transparência pública é maior em municípios com maiores IDH-M e com maiores IFGFs, ou seja, com maior qualidade de gestão fiscal.

Silva e Bruni (2019) analisaram a relação entre a transparência pública passiva e o nível de escolaridade da população e do gestor; a capacidade financeira (capacidade de investimento) do poder público; a idade da população e do gestor; o PIB *per capita*; e receita *per capita* para 1.113 municípios brasileiros, abrangidos pela pesquisa EBT (CGU, 2015). Aplicando o modelo de regressão multivariada os autores constataram que o índice de transparência passiva tem forte relação com o nível de escolaridade da população e com a receita *per capita*; que há forte relação entre o grau de transparência e a idade média da população (quanto maior a idade média,

maior a transparência passiva); e que a idade e escolaridade do gestor e o PIB per capita não são fatores determinantes da transparência passiva nos municípios abrangidos pela amostra.

Em outro estudo, Nascimento (2020.a) analisou a relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), o índice de Gini e o grau de analfabetismo entre pessoas com 18 anos ou mais de idade e a Transparência pública, através do modelo de regressão multivariada, também tendo como variável dependente o grau de transparência dos municípios brasileiros, estimado pela pesquisa EBT – 2<sup>a</sup> edição. O autor constatou que municípios com maiores níveis de desenvolvimento humano apresentam grau de transparência mais elevada; que o aumento de uma unidade no índice de Gini (ou seja, uma piora no nível de distribuição de renda) provoca uma redução de 3,5% no índice de transparência, de onde o autor infere que em municípios com melhor distribuição de renda a transparência tende a ser mais elevada; e que o nível de alfabetização da população com 18 anos ou mais de idade não exerce influência significativa sobre o índice de transparência dos municípios. A forte relação positiva entre o IDH-M e o grau de transparência pública também foi constatada em estudo realizado por Pereira, Pereira e Moraes (2020).

Em outro estudo, Nascimento (2020.b) analisou a relação da dimensão região e do porte populacional sobre o grau de transparência dos municípios. Neste estudo, que também se baseou no modelo de regressão multivariada, o autor utilizou como variável dependente o grau de transparência da EBT – 3<sup>a</sup> edição (CGU) e concluiu que municípios localizados nas regiões Centro Oeste e Sul tendem a ter mais transparência do que municípios localizados em outras regiões brasileiras e que municípios de médio e grande porte tendem a ser mais transparentes do que os de pequeno porte. Ou seja, tal estudo mostra uma influência da dimensão região e do porte populacional sobre o nível de transparência dos municípios.

Fenner *et al.* (2022), por sua vez, analisaram a relação entre o nível de participação eleitoral, o nível de desemprego e o sexo biológico do gestor com o nível de transparência dos municípios brasileiros. De acordo com as autoras, maiores taxas de participação dos eleitores nas eleições municipais levam a um índice mais elevado de transparência no setor público. De maneira inversa, municípios com altos níveis de desemprego têm índices menores de transparência. Além disso concluíram que os “municípios brasileiros governados por homens são mais transparentes que os municípios administrados por mulheres” (Fener *et al.*, 2022, p. 88).

Por fim, Araújo *et al.* (2020) também analisaram a influência de variáveis sócioeconômicas, políticas, orçamentárias e de desempenho educacional sobre o nível de transparência pública, em 1415 municípios brasileiros, utilizando como variável dependente o

grau de transparência mensurado através da 3<sup>a</sup> edição da Escala Brasil Transparente (EBT)<sup>2</sup>. Para compor o modelo, foram definidas as seguintes variáveis independentes, representativas das três categorias de análise: PIB per capita, Despesas *per capita*, Receitas per capita, Ifdm, População, Transferências *per capita*, Internet fixa *per capita*, Bolsa Família *per capita*, Automóveis *per capita*, Ideb, Partido GF, Partido GE, Gênero do Prefeito.

Segundo os autores, o comportamento heterogêneo exibido pela maioria das variáveis reflete as grandes disparidades socioeconômicas entre os municípios brasileiros avaliados na 3<sup>a</sup> rodada da EBT; somente as variáveis Ideb e transferências per capita apresentaram comportamento mais homogêneo. Os autores observaram, ainda, que o número de automóveis per capita apresentou relação positiva com o grau de transparência pública, confirmando o achado de outros autores de que “as condições socioeconômicas têm relação positiva com a transparência dos municípios” (Araújo *et al.*, 2020, p. 241); e que o grau de transparência tende a ser mais elevado em municípios governados por mulheres. Também observou haver correlação positiva com o grau de transparência pública: pontos de acesso à internet fixa per capita, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Por outro lado, observaram que a transparência tende a ser menor em municípios cujo governante é do mesmo partido - ou de partido da coligação - do governo federal (alinhamento partidário). Segundo os autores, “os políticos alinhados partidariamente com o governo federal se sintam mais cômodos e menos propensos a ser transparentes” (Araújo *et al.*, 2020, p. 242)

Nessa seção apresentamos alguns poucos estudos que tratam dos determinantes da transparência pública com o intuito de demonstrarmos as inúmeras possibilidades de estudo acerca deste tema e a diversidade de fatores que podem influenciar o nível de transparência pública de uma sociedade. Através destes estudos foi possível perceber que a relação entre as diversas variáveis e o grau de transparência variam no tempo e no espaço. Significa dizer que em um mesmo município, os determinantes da transparência podem mudar ao longo do tempo. E que, em um mesmo período, os determinantes da transparência variam entre municípios devido às diferenças - socioeconômicas, demográficas, financeiras e orçamentárias, culturais, de nível de desenvolvimento etc. - entre eles.

---

<sup>2</sup> A terceira edição EBT contemplou 2.328 municípios brasileiros, mas neste estudo os autores descartaram todos aqueles com nota inferior a 1,0 e todos aqueles para os quais não havia informações referentes a todas as variáveis utilizadas no modelo.

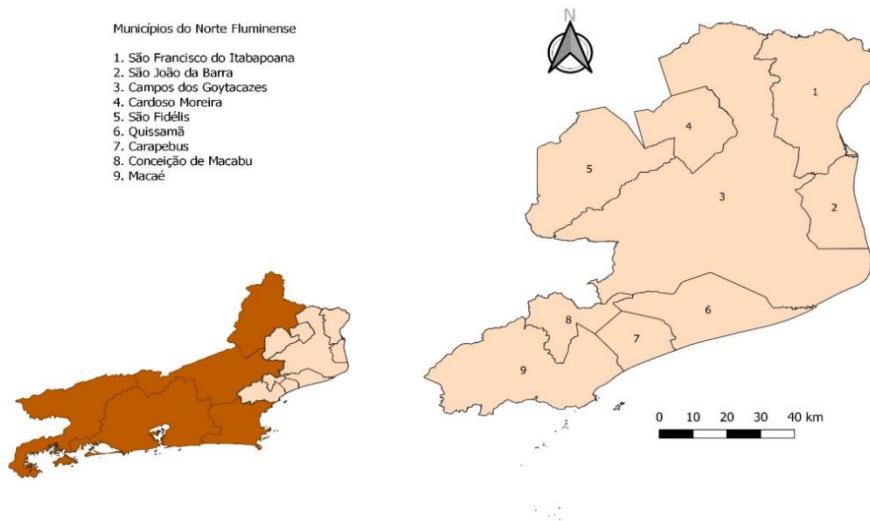
## 4. Metodologia

Na primeira seção deste capítulo justificamos o recorte espacial e caracterizamos os municípios estudados. Nessa caracterização serão utilizadas as variáveis - demográficas, econômicas e políticas - que admitimos, por hipótese, exercerem alguma influência sobre o grau de transparência pública nos municípios estudados. Na segunda seção, apresentamos os principais métodos desenvolvidos por instituições brasileiras, para a estimativa do grau de transparência pública no Brasil. Ao final desta seção, apontamos o método escolhido e justificamos nossa escolha. Na terceira seção, apresentamos informações - fonte de dados, data de referência para coleta de informações, sistematização das informações, e apresentação dos resultados - sobre a aplicação do método selecionado. Por fim, na quarta e última seção, o método utilizado para análise dos determinantes da transparência, nos municípios selecionados.

### 4.1. Recorte Espacial e Caracterização dos Municípios Estudados

A região norte fluminense é atualmente composta por nove municípios - Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Francisco de Itabapoana, São Fidélis e São João da Barra (Figura 1) - muito distintos entre si.

**Figura 1** – Municípios do Norte Fluminense



Fonte: Elaboração do autor.

Pode-se dizer que até início dos anos 1970 a monocultura sucroalcooleira era a atividade econômica predominante, em praticamente toda a região. A partir do início dos anos 1974, o cenário econômico regional alterou-se significativamente, em função da descoberta do primeiro campo de petróleo - Garoupa - na Bacia de Campos, em 1973 - com a instalação da Petrobras, em Macaé; e com o início das atividades de exploração e produção de petróleo e gás (campo de Enchova), em 1977. Segundo Piquet (2022, p. 14), o primeiro quinquênio dos anos 1970 inaugurou “um novo ciclo econômico na região”.

Salientamos, inclusive, as mudanças na formação espacial de sua rede urbana, com a emancipação de alguns municípios, em parte devido às mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988, a qual restituui aos Estados a competência de legislar sobre a questão e, em parte, devido ao impacto das rendas petrolíferas (royalties e participações especiais) sobre as receitas municipais. No Quadro 6 detalhamos os (últimos) movimentos emancipatórios ocorridos na região, nos anos 1980 e 1990.

**Quadro 6 – Municípios da região Norte Fluminense emancipados (anos 1980 e 1990)**

Município	Origem	Data da emancipação
Carapebus	Macaé	1997
Cardoso Moreira	Campos dos Goytacazes	1989
Quissamã	Macaé	1989
São Francisco de Itabapoana	São João da Barra	1995

Fonte: Atlas Socioeconômico Norte Fluminense (2020).

Além disso, a construção iniciada em 2007, e a inauguração do Complexo Portuário do Açu, em 2014, em São João da Barra, assim como o desenvolvimento da indústria para-petrolífera, em Macaé, vieram acelerar uma série de transformações econômicas, financeiras, demográficas, sociais, dentre outras na região. É importante salientar que nem todos os municípios da região NF são produtores de petróleo. Pela atual legislação federal, são considerados produtores, os municípios litorâneos confrontantes aos campos petrolíferos, quais sejam: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra. São Francisco de Itabapoana é o único município litorâneo que não é classificado como produtor de petróleo e gás, por não ser confrontante a nenhum campo petrolífero.

Nesta seção buscaremos caracterizar os municípios estudados, com o objetivo de apresentarmos informações que possam nos ajudar a compreender as possíveis diferenças entre os níveis de transparência entre eles. Nesse sentido serão priorizados alguns dos fatores

determinantes da transparéncia pública, apontados na revisão da literatura, realizada no capítulo 3 desta dissertação.

#### 4.1.1 População

A população da região NF, que era de 689.783 habitantes, em 2000, vem aumentando continuamente ao longo do tempo, porém a um ritmo cada vez mais lento. Observe, na Tabela 1, que o ritmo de crescimento anual, que era de 1,97%, entre 2000-2010, reduziu-se para 0,67%, no período 2010-2022. Apesar disso, sua participação relativa na composição da população total do ERJ aumentou de 4,9%, em 2000, para 5,7%, em 2022. Segundo o Censo Demográfico de 2022, a região NF possui duas cidades médias - Campos dos Goytacazes e Macaé - que se destacam como polos regionais. Todos os demais municípios são de pequeno porte, ou seja, com população inferior a 50 mil habitantes. A população da região permanece concentrada em apenas dois municípios: Campos dos Goytacazes (52,5% da população regional) e Macaé (26,8%). Entre 2010 e 2022, Conceição de Macabu experimentou uma redução em sua população absoluta, daí sua taxa de crescimento médio anual negativa. Todos os outros municípios experimentaram pequeno crescimento populacional e ritmos de crescimento econômico significativamente mais baixos, comparativamente àquele do período 2000-2010.

Por outro lado, ressaltamos que em ambos os períodos, o crescimento populacional da região NF se deu a um ritmo superior ao do ERJ, indicando, como apontaram Souza e Frutuozo (2018) que esta região se destaca como uma das principais áreas de expansão urbana do ERJ. Souza e Frutuozo (2018), ao considerarem os processos da expansão urbana da interiorização do crescimento do Estado do Rio de Janeiro, no período que compreende os anos de 1980 a 2010, apontam que Campos e Macaé, como municípios polo, no referido período, receberam o maior número de imigrantes. Além disso, os autores apontam um forte movimento pendular entre os dois municípios e entre eles e os municípios vizinhos, notadamente entre aqueles espacialmente mais próximos. Ademais, a dinâmica migratória de Macaé colaborou consideravelmente para o saldo migratório intraestadual positivo da região.

**Tabela 1 – População dos Municípios do NF (2000-2022)**

Territorialidades	População						Taxa de Crescimento	
	2000	%	2010	%	2022	%	2000	2010
							2010	2022
Campos dos Goytacazes	406.989	58,2	463.731	54,6	483.551	52,5	1,31	0,35
Carapebus	8.666	1,2	13.359	1,6	13.847	1,5	4,42	0,30
Cardoso Moreira	12.595	1,8	12.600	1,5	12.958	1,4	0,00	0,23
Conceição de Macabu	18.782	2,7	21.211	2,5	21.104	2,3	1,22	-0,04
Macaé	132.461	19,0	206.728	24,3	246.391	26,8	4,55	1,47
Quissamã	13.674	2,0	20.242	2,4	22.393	2,4	4,00	0,85
São Fidélis	36.789	5,3	37.543	4,4	38.939	4,2	0,20	0,30
São Francisco de Itabapoana	41.145	5,9	41.354	4,9	45.059	4,9	0,05	0,72
São João da Barra	27.682	4,0	32.747	3,9	36.573	4,0	1,69	0,93
NF	698.783	100,0	849.515	100	920.815	100	1,97	0,67
ERJ	14.391.282	4,9	15.989.929	5,3	16.054.524	5,7	1,06	0,03

Fonte: IBGE - Censos Demográficos (2000, 2010 e 2022).

#### 4.1.2. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)

O IDHM é uma medida resumo que avalia o progresso de uma sociedade, em três dimensões: renda, longevidade e educação. Esse indicador varia entre 0 e 1 sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da territorialidade avaliada. Para melhor avaliarmos o nível de desenvolvimento humano de uma territorialidade são considerados os parâmetros dispostos no Quadro 7:

**Quadro 7 – Parâmetros para análise do nível de Desenvolvimento Humano**

Nível de Desenvolvimento Humano	Faixa do IDH-M
Muito baixo	IDHM < 0,5
Baixo	0,5 ≤ IDH-M < 0,6
Médio	0,6 ≤ IDH-M < 0,7
Alto	0,7 ≤ IDH-M < 0,8

Muito alto	IDH-M $\geq 0,8$
------------	------------------

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

Como se pode observar na Tabela 2, seguindo o comportamento do IDH brasileiro, todos os municípios da mesorregião NF experimentaram aumento do IDH-M, entre 2000 e 2010, em magnitude suficiente para evoluírem de nível de desenvolvimento humano. Observe, que em 2010 não havia NF no município com baixo IDH-M e que apenas Macaé apresentou IDH-M superior à média nacional. Além disso, observe que com exceção de São João da Barra, todos os municípios produtores de petróleo apresentaram, em 2010, alto nível de desenvolvimento humano.

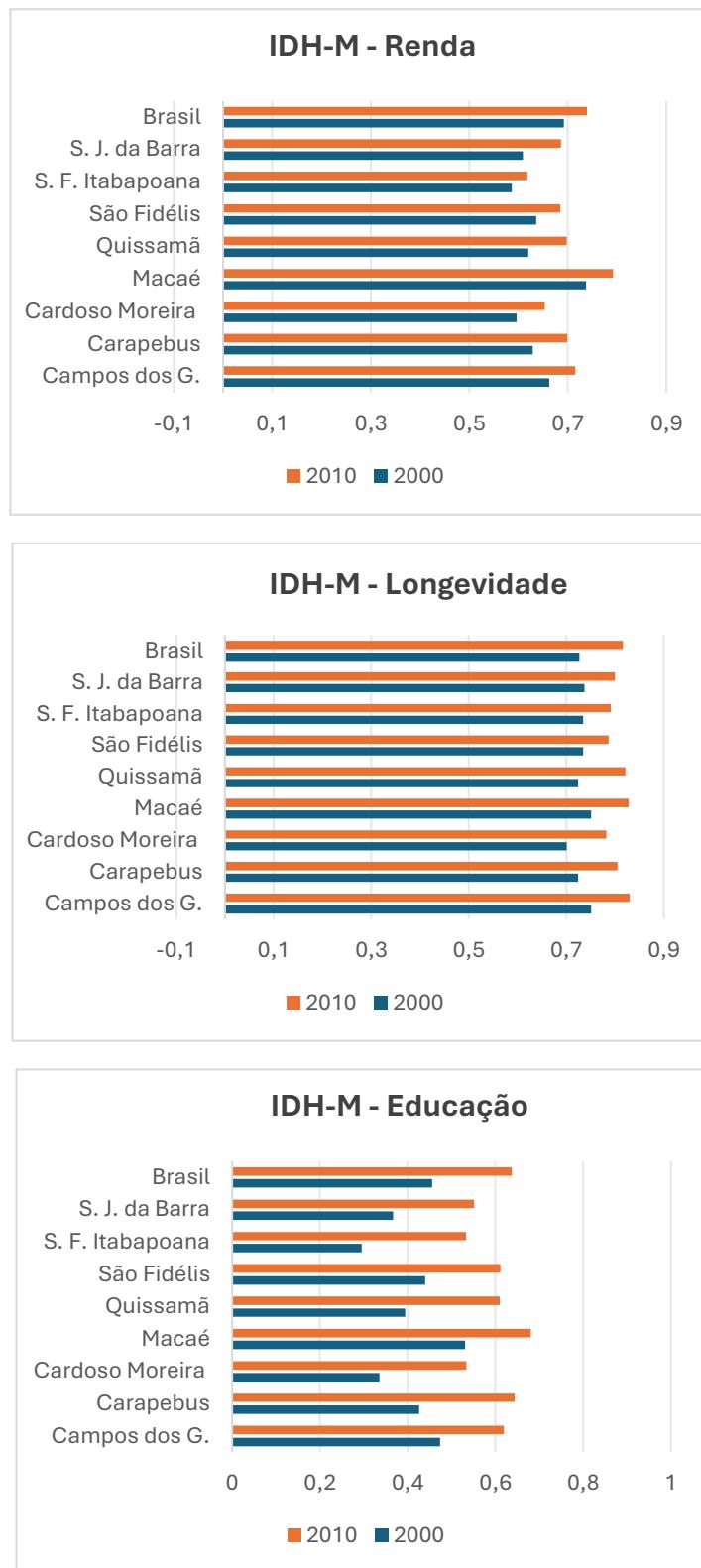
**Tabela 2 – IDH-M dos municípios do NF (2000-2010)**

<b>Territorialidades</b>	<b>IDH-M</b>		<b>Evolução</b>
	2000	2010	
Campos dos Goytacazes	0,618	0,716	Médio para Alto
Carapebus	0,579	0,713	Baixo para Alto
Cardoso Moreira	0,520	0,648	Baixo para Médio
Conceição de Macabu	0,615	0,712	Médio para Alto
Macaé	0,665	0,764	Médio para Alto
Quissamã	0,561	0,704	Baixo para Alto
São Fidélis	0,590	0,691	Baixo para Médio
São Francisco de Itabapoana	0,503	0,639	Baixo para Médio
São João da Barra	0,548	0,671	Baixo para Médio
Brasil	0,612	0,727	Médio para Alto

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

No Gráfico 1 estão dispostos os componentes do IDH-M, dos municípios do NF, no período 2000-2010. Todos os municípios apresentaram ganhos nos três componentes do IDH-M. Em todos, a longevidade é o componente mais elevado, seguido da renda. O IDH-Educação permanece como o mais baixo, apesar dos ganhos significativos observados, entre 2000-2010. A série de IDH-M longevidade é também a que apresenta menor diferença, entre os municípios (o que se percebe pela pequena diferença entre os tamanhos das barras).

**Gráfico 1 – IDH-M dos municípios do NF, segundo o componente (Renda, Longevidade e Educação), 2000-2010**



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

#### 4.1.3. Produto Interno Bruto (PIB) e PIB per capita

Em 2023, o IBGE divulgou o PIB de todos os 5.570 municípios brasileiros, calculados com base nos dados de 2021. Como se pode notar na Tabela 3, com exceção de Carapebus, os demais municípios produtores apresentam os maiores PIBs, e ocupam posições mais relativamente elevadas no ranking nacional. Campos dos Goytacazes tem o 31º maior produto interno bruto do país, seguido por Macaé, que se destaca na 76ª posição. Importante observar que a produção petrolífera *off-shore* (produção na plataforma continental) é contabilizada como produto interno bruto do município confrontante ao respectivo campo petrolífero, no qual se deu a exploração. Isso explica o fato de municípios com setor industrial bastante modesto ou mesmo inexistente apresentarem elevados PIBs industriais e totais.

**Tabela 3 – PIB e PIB per capita dos municípios do NF**

Territorialidades	PIB (em R\$1.000,00)	Posição no ranking nacional	PIB per capita (em R\$)
Campos dos Goytacazes	37.179.859,65	31	72.243,98
Carapebus	726.769,22	1337	43.108,68
Cardoso Moreira	395.482,41	2052	30.853,68
Conceição de Macabu	434.143,62	1930	18.426,37
Macaé	17.747.016,30	76	66.684,01
Quissamã	5.996.913,35	236	234.850,73
São Fidélis	845.191,84	1194	21.811,97
São Francisco de Itabapoana	1.184.530,97	918	28.060,15
São João da Barra	9.886.875,11	150	269.169,78
NF	74.396.782,46	-	-

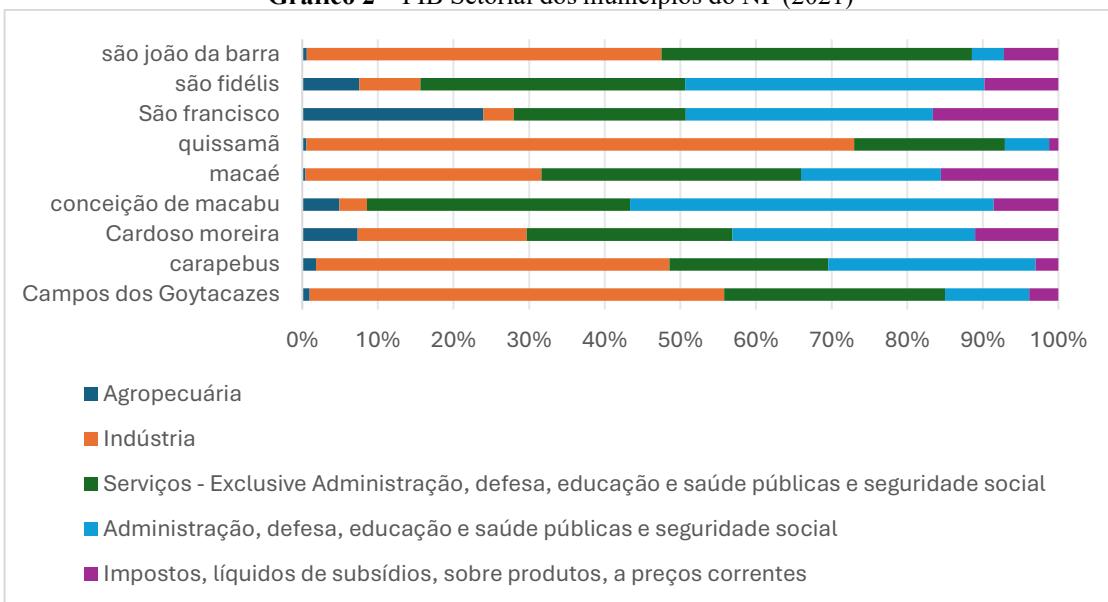
Fonte: IBGE Cidades.

O PIB é frequentemente utilizado como indicador do desempenho de uma economia, em determinado período. Enquanto medida de fluxo, seu valor não corresponde à riqueza total de um país, mas apenas à produção realizada no ano corrente. Contudo, como economias muito distintas, em volume populacional, podem ter a mesma produção, o PIB per capita - dado quociente entre o PIB total, no numerador, e a população total, no denominador - apresenta-se como um indicador mais apropriado para esta avaliação. O PIB per capita corresponde ao valor do PIB total que caberia a cada habitante, em uma situação hipotética de distribuição perfeitamente igualitária da produção interna. Trata-se apenas de um indicador síntese da economia, não sendo indicador do padrão de distribuição de renda prevalecente. Como se pode notar na Tabela 3, apesar de Campos dos Goytacazes apresentar o maior PIB total, São João da

Barra se destaca como o município mais rico da mesorregião NF, seguido por Quissamã. E apesar de São Francisco do Itabapoana e São Fidélis ocuparem melhores posições no ranking nacional do PIB total, comparativamente a Carapebus, este é um município bem mais rico do que ambos. A Tabela 3 mostra que os municípios mais ricos da mesorregião NF são justamente os produtores de petróleo, com PIBs per capita significativamente superior aos PIBs per capita dos não produtores. O município mais pobre, com o pior desempenho econômico, é Conceição de Macabu.

É interessante observar, ainda, as diferenças na composição relativa do PIB entre municípios produtores e não produtores. A produção industrial na composição do PIB dos municípios produtores é, em geral, bastante elevada, isso porque, como já dito, a produção petrolífera da plataforma continental é contabilizada como produção interna do município confrontante ao campo. O setor industrial destaca-se como o principal componente do PIB de Campos dos Goytacazes (54,82%), Quissamã (72,42%) e São João da Barra (46,89%). Nesses municípios, o setor de Serviços<sup>3</sup>, corresponde a 40,35% do PIB de Campos dos Goytacazes, 25,80% do PIB de Quissamã e 45,28% do PIB de São João da Barra, ressaltando-se que em todos esses casos, o maior protagonismo é do setor de Serviços I. Em Macaé e Carapebus, assim como em todos os municípios não produtores, o componente principal do PIB é o setor de serviços. A diferença é que nos dois primeiros, o PIB industrial é bem mais expressivo comparativamente aos demais (Gráfico 2).

**Gráfico 2 – PIB Setorial dos municípios do NF (2021)**



Fonte: IBGE Cidades.

<sup>3</sup> Setor de Serviços I: Serviços, exclusive Administração, defesa, educação e saúde públicas e segurança social. Setor de Serviços II: Administração, defesa, educação e saúde públicas e segurança social).

#### 4.1.4. Receitas Municipais

Os municípios da região norte fluminense não são igualmente beneficiados pela indústria petrolífera. Como ficou claro na subseção 2.1.3, os maiores beneficiários são aqueles confrontantes aos poços, considerados produtores de petróleo, pela legislação brasileira. Mas os benefícios não se resumem aos elevados níveis de PIB per capita; se fazem sentir também nas receitas municipais, principalmente após a promulgação da Lei 9.478 de 06 de agosto de 1997, a qual aumentou substancialmente a alíquota dos royalties para os municípios produtores e criou uma modalidade de rendas petrolíferas: as participações especiais.

Na Tabela 4 encontram-se as receitas dos municípios da mesorregião NF, para o ano de 2023, e as rendas petrolíferas (royalties e participações especiais) recebidas por cada município, no mesmo ano. Nesta Tabela nos chama atenção:

- A enorme diferença entre as receitas de municípios produtores e não produtores;
- Que mesmo os municípios não produtores são beneficiários das rendas petrolíferas, isso porque, pela legislação, todo município no qual tem alguma instalação da indústria petrolífera (como dutos, heliporto, base operacional da indústria, dentre outros) é beneficiário;
- Que o volume de royalties percebidos pelos não produtores é significativamente menor, comparativamente aos produtores de petróleo, porque, no caso destes municípios as alíquotas aplicadas para o cálculo são menores; e
- Grande parcela da receita total dos municípios produtores é proveniente das rendas petrolíferas, indicando o elevado grau de dependência do poder público desses municípios em relação a estas verbas. A alta dependência coloca os municípios produtores em uma permanente situação de vulnerabilidade financeira, dado que o valor dos royalties, a ser repassado pela União para os beneficiários, depende do preço do barril do petróleo no mercado internacional, do volume produzido, e da taxa de câmbio, na data da conversão.

Destaca-se que com o aumento das atividades do Complexo Portuário do Açu, São João da Barra deve aumentar sua arrecadação de outras fontes, como ISS, ITBI, IRPF, ICMS, IPVA, dentre outros (Rangel *et al.*, 2018), o que o torna menos dependente das rendas petrolíferas. Em Macaé, uma grande parcela de impostos de outras fontes (como ISS e ICMS) é proveniente da

indústria para-petrolífera, sendo, portanto, fortemente influenciado pelo comportamento do setor de produção de petróleo e gás.

**Tabela 4 – Receitas dos Municípios do NF (2023)**

Municípios	Receita Corrente Líquida	Rendas petrolíferas	% das rendas petrolíferas na receita municipal
Campos dos Goytacazes	R\$ 2.790.455.293,20	R\$ 777.172.477,82	27,85%
Cardoso Moreira	R\$ 100.461.332,00	R\$ 19.472.498,32	19,38%
Carapebus	R\$ 197.484.166,50	R\$ 105.874.011,09	53,61%
Conceição de Macabu	R\$ 123.432.877,70	R\$ 23.012.952,47	18,64%
Macaé	R\$ 3.678.139.713,20	R\$ 1.302.501.692,54	35,41%
Quissamã	R\$ 459.366.422,10	R\$ 218.791.901,38	47,63%
São Fidélis	R\$ 194.861.358,80	R\$ 26.553.406,67	13,63%
São Francisco do Itabapoana	R\$ 280.672.465,90	R\$ 77.961.948,02	27,78%
São João da Barra	R\$ 808.602.563,70	R\$ 307.884.871,83	38,08%

Fonte: Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro, 2023; Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Brasil, 2023.

Cabe ressaltar, como apontam Silva et al. (2022, p. 167), que a Lei do Petróleo conferiu aos municípios produtores consideráveis liberdade no uso dos royalties e das participações especiais, sem a exigência de um controle institucional rigoroso. Nesse contexto, a transparência e o acesso à informação são fundamentais para garantir um controle social mais eficaz, prevenindo a apropriação indevida desses recursos pelos governos municipais.

#### 4.1.5. Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)

Este indicador é composto por quatro dimensões: Índice Firjan de Gestão Fiscal - Autonomia (IFGA), que mede a capacidade de financiamento próprio, da estrutura administrativa; Índice Firjan de Gestão Fiscal - Gastos com Pessoal (IFGF - P), que indica o grau de rigidez do orçamento público; Índice Firjan de Gestão Fiscal - Liquidez (IFGF-L), que indica a capacidade do poder público cumprir as obrigações financeiras; e Índice Firjan de Gestão Fiscal - Investimentos (IFGF-I), que indica a capacidade do poder público de realizar

investimentos e, portanto, de gerar bem-estar e competitividade. Cada um destes indicadores varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo da unidade, melhor a situação fiscal do município. Os parâmetros para análise desses indicadores são indicados no Quadro 8.

**Quadro 8 – Parâmetros para análise do Índice Firjan e de seus componentes**

Qualidade da Gestão	Parâmetros
Gestão crítica	Resultados inferiores a 0,4 pontos
Gestão em Dificuldade	Resultados entre 0,4 e 0,6 ponto
Boa Gestão	Resultados entre 0,6 e 0,8 ponto
Gestão de Excelência	Resultados superiores a 0,8 ponto

Fonte: Índice Firjan de Gestão Fiscal (2023).

Dentre os municípios selecionados, apenas Macaé, com um IFGF igual a 0,8649 apresenta uma gestão pública de excelência. O seu único problema é a dificuldade em financiar investimentos. Campos dos Goytacazes (IFGF = 0,6830), São João da Barra (0,6771) e Conceição de Macabu (0,6485) apresentam boa gestão. São Francisco de Itabapoana (0,5301) e Cardoso Moreira (0,5066) apresentam gestão em dificuldade. E São Fidélis (0,4467), em situação crítica. Infelizmente não há informações para Carapebus e Quissamã.

Como se pode observar no Gráfico 3, o único município com total autonomia na gestão de sua estrutura administrativa é Macaé. Nos demais, o grau de autonomia é bastante baixo. Os municípios de Campos dos Goytacazes, São João da Barra e Conceição de Macabu encontram-se em uma situação de dificuldade; e os municípios de São Francisco de Itabapoana, São Fidélis e Cardoso Moreira, em situação crítica. No tocante à gestão dos gastos com pessoal, a situação é menos crítica. Dentre os sete municípios para os quais há informações, 5 apresentam gestão de excelência e os outros dois - São Francisco de Itabapoana e Conceição de Macabu - uma gestão considerada boa.

O quadro apresenta situação semelhante quando observamos o Índice Firjan de Gestão Fiscal - Liquidez (IFGF-L), o qual indica a capacidade do poder público cumprir as obrigações financeiras. São João da Barra, Macaé, Conceição de Macabu e Campos dos Goytacazes, todos com índice 1,0000, apresentam total capacidade de cumprir com suas obrigações financeiras. São Francisco de Itabapoana e Cardoso Moreira, encontram-se em situação razoável. Já São Fidélis, em situação crítica.

Gráfico 3 – Componentes do IFGF dos Municípios do NF (2022)



Fonte: Índice Firjan de Gestão Fiscal (2023).

Importante salientar que estes dados se referem ao ano de 2022 e que a situação dos municípios, neste momento (2025) pode não ser a mesma aqui retratada. São Francisco de Itabapoana, por exemplo, decretou contingenciamento de despesas públicas por um período de 90 dias, visando assegurar o equilíbrio fiscal e adequar as despesas à real capacidade financeira do município. Isso porque um “levantamento criterioso realizado nos 100 primeiros dias da nova gestão apontou dívidas totais de aproximadamente R\$132 milhões. Entre os débitos herdados, estão R\$ 81 milhões em aberto junto à concessionária de energia elétrica Enel, precatórios no valor de R\$ 35,68 milhões em trâmite no Tribunal Regional Federal da 2ª Região e 148 precatórios no valor total de R\$ 9,22 milhões” (Diário Oficial do Município de São Francisco de Itabapoana, de 16 de abril de 2025). Por outro lado, salientamos que este trabalho tem como base dados da transparência pública desses municípios, em 2023.

Por fim, no quarto componente do IFGF - Investimentos (IFGF-I), que indica a capacidade do poder público de realizar investimentos e, portanto, de gerar bem-estar e competitividade - percebemos os maiores gargalos. Note que o município que apresenta o maior IFGF-I (0,6715) é São Fidélis, um município não produtor, com uma gestão considerada boa, ou seja, com uma boa capacidade de realização de investimento. Macaé e Campos dos Goytacazes, os maiores beneficiários das rendas petrolíferas da Bacia de Campos/RJ,

apresentaram desempenho ruim. O primeiro encontra-se em dificuldade para realizar investimentos, já o segundo em situação crítica, ou seja, com uma capacidade quase nula de realização de investimentos. E todos os demais municípios - produtores e não produtores - para os quais há informações encontram-se na mesma situação de Campos dos Goytacazes.

#### 4.1.6. Posicionamento Político dos governantes e Composição das Câmaras Municipais (2023)

Aqui, vamos analisar os vereadores eleitos que faziam parte de coligações partidárias e o posicionamento – direita e centro-esquerda - de cada partido. Como se pode observar na Tabela 5, que apresenta o panorama geral das eleições 2020 no que diz respeito aos partidos políticos do prefeito eleito, os partidos de Centro-Esquerda elegeram prefeitos nos nove municípios do Norte Fluminense e em seis, dentre os nove municípios, os vereadores eleitos eram, majoritariamente, ligados a partidos das coligações das quais faziam parte o partido político do prefeito eleito.

**Tabela 5 – Composição dos Prefeitos eleitos, partido e vereadores eleitos da coligação**

Município	Partido Político do(a) Prefeito(a) eleito(a)	Orientação do partido	Número Total de Vereadores do Município	Vereadores eleitos da coligação	%
Campos dos Goytacazes	PSD	Centro- Esquerda	25	10	40,0
Carapebus	PP	Centro Esquerda	9	8	88,9
Macaé	CIDADANIA	Centro Esquerda	17	8	47,1
Quissamã	DEM	Centro Esquerda	9	8	88,9
São João da Barra	PP	Centro Esquerda	9	8	88,9
São Francisco	SDD	Centro Esquerda	13	10	76,9
São Fidelis	SDD	Centro Esquerda	9	6	66,7
Conceição de Macabu	PSD	Centro Esquerda	11	5	45,5

Fonte: Portal do TSE (2023).

Este fato é extremamente importante pois o papel fiscalizador e de denunciante de irregularidades praticadas pelo poder executivo é do legislativo, e a base do Prefeito na sua legislatura pode influenciar tanto nas fiscalizações, denúncias e até formação de comissões para apurar possíveis irregularidades e aplicar penalidades. Como exemplo citamos a cassação da Prefeita eleita de Carapebus Christiane Cordeiro, em novembro de 2021 e a realização pleito eleitoral para a eleição de um novo prefeito.

#### 4.2. Metodologias para análise da transparência pública no Brasil

Nesta seção vamos apresentar as três principais metodologias para o estudo da transparência pública no Brasil. Ao final, explicitamos a metodologia adotada para o desenvolvimento desta pesquisa, com as devidas justificativas.

##### 4.2.1. Ranking Nacional da Transparência (MPF)

No Brasil a preocupação em mensurar o grau de transparência pública é bastante recente, tendo sua prática iniciado após a publicação da Lei 12.527/2011 (LAI), a qual juntamente com a Lei Complementar nº 131 de 2009 e com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) constituem o conjunto normativo referente à transparência pública no Brasil. Apenas em 2015, ou seja, 4 anos após a publicação da LAI, o Ministério Público Federal desenvolveu a primeira rodada do Projeto Ranking Nacional dos Portais da Transparência, como uma ação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), com o objetivo de avaliar os portais de transparência pública, nos 5.568 municípios e nas 27 Unidades da Federação.

Para tanto, foi elaborado um questionário com oito questões sobre transparência ativa, organizadas em blocos – e desmembradas em componentes - de acordo com as dimensões da transparência ativa; e seis questões sobre transparência passiva, também organizadas em blocos e desmembradas em seus respectivos componentes. Além destas, o questionário apresenta, em sua última seção, duas questões através das quais o MPF pretendia observar as boas práticas de transparência, por parte dos poderes públicos municipais e estaduais. O questionário, bem como o peso de cada questão na composição do índice geral encontra-se no Quadro 9, ressaltando-se que o peso (ou a pontuação) de cada item foi atribuído pelos representantes dos órgãos públicos - Ministério Público Federal (MPF), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria do

Tesouro Nacional (STN), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), Banco Central, entre outras instituições de controle e fiscalização - envolvidos no Projeto.

**Quadro 9 – Critérios para aferição do Índice de Transparência (MPF)**

<b>Transparência ativa:</b>	<b>Pontuação</b>
1. O ente possui informações sobre Transparência na internet?	2
2. O site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita acesso à informação?	2
<b>Receita</b>	<b>10</b>
Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	10
<b>Despesa</b>	
As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:	<b>15</b>
<i>a) valor do empenho</i>	4
<i>b) valor da liquidação,</i>	3
<i>c) valor do pagamento</i>	4
<i>d) favorecido</i>	4
<b>Licitações e contratos</b>	
5. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:	<b>10</b>
<i>a) íntegra dos editais de licitação,</i>	4
<i>b) resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)</i>	3
<i>c) contratos na íntegra</i>	3
6. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos Licitatórios com dados dos últimos 6 meses?	<b>5</b>
<i>a) Modalidade</i>	1
<i>b) Data</i>	1
<i>c) Valor</i>	1
<i>d) número/ano do edital</i>	1
<i>e) Objeto</i>	1
<b>Relatórios</b>	<b>12</b>
7. O site apresenta:	<b>10</b>
<i>a) prestação de contas (relatório de gestão) do ano anterior</i>	2
<i>b) relatório resumido da execução orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses</i>	3

c) relatório de gestão fiscal (RGF) dos últimos 6 meses	3
d) relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre as solicitantes	2
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?	2
<b>Transparência Ativa</b>	<b>66</b>

<b>Transparência Passiva: Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)</b>	<b>Pontuação</b>
9. Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial	5
a) Existe indicação precisa no site de funcionamento de um serviço de informação ao cidadão (SIC) físico?	1
b) Há indicação do órgão?	1
c) Há indicação de endereço?	1
d) Há indicação de telefone?	1
e) Há indicação de horários de funcionamento?	1
10. Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	8
11. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	7
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 de maioridade?	5
<b>Divulgação da estrutura e forma de contato</b>	<b>4</b>
13. No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	2
14. O portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	2
<b>Boas práticas de Transparência</b>	<b>15</b>
15. Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	10
16. Há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando data, destino, cargo e motivo da viagem?	5
<b>Transparência passiva</b>	<b>44</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Ranking Nacional de Transparência (2025).

Como se pode notar, por esta metodologia o índice de transparência varia entre zero (ausência completa de transparência) e 100 (totalmente transparente, considerando os critérios e pesos como definidos no Quadro 9, ressaltando-se não haver pontuações parciais). Salientamos que o índice de transparência estimado por esse método não é um ranking dos municípios e unidades da federação em relação ao cumprimento da legislação. Sendo assim, um município de pequeno porte, por exemplo, pode cumprir todas as obrigações legais e não obter pontuação máxima.

Esse questionário foi aplicado, pela primeira vez, em 2015. O resultado foi um grau médio de transparência muito baixo: 3,92, apenas. Na ocasião, o grau de transparência do Estado do Rio de Janeiro apresentou-se muito acima da média nacional (5,9), mas ainda bastante baixo, em relação à pontuação máxima (10) possível de ser obtida. No Estado, os destaques foram os municípios de Duque de Caxias, Macaé, Niterói e Nova Iguaçu, com 10, e Resende, com nota 9,5. A partir dos resultados desta primeira rodada de avaliação, o MPF emitiu recomendações de melhorias, para mais de 3 mil municípios brasileiros, concedendo prazo de 120 dias para o cumprimento da legislação. Após esse período o MPF realizou nova rodada de avaliação e nesta o índice (médio) de transparência brasileiro foi de 5,14. Desempenho melhor, comparativamente à primeira rodada, mas ainda assim muito baixo. Após esta avaliação, o MPF emitiu mais de 2.109 ações públicas contra municípios brasileiros, sendo as medidas mais drásticas: ação de improbidade administrativa contra o prefeito; recomendação para suspensão dos repasses de transferências voluntárias, da União para os municípios; e representação da Procuradoria Regional da República contra os prefeitos pela prática do crime de Responsabilidade.

Apesar das questões da primeira e da segunda seção terem sido elaboradas com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), elas não cobrem a totalidade das exigências legais relativas à transparência pública, mas apenas os itens estratégicos e de maior relevância, na perspectiva dos representantes dos órgãos públicos envolvidos no projeto. A partir desta lacuna foi desenvolvida, pela CGU, a metodologia EBT 360°, que pode ser considerada um aprimoramento da metodologia do ranking nacional da transparência.

#### 4.2.2. Metodologia EBT 360°

A metodologia EBT 360 também foi desenvolvida a partir da LAI e considera as modalidades de transparência ativa e passiva. Diferentemente da anterior, que inclui 2 questões relativas a boas práticas, sem relação com a legislação, neste caso, todos as questões do

instrumento de coleta têm relação direta com a LAI. Por esse motivo, indica o grau de transparência dos municípios e, ao mesmo tempo, o nível de cumprimento da legislação.

O índice proposto pela CGU varia de zero (ausência completa de transparência pública) a 100 (cumprimento integral das exigências da LAI, tanto em relação à transparência ativa quanto passiva). O índice de transparência pública, que aqui chamamos de índice de transparência global, é dado pela soma do índice de transparência ativa e passiva, cada um variando entre zero (ausência completa de transparência ativa ou passiva) e 50 (cumprimento integral das exigências da LAI para a transparência ativa ou passiva).

Para medir o nível de transparência ativa, a metodologia EBT 360º observa os seguintes aspectos: existência de site oficial da Prefeitura Municipal, no qual devem constar informações sobre a Estrutura Organizacional e Unidades Administrativas, existência de Portal da Transparência, disponibilização, no mesmo, de informações sobre receitas e despesas públicas, licitações e contratos, obras públicas, diárias, servidores públicos. É ainda levado em conta se o município divulga a regulamentação da LAI, relatórios estatísticos de atendimento ao público e se disponibiliza as informações públicas em formato de dados abertos. Note-se que se trata de um instrumento de coleta bem mais detalhado, para apuração da transparência ativa, comparativamente ao anterior (Quadro 9).

Para o seu cálculo deve-se observar, nos canais de comunicação das instituições a serem avaliadas, a disponibilização de todas as informações constantes no Quadro 10, e atribuir a devida pontuação. Para o preenchimento do Quadro 10 deve-se observar a existência ou não da informação relativa a cada item e atribuir pontuação total ou nula (não há pontuações parciais).

**Quadro 10 – Índice de Transparência Ativa - EBT 360º**

Item/Parâmetro	Pontuação máxima
<b>1. Estrutura Organizacional</b>	<b>1,5</b>
<b>2. Unidades Administrativas</b>	<b>2,1</b>
2.1 - Endereço	0,7
2.2 - Telefone	0,7
2.3 - Horário de Atendimento	0,7
<b>3. Receitas</b>	<b>4,0</b>
3.1 - Previsão	1,0
3.2 - Arrecadação	1,5
3.3 - Classificação	1,5
<b>4. Despesas</b>	<b>12,0</b>

<b>4.1 - Empenho</b>	<b>4,0</b>
4.1.1 - Número	0,8
4.1.2 - Valor	0,8
4.1.3 - Data	0,8
4.1.4 - Favorecido	0,8
4.1.5 - Descrição	0,8
<b>4.2 - Pagamentos</b>	<b>4,0</b>
4.2.1 - Valor	1,0
4.2.2 - Data	1,0
4.2.3 - Favorecido	1,0
4.2.4 - Empenho de referência	1,0
<b>4.4 - Possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido</b>	<b>3,0</b>
<b>4.5 - Permite gerar relatório da consulta de empenhos ou de pagamentos em formato aberto</b>	<b>1,0</b>
<b>5. Licitações</b>	<b>9,0</b>
<b>5.1 - Processos Licitatórios</b>	<b>3,0</b>
5.1.2 - Número/Ano do edital	0,8
5.1.3 - Modalidade	0,8
5.1.4 - Objeto	0,8
5.1.5 - Situação/Status	0,8
<b>5.2 - Disponibiliza o conteúdo integral dos editais</b>	<b>3,0</b>
<b>5.3 - Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas</b>	<b>3,0</b>
<b>6. Contratos</b>	<b>4,8</b>
<b>6.1 - Contratos</b>	<b>4,5</b>
6.1.1 - Objeto	0,8
6.1.2 - Valor	0,8
6.1.3 - Favorecido	0,8
6.1.4 - Número/Ano do contrato	0,8
6.1.5 - Vigência	0,8
6.1.6 - Licitação de origem	0,5
<b>6.2 - Disponibiliza o conteúdo integral dos contratos</b>	<b>0,3</b>
<b>7. Permite gerar relatório da consulta de licitações ou de contratos em formato aberto</b>	<b>1,0</b>
<b>8. Dados de Obras Públicas</b>	<b>2,6</b>

8.1 - Objeto	0,4
8.2 - Valor total	0,4
8.3 - Empresa contratada	0,4
8.4 - Data de início	0,4
8.5 - Data prevista para término ou prazo de execução	0,4
8.6 - Valor total já pago ou percentual de execução financeira	0,3
8.7 - Situação atual da obra	0,3
<b>9. Dados de Servidores Públicos</b>	<b>4,0</b>
9.1 - Nome	1,0
9.2 - Cargo/Função	1,0
9.3 - Remuneração	2,0
<b>10. Dados de Despesas com Diárias</b>	<b>4,0</b>
10.1 - Nome do beneficiário	0,8
10.2 - Valores recebidos	0,8
10.3 - Período da viagem	0,8
10.4 - Destino da viagem	0,8
10.5 - Motivo da viagem	0,8
<b>11. Regulamentação da Lei de Acesso à Informação</b>	<b>2,5</b>
11.1 - Divulgação do normativo local que regulamenta a LAI em local de fácil acesso.	2,5
<b>12. Relatório estatístico - Divulgação de relatório de atendimentos</b>	<b>2,0</b>
12.1 - Quantidade de pedidos recebidos	1,0
12.2 - Quantidade e/ou percentual de pedidos atendidos	1,0
12.3 - Quantidade e/ou percentual de pedidos indeferidos	x
<b>13. Base de dados abertos</b>	<b>0,5</b>
13.1 - Publica na internet relação das bases de dados abertos do município ou do estado	0,5
<b>Índice de Transparência Ativa</b>	<b>50,0</b>

Fonte: Adaptado de CGU.

Para medir o nível de transparência passiva são observados: divulgação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) físico, para atendimento presencial, em unidade administrativa; existência de ferramenta eletrônica para envio das solicitações de informações; inexistência de pontos que dificultam ou inviabilizam o envio da solicitação para a unidade pública; possibilidade de acompanhamento do status da solicitação; cumprimento do tempo legal - que

é de 20 dias úteis, passível de prorrogação por mais 10 dias, desde que com devida justificativa ao cidadão - para a devolutiva das solicitações, aos cidadãos; teor da resposta compatível com a pergunta; e indicação de possibilidades de recursos, caso o cidadão não se sinta contemplado ou plenamente atendido. Observe alterações substanciais na metodologia, também neste caso, para apuração da transparência passiva. Não se trata apenas de um instrumento mais detalhado comparativamente àquele do ranking nacional da transparência, mas de uma metodologia inovadora, na medida em que envolve o envio, acompanhamento e análise detalhada do conteúdo das respostas dadas e análise detalhada do conteúdo das respostas dadas pelo órgão público aos cidadãos solicitantes.

**Quadro 11 – Índice de Transparência Passiva - EBT 360º**

Item/Parâmetro	Pontuação máxima
<b>1. Existência de SIC</b>	<b>9,0</b>
<b>1. 1 - Indica o funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?</b>	<b>3,0</b>
1.1 - Endereço	1,0
1.2 - Telefone	1,0
1.3 - Horário de atendimento	1,0
<b>1. 2 - Existência de alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica</b>	<b>6,0</b>
2.1 - Sistema ou formulário	6,0
2.2 - E-mail	4,0
<b>2. Funcionamento do e-SIC</b>	<b>8,0</b>
2.1 - Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação	4,0
2.2 - Permite o acompanhamento posterior da solicitação	4,0
2.2.1 - Data de registro do pedido	2,0
2.2.2 - Situação do pedido	2,0
<b>3. Responde aos pedidos de informação</b>	<b>1,5</b>
3.1 - Resposta ao Pedido 1	0,5
3.2 - Resposta ao Pedido 2	0,5
3.3 - Resposta ao Pedido 3	0,5
<b>4. Cumpre os prazos para resposta das solicitações</b>	<b>9,0</b>
4.1 - Resposta no prazo para o Pedido 1	3,0
4.2 - Resposta no prazo para o Pedido 2	3,0

4.3 - Resposta no prazo para o Pedido 3	3,0
<b>5. Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou</b>	<b>21,0</b>
5.1 - Resposta em conformidade para o Pedido 1	7,0
5.2 - Resposta em conformidade para o Pedido 2	7,0
5.3 - Resposta em conformidade para o Pedido 3	7,0
<b>6. Comunica sobre possibilidade de recurso</b>	<b>1,5</b>
6.1 - Comunicação existente na resposta ao Pedido 1	0,5
6.2 - Comunicação existente na resposta ao Pedido 2	0,5
6.3 - Comunicação existente na resposta ao Pedido 3	0,5
Transparéncia Passiva	50,0

Fonte: Adaptado de CGU.

#### 4.2.3. Radar da Transparéncia

Mais recentemente, em 2022, foi desenvolvida pelo Sistema Tribunais de Contas<sup>4</sup>, juntamente com o Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci), uma terceira metodologia para mensuração do grau de transparéncia da administração pública, dos municípios brasileiros, baseada na análise da transparéncia de todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgãos públicos (Ministério público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública) federais, estaduais e municipais. Por esta metodologia, a estimativa do grau de transparéncia pública é realizada por meio de uma matriz, denominada Matriz de Critérios de Avaliação (MCA), preenchida pelas próprias instituições e órgãos avaliados. Esta, por sua vez, é composta por uma matriz comum e por oito matrizes específicas, com questões direcionadas para os poderes públicos avaliados. Desde 2023 esta metodologia vem passando por intensas modificações, as quais se refletiram no aumento do número de órgãos avaliados e, portanto, de matrizes específicas<sup>5</sup>, e no aumento do número de critérios. A MCA de 2025<sup>6</sup> é composta por 26 dimensões e por 176 critérios, sendo 11 essenciais, 104 obrigatórios e 61 recomendados. A distribuição de critérios, segundo o tipo de Matriz, pode ser observada no Quadro 12.

<sup>4</sup> Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Tribunais de Contas brasileiros – TCs, Instituto Rui Barbosa – IRB, Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas – CNPTC, Associação Brasileira de Tribunais de Contas de Municípios (Abracom)

<sup>5</sup> Na versão de 2022 eram 6 matrizes específicas e um total de 124 critérios avaliados.

<sup>6</sup> Matriz completa: <https://radardatransparencia. atricon.org.br/>, na aba critérios de avaliação 2025. No mesmo link, na aba Cartilha 2025 encontram-se informações detalhadas para o preenchimento.

**Quadro 12 – Composição da MCA (2025), segundo o tipo de critério de avaliação**

Tipo de Matriz	Essencial	Obrigatória	Recomendada	Total
Matriz Comum	6	53	12	71
Matrizes específicas	5	51	49	105
Poder Executivo	4	6	9	19
Poder Executivo e Consórcios Públicos	1	0	0	1
Poder Legislativo	0	7	4	11
Poder Judiciário	0	3	3	6
Tribunal de Contas	0	4	8	12
Ministério Público	0	3	1	4
Defensoria	0	0	3	3
Consórcios Públicos	0	1	7	8
Estatais	0	27	14	41
(MCA)	11	104	61	176

Fonte: Radar da Transparência Pública (2024).

Cada dimensão tem pontuação própria e a nota auferida pelo poder público ou órgão avaliado depende do tipo de questão e da observação (ou não) dos itens de avaliação. Os critérios essenciais, com peso 2,0, dizem respeito a informações que o poder ou órgão público é obrigado, por lei, a divulgar; a não divulgação de informações essenciais implica no impedimento do mesmo de receber transferências e/ou contratar operações de crédito. Os critérios obrigatórios, com peso 1,5, são aqueles cuja divulgação na internet está explicitamente prevista em leis e atos normativos; e os recomendados, com peso 1,0, são informações importantes, que deveriam ser, por princípio de boas práticas, divulgadas para o público em geral. Nesse caso, não há obrigatoriedade legal para a divulgação e não há quaisquer tipos de impedimentos ao poder ou órgão público, em caso de não divulgação.

Além disso, o responsável pelo preenchimento deve observar, ao avaliar cada critério, a ocorrência (ou não) dos seguintes itens: disponibilidade (com peso de 30%), atualidade (30%), histórico (20%), gravação de relatório (10%) e ferramenta de pesquisa (10%). Quando um item não se aplica a um critério, sua pontuação é rateada entre os demais<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> As pontuações de cada critério e dimensão podem ser observadas no link: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/> (aba critérios).

A partir das pontuações auferidas, as transparências das administrações públicas dos municípios brasileiros são classificadas em oito faixas (Quadro 13), de acordo com o nível de atendimento aos critérios estabelecidos e do cumprimento dos requisitos adicionais.

**Quadro 13 – Classificações da Transparência**

Faixas	Nível mínimo de Transparência	Requisito adicional
Diamante	Entre 95% e 100%	100% dos critérios essenciais
Ouro	Entre 85% e 94%	100% dos critérios essenciais
Prata	Entre 75% e 84%	100% dos critérios essenciais
Elevado	Entre 75% e 100%	Menos de 100% dos critérios essenciais
Intermediário	Entre 50% e 74%	-

Fonte: Cartilha de orientação sobre transparência do Programa Nacional da Transparência Pública (2025).

Por este método, em 2023, o índice geral de transparência dos portais públicos brasileiros atendeu a 58,11% dos quesitos avaliados (nível intermediário), ressaltando-se que o nível de transparência varia significativamente entre os poderes e órgãos públicos federais, estaduais e municipais. O grau médio de transparência da esfera federal foi estimado em 71,36%; estadual, em 78,18%, distrital, e, 81,84%; e municipal, em 57,65%. Em todos os casos, os resultados mais baixos estão relacionados à transparência nas dimensões receitas e despesas. Para o Rio de Janeiro estimou-se um grau de transparência de 54,39%, inferior às médias nacional, estadual, distrital e municipal.

Com um número tão elevado de critérios, a MCA apresenta-se um instrumento bastante completo para coleta de informações, permitindo, inclusive, a captação de práticas de transparência, para além daquelas exigidas pela legislação (critérios recomendados). Sendo assim, o indicador não mede o nível de cumprimento da legislação por parte dos poderes e órgãos públicos, mas o nível de transparência pública dos mesmos e da administração pública, em geral, o que, na perspectiva deste método extrapola, em muito, as exigências legais.

Além disso, esta metodologia destrincha a transparência orçamentária, ao inquirir sobre a publicização do PPA, LDO e LOA, e incorpora uma série de dimensões - acessibilidade, ouvidorias, LGPD e Governo digital, dentre outras - não contempladas pelas metodologias anteriores. Por outro lado, dá grande ênfase à transparência ativa, e importância relativamente pequena para a transparência passiva.

#### 4.2.4. Qual método usar?

A metodologia do ranking nacional da transparência (MPF) foi aplicada em 2015 e em 2016, apenas. Essa metodologia foi superada pela EBT-360 (CGU), a qual contempla um maior número de dimensões e de questões e avalia, com maior aprofundamento, a transparência ativa e a transparência passiva. O prejuízo em relação à metodologia do MPF é que a EBT 360 não contempla questões relativas a boas práticas de transparência, ficando bastante vinculada à Lei de Acesso à Informação (LAI). Em suma, contempla as exigências de transparência explícitas na LAI. Dentre todas as metodologias apresentadas, sem sombra de dúvidas, a do Radar da Transparência (Atricon) é a mais completa e, portanto, mais abrangente justamente por analisar a transparência para além das exigências legais.

Porém, como já dito, seu maior foco é na transparência ativa. São poucos os critérios voltados para a análise da transparência passiva. Além disso, devido à complexidade e grau de detalhamento, a MCA deve ser preenchida por técnicos dos órgãos competentes. Isso porque nem todas as informações necessárias para o preenchimento da matriz comum e das matrizes específicas são obteníveis na internet. Além disso, um cidadão comum não tem a competência necessária para avaliar os critérios a partir dos itens: disponibilidade, atualidade, histórico, gravação de relatório e ferramenta de pesquisa, de acordo com os critérios constantes na Cartilha, disponibilizada em cada avaliação anual para, dentre outros objetivos, orientar o preenchimento da MCA.

Considerando estas questões, a EBT 360, que vem sendo adotada por vários pesquisadores para análise da transparência pública no Brasil, foi a metodologia adotada para o desenvolvimento desta pesquisa.

### 4.3. Aplicando a EBT 360: Procedimento para coleta de Informações

#### 4.3.1. Fonte de dados

Os dados utilizados neste estudo para análise da transparência pública nos municípios estudados são primários, ou seja, coletados diretamente na fonte. As fontes de informações para estimativa do grau de transparência ativa serão os sites das prefeituras municipais e os respectivos portais da transparência. No primeiro, para verificar a estrutura organizacional e a existência de um Portal da Transparência. No segundo, todas as demais informações - sobre receitas, despesas, licitações, contratos, obras públicas, servidores públicos, despesas com

diárias, regulamentação da LAI, relatórios estatísticos e base de dados abertos - de acordo com os critérios estabelecidos no instrumento de coleta definido pela CGU, na EBT 360.

O portal da transparência é um site único no qual devem se concentrar todas as informações de um órgão público. A concentração das informações em um único ambiente facilita enormemente o acesso dos cidadãos às informações públicas (Souza et al, 2024). No caso da transparência passiva, todo o processo será realizado através do e-SIC, uma ferramenta digital que vem se consolidando como uma importante ferramenta de acesso à informação, possibilitando a solicitação de informações públicas, sem a necessidade de se deslocar ao órgão público.

#### 4.3.2. Processo de Coleta dos dados da Transparência Ativa

A coleta de informações teve início no dia 15 de novembro de 2023 e se encerrou no dia 15 de dezembro de 2023. Para coletar as informações sobre a transparência ativa, os pesquisadores acessaram os sites das prefeituras para verificar a estrutura organizacional e a existência de um Portal da Transparência. No Portal da Transparência, avaliaram a disponibilidade das informações necessárias conforme a metodologia elaborada pela CGU, registrando capturas de tela (*screenshots*) para comprovação.

Apesar de a LAI considerar que as informações públicas devem ser divulgadas em tempo real, neste processo de coleta consideramos como referência o período entre 15 de agosto a 15 de novembro. Significa que se a última atualização de informação de receita, despesa etc. se deu em qualquer dia entre 15 de agosto e 15 de novembro, para efeitos de contabilização o pesquisador deveria considerar que o município havia cumprido integralmente o critério; se a última atualização tiver ocorrido em data anterior a 15 de agosto, o pesquisador deveria considerar que o município não havia cumprido o critério. Importante salientar que cada site municipal e cada portal da transparência foi avaliado, individualmente, por 03 pesquisadores. Concluída as coletas individuais, a equipe se reuniu para confirmar resultados, verificar e corrigir inconsistências e atribuir pontuações, lembrando que o município pontua totalmente ou não pontua, não havendo pontuação parcial para municípios com informações incompletas, de acordo com as normas da LAI.

#### 4.3.3. Processo de Coleta dos dados da Transparência Passiva

Para a coleta dos dados relativos à transparência passiva, realizada entre 10 de novembro e 10 de dezembro de 2023, verificou-se, em um primeiro momento, a existência do e-SIC nos sites das prefeituras. Na ausência deste, verificamos a existência de algum portal - como o Fala BR - como alternativa para a realização de solicitação de informação. Confirmada a existência do e-SIC (ou similar), foram enviadas, através do mesmo, três perguntas para cada um dos municípios selecionados.

- Pergunta 1: Como faço para ter acesso ao Quadro Demonstrativo de Despesa do mês de outubro?
- Pergunta 2: Qual o período para matrícula de creche para o ano de 2024?
- Pergunta 3: Qual a programação de férias de verão 2024?

As perguntas foram enviadas por 03 pesquisadores distintos, em datas diferentes e previamente acordadas. Essa foi a estratégia para não despertarmos nos funcionários responsáveis pelo controle do serviço a desconfiança de que se tratava de uma pesquisa. Após o envio, os pesquisadores ficaram responsáveis pelo acompanhamento da solicitação, observando o prazo legal (prazo de 20 dias prorrogáveis por mais 10, mediante justificativa), para a conclusão do processo de coleta e atribuição de pontuação. Ao final do período, o grupo de pesquisadores se reuniu para avaliar todo o processo, com base nos quesitos estabelecidos pela CGU; analisar o conteúdo das respostas em relação ao que havia sido perguntado; e atribuir pontuações.

#### 4.4. Sistematização e critérios para análise dos resultados

##### 4.4.1. Sistematização das Informações

Como vimos na seção 2.2.2, o instrumento de coleta da EBT 360 é bastante detalhado. A tabela detalhada será utilizada para a aplicação do método (estimativa da transparência ativa e passiva) e para a análise dos resultados, mas por uma questão didático-pedagógica, para a divulgação dos resultados da transparência ativa adotaremos a sistematização do indicador em 11 dimensões, desenvolvida por Souza et al (2021), apresentada no Quadro 14.

**Quadro 14 – Índices da Transparência Ativa**

Itens da avaliação	Pontuação máxima
1. Estrutura organizacional	3,6
2. Receitas	4
3. Despesas	12
4. Licitações	9
5. Contratos	5,8
6. Obras públicas	2,6
7. Servidores públicos	4
8. Despesas com diárias	4
9. Regulamentação da LAI	2,5
10. Relatórios estatísticos	2
11. Bases de dados abertas	0,5
Total	50

Fonte: Adaptado de Souza *et al.* (2021) pelo autor.

E para a transparência passiva, a sistematização do indicador em oito dimensões, também de acordo com Souza *et al.* (2021), apresentada no Quadro 15. Neste caso, os autores consideraram, separadamente, os componentes do item um (existência de SIC), para efeitos de divulgação dos resultados. Salientamos que em nenhum dos dois casos houve alteração das pontuações atribuídas pela CGU, para cada item da avaliação.

**Quadro 15 – Índices da Transparência Passiva**

Itens da avaliação	Pontuação máxima
1. Indicação de funcionamento de um SIC físico	3
2. Existência de um meio alternativo para solicitações	6
3. Não exigências que dificultam ou impossibilitam o acesso à informação	4
4. Permite o acompanhamento da solicitação	4
5. O e-SIC responde aos pedidos	1,5
6. Cumpre os prazos legais para resposta	9
7. Responde o que se perguntou	21
8. Comunica sobre a possibilidade de recurso	1,5
Total	50

Fonte: Adaptado de Souza *et al.* (2021) pelo autor.

#### 4.4.2. Critérios para análise do grau de transparência

Como dito, os índices de transparência ativa e passiva variam entre 0 e 50. O indicador de transparência global, dado pela soma das outras duas, varia de 0 a 100. Em ambos os casos, quanto mais elevada a pontuação obtida, maior o grau de transparência (ativa, passiva ou global) da instituição analisada. Por efeitos didático-pedagógico, Souza *et al.* (2022) definiram 05 faixas, ou 05 níveis de transparência, dispostos no Quadro 16, para análise do indicador. Estas faixas serão adotadas, neste trabalho, para a avaliação dos resultados.

**Quadro 16 – Parâmetros para análise da Transparência Ativa, Passiva e Global**

Nível (ou grau) de transparência pública	Transparência Ativa ou Passiva	Transparência global
Muito baixo	$0,00 \leq GTr < 25,00$	$0,00 \leq GTr < 50,00$
Baixo	$25,00 \leq GTr < 35,00$	$50,00 \leq GTr < 70,00$
Médio	$35,00 \leq GTr < 40,00$	$70,00 \leq GTr < 80,00$
Ato	$40,00 \leq GTr < 45,00$	$80,00 \leq GTr < 90,00$
Muito Alto	$45,00 \leq GTr \leq 50,00$	$90,00 \leq GTr \leq 100,00$

Fonte: Adaptado de Souza *et al.* (2021) pelo autor.

#### 4.4.3. Apresentação dos resultados dos graus de transparência

Os resultados serão apresentados através de tabelas, de confecção própria, elaboradas a partir dos resultados da pesquisa.

### 4.5. Análise dos determinantes da transparência

Como vimos no capítulo 2, a análise dos determinantes da transparência pública é normalmente realizada através do método de regressão múltipla. Nesse caso, a variável dependente é o grau de transparência e todas as demais variáveis do modelo, selecionadas pelos respectivos pesquisadores, variáveis independentes. Infelizmente, por se tratar de um número muito pequeno de municípios - apenas 9 - este método se torna inviável.

Diante da limitação imposta por uma amostra reduzida ( $N=9$ , e  $N=7$  para análises que incluem o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - IFGF), optou-se pela aplicação de modelos de regressão linear simples, visando maximizar os graus de liberdade disponíveis. Gujarati (2003,

p. 76) define graus de liberdade “como “n–k”, onde n é o número de observações e k é o número de parâmetros estimados (incluindo o intercepto). Em contextos de amostras pequenas, a preservação dos graus de liberdade é essencial para a confiabilidade das estimativas”. Conforme citado, a pequena dimensão amostral (N=9 e N=7) impõe desafios à robustez estatística dos coeficientes estimados ainda que por meio da regressão linear simples. Para contornar tal limitação e assegurar **inferências** (grifo nosso) analiticamente consistentes, recorreu-se à técnica de reamostragem *bootstrap*, a qual será detalhadamente em subseção específica.

Esta seção está subdividida em x subseções. Na primeira serão detalhadas as variáveis utilizadas nos modelos; na segunda, será apresentado o modelo teórico para Mínimos Quadrados Ordinários (MQO); na terceira, o método de reamostragem *bootstrap*; e, por fim, detalharemos a forma de apresentação dos resultados.

#### 4.5.1. Análise Econométrica da Metodologia

##### 4.5.1.1. Fonte dos Dados e Variáveis

Os dados utilizados representam uma amostra de 9 municípios da região Norte Fluminense.

- **Variável Dependente:** Transparência Global (0-100): Índice que mede o nível geral de transparência dos municípios, variando de 0 a 100, calculado com base na metodologia EBT-360.
- **Variáveis Independentes:**
  - População (2022): Estimativa da população do município para o ano de 2022.
  - IDH-M (2010): Índice de Desenvolvimento Humano Municipal referente ao ano de 2010.
  - Taxa de crescimento populacional (2010-2022): Variação percentual da população entre 2010 e 2022.
  - PIB (R\$): Produto Interno Bruto municipal em reais.
  - PIB per capita (R\$): Produto Interno Bruto municipal dividido pela população.
  - Receita Corrente Líquida (R\$): Receita corrente líquida do município em reais.
  - Rendas petrolíferas (R\$): Receitas provenientes de royalties e participações especiais da exploração de petróleo.

- percentual das rendas petrolíferas na receita: Percentual que as rendas petrolíferas representam na receita corrente líquida.
- IFGF (Índice FIRJAN de Gestão Fiscal): Índice que avalia a qualidade da gestão fiscal dos municípios. Esta variável possui dados para apenas 7 dos 9 municípios, levando a análises separadas.

Foram criados dois conjuntos de dados principais para as análises:

- A. N=9: Inclui todos os 9 municípios, mas exclui a variável IFGF (e as subcategorias).
- B. N=7: Inclui os 7 municípios para os quais há dados de IFGF, permitindo a inclusão desta variável na análise.

#### 4.5.1.2. Modelo Teórico

Regressão Linear Simples (Mínimos Quadrados Ordinários - MQO): Foram estimados modelos de regressão linear simples para cada variável independente em relação à variável dependente Transparência Global (0-100). A forma geral do modelo é:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \varepsilon$$

Onde  $\beta_0$  é o intercepto,  $\beta_1$  é o coeficiente angular da variável independente  $X_i$ , e  $\varepsilon$  é o termo de erro. O indicador "i" define cada uma das variáveis independentes, ou seja, demonstra cada uma das equações lineares simples. Devido ao tamanho extremamente reduzido da amostra, é recomendado que a interpretação dos p-valores e da significância estatística tradicional seja feita com extrema cautela, focando mais na direção e magnitude dos coeficientes e na sua consistência com a teoria e os achados do presente estudo.

Para lidar com as limitações impostas pelo pequeno tamanho amostral e para avaliar a robustez dos coeficientes estimados por MQO, foi empregado o método de reamostragem Bootstrap. Conforme Efron e Tibshirani (1993) e Chernick e LaBudde (2011), o método Bootstrap possibilita a obtenção de estimativas mais precisas para os erros padrão e para os intervalos de confiança dos coeficientes. Essa abordagem é particularmente valiosa em cenários onde as premissas clássicas da regressão, como a normalidade dos resíduos ou a homocedasticidade, podem não ser integralmente satisfeitas. Sobre o tamanho da reamostragem de bootstrap, foram realizadas 5.000 novas amostras (com reposição) para cada modelo de

regressão linear simples. A partir dessas reamostragens, foram calculados os coeficientes médios de Bootstrap, os erros padrão de Bootstrap e os intervalos de confiança percentílicos de 95%<sup>8</sup>.

#### 4.5.3. O Método de Reamostragem Bootstrap

Segundo Efron e Tibshirani (1993), o *bootstrap* é uma técnica de reamostragem que, embora computacionalmente intensiva, se mostra particularmente útil e eficaz em análises com amostras de tamanho reduzido. Sua principal vantagem reside na capacidade de estimar a distribuição amostral de diversas estatísticas (como coeficientes de regressão, médias ou medianas), o que permite o cálculo de medidas de precisão, incluindo erros padrão e intervalos de confiança. Tal abordagem dispensa a necessidade de suposições distributivas rigorosas (por exemplo, a normalidade dos erros) ou o emprego de fórmulas assintóticas, as quais frequentemente se mostram inadequadas para amostras pequenas.

A lógica fundamental subjacente ao método *bootstrap* é elegantemente simples, baseando-se na premissa de que a amostra original observada constitui a melhor fonte de informação disponível sobre a população da qual foi extraída (Efron; Tibshirani, 1993). Dessa forma, é possível simular o processo de amostragem original através da reamostragem a partir da própria amostra observada. A ideia central reside em tratar a amostra original, de tamanho  $n$ , como uma representação empírica da distribuição populacional subjacente (Efron; Tibshirani, 1993). Ao realizar múltiplas reamostragens com reposição a partir desta amostra inicial, gerando “amostras *bootstrap*” de tamanho  $n$ , obtém-se um conjunto de réplicas da estatística de interesse. A distribuição observada dessas réplicas fornece informações cruciais sobre a variabilidade e incerteza da estimativa original (Efron; Tibshirani, 1993).

A escolha do número de replicações,  $B$ , é um aspecto crucial, pois deve ser suficientemente grande para assegurar a estabilidade e acurácia dos resultados do *bootstrap*. O trabalho de Andrews e Buchinsky (2001), fornece simulações para indicações sobre a magnitude de  $B$  necessária em diferentes contextos. Por exemplo, para alcançar um nível de precisão desejável na estimativa de erros padrão, seus resultados sugerem que valores de  $B$  de 750 ou mais (podendo-se adotar  $B = 1.000$  como uma diretriz mais cautelosa) podem ser

---

<sup>8</sup> Essencialmente, o *bootstrap* permite testar a estabilidade dos resultados, questionando: “se tivéssemos coletado uma amostra ligeiramente diferente desses mesmos municípios, quanto nossos resultados mudariam?”. Este método oferece uma maneira estruturada de avaliar a incerteza em nossas estimativas quando temos acesso a um número limitado de observações, sem precisar fazer pressupostos sobre distribuições teóricas específicas.

requeridos em determinados cenários. Para intervalos de confiança, valores de  $B$  iguais ou superiores a 2.000 mostraram-se necessários em algumas das suas simulações para garantir boa performance (Andrews; Buchinsky, 2001). Em muitas aplicações práticas, visando robustez nos resultados, pesquisadores como Hair *et al.* (2014), optam por um número ainda maior de replicações, como  $B=5.000$ . Considerando os tamanhos amostrais da presente pesquisa ( $N=9$  e  $N=7$ ), e buscando assegurar a precisão das inferências *bootstrap*, será utilizado um total de  $B=5.000$  replicações.

## 5. Transparência Ativa, Passiva e Global nos municípios do Norte Fluminense

Neste capítulo serão analisadas as transparências ativa, passiva e global, nos municípios do Norte Fluminense, a partir da aplicação da metodologia EBT 360 aos dados primários coletados nos portais de transparência dos municípios e através do e-SIC. O capítulo está organizado em três seções, nas quais são apresentados os indicadores e realizadas as análises da transparência ativa, passiva e global nos municípios da região NF, respectivamente.

### 5.1. Análise da Transparência Ativa

Como dito no capítulo anterior, os dados primários para estimativa do índice de transparência ativa dos municípios do NF foram coletados através de consulta aos sites das prefeituras municipais e portais da transparência dos municípios da região NF, entre os meses de novembro e dezembro de 2023, observando-se a publicação de informações atualizadas (data de referência até 03 meses anteriores), à data coleta. Para melhor organização da discussão e análise dos resultados, esta seção está subdividida em duas subseções: análise das dimensões da transparência ativa e análise do grau de transparência ativa.

#### 5.1.1. Análise das Dimensões da Transparência Ativa

Nesta subseção analisaremos detalhadamente a transparência ativa, a partir de suas 11 dimensões. Ao realizarmos este diagnóstico, identificamos e apontamos as principais falhas na transparência ativa nos municípios do NF, ressaltando-se que esta informação pode ser utilizada pelos poderes públicos municipais para aperfeiçoarem seus portais, aumentarem a transparência pública e favorecerem a participação e o controle social.

##### 5.1.1.1. Estrutura Organizacional

Segundo a Teoria da Administração, a estrutura organizacional diz respeito ao modo como uma organização sistematiza a alocação de seus recursos e a divisão de suas atividades, em consonância com os níveis hierárquicos de controle e as atribuições específicas dos agentes envolvidos (Mintzberg, 1979; Hall, 1984; Vasconcellos, 1989). Segundo Hall (2004, p. 47), as estruturas organizacionais desempenham três funções principais, reconhecendo a influência que

os indivíduos exercem nas organizações. A primeira e mais relevante é possibilitar a obtenção de resultados e o alcance das metas organizacionais, ou seja, garantir a eficácia das organizações. A segunda consiste em reduzir ou controlar as diferenças individuais dentro da organização, através do estabelecimento de normas que orientem o comportamento dos membros, na organização. Por fim, a terceira refere-se ao papel das estruturas como espaços onde o poder é exercido, decisões são tomadas e as ações organizacionais ocorrem.

No Brasil, a estrutura organizacional dos poderes executivos municipais segue o seguinte padrão geral: gabinete do prefeito e secretarias, às quais podem estar relacionadas outras estruturas administrativas como subsecretarias, assessorias, diretorias, dentre outras. A definição do conjunto de secretarias - e demais estruturas administrativas - fica a critério dos governantes, podendo variar muito entre um governo e outro e, inclusive, ao longo de um mesmo governo. Além disso, como suas chefias - secretários, subsecretários, assessores, diretores etc. - são cargos políticos, seus ocupantes mudam periodicamente, inclusive durante um mesmo governo.

Pela estrutura organizacional o cidadão tem acesso à constituição completa (unidades administrativas) e à hierarquia da organização; aos papéis e responsabilidades de cada ator político no processo de tomada de decisão, formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas; dentre outros. É dever do poder público municipal divulgar sua estrutura organizacional, assim como o endereço, telefone e horário de funcionamento das unidades administrativas. Por outro lado, é um direito básico da população se manter informada acerca da estrutura organizacional da prefeitura e do funcionamento dos órgãos públicos. Esta macrodimensão da transparência ativa - que totaliza 3,6 pontos - engloba a análise da divulgação da estrutura organizacional (1,5 pontos) e da divulgação de informações completas sobre o funcionamento das unidades administrativas (2,1 pontos), nas páginas oficiais das prefeituras.

Ao consultarmos os sites das prefeituras dos municípios estudados, constatamos a disponibilização das respectivas estruturas organizacionais e de informações completas (nome do responsável pela pasta, endereço, telefone e horário de atendimento ao público) das unidades administrativas. Todos os municípios atingiram a pontuação máxima neste item (Tabela 6).

**Tabela 6 – Transparência Ativa dos Municípios do NF (2023) - Estrutura Organizacional e Unidades Administrativas**

Municípios do NF	O município disponibiliza informações sobre a sua estrutura organizacional? (1.1)	O município disponibiliza informações sobre as suas unidades administrativas? (1.2)				Total na macrodimensão (1) = (1.1) + (1.2)
		Endereço (A)	Telefone (B)	Horário de atendimento ao público (C)	Total (1.2) = A+B+C	
Campos dos Goytacazes	1,5	0,7	0,7	0,7	2,1	3,6
Carapebus	1,5	0,7	0,7	0,7	2,1	3,6
Macaé	1,5	0,7	0,7	0,7	2,1	3,6
Quissamã	1,5	0,7	0,7	0,7	2,1	3,6
São João da Barra	1,5	0,7	0,7	0,7	2,1	3,6
São Francisco	1,5	0,7	0,7	0,7	2,1	3,6
São Fidelis	1,5	0,7	0,7	0,7	2,1	3,6
Conceição de Macabu	1,5	0,7	0,7	0,7	2,1	3,6
Cardoso Moreira	1,5	0,7	0,7	0,7	2,1	3,6

Fonte: Participa Aí! (2023).

### 5.1.1.2. Receita

O primeiro componente do orçamento público é a Receita Pública, definida como o total de recursos recolhidos pelo Tesouro Nacional, incorporados ao patrimônio do Estado, utilizados para custear as despesas e os investimentos públicos (Enap, 2017). Na metodologia EBT 360, para análise da transparência pública no tocante à receita, são observadas, nos portais da transparência, a divulgação de três informações, a saber: o valor previsto, o valor arrecadado e a divulgação da receita por classificação e/ou origem.

A receita prevista é um valor estimado da receita pública, com base em dados relativos aos valores arrecadados nos anos anteriores e na conjuntura política que determina a política fiscal do governo (Enap, 2017). Indica a capacidade de financiamento das políticas públicas e, por esse motivo, é componente fundamental da Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo o parâmetro utilizado para a autorização das despesas a serem realizadas pelo poder público, ao longo de um ano (Garson, 2018), com vistas ao equilíbrio das contas públicas. O valor arrecadado, por sua vez, diz respeito ao valor total dos recursos efetivamente arrecadados pelo

governo. As receitas públicas são classificadas por categoria econômica (receitas correntes e de capital); por origem (tributárias, contribuições, transferências intergovernamentais, operações de crédito, alienação de bens etc.); por espécie (Tributária, de Transferências Correntes e de Operações de Crédito); por Rubrica (Impostos sobre o Comércio Exterior, Impostos sobre o Patrimônio e a Renda, Impostos sobre a Produção e a Circulação, dentre outros). A divulgação das informações sobre a classificação das receitas é importante uma vez que “a discriminação das fontes de recursos que financiam as despesas autorizadas em cada Programa de Trabalho (peça orçamentária, grifo nosso) permite controlar o uso de recursos vinculados e evidencia o grau de rigidez orçamentária” (Garson, 2018, p. 156). Para análise da transparência no tocante à classificação da receita obteve pontuação total o município que havia divulgado a receita por pelo menos uma forma de classificação.

Como se pode observar na Tabela 7, com exceção de Conceição de Macabu, os demais municípios alcançaram pontuação máxima na divulgação de dados relativos à Receita Municipal. Conceição de Macabu perdeu 1 ponto por não ter divulgado em seu Portal da Transparência informações sobre o Valor Previsto da Receita sendo este, como dito, peça-chave para a elaboração/aprovação da LOA. A partir dos resultados dispostos na Tabela 7, observamos que os poderes públicos municipais são muito transparentes - considerando os parâmetros definidos pela CGU - em relação à disponibilização de informações sobre as receitas municipais.

**Tabela 7 – Transparência Ativa dos Municípios do NF (2023) - Receita Pública**

<b>Municípios do NF</b>	<b>O município disponibiliza informações sobre Receitas? (2)</b>			
	<b>Valor Previsto (2.1)</b>	<b>Valor Arrecadado (2.2)</b>	<b>Classificação (2.3)</b>	<b>Total - macrodimensão (2) = (2.1) + (2.2) + (2.3)</b>
Campos dos Goytacazes	1	1,5	1,5	4
Carapebus	1	1,5	1,5	4
Macaé	1	1,5	1,5	4
Quissamã	1	1,5	1,5	4
São João da Barra	1	1,5	1,5	4
São Francisco	1	1,5	1,5	4
São Fidélis	1	1,5	1,5	4
Conceição de Macabu	0	1,5	1,5	3
Cardoso Moreira	1	1,5	1,5	4

Fonte: Participa Aí! (2023).

### 5.1.1.3. Despesa

O segundo componente do orçamento público é a Despesa Pública, a qual engloba todos os gastos públicos (gastos com pessoal - previdência e funcionalismo público-, educação, saúde, transporte, segurança, dentre outros). Enquanto na LOA os valores referentes à despesa pública representam uma “autorização de gasto propriamente dita, com base em estimativa de receita” (Garson, 2018, p. 57), através dos Portais da Transparência os cidadãos devem ter acesso aos gastos reais realizados pelo poder público. Se de fato os poderes públicos divulgarem informações completas sobre suas receitas e despesas, os cidadãos e demais interessados poderão comparar gastos realizados x gastos previstos; identificar os gastos públicos (quanto, como e com quê); e monitorar a execução orçamentária. A execução orçamentária da despesa pública inclui três etapas:

Empenho: Ato pelo qual a administração pública reserva parte do valor previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) para uma aplicação específica, criando a obrigação de pagamento pelo Estado e constituindo garantia para o contratado de que existe margem no orçamento público.

Liquidação: Ato pelo qual a administração pública atesta o recebimento de um bem ou a prestação de um serviço contratado, nas condições estabelecidas na licitação (ou outro tipo de contrato – grifo nosso).

Pagamento: Ato pelo qual o governo paga aos fornecedores e/ou terceirizados o valor dos bens e/ou serviços fornecidos (PEA-TP, Cidadãos em Ação II, p. 9, 11 e 12, respectivamente).

Ao considerar informações sobre estas etapas, pode-se dizer que a metodologia EBT 360 é bastante completa na análise da transparência ativa sobre as despesas públicas, ao cobrar a transparência de informações detalhadas relativas ao empenho e pagamento. Não há questões específicas sobre a etapa da liquidação, mas é importante salientar que o pagamento só é realizado mediante liquidação, ou seja, mediante a constatação de que o serviço ou produto entregue foi exatamente o contratado. Significa que a ausência de informações sobre esta etapa do processo não compromete a transparência pública no tocante à despesa.

Seguindo a metodologia EBT 360, nessa etapa do processo foram observadas as divulgações das seguintes informações, nos Portais da Transparência, das prefeituras, dos municípios selecionados: número do empenho, valor do empenho, data do empenho, favorecido do empenho, descrição/objeto do empenho, valor do pagamento, data do pagamento e a identificação do favorecido do pagamento e do empenho de referência. Conforme a Tabela 8 apenas Quissamã cumpriu integralmente todas as exigências da metodologia EBT 360, para a

transparência sobre as despesas públicas. Campos dos Goytacazes, Macaé, São João da Barra, São Francisco de Itabapoana e São Fidelis, todos com 7 pontos, não divulgaram informações sobre o empenho de referência, documento essencial para o controle da execução orçamentária, por conter a identificação da despesa (bem ou serviço adquirido), a identificação do credor, valor da despesa, a classificação orçamentária (ou seja, a dotação orçamentária utilizada) e o nome (e assinatura) do ordenador de despesa. Em Cardoso Moreira a transparência na divulgação das informações sobre as despesas públicas é bastante falha, faltando informações sobre a data e o nome do favorecido do pagamento (credor), além do empenho de referência. Carapebus não pontuou.

**Tabela 8 – Transparência Ativa dos Municípios do NF (2023) - Despesa Pública: Detalhamento do Empenho e Pagamento**

Componentes	Item	Municípios NF								
		Campos dos Goytacazes	Carapebus	Macaé	Quissamã	São João da Barra	São Francisco de Itabapoana	São Fidélis	Conceição de Macabu	Cardoso Moreira
Empenho	<i>Número</i>	0,8	0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
	<i>Valor</i>	0,8	0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
	<i>Data</i>	0,8	0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
	<i>Favorecido</i>	0,8	0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
	<i>Descrição/Objeto</i>	0,8	0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Pagamento	<b><i>Subtotal - Empenho</i></b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
	<i>Valor</i>	1	0	1	1	1	1	1	1	1
	<i>Data</i>	1	0	1	1	1	1	1	1	0
	<i>Favorecido</i>	1	0	1	1	1	1	1	1	0
	<i>Empenho de referência</i>	0	0	0	1	0	0	0	0	0
	<b><i>Sutotal - Pagamento</i></b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
	<b><i>Total - Despesa</i></b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>5</b>

Fonte: Participa Aí! (2023).

A metodologia observa, ainda, a divulgação da possibilidade de consulta de empenho ou de pagamento por favorecido. Esta informação é importante porque permite ao credor e a toda a população, acompanhar o processo de pagamento, além de permitir à população identificar todos os credores – e prestadores de serviços - do poder público municipal. Com exceção de Carapebus (que não pontuou), todos os outros municípios cumprem integralmente esta exigência da LAI. Além disso, a metodologia considera a possibilidade de geração de

relatórios da consulta de empenhos e pagamentos por favorecido em formato de dados abertos, ou seja, em formatos reutilizáveis (planilhas xls ou csv, dentre outros). Este tipo de relatório permite uma série de análises e cruzamentos de dados, tornando possível identificar a frequência da prestação de serviços, assim como os valores pagos a cada um credor, em cada operação realizada. Carapebus e Conceição de Macabu não pontuaram neste quesito.

Como se pode observar na Tabela 9, o item despesa totaliza 12 pontos. O único município que cumpre integralmente todos os itens da metodologia é Quissamã; já os menos transparentes são Cardoso Moreira (nove pontos) e Conceição de Macabu (10 pontos). Carapebus apresentou pontuação zero na transparência da dimensão Despesa.

**Tabela 9** – Transparência Ativa dos Municípios do NF (2023) - Despesa Pública

Municípios	O município disponibiliza informações sobre Despesas? (3.1)	Possibilita a consulta de empenho ou de pagamento por favorecido (3.2)	Possibilita gerar relatório da consulta de empenhos e pagamentos por favorecido em formato aberto (3.3)	Total (3) = (3.1) + (3.2) + (3.3)
Campos dos Goytacazes	7	3	1	11
Carapebus	0	0	0	0
Macaé	7	3	1	11
Quissamã	8	3	1	12
São João da Barra	7	3	1	11
São Francisco de Itabapoana	7	3	1	11
São Fidelis	7	3	1	11
Conceição de Macabu	7	3	0	10
Cardoso Moreira	5	3	1	9

Fonte: Participa Aí! (2023).

#### 5.1.1.4. Licitações

Esta metodologia é bastante interessante porque analisa, com bastante detalhamento, a transparência dada a outros elementos – direta ou indiretamente - relacionados à despesa pública. Um deles são as licitações, as quais têm por objetivo: assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública; assegurar tratamento isonômico aos participantes do processo; evitar corrupção nos processos de compra; e incentivar a inovação e o

desenvolvimento sustentável<sup>9</sup>. Estas são o principal meio através do qual o poder público contrata obras e serviços e realiza suas operações de compra e venda. Atualmente as licitações são regulamentadas pela Lei nº 14.133/2021 (Nova de Lei de Licitações e Contratos), cujas normas se aplicam a todos os órgãos da administração direta, autarquias e fundações, sejam da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Os itens desta dimensão - número/ano do edital, modalidade, objeto e situação/status, acesso ao conteúdo integral dos editais e consulta sobre o resultado das licitações – totalizam 9 pontos da transparência ativa. Com relação a este quesito, Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã, São Francisco de Itabapoana e São Fidélis atingiram pontuação máxima (Tabela 10); Carapebus, Conceição de Macabu e Cardoso Moreira, por não disponibilizarem o conteúdo integral dos editais, obtiveram 6 pontos. Trata-se de uma falha bastante grave na medida em que o edital é o instrumento através do qual são divulgadas as regras do certame. Através da divulgação do conteúdo integral dos editais, a administração pública garante que o processo licitatório seja transparente, equânime e justo ao mesmo tempo em que minimiza intercorrências – e contestações que possam vir a comprometer e mesmo anular o processo (Di Pietro, 2013).

**Tabela 10** – Transparência na divulgação de informações sobre Licitações das Prefeituras Municipais dos Municípios selecionados (2023)

Componente/item	Município								
	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Macaé	Quissamã	São João da Barra	São Francisco de Itabapoana	São Fidélis	Conceição de Macabu	Cardoso Moreira
<b>O município disponibiliza mecanismo ou ferramenta eletrônica de consulta de informações sobre Licitações?</b>	3	3	3	3	3	3	3	3	3
<i>Informa o Número/Ano do edital.</i>	0,75	0,75	0,75	0,75	0,8	0,75	1	0,75	0,75
<i>Informa a Modalidade.</i>	0,75	0,75	0,75	0,75	0,8	0,75	1	0,75	0,75
<i>Informa o Objeto.</i>	0,75	0,75	0,75	0,75	0,8	0,75	1	0,75	0,75
<i>Informa a Situação/status.</i>	0,75	0,75	0,75	0,75	0,8	0,75	1	0,75	0,75
<b>O município disponibiliza o conteúdo integral dos editais.</b>	3	0	3	3	3	3	0	0	0

<sup>9</sup> Fonte: Portal de transparência: Licitações e contratações.

O município disponibiliza a possibilidade de consulta aos resultados das licitações ocorridas.	3	3	3	3	0	3	3	3	3
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

Fonte: PARTICIPA AI (2023).

#### 5.1.1.5. Contratos

A transparência nos contratos é também um elemento adicional relacionado à transparência da despesa pública que a metodologia EBT 360 considera à parte, e de forma bastante detalhada. Sobre a macrodimensão contratos são observadas, nos portais da transparência das prefeituras municipais, a disponibilização de informações sobre o objeto, valor, favorecido, número/ano, vigência e licitação de origem do contrato. Observe que através deste conjunto de informações é possível relacionar os contratos às licitações, empenhos e pagamentos e, portanto, rastrear com certa precisão o destino de grande parcela dos recursos públicos. Neste quesito apenas São João da Barra não pontuou; todos os demais municípios obtiveram nota máxima – de 4,5 pontos – nesta questão (Tabela 11). Ainda na macrodimensão contratos, observamos que nos portais de Campos dos Goytacazes, São João da Barra, São Fidélis e Conceição de Macabu não estavam divulgados, à época da coleta de informações, e para o período de referência, o conteúdo integral ou extrato dos contratos, outro item observado pela EBT 360. O último componente desta macrodimensão diz respeito à possibilidade de gerar relatório das consultas de licitações/contratos, em formato aberto; não pontuaram neste quesito apenas os portais de São João da Barra e Conceição de Macabu. Em relação aos contratos públicos, nos chama atenção a completa ausência de transparência pública, por parte do município de São João da Barra.

**Tabela 11** – Transparência na divulgação de informações sobre Contratos das Prefeituras Municipais dos Municípios selecionados (2023)

Componente/item	Município								
	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Macaé	Quissamã	São João da Barra	São Francisco de Itabapoana	São Fidélis	Conceição de Macabu	Cardoso Moreira
<b>O município disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre contratos.</b>	<b>4,5</b>	<b>4,5</b>	<b>4,5</b>	<b>4,5</b>	<b>0</b>	<b>4,5</b>	<b>4,5</b>	<b>4,5</b>	<b>4,5</b>
<i>Objeto do contrato</i>	0,8	0,8	0,8	0,8	0	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>Valor</i>	0,8	0,8	0,8	0,8	0	0,8	0,8	0,8	0,8

<i>Favorecido</i>	0,8	0,8	0,8	0,8	0	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>Numero/Ano</i>	0,8	0,8	0,8	0,8	0	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>Vigência</i>	0,8	0,8	0,8	0,8	0	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>Licitação</i>	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>O município disponibiliza o conteúdo integral ou extrato dos contratos.</b>	<b>0,3</b>	<b>0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0</b>	<b>0,3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>O município permite gerar relatório das consultas de licitações/contratos em formato aberto.</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>5,8</b>	<b>5,5</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>0</b>	<b>5,8</b>	<b>4,5</b>	<b>5,5</b>	<b>5,5</b>

Fonte: PARTICIPA AI (2023).

#### 5.1.1.6. Obras Públicas

Obras públicas compreendem todos os projetos de construção, reforma, ampliação ou recuperação de bens e infraestruturas realizados pelo governo ou por entidades públicas e financiadas com recursos públicos ou mesmo através de parcerias público-privadas. Os governos devem ser bastante transparentes na divulgação de informações das seguintes informações sobre obras públicas: objeto, valor total, empresa contratada, data de início e prevista para o término, valor (absoluto ou percentual) já pago e a situação da obra.

Como dito anteriormente, os maiores problemas relativos à transparência pública concentram-se neste grupo. No Norte Fluminense a situação não é diferente. Como se pode observar na Tabela 12, considerando a data de levantamento de dados e a data de referência adotada para a observação dos mesmos, apenas Macaé disponibiliza, em seu portal da transparência informações relativamente completas sobre obras públicas; nos demais portais não foram localizadas nenhuma das informações exigidas pela metodologia EBT 360. Esta constatação é particularmente alarmante, uma vez que a prática de corrupção na vida pública brasileira apresenta-se, segundo Bezerra (2017), fortemente associada ao setor de construção, ou seja, às obras públicas.

**Tabela 12** – Transparência na divulgação de informações sobre Obras Públicas nos Municípios selecionados (2023)

Componente/Item	Municípios								
	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Macaé	Quissamã	São João da Barra	São Francisco de Itabapoana	São Fidélis	Conceição de Macabu	Cardoso Moreira
<b>O município possibilita a consulta para o acompanhamento de obras públicas?</b>	0	0	2,3	0	0	0	0	0	0
<i>Objeto</i>	0	0	0,4	0	0	0	0	0	0
<i>Valor total</i>	0	0	0,4	0	0	0	0	0	0
<i>Empresa contratada</i>	0	0	0,4	0	0	0	0	0	0
<i>Data de início</i>	0	0	0,4	0	0	0	0	0	0
<i>Data prevista para o término ou prazo de execução</i>	0	0	0,4	0	0	0	0	0	0
<i>Valor já pago ou % de execução financeira</i>	0	0	0,3	0	0	0	0	0	0
<i>Situação da obra.</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: PARTICIPA AI! (2023).

#### 5.1.1.7. Servidores Públicos

Segundo a Lei 8.027, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre as “normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, e dá outras providências”, servidor público é “a pessoa legalmente investida em cargo ou em emprego público na administração direta, nas autarquias ou nas fundações públicas”. Nesse sentido, são servidores públicos os profissionais que ocupam cargos públicos, seja por meio de concurso público ou por livre nomeação. A metodologia EBT 360 observa a divulgação no portal da transparência do nome completo do funcionário, cargo que ocupa e/ou função que exerce no setor público e a remuneração percebida para avaliação da transparência sobre o funcionalismo público. A CGU considera que tais informações são imprescindíveis para garantir a transparência e o controle social dos gastos públicos, ressaltando-se que segundo o Artigo 19 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a despesa total da União com pessoal<sup>10</sup> não poderá exceder, em cada período de apuração, 50% da Receita

<sup>10</sup> Despesa total com pessoal: somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos

Corrente Líquida (RCL). Para Estados e Municípios, o limite de gastos total com pessoal é de 60% da RCL. Ultrapassado o limite, o ente federado fica sujeito a uma série de restrições, como: conceder aumento/reajuste aos servidores públicos, alterar a estrutura das carreiras do setor público, criar cargos ou funções; remunerar horas extras dos funcionários públicos. Em situações mais drásticas o poder público pode se ver obrigado a reduzir despesas com cargos em comissão, exonerar servidores não estáveis e exonerar servidores estáveis, por ato normativo.

Apenas mediante a divulgação da informação da RCL e dos gastos totais com pessoal o cidadão - e demais interessados - podem verificar se a regra está sendo cumprida pelos entes federados e dimensionar o descumprimento, se este for o caso. Importante salientar que no Brasil, os gastos com pessoal são um dos mais importantes itens da despesa pública. Em reportagem divulgada em 05/05/2025, o governo federal gasta aproximadamente 60% de sua receita com previdência social e despesas com pessoal na ativa e com encargos sociais. Na metodologia EBT a divulgação completa das informações sobre os servidores públicos totaliza quatro pontos. Dentre os municípios pesquisados, São Francisco foi o único para o qual não identificamos nenhuma informação sobre o funcionalismo público, no portal da transparência. São Fidélis atingiu três pontos, pois não foram encontradas informações referentes a cargo/função dos servidores públicos do município. Os demais municípios pontuaram na sua totalidade, conforme apresenta o Tabela 13.

**Tabela 13** – Transparência na divulgação de informações sobre Servidores Públicos nos Municípios selecionados (2023)

Município	O município disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Servidores Públicos?			
	Nome	Cargo/Função	Remuneração	Total
Campos dos Goytacazes	1	1	2	4
Carapebus	1	1	2	4
Macaé	1	1	2	4
Quissamã	1	1	2	4
São João da Barra	1	1	2	4
São Francisco de Itabapoana	0	0	0	0
São Fidélis	1	0	2	3

da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Conceição de Macabu	1	1	2	4
Cardoso Moreira	1	1	2	4

Fonte: PARTICIPA AI (2023)

#### 5.1.1.8. Despesa com diárias

Para avaliar a transparéncia do poder público no tocante às suas despesas públicas, a metodologia EBT 360 observa, ainda, a disponibilização das seguintes informações relativas às despesas com diárias: nome do beneficiário, valores recebidos, período, destino e motivo da viagem. Ressalta-se que despesas com viagens englobam os gastos com passagens, diárias, hospedagem e outros custos relacionados às viagens exclusivamente a trabalho. Macaé, São Fidélis e Conceição de Macabu obtiveram pontuação máxima (quatro pontos). Campos dos Goytacazes perdeu pontuação por não divulgar o motivo da viagem, apenas. Carapebus, São João da Barra e São Francisco do Itabapoana não pontuaram.

**Tabela 14** – Transparéncia na divulgação de informações sobre Diárias/Viagens nos Municípios selecionados (2023)

Município	O município disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre despesas com Diárias?					
	Nome do Beneficiário	Valores recebidos	Período da viagem	Destino da viagem	Motivo da viagem	Total
Campos dos Goytacazes	0,8	0,8	0	0,8	0,8	3,2
Carapebus	0	0	0	0	0	0
Macaé	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	4
Quissamã	0,8	0,8	0,8	0	0,8	3,2
São João da Barra	0	0	0	0	0	0
São Francisco de Itabapoana	0	0	0	0	0	0
São Fidélis	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	4
Conceição de Macabu	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	4
Cardoso Moreira	0,8	0,8	0	0,8	0,8	3,2

Fonte: PARTICIPA AI (2023).

#### 5.1.1.9. Regulamentação da Lei de Acesso à Informação

Regulamentar uma lei federal significa adaptá-la às realidades locais, considerando as necessidades e peculiaridades de cada Estado, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa medida é imprescindível para uma aplicação mais eficaz das leis federais, em âmbitos estaduais, distrital e municipais, com vistas ao cumprimento integral das obrigações legais. Segundo a Enap (2015, p. 5), a regulamentação local da LAI apresenta as seguintes vantagens:

- Clareza, para cidadãos e para servidores públicos, sobre os procedimentos para a realização de um pedido de acesso à informação;
- Identificação do responsável pelo fornecimento das informações;
- Clareza quanto à possibilidade de interposição de recursos, diante de negativa de informação; Redução do risco de o órgão fornecer informações sigilosas indevidamente;
- Definição de respaldo legal para a classificação de informações sigilosas;
- Melhor relacionamento com outras instituições públicas, em matéria de transparência e acesso à informação;
- Possibilidade de uso do normativo local como fundamento e orientação em ações judiciais relativas ao acesso à informação no município; Módulo Regulamentando a LAI no Município;
- Redução do risco de sanções, por parte dos Tribunais de Contas, ou de ações do Ministério Público contra o ente municipal, por omissão ou irregularidade, quanto aos normativos locais que ampliam a transparência pública.

A metodologia EBT 360 não pergunta se o município regulamentou a LAI, mas apenas se divulga o seu normativo próprio de acesso à informação em local de fácil acesso. Implicitamente, a CGU está admitindo que a regulamentação local da lei seja uma obrigatoriedade e que uma vez existindo, deve ser de conhecimento público. O critério utilizado para a avaliação desta dimensão da transparência ativa é a observação da divulgação de um link do normativo local da LAI. Conforme se pode observar na Tabela 15, apenas Quissamã apresentou acesso para este normativo através do link: [https://portal.quissama.rj.gov.br/regulamentacao\\_sic.php](https://portal.quissama.rj.gov.br/regulamentacao_sic.php). Portanto, apenas Quissamã pontuou nesse quesito. Ressaltamos que o fato de não localizarmos o link nos demais portais da transparência não necessariamente significa que os demais municípios não disponham de regulamentação própria da LAI. Significa apenas que ela não está disponível em local de fácil acesso. Por outro lado, considerando a facilidade de divulgação de um simples link em um

portal da transparência, sua ausência pode sim estar associada à falta de regulamentação local da LAI.

**Tabela 15** – Transparência na divulgação de informações sobre o acesso ao normativo municipal da LAI nos Municípios selecionados (2023)

Município	O município divulga seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso? (Informa o link que permite o acesso ao normativo da LAI?)
Campos dos Goytacazes	0
Carapebus	0
Macaé	0
Quissamã	2,5
São João da Barra	0
São Francisco de Itabapoana	0
São Fidélis	0
Conceição de Macabu	0
Cardoso Moreira	0

Fonte: PARTICIPA AI (2023)

#### 5.1.1.10. Relatórios Estatísticos

Os Relatórios Estatísticos avaliados na metodologia EBT 360 dizem respeito aos relatórios de consulta às informações da transparência pública ativa. São úteis para o monitoramento da implementação da LAI, para identificar as informações de maior interesse dos cidadãos, e, inclusive, para identificar aspectos da transparência pública a serem melhorados. A avaliação deste item - que totaliza 2 pontos - inclui a observação da disponibilização das seguintes informações, nos portais da transparência: Quantidade de pedidos recebidos, quantidade ou percentual de pedidos atendidos e de pedidos indeferidos. No portal da transparência de Carapebus não localizamos nenhuma das informações assinaladas, por isso o município não pontuou neste quesito. Dentre os demais, apenas Conceição de Macabu não integralizou 2,0 pontos, devido a divulgar apenas o total de pedidos de acesso a informações e não divulgar o número - absoluto ou relativo - dos pedidos atendidos e/ou dos pedidos indeferidos. A falta desta informação impossibilita analisar a eficácia do portal da transparência, indicador que seria dado pelo quociente entre o total de pedidos deferidos, no numerador, e o total de pedidos realizados, no denominador.

**Tabela 16** – Transparéncia na divulgação de relatórios estatísticos sobre acesso à informação, nos Municípios selecionados (2023)

<b>Município</b>	<b>O município divulga relatório estatístico sobre acesso à informação?</b>			
	Quantidade de pedidos	Quantidade e/ou percentual de pedidos indeferidos	Quantidade e/ou percentual de pedidos atendidos	Total
Campos dos Goytacazes	1	0,5	0,5	2
Carapebus	0	0	0	0
Macaé	1	0,5	0,5	2
Quissamã	1	0	0,5	1,5
São João da Barra	1	0	0,5	1,5
São Francisco de Itabapoana	1	0,5	0,5	2
São Fidélis	1	0,5	0,5	2
Conceição de Macabu	1	0	0	1
Cardoso Moreira	1	0,5	0,5	2

Fonte: PARTICIPA AI (2023).

#### 5.1.1.11. Dados Abertos

A 11<sup>a</sup> e última macrodimensão dos critérios para avaliação da transparéncia ativa se refere ao município publicar em seu site oficial alguma relação das bases de dados abertos. Na página do Senado Federal – por via do link: <https://www12.senado.leg.br/dados-abertos> - nos deparamos com a seguinte definição:

Dados Abertos são representados em meio digital, processáveis por máquina, referenciados na rede mundial de computadores e disponibilizados sob licença que permita sua livre utilização.

No Norte Fluminense, em 2023, apenas Macaé e Quissamã disponibilizavam uma base de dados abertos para download.

**Tabela 17** – Disponibilidade de informações públicos sob a forma de Dados Abertos, nos municípios selecionados (2023)

<b>Município</b>	<b>O município publica em seu site oficial alguma relação das bases de dados abertos do município.</b>
Campos dos Goytacazes	0
Carapebus	0
Macaé	0,5
Quissamã	0,5
São João da Barra	0
São Francisco de Itabapoana	0
São Fidélis	0
Conceição de Macabu	0
Cardoso Moreira	0

Fonte: PARTICIPA AI (2023).

### 5.1.2. Índice de Transparência Ativa

Após a análise criteriosa dos componentes das 11 macrodimensões da transparência ativa, na Tabela 18 apresentamos os resultados do índice de transparência ativa dos municípios selecionados.

**Tabela 18 – Transparência Ativa nos municípios selecionados (2023)**

Dimensões da Transparência Ativa	Municípios									
	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Macaé	Quissamã	São João da Barra	São Francisco	São Fidélis	Conceição de Macabu	Cardoso Moreira	
Estrutura Organizacional	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Receita	4	4	4	4	4	4	4	3	4	
Despesa	11	0	11	12	11	11	11	10	9	
Licitações	9	6	9	9	6	9	6	6	6	
Contratos	5,8	5,5	5,8	5,8	0	5,8	4,5	5,5	5,5	
Obras Públicas	0	0	2,3	0	0	0	0	0	0	
Servidores Públicos	4	4	4	4	4	0	3	4	4	
Despesa com diárias	3,2	0	4	3,2	0	0	4	4	3,2	
Regulamentação da LAI	0	0	0	2,5	0	0	0	0	0	
Relatórios Estatísticos	2	0	2	1,5	1,5	2	2	1	2	
Dados Abertos	0	0	0,5	0,5	0	0	0	0	0	
Índice de Transparência Ativa	42,6	23,1	46,2	46,1	30,1	35,4	38,1	37,1	37,3	

Fonte: Participa Aí (2023).

Considerando os resultados dispostos na Tabela 18 e os critérios de avaliação da transparência ativa, explicitados no Quadro 16 (Capítulo 2), dentre os municípios selecionados, apenas Macaé e Quissamã apresentaram, em 2023, um grau muito elevado de transparência ativa. Campos e São Fidélis, grau elevado. Cardoso Moreira, Conceição de Macabu e São Francisco do Itabapoana, grau médio. São João da Barra, baixo grau de transparência ativa. E Carapebus com um grau muito baixo de transparência ativa.

## 5.2 Análise da Transparência Passiva

Como dito no capítulo 4, os dados primários para estimativa do índice de transparência passiva dos municípios do NF foram coletados através do e-SIC das Prefeituras ou do Portal Fala BR (na ausência do e-SIC próprio). A coleta se deu entre os dias 10 de novembro de 2023 e 10 de dezembro de 2023, observando-se o prazo legal de 30 dias para a conclusão do processo. Assim como a anterior, esta seção está subdividida em duas subseções: análise das dimensões da transparência passiva e análise do grau de transparência passiva dos municípios do NF.

### 5.2.1. Análise das Dimensões da Transparência Passiva

Com o objetivo de apresentar uma análise detalhada de cada um dos componentes da transparência passiva, esta subseção encontra-se dividida em 8 itens, correspondentes a cada uma das dimensões da transparência passiva (Quadro 11), a qual analisa o acesso às informações através dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), sejam eles físicos ou virtuais.

#### 5.2.1.1. SIC Físico

O SIC físico possibilita que os cidadãos solicitem, de forma presencial, informações ao poder público. Apesar de todo avanço tecnológico, há indivíduos que preferem, por motivos diversos, se deslocarem a uma unidade administrativa para protocolar um pedido de informação, a realizarem o mesmo pela internet. Por esse motivo, a manutenção de um SIC físico é ainda um importante meio de acesso de muitos cidadãos brasileiros, às informações públicas. Nesse aspecto, a metodologia EBT 360 observa a ampla divulgação do endereço, telefone e horário de funcionamento do SIC físico. Como se pode observar na Tabela 19, Cardoso Moreira não pontuou neste quesito. São Fidélis divulgou apenas o telefone do órgão, mas não informou o seu endereço nem horário de funcionamento. Os demais municípios disponibilizaram informações completas e obtiveram nota máxima (três pontos).

**Tabela 19** – Informação sobre a existência de um e-sic físico nos Municípios selecionados (2023)

Município	O município indica o funcionamento de um SIC Físico, isto é, com possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?			
	Endereço	Telefone	Horário de funcionamento	Total
Campos dos Goytacazes	1	1	1	3
Carapebus	1	1	1	3
Macacá	1	1	1	3
Quissamã	1	1	1	3
São João da Barra	1	1	1	3

São Francisco de Itabapoana	0	1	0	1
São Fidélis	1	1	1	3
Conceição de Macabu	0	0	0	0
Cardoso Moreira	1	1	1	3

Fonte: PARTICIPA AI (2023).

### 5.2.1.2. Alternativas para envio de pedidos de acesso à informação

Além do SIC físico, é desejável que os municípios tenham um sistema alternativo através do qual os cidadãos possam solicitar informações aos órgãos públicos municipais. Nesse sentido, a metodologia EBT observa a existência de um sistema, formulário ou e-mail através do qual os cidadãos possam realizar as solicitações remotamente, sem terem que se deslocar aos órgãos públicos. Uma comodidade maior, sem custos monetários e não monetários envolvidos no deslocamento.

Na realidade, é desejável que os municípios disponham de um sistema remoto de informações aos cidadãos, para além de um e-mail institucional, sendo este o foco da metodologia EBT 360 para a avaliação detalhada da transparência passiva. O sistema pode ser próprio - e-SIC - ou não. Um sistema alternativo, que vem sendo utilizado por muitos municípios brasileiros é o Fala BR, uma plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação, através da qual os cidadãos podem manifestar denúncias, elogios, reclamações, sugestões e realizar solicitações. Como se pode observar na Tabela 20, todos os municípios do NF dispõem de um sistema alternativo através do qual os cidadãos podem enviar pedidos de acesso à informação, de forma eletrônica.

**Tabela 20 – Existência de meios alternativos para envios de pedidos aos Municípios selecionados (2023)**

Município	Existe meio alternativo para envio de pedido de acesso à informação de forma eletrônica? (Sistema ou formulário/e-mail)	
Campos dos Goytacazes	6	
Carapebus	6	
Macaé	6	
Quissamã	6	
São João da Barra	6	
São Francisco de Itabapoana	6	

São Fidélis	6
Conceição de Macabu	6
Cardoso Moreira	6

Fonte: PARTICIPA AI (2023)

#### 5.2.1.3. Dificuldades de acesso

Havendo um sistema alternativo para a realização de solicitação de acesso à informação, a EBT 360 avalia a dificuldade de acesso do cidadão ao mesmo. Segundo a CGU, a exigência de senha e/ou uso de *captcha* são fatores que dificultam o acesso, podendo levar o cidadão a desistir de solicitar a informação. Por outro lado, é importante salientar que a exigência de realização de cadastro do cidadão para acessar o sistema não é compreendida pela CGU como uma dificuldade de acesso à informação. Isso porque da mesma forma que o poder público tem o dever de presta informação aos cidadãos, ele tem o direito de identificar os solicitantes. Os pesquisadores identificaram dificuldades - uso de *captcha* e/ou de senha - para acessarem os e-SICs de Macaé, Quissamã e Conceição de Macabu. Nos demais municípios, o acesso se deu facilmente.

**Tabela 21 – Exigência para acesso à informação no e-SIC dos municípios selecionados (2023)**

Município	Não há exigência que impossibilite ou dificulte o pedido de acesso à informação
Campos dos Goytacazes	4
Carapebus	4
Macaé	0
Quissamã	0
São João da Barra	4
São Francisco de Itabapoana	4
São Fidélis	0
Conceição de Macabu	0
Cardoso Moreira	4

Fonte: PARTICIPA AI (2023).

#### 5.2.1.4. Acompanhamento de solicitação

Como dito no Capítulo 4, visando a aplicação integral da metodologia EBT 360, três pesquisadores acessaram os sistemas alternativos e enviaram 3 solicitações de informações distintas, para todos os municípios do NF. O pedido de informação não precisa ser respondido imediatamente. A LAI estabelece um prazo de 20 dias úteis, prorrogáveis por mais 10 dias, mediante justificativa, para a devolutiva ao cidadão. Por isso é importante que o cidadão consiga acompanhar o andamento da solicitação. A metodologia EBT 360 considera que para o devido acompanhamento o poder público tem que informar ao cidadão a data de registro e a situação do pedido (em andamento; encaminhado para o órgão competente; etc.). O sistema de todos os municípios do NF disponibiliza ambas as informações para o cidadão solicitante (Tabela 22). Significa que após o envio os pesquisadores visitaram periodicamente o sistema, para o devido acompanhamento da solicitação.

**Tabela 22 – Informação sobre dados abertos dos Municípios selecionados (2023)**

<b>Municípios</b>	<b>O SIC permite o acompanhamento posterior da solicitação</b>		
	<b>Data de registro do pedido.</b>	<b>Situação do pedido.</b>	<b>Total</b>
Campos dos Goytacazes	2	2	4
Carapebus	2	2	4
Macaé	2	2	4
Quissamã	2	2	4
São João da Barra	2	2	4
São Francisco de Itabapoana	2	2	4
São Fidélis	2	2	4
Conceição de Macabu	2	2	4
Cardoso Moreira	2	2	4

Fonte: PARTICIPA AI (2023).

#### 5.2.1.5. Respostas aos pedidos

Vencido o prazo legal - de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 mediante justificativa - para a resposta aos pedidos, os pesquisadores observaram se suas solicitações foram de fato respondidas pelo poder público municipal. Essa etapa consiste apenas em verificar se houve ou não alguma devolutiva, sem observar a qualidade dela. Como se pode observar na Tabela 23, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra deram retorno a todas as perguntas, e com

isso obtiveram a pontuação total. Campos dos Goytacazes não respondeu à uma das três perguntas, e com isso obteve apenas 1 ponto neste quesito. São Francisco do Itabapoana, São Fidélis, Conceição de Macabu e Cardoso Moreira não responderam a nenhuma pergunta dos pesquisadores, e não pontuaram.

**Tabela 23** – Informação sobre resposta aos pedidos feitos aos Municípios selecionados (2023)

Município	Resposta ao pedido I	Resposta ao pedido II	Resposta ao pedido III	Total
Campos dos Goytacazes	0	0,5	0,5	1
Carapebus	0,5	0,5	0,5	1,5
Macaé	0,5	0,5	0,5	1,5
Quissamã	0,5	0,5	0,5	1,5
São João da Barra	0,5	0,5	0,5	1,5
São Francisco de Itabapoana	0	0	0	0
São Fidélis	0	0	0	0
Conceição de Macabu	0	0	0	0
Cardoso Moreira	0	0	0	0

Fonte: PARTICIPA AI (2023)

#### 5.2.1.6. Prazo de resposta

A próxima etapa de análise da transparência passiva consiste em observar se as respostas foram dadas dentro do prazo legal, independentemente do teor da resposta. Observe que um município que responder a todas as perguntas pontua totalmente o item anterior (resposta aos pedidos), mas não pontua neste quesito, se não cumprirem o prazo legal. Observe, também, que um município que não responder ao pedido também não pontua neste quesito. Este é o caso de São Francisco do Itabapoana, São Fidélis, Conceição de Macabu e Cardoso Moreira que por não terem respondido a nenhuma das três perguntas obtiveram nota zero neste quesito. Campos dos Goytacazes obteve seis pontos, porque respondeu a duas perguntas dentro do prazo. E por terem respondido às três perguntas dentro do prazo, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra obtiveram nota total (nove pontos).

**Tabela 24** – Cumprimento dos prazos das respostas às solicitações, segundo o município selecionado (2023)

Município	Resposta no prazo para o pedido I	Resposta no prazo para o pedido II	Resposta no prazo para o pedido III	Total
Campos dos Goytacazes	0	3	3	6
Carapebus	3	3	3	9
Macaé	3	3	3	9
Quissamã	3	3	3	9
São João da Barra	3	3	3	9
São Francisco de Itabapoana	0	0	0	0
São Fidélis	0	0	0	0
Conceição de Macabu	0	0	0	0
Cardoso Moreira	0	0	0	0

Fonte: PARTICIPA AI (2023)

#### 5.2.1.7. Responde ao que foi perguntado

Este quesito avalia a qualidade da informação pública prestada ao cidadão. Pode ocorrer de um município responder o cidadão dentro do prazo e a resposta não contemplar o conteúdo do que foi perguntado. Nestas circunstâncias, por mais que existem mecanismos, o cidadão permanece sem acesso à informação. A análise da adequação do conteúdo da resposta ao que foi perguntado é o principal item da avaliação da transparência passiva, sendo, portanto, o que concentra maior pontuação (sete pontos por resposta adequada, totalizando 21 pontos). Da mesma forma que o item anterior, um município que não responder ao pedido do cidadão também não pontua neste quesito. Por outro lado, pode haver casos em que todas as perguntas foram respondidas, mas cujo conteúdo não responde ao que foi perguntado. Como se pode observar na Tabela 25, nenhum município obteve o total de pontos neste quesito, ressaltando-se que nenhuma das respostas aos cidadãos dadas por Campos dos Goytacazes, São Francisco, São Fidélis, Conceição de Macabu e Cardoso Moreira atenderam responderam devidamente ao que fora perguntado.

**Tabela 25** – Qualidade das respostas dadas às solicitações, segundo o município selecionado (2023)

Município	Resposta ao pedido I em conformidade para o pedido	Resposta ao pedido II em conformidade para o pedido	Resposta ao pedido III em conformidade para o pedido	Total
Campos dos Goytacazes	0	0	0	0
Carapebus	0	7	7	14
Macaé	7	0	0	7
Quissamã	0	0	7	7
São João da Barra	0	7	7	14
São Francisco de Itabapoana	0	0	0	0
São Fidélis	0	0	0	0
Conceição de Macabu	0	0	0	0
Cardoso Moreira	0	0	0	0

Fonte: PARTICIPA AI (2023).

#### 5.2.1.8. Possibilidade de recurso

O cidadão pode não se sentir plenamente satisfeito com a resposta a ele dada pelo poder público. Por esse motivo, ao responder ao cidadão é desejado que o poder público informe ao mesmo - através de uma comunicação registrada na própria resposta - da possibilidade de recurso. Ressaltamos que nesta etapa apenas a informação da possibilidade de recurso está sendo avaliada, independentemente da qualidade da resposta dada à solicitação do cidadão. São Francisco, São Fidélis, Conceição de Macabu e Cardoso Moreira não pontuaram neste quesito porque não responderam a nenhuma das questões enviadas pelos pesquisadores. Campos perdeu pontuação porque não respondeu a uma das questões enviadas por um dos pesquisadores; mas nas questões respondidas - independentemente do teor da resposta - havia uma mensagem informando sobre a possibilidade de recurso. Carapebus, Quissamã e São João da Barra, que deram retorno a todas as perguntas, não pontuaram neste quesito. Macaé, que também deu retorno a todas as perguntas, obteve apenas 0,50 pontos neste quesito (Tabela 26).

**Tabela 26 – Informação sobre possibilidade de recursos às respostas dos Municípios selecionados (2023)**

Município	Comunicação existente na resposta ao pedido I	Comunicação existente na resposta ao pedido II	Comunicação existente na resposta ao pedido III	Total
Campos dos Goytacazes	0	0,5	0	0,5
Carapebus	0	0	0	0
Macaé	0	0	0,5	0,5
Quissamã	0	0	0	0
São João da Barra	0	0	0	0
São Francisco de Itabapoana	0	0	0	0
São Fidélis	0	0	0	0
Conceição de Macabu	0	0	0	0
Cardoso Moreira	0	0	0	0

Fonte: PARTICIPA AI (2023).

### 5.2.2. Análise do Grau de Transparência Passiva

Na Tabela 27 encontram-se os índices de transparência passiva, dos municípios do NF. De modo geral, os índices de transparência passiva são menores, comparativamente aos índices de transparência ativa. Os municípios com os melhores sistemas de transparência passiva são Carapebus e São João da Barra, que obtiveram grau elevado de transparência passiva, considerando os critérios estabelecidos pela CGU, na metodologia EBT 360. Quissamã e Macaé, por sua vez, alcançaram nível médio de transparência passiva, enquanto nos demais municípios os déficits na transparência passiva são muito altos.

**Tabela 27 – Índice de Transparéncia Passiva nos municípios selecionados (2023)**

Respostas aos pedidos	1	1,5	1,5	1,5	1,5	0	0	0	0
Prazo de resposta	6	9	9	9	9	0	0	0	0
Responde ao que foi perguntado	0	14	7	7	14	0	0	0	0
Possibilidade de recurso	0,5	0	0,5	0	0	0	0	0	0
Grau de Transparência Passiva	24,5	41,5	31,0	30,5	41,5	15,0	13,0	10,0	17,0

Fonte: PARTICIPA AI (2023).

### 5.3. Análise da Transparência Global

Como dito no capítulo 4, o grau de transparência global de um município é dado pelo somatório dos graus de transparência ativa e passiva. Como estes indicadores podem alcançar, no máximo 50 pontos cada um, o grau de transparência global pode alcançar, no máximo, 100 pontos e para analisarmos os resultados, tomaremos como referência os parâmetros explicitados no Quadro 16 para análise deste indicador. Através da Tabela 28 pode-se observar que em 2023 nenhum município do NF apresentava grau muito elevado de transparência global. Os municípios com maior grau de transparência global eram Macaé e Quissamã, respectivamente, com graus de transparência classificados como médios.

**Tabela 28 – Índice de transparência Global dos municípios do Norte Fluminense**

Município	Grau de Transparência		
	Ativa	Passiva	Global
Campos dos Goytacazes	42,6	24,5	67,1
Carapebus	23,1	41,5	64,6
Macaé	46,2	31	77,2
Quissamã	46,1	30,5	76,6
São João da Barra	30,1	41,5	71,6
São Francisco de Itabapoana	35,4	15	50,4
São Fidélis	38,1	13	51,1
Conceição de Macabu	37,1	10	47,1
Cardoso Moreira	37,3	17	54,3

Fonte: PARTICIPA AI (2025).

## 6. Inferências sobre os determinantes da Transparência nos municípios do Norte Fluminense

Como já dito no capítulo metodológico, a análise estatística dos determinantes da transparência nos municípios do Norte Fluminense apresenta-se frágil dado o número reduzido de municípios que compõem os modelos de regressão, ainda que tenhamos utilizado modelos de regressão linear simples e que tenhamos recorrido ao modelo *bootstrap*. O que apresentaremos neste capítulo são inferências sobre os fatores determinantes da transparência nestes municípios. Ressaltamos que os resultados serão analisados à luz da literatura, o que torna as inferências mais robustas.

O capítulo está organizado em 5 seções. Na primeira serão apresentadas as estatísticas descritivas do modelo, etapa preparatória para a análise dos resultados; na segunda, serão analisados os resultados das regressões lineares simples (com IFGF), propriamente ditas, sendo estes uma primeira inferência sobre a relação entre cada uma das variáveis selecionadas e o grau de transparência global nos municípios do Norte Fluminense. A terceira seção é similar à segunda, porém considerando os resultados das regressões lineares simples sem o IFGF. Na quarta seção, será desenvolvida a análise de resultados pelo método de *bootstrap*, o qual acreditamos nos fornece elementos mais robustos para suportar as inferências.

### 6.1. Estatísticas Descritivas

A estatística descritiva é um dos pilares da investigação quantitativa, representando a etapa inicial de exploração dos dados que antecede as modelagens inferenciais, sejam elas baseadas em modelos matemáticos ou econométricos. Seu objetivo primordial é summarizar e explicitar as características mais marcantes de um conjunto de dados, permitindo a identificação de padrões, tendências centrais, níveis de variabilidade e a forma da distribuição das variáveis analisadas (Gujarati, 2003; Wooldridge, 2016). Essa compreensão dos dados é alcançada através da aplicação de medidas de tendência central, como média e mediana, medidas de dispersão, incluindo variância e desvio padrão, e pela análise de distribuições de frequência.

A Tabela 29 e a Tabela 30, apresentadas a seguir, summarizam as estatísticas descritivas para as variáveis do estudo, considerando os recortes amostrais de N=9 (análises gerais) e N=7 (análises envolvendo o IFGF e seus componentes)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> O N=7 deriva dos dados faltantes referentes a variável IFGF e seus subíndices para os municípios de Quissamã e Carapebus.

Nas tabelas os indicadores trabalhados, para cada variável, serão:

- A. N (número de observações válidas),
- B. média,
- C. std (desvio padrão),
- D. min (valor mínimo),
- E. 25% (primeiro quartil),
- F. 50% (mediana),
- G. 75% (terceiro quartil) e,
- H. max (valor máximo).

**Tabela 29** – Estatísticas Descritivas das Variáveis para a Amostra de N=9 Municípios

Variável	média	std	min.	25%	50% (Mediana)	75%	max.
TransparenciaGlobal	63,033	10,891	49,1	52,4	64,9	71,6	77,2
Populacao	102.312,78	160.666,39	12.958,00	21.104,00	36.573,00	45.059,00	483.551,00
IDHM	0,695	0,038	0,639	0,671	0,704	0,713	0,764
TaxaCrescPop	0,568	0,464	-0,04	0,3	0,35	0,85	1,47
(\\$) PIB	8.266.306,94	12.344.101,80	395.482,41	726.769,22	1.184.530,97	9.886.875,11	37.179.839,06
(\\$) PIB_per_capita	87.245,48	95.642,69	18.426,37	28.060,15	43.108,68	72.243,98	269.169,80
RCL	959.275.132,57	1.326.622.299,61	100.461.332,00	194.861.358,80	280.672.465,90	808.602.563,70	3.678.140.213,00
Rendas Petrolíferas	317.691.827,82	440.698.194,00	19.472.498,32	26.553.412,25	105.873.963,50	307.884.888,30	1.302.502.156,00
(%) Rendas Receita	31,333	13,537	13,6	19,4	27,9	38,1	53,6

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados do PARTICIPA AÍ (2023).

**Tabela 30** – Estatísticas Descritivas das Variáveis para a Amostra de N=7 Municípios (com IFGF e seus componentes)

Variável	média	std	min.	25%	50% (Mediana)	75%	max.
Transparencia Global	60,829	11,01	49,1	52	57,1	69,2	77,2
Populacao	126.367,86	177.127,92	12.958,00	28.838,50	38.939,00	145.725,00	483.551,00
IDHM	0,692	0,043	0,639	0,659	0,691	0,714	0,764
TaxaCrescPop	0,566	0,512	-0,04	0,265	0,35	0,825	1,47
(\\$) PIB	9.667.583,04	13.803.831,29	395.482,41	639.667,73	1.184.530,97	13.816.949,10	37.179.839,06
(\\$) PIB_per_capita	72.464,28	89.363,90	18.426,37	24.936,06	30.853,68	69.463,99	269.169,80
RCL	1.153.378,155,50	1.462.202,387,91	123.432,877,70	196.172,762,65	280.672,465,90	1.799.528,993,00	3.678.140,213,00
Rendas Petroliferas	374.423.102,81	488.616.182,41	23.012,952,47	52.257,682,97	105.873,963,50	542.528.729,10	1.302.502,156,00
(%) Rendas Receita	30,71	13,27	13,60	23,20	27,90	36,75	53,60
IFGF	0,62	0,14	0,45	0,52	0,65	0,68	0,87
IFGF_Autonomia	0,43	0,25	0,15	0,26	0,37	0,61	0,87
IFGF_Gasto com pessoal	0,80	0,24	0,35	0,71	0,91	0,97	1,00
IFGF_Liquidex	0,86	0,22	0,44	0,87	0,99	1,00	1,00
IFGF_Investimento	0,41	0,18	0,15	0,27	0,39	0,55	0,64

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados do PARTICIPA AÍ (2023).

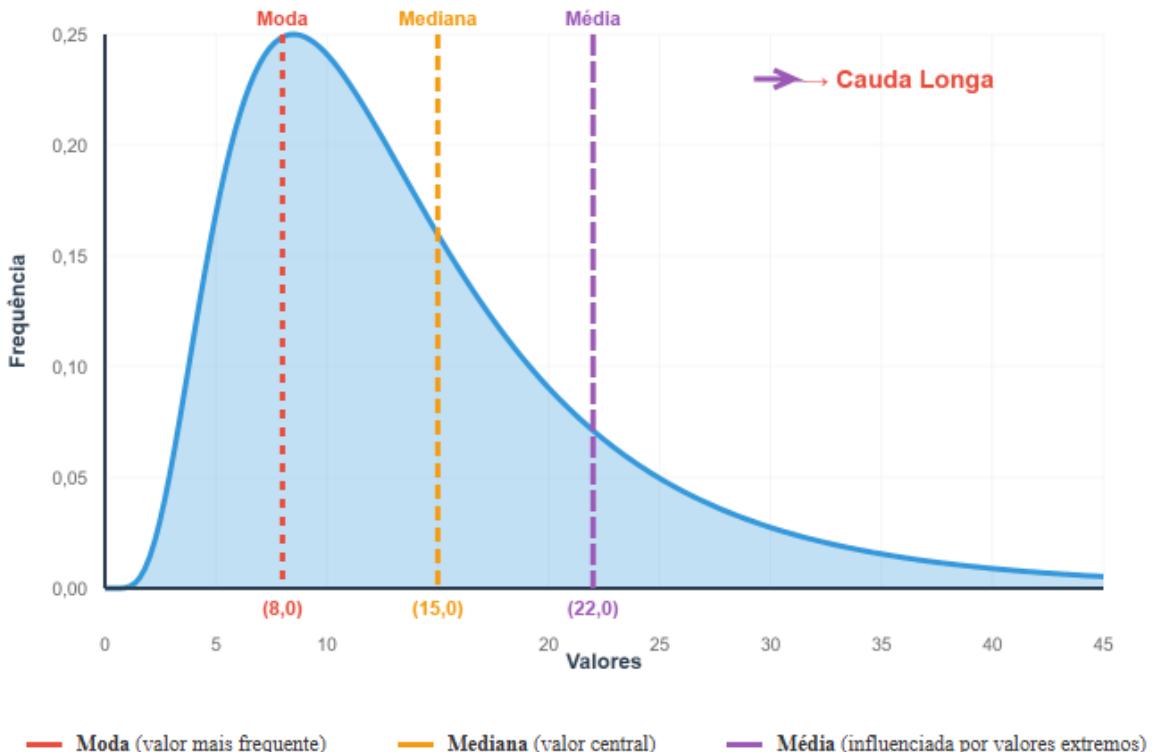
A análise descritiva da 'Transparência Global' nos municípios do Norte Fluminense, conforme detalhado na Tabela 29 e na Tabela 30, revela uma variação nos índices de 49,10 (mínimo) a 77,20 (máximo). As médias observadas, 63,03 (para N=9) e 60,83 (para N=7), sugerem um desempenho regional intermediário – nem excelente, nem excessivamente baixo. Este panorama se alinha com achados mais amplos na literatura, como os de Cruz et al. (2012) e Visentini e Santos (2020), que demonstram considerável variação nos níveis de transparência entre os municípios brasileiros, muitos dos quais ainda enfrentam desafios significativos para alcançar alta conformidade e qualidade informacional. A dispersão nos índices de Transparência Global na região estudada, com um desvio padrão de aproximadamente 11 pontos, indica que, mesmo dentro do Norte Fluminense, as práticas de transparência variam substancialmente entre

os municípios, o que reforça a pertinência de investigar fatores explicativos para tais diferenças. Adicionalmente, as estatísticas descritivas das variáveis independentes analisadas neste estudo também apontam para uma acentuada heterogeneidade, uma característica recorrente em pesquisas sobre o contexto municipal brasileiro (Souza, 2002).

Variáveis como População, PIB, RCL e Rendas Petrolíferas exibem desvios padrão que superam suas médias, além de uma grande distância entre a média e a mediana. Isso é um forte indicativo de distribuições assimétricas à direita, onde poucos municípios com valores muito elevados influenciam desproporcionalmente a média, no caso do presente estudo essa conta recai sobre e especialmente no que tange às rendas petrolíferas para Macaé, Campos dos Goytacazes e São João da Barra, esses são os principais responsáveis por "puxar" a média para direita, distanciando-a da mediana e confirmando a assimetria positiva das distribuições dessas variáveis no conjunto de dados analisado. A Figura 2 ilustra esse comportamento.

**Figura 2 – Distribuição, ilustrativa, com assimetria à Direita**

*Demonstração do comportamento das variáveis no Norte Fluminense (Moda < Mediana < Média)*



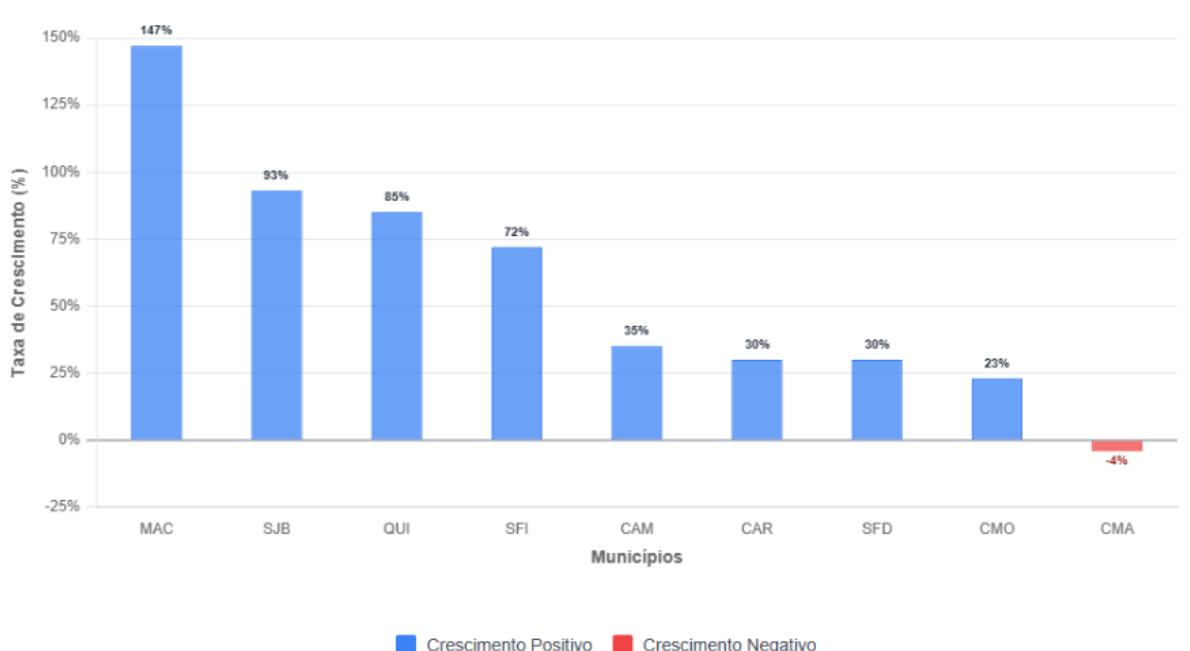
Fonte: Elaboração do autor (2025).

A economia do Norte Fluminense é historicamente marcada pela influência da indústria do petróleo, o que explica a magnitude e a variabilidade das cifras de royalties recebidas

(Câmara Neto, 2005). Essa concentração de recursos, notadamente em alguns municípios, pode ter implicações diversas para a governança local, incluindo a necessidade de investimentos que promovam a transparência e a gestão eficaz dos recursos públicos (Câmara Neto, 2005). Adicionalmente, Bresser-Pereira (2008) alerta para potenciais desafios como a "doença holandesa" ou a "captura de rendas" em contextos de elevado influxo de recursos naturais."

O IDH-M médio (aproximadamente em 0,69-0,70) coloca a região, em média, na faixa de "alto desenvolvimento humano", embora com pouca variação entre os municípios da amostra. A Taxa de Crescimento Populacional também mostra heterogeneidade, indicando diferentes trajetórias demográficas que podem estar ligadas a oportunidades econômicas ou à qualidade de vida percebida. O Gráfico 4 mostra o comportamento da taxa de crescimento populacional entre os anos de 2010 e 2022.

**Gráfico 4 – Heterogeneidade na Taxa de Crescimento Populacional (2010-2022)**



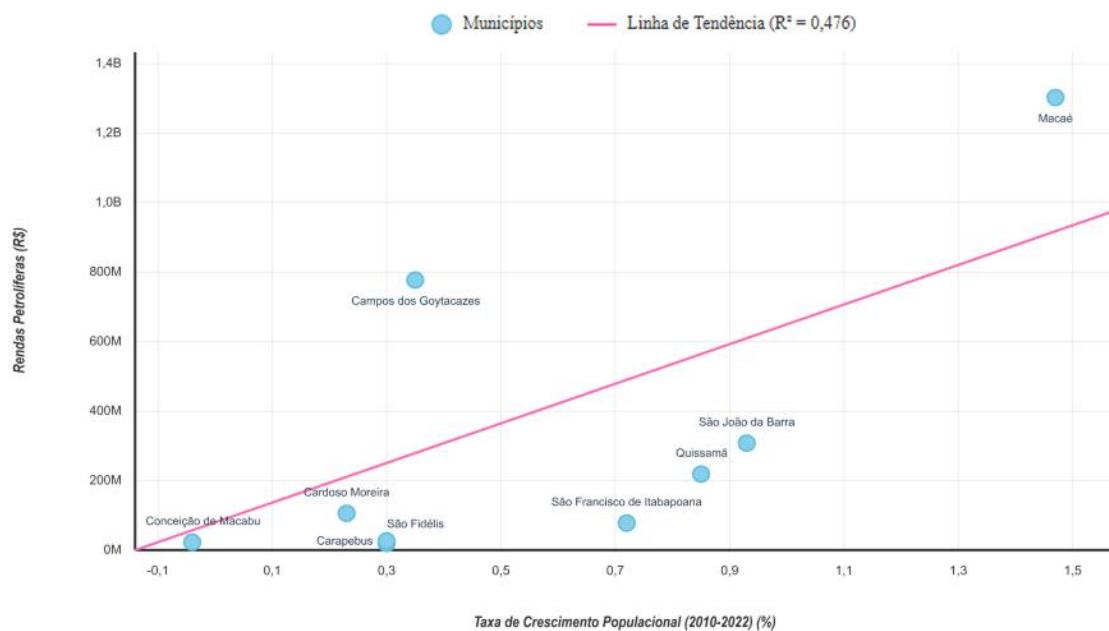
\* A heterogeneidade nas taxas de crescimento reflete diferentes dinâmicas econômicas e sociais entre os municípios da região.

Fonte: Elaboração do autor (2025).

O gráfico de dispersão (Gráfico 5) sugere que o dinamismo populacional e a magnitude das rendas petrolíferas nos municípios do Norte Fluminense não são fenômenos desconectados. A hipótese preliminar que emerge é que a atividade econômica impulsionada pelos *royalties* do

petróleo, mais proeminente em certos municípios, atua como um polo de atração populacional, refletindo-se em maiores taxas de crescimento. Macaé é o exemplo mais emblemático da dinâmica econômica impulsionada pelo petróleo na Região Norte Fluminense, tendo se consolidado como um conhecido centro da indústria petrolífera (Câmara Neto, 2005). Contudo, a relação não é perfeitamente homogênea. Observam-se casos paradoxais como Campos dos Goytacazes (crescimento populacional de apenas 0,35% apesar de rendas petrolíferas de R\$ 777,2 milhões) e São Francisco de Itabapoana (crescimento de 0,72% com rendas de apenas R\$ 78,0 milhões), sugerindo a influência de outros fatores locais na dinâmica demográfica.

**Gráfico 5 – Correlação entre a Taxa de Crescimento Populacional e as Rendas Petrolíferas**



Estatísticas da Correlação:

Correlação de Pearson ( $r$ ): 0,6901

R-quadrado ( $R^2$ ): 0,4763

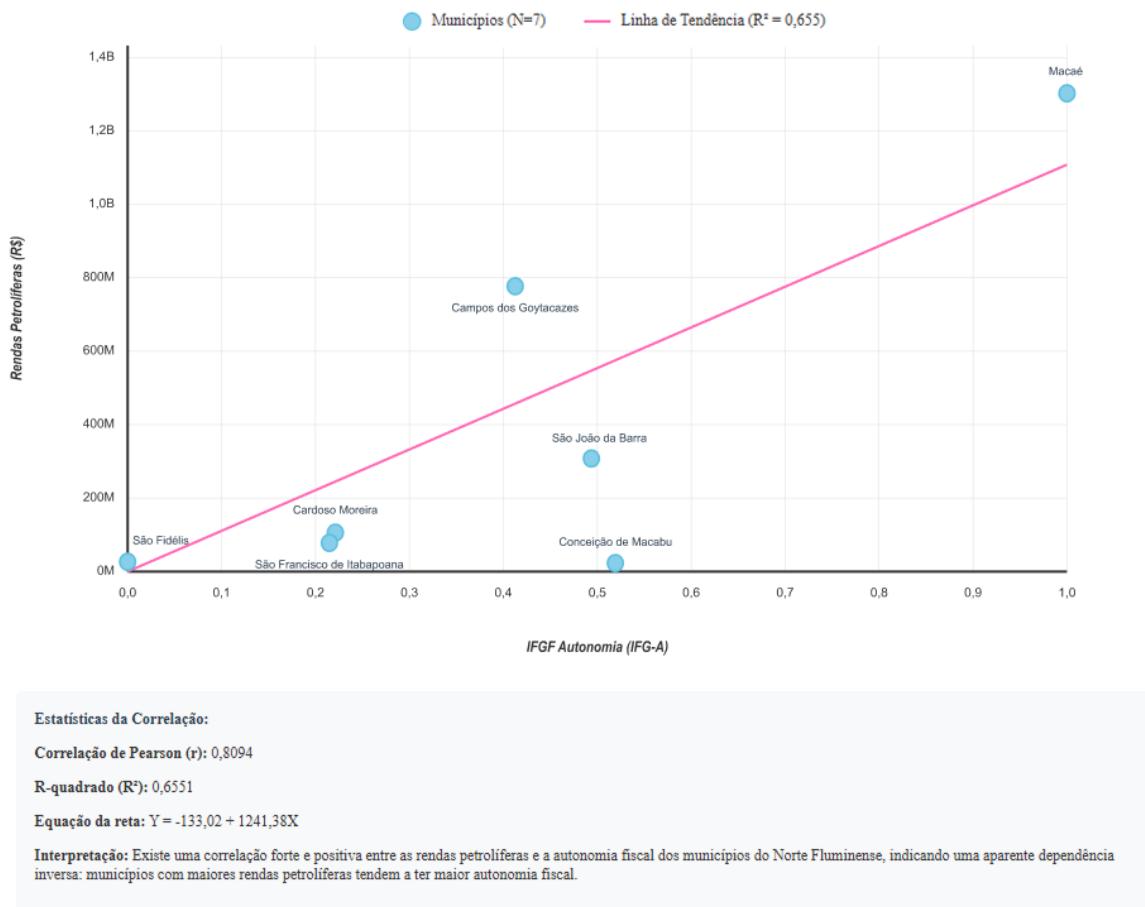
Equação da reta:  $Y = -54,47 + 655,47X$

Interpretação: Existe uma correlação moderada a forte e positiva entre a taxa de crescimento populacional e as rendas petrolíferas dos municípios do Norte Fluminense.

Fonte: Elaboração do autor (2025).

Analizando o Gráfico 6, esse ilustra que: São João da Barra, embora com rendimento de petróleo inferior à metade do observado em Campos dos Goytacazes, apresenta um indicador de autonomia aproximadamente 20% superior. Outro ponto de destaque no Gráfico 6 é o município de Macaé, o único no Norte Fluminense a registrar um índice de autonomia superior a 0,7, enquadrando-se, assim, na categoria de "Boa Gestão".

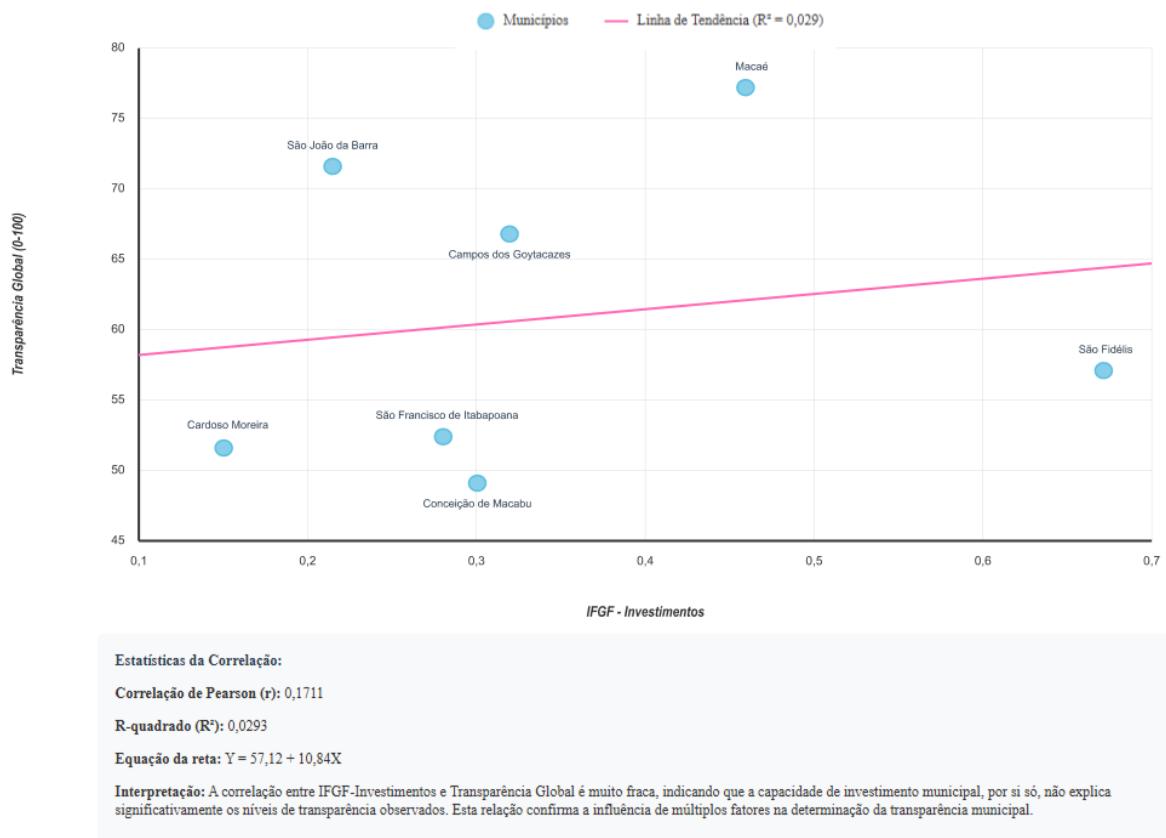
**Gráfico 6 – Correlação entre Rendas Petrolíferas e a Autonomia Fiscal**



Fonte: Elaboração do autor (2025).

O Gráfico 7 mostra alguns resultados interessantes quando analisamos a transparência global e sua relação com IFGF-Investimentos. São Fidélis, por exemplo, apresenta a maior capacidade de investimento da região (IFGF-I = 0,6715), mas ocupa apenas a quarta posição em transparência global (57,1), enquanto São João da Barra, com recursos limitados para investimentos (IFGF-I = 0,2148), alcança o segundo melhor desempenho em transparência (71,6). Apenas Macaé demonstra uma conversão mais efetiva de recursos em transparência, combinando investimentos moderados (IFGF-I = 0,4594) com o melhor índice regional (77,2). Esses achados corroboram a hipótese de que a transparência municipal é determinada por fatores que transcendem a mera disponibilidade orçamentária, incluindo elementos como cultura organizacional, vontade política e eficiência dos processos administrativos, conforme sugerido pela literatura sobre governança local (Cruz *et al.*, 2012; Visentini; Santos, 2020).

**Gráfico 7 – Relação entre o IFGF Investimentos e Transparência Global.**

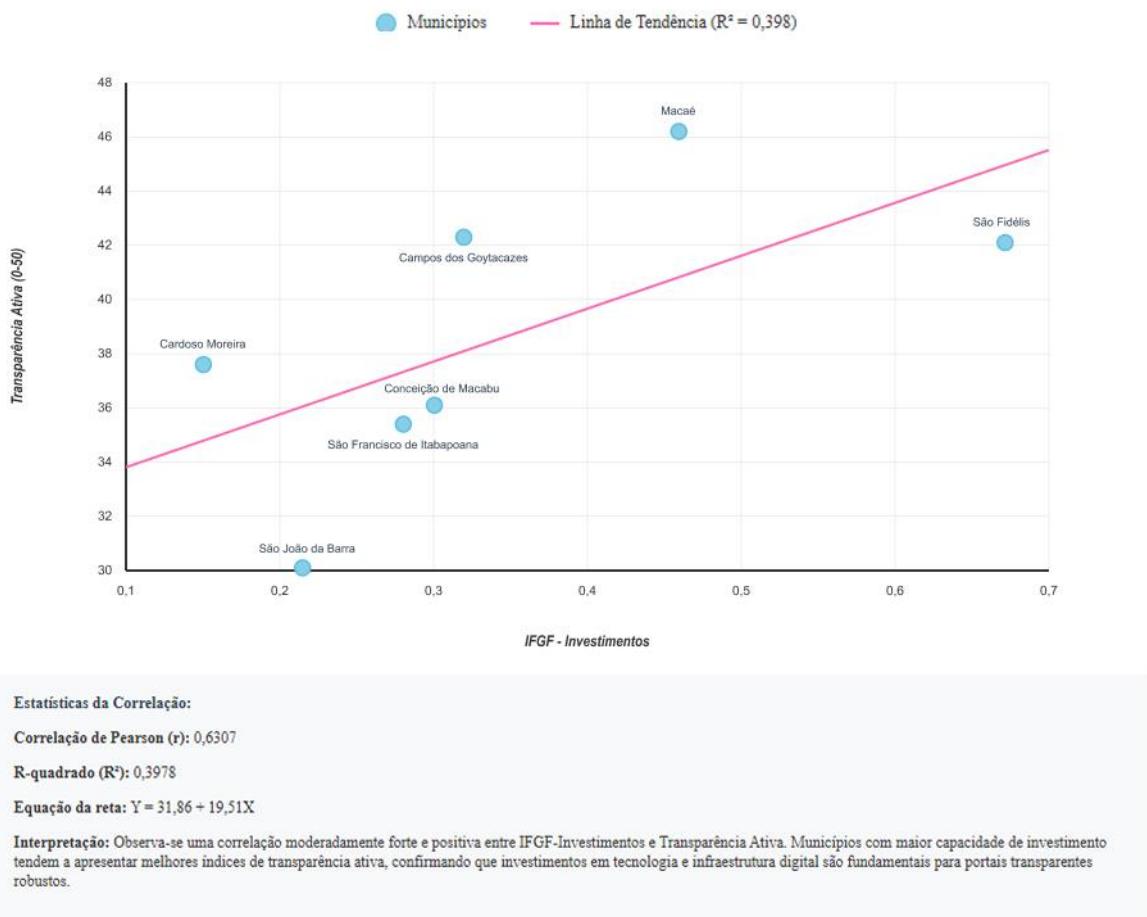


Fonte: Elaboração do autor (2025).

No Gráfico 8, a relação de IFGF e transparência ativa é mais marcadamente positiva, ainda que com variações entre os pontos. Municípios com maior IFGF - Investimentos tendem a apresentar, de forma geral, melhor transparência ativa, como Macaé e São Fidélis. A transparência ativa, especialmente a manutenção de portais robustos com dados atualizados sobre receitas, despesas, licitações, contratos etc., exige investimentos em tecnologia, sistemas e, possivelmente, pessoal técnico. Municípios com maior capacidade de investimento (alto IFGF) teriam, teoricamente, mais condições de alocar recursos para essa infraestrutura.

A transparência ativa, por ser uma divulgação proativa, pode ser utilizada por gestores como uma vitrine de "boa governança". Municípios com mais recursos para investir em projetos visíveis (obras etc.) podem também ver valor em investir na publicização dessas ações como forma de prestação de contas e reforço da imagem política.

**Gráfico 8 – Relação entre o IFGF Investimentos e Transparência Ativa**



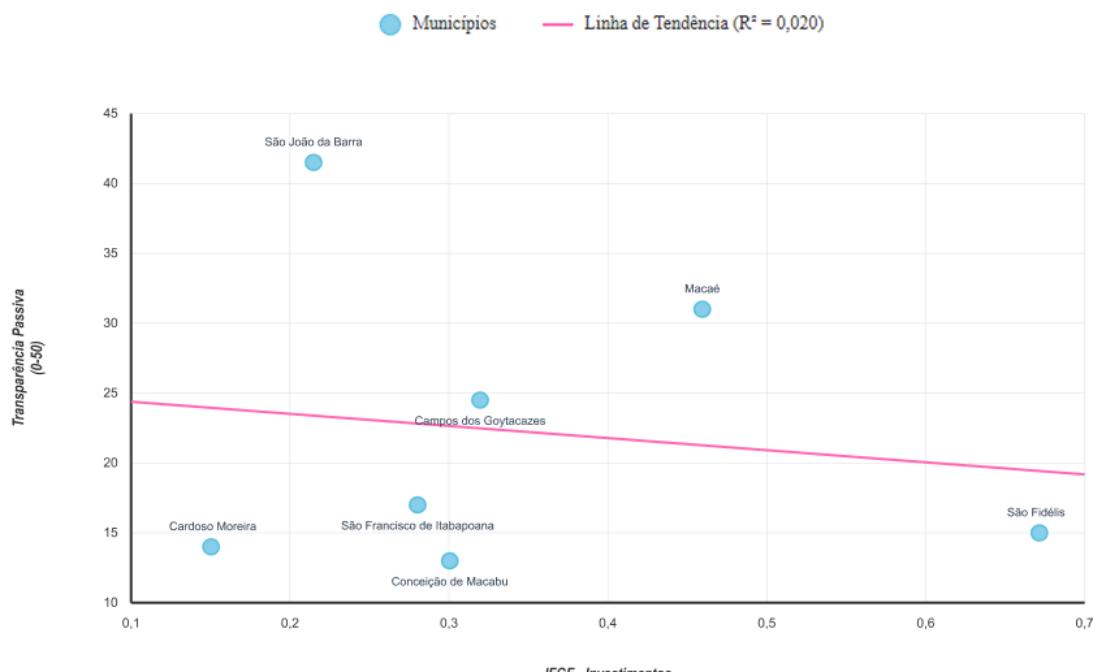
Fonte: Elaboração do autor (2025).

O Gráfico 9 analisa a relação entre IFGF-Investimentos e transparência passiva, modalidade de abertura governamental que se caracteriza pela responsividade às solicitações específicas dos cidadãos, tipicamente realizadas através do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Enquanto a transparência ativa envolve a divulgação proativa e padronizada de informações em portais institucionais, a transparência passiva exige uma estrutura reativa e personalizada para atender demandas individualizadas, que podem abranger desde esclarecimentos sobre processos administrativos até questionamentos sobre decisões políticas específicas.

Diferentemente da transparência ativa, responder a questionamentos específicos é politicamente mais sensível, podendo abordar temas controversos ou expor fragilidades na gestão. Essa característica torna a transparência passiva menos dependente de recursos financeiros e mais condicionada à “vontade política” e à cultura organizacional de abertura. A correlação negativa muito fraca observada no gráfico ( $r = -0,141$ ;  $R^2 = 0,020$ ) corrobora essa

hipótese, demonstrando que maior capacidade de investimento não se traduz automaticamente em maior responsividade às demandas cidadãs.

**Gráfico 9** – Relação entre o IFGF Investimentos e Transparência Passiva.



**Estatísticas da Correlação:**

Correlação de Pearson ( $r$ ): 0,6307

R-quadrado ( $R^2$ ): 0,3978

Equação da reta:  $Y = 31,86 + 19,51X$

**Interpretação:** Observa-se uma correlação moderadamente forte e positiva entre IFGF-Investimentos e Transparência Ativa. Municípios com maior capacidade de investimento tendem a apresentar melhores índices de transparência ativa, confirmando que investimentos em tecnologia e infraestrutura digital são fundamentais para portais transparentes robustos.

Fonte: Elaboração do autor (2025).

## 6.2. Análise dos Resultados das Regressões Lineares Simples

Esta seção apresenta a análise e interpretação dos resultados obtidos a partir dos modelos de regressão linear simples. Devido ao tamanho extremamente reduzido da amostra ( $N=9$  e  $N=7$ ), os resultados devem ser interpretados com máxima cautela. A significância estatística tradicional (valores-p) tem poder limitado nestas condições, e a ênfase será dada à magnitude dos coeficientes, à direção das relações observadas e à consistência com o referencial teórico e os achados nas seções passadas deste mesmo estudo. Adicionalmente aplicaremos o método de reamostragem bootstrap para verificar a robustez dos coeficientes das regressões simples. A

seguir segue uma lista que descreve os itens que farão parte da análise da regressão linear simples.

- a) Coef\_Intercepto (Coeficiente do Intercepto) Em um modelo de regressão linear, o intercepto é o valor esperado da variável dependente (Transparência Global (0-100)) quando todas as variáveis independentes (explicativas, como População, IDH-M, etc.) são iguais a zero.
- b) EP\_Intercepto (Erro Padrão do Intercepto) O erro padrão do intercepto mede a precisão com que o coeficiente do intercepto foi estimado.
- c) T\_Intercepto (Valor T do Intercepto ou Estatística T do Intercepto) A estatística T para o intercepto é calculada dividindo o coeficiente do intercepto pelo seu erro padrão (Coef\_Intercepto / EP\_Intercepto). Ela é usada para testar a hipótese nula de que o verdadeiro valor do intercepto na população é zero. Um valor T maior (em magnitude, seja positivo ou negativo) sugere que o intercepto é significativamente diferente de zero.
- d) P\_Intercepto (Valor P do Intercepto) O valor P associado ao intercepto indica a probabilidade de observar um valor T tão extremo quanto o calculado (ou mais extremo) se a hipótese nula (de que o intercepto é zero) fosse verdadeira. Um valor P pequeno (tipicamente menor que 0,05 ou 0,10, dependendo do nível de significância escolhido) sugere que podemos rejeitar a hipótese nula e concluir que o intercepto é estatisticamente diferente de zero. Assumi-se aqui que a análise do intercepto é secundária e não será o foco nesse estudo.
- e) Coef\_Variável (Coeficiente da Variável Independente, ex: Coef\_População (2022)) Este coeficiente é de extrema relevância para a análise. Ele indica o quanto a variável dependente ("Transparência Global") muda, em média, para cada aumento de uma unidade na variável independente específica (ex: População, IDH-M), mantendo todas as outras variáveis independentes constantes (se fosse um modelo de regressão múltipla; em regressão simples, é o efeito direto daquela variável). O sinal do coeficiente (positivo ou negativo) indica a direção da relação.
- f) Exemplo: Se Coef\_População (2022) for 0,05, isso significa que, para cada aumento de uma unidade na população, a transparência global aumenta, em média, 0,05 pontos.
- g) EP\_Variável (Erro Padrão da Variável Independente, ex: EP\_População (2022)) Similar ao erro padrão do intercepto, o erro padrão do coeficiente de uma variável independente mede a precisão com que esse coeficiente foi estimado.

- h) T\_Variável (Valor T da Variável Independente, ex: T\_População (2022)) A estatística T para o coeficiente de uma variável independente é calculada dividindo o coeficiente da variável pelo seu erro padrão (Coef\_Variável / EP\_Variável).
- i) P\_Variável (Valor P da Variável Independente, ex: P\_População (2022)) O valor P associado ao coeficiente de uma variável independente indica a probabilidade de observar um valor T tão extremo quanto o calculado (ou mais extremo) se a hipótese nula (de que o coeficiente é zero) fosse verdadeira. Um valor P pequeno (geralmente < 0,05) sugere que a variável independente tem um efeito estatisticamente significante sobre a variável dependente.
- j) R\_Qadrado ( $R^2$  ou Coeficiente de Determinação) O  $R^2$  é uma medida que indica a proporção da variância total da variável dependente ("Transparência Global") que é explicada pelo modelo de regressão (ou seja, pelas variáveis independentes incluídas no modelo). Ele varia de 0 a 1 (ou 0% a 100%). Um  $R^2$  mais alto significa que o modelo explica uma maior parte da variação na variável dependente. Por exemplo, um  $R^2$  de 0,60 significa que 60% da variação na transparência global é explicada pelas variáveis independentes do modelo.
- k) Termos específicos de variáveis (ex: Coef\_IDH-M (2010), EP\_IFGF etc.) Estes seguem a mesma lógica dos termos genéricos Coef\_Variável, EP\_Variável, T\_Variável, e P\_Variável, mas aplicados especificamente à variável mencionada no nome da coluna (como IDH-M em 2010, IFGF etc.).

### 6.2.1. Resultados removendo a variável IFGF

O primeiro conjunto de análises foi realizado com N=9 municípios, excluindo a variável IFGF, que possuía dados faltantes para dois municípios, Carapebus e Quissamã.

#### 6.2.1.1. Resultados da Regressão Linear Simples para N=9 (sem IFGF)

A Tabela 31 resume todas as regressões simples criadas para cada variável em relação a Transparência Global (0-100).

**Tabela 31** – Variáveis independentes e estatísticas para o modelo de regressão linear simples. Variável depende - Transparência Global

Variável Independente	Coeficiente	Erro Padrão	Valor-p	R <sup>2</sup>
População (2022)	0,000023	0,000024	0,366	0,118
IDH-M (2010)	162,81	87,58	0,105	0,331
<i>Taxa cresc. pop. (2010-2022)</i>	17,82	5,77	0,018*	0,576
PIB (R\$)	0,000004	0,000002	0,177	0,244
<i>PIB per capita (R\$)</i>	0,000079	0,000031	0,040*	0,476
Receita Corrente Líquida (R\$)	0,000005	0,000002	0,097**	0,345
Rendas petrolíferas (R\$)	0,000006	0,000003	0,064**	0,407
% das rendas na receita	0,25	0,29	0,42	0,097

\* Significativo ao nível de 5%

\*\* Significativo ao nível de 10%

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados coletados durante a pesquisa (2025).

Continuando a análise do modelo de regressão linear da variável Transparência global com as destacadas na Tabela 31, primeiramente trataremos da relação entre População (2022) vs. Transparência Global (0-100). De forma a facilitar a interpretação mostraremos um passo a passo-a-passo dos indicadores nesse primeiro modelo<sup>12</sup>.

1. **Coeficiente da Variável Independente (População (2022)):** 0,0000233 (p-valor: 0,3661)
  2. **R<sup>2</sup> do Modelo:** 0,1177
  3. **Interpretação do Coeficiente da Variável Independente e Exemplo Prático:** O coeficiente de 0,0000233 sugere que, para cada aumento de 1.000 habitantes na população de um município, espera-se um aumento de aproximadamente 0,0233 pontos no índice de Transparência Global (0-100), mantendo outros fatores constantes.
- **Cenário Hipotético:** Considere dois municípios hipotéticos, "Alfa" com 20.000 habitantes e "Beta" com 70.000 habitantes. Se ambos os municípios fossem idênticos em todos os outros aspectos relevantes para a transparência, o modelo sugere que o Município Beta (com 50.000 habitantes a mais) teria um índice de transparência

<sup>12</sup> Para as demais equações lineares a análise será mais direta e focada nos resultados mais relevantes.

esperado de aproximadamente 1,165 pontos a mais que o Município Alfa ( $50 * 0,0233 = 1,165$ ). Este é um impacto pequeno, refletindo a baixa magnitude do coeficiente.

**4. Análise de Significância e Ajustamento:** O p-valor de 0,3661 indica que o coeficiente não é estatisticamente significante aos níveis convencionais (ou seja, de  $\alpha = 0,05$  ou  $0,10$ ). Com  $N=9$ , o poder do teste é baixo. O  $R^2$  de 0,1177 significa que a população explica cerca de 11,77% da variação na transparência neste modelo simples, o que é uma capacidade explicativa modesta.

Conforme destacado ao longo do estudo, verifica-se que municípios com maior população tendem a ter um grau de transparência maior. O sinal positivo do coeficiente (0,0000233) encontrado nesta análise, embora não estatisticamente significante devido ao  $N$  reduzido, está alinhado com este achado principal da dissertação. A não significância estatística do modelo aqui empregado reforça a necessidade de métodos mais robustos para amostras pequenas (como o *bootstrap*, a ser explorado posteriormente) ou a consideração de que, na amostra específica do Norte Fluminense, outros fatores podem ter um peso maior ou interagir com a população.

A análise da relação entre IDH-M (2010) e transparência global revela um coeficiente positivo de 162,81 (p-valor = 0,105), indicando que cada aumento de 0,1 ponto no índice de desenvolvimento está associado a um incremento de aproximadamente 16,3 pontos na transparência municipal. Embora marginalmente não-significativo ao nível de 5%, o p-valor de 0,105 aproxima-se da significância estatística a 10%, sugerindo uma relação potencialmente relevante que merece atenção analítica. O poder explicativo do modelo ( $R^2 = 0,331$ ) é substancialmente superior ao observado para a variável populacional, com o IDH-M explicando cerca de 33% da variação nos índices de transparência. Este resultado é teoricamente consistente com a expectativa de que municípios com maior desenvolvimento humano possuam cidadãos mais informados e engajados, maior capacidade institucional e, consequentemente, maior demanda e oferta por práticas transparentes. A magnitude do coeficiente sugere que o desenvolvimento humano constitui um determinante importante da transparência municipal, embora a limitação amostral ( $N=9$ ) comprometa a robustez estatística da inferência, reforçando a necessidade de métodos alternativos de validação como o *bootstrap* para confirmar a estabilidade desta relação.

A taxa de crescimento populacional (2010-2022) se apresenta como o primeiro preditor estatisticamente significativo da transparência global na análise de regressões lineares simples neste estudo, apresentando coeficiente de 17,82 (p-valor = 0,018) e constituindo o modelo com

maior poder explicativo ( $R^2 = 0,576$ ) entre as variáveis analisadas até o momento. Em termos de interpretação dos resultados isso indica que cada ponto percentual adicional na taxa de crescimento populacional está associado a um incremento de aproximadamente 18 pontos no índice de transparência global. O modelo explica 57,6% da variação nos níveis de transparência municipal, contrastando significativamente com o desempenho mais modesto das variáveis população ( $R^2 = 0,118$ ) e IDH-M ( $R^2 = 0,331$ ).

Teoricamente, este resultado pode refletir que o dinamismo demográfico está associado à vitalidade econômica, atração de investimentos e maior demanda por accountability, possivelmente impulsionado pelo influxo de população mais jovem e educada que tende a exigir maior transparência governamental.

A análise da relação entre PIB municipal e transparência global revela um coeficiente positivo de 0,0000004 (p-valor = 0,177), indicando uma associação teoricamente esperada, mas de magnitude extremamente reduzida e estatisticamente não-significativa. O modelo apresenta poder explicativo moderado até baixo ( $R^2 = 0,244$ ), situando-se entre os resultados da população ( $R^2 = 0,118$ ) e do IDH-M ( $R^2 = 0,331$ ), mas substancialmente inferior ao desempenho da taxa de crescimento populacional ( $R^2 = 0,576$ ). A magnitude do coeficiente sugere que mesmo variações bilionárias no PIB municipal resultariam em impactos desprezíveis nos índices de transparência, revelando uma desconexão prática entre o tamanho absoluto da economia local e as práticas de abertura governamental.

Esses resultados reforçam a hipótese de que variáveis per capita ou indicadores de distribuição de renda podem ser mais relevantes que medidas absolutas de riqueza, indicando que a qualidade do desenvolvimento econômico supera sua mera magnitude quantitativa na determinação das práticas de transparência.

O PIB per capita é o segundo preditor estatisticamente significativo da transparência global, apresentando coeficiente de 0,0000786 (p-valor = 0,040) e poder explicativo de 47,6% ( $R^2 = 0,476$ ), ou seja, é uma variável relevante na explicação da transparência municipal. pode-se destacar também que esse resultado valida empiricamente a ideia de que as medidas per capita são mais eficazes sobre indicadores absolutos, e confirmando que a distribuição da riqueza é mais determinante que sua magnitude agregada - ao menos nesse estudo. A magnitude do coeficiente, embora modesta, indica que diferenças significativas na renda per capita (como R\$ 50.000) podem resultar em variações de aproximadamente 4 pontos nos índices de transparência, um efeito economicamente relevante. Este achado alinha-se teoricamente com os argumentos de Bellver e Kaufmann (2005) sobre a relação positiva entre renda per capita e

transparência, refletindo tanto a maior capacidade cidadã de demandar *accountability* quanto a disponibilidade de recursos para implementar sistemas informacionais sofisticados.

A Receita Corrente Líquida apresenta coeficiente de 0,000005 (p-valor = 0,097), com significância estatística no extremo dos 10% e demonstrando poder explicativo moderado ( $R^2 = 0,345$ ). Este resultado posiciona a RCL entre os preditores com significância limítrofe, superando ligeiramente o IDH-M ( $R^2 = 0,331$ ) mas permanecendo inferior aos dois preditores robustos identificados: taxa de crescimento populacional ( $R^2 = 0,576$ ) e PIB per capita ( $R^2 = 0,476$ ). A magnitude reduzida do coeficiente sugere que, embora estatisticamente detectável, o efeito prático de variações na receita corrente líquida sobre a transparência é modesto, requerendo variações substanciais (centenas de milhões) para gerar impactos perceptíveis nos índices de transparência global. É um resultado que coaduna o padrão observado com o PIB total, indicando que medidas absolutas de recursos financeiros são preditores menos eficazes que indicadores per capita ou de dinamismo econômico. A significância limítrofe sugere que a disponibilidade bruta de recursos pode ter alguma influência na capacidade de implementar práticas transparentes, mas que outros fatores - possivelmente relacionados à composição das receitas ou eficiência alocativa - são mais determinantes.

As rendas petrolíferas é uma variável estatisticamente significativa a 10% (coeficiente = 0,000006; p-valor = 0,064), apresentando a maior capacidade explicativa ( $R^2 = 0,407$ ), entre as variáveis de recursos financeiros absolutos. Este resultado supera tanto a Receita Corrente Líquida ( $R^2 = 0,345$ ) quanto o PIB total ( $R^2 = 0,244$ ), sinalizando que a origem específica dos recursos pode ser mais determinante que sua magnitude agregada. O modelo situa-se como o terceiro mais explicativo, posicionando-se após a taxa de crescimento populacional ( $R^2 = 0,576$ ) e o PIB per capita ( $R^2 = 0,476$ ), mas constituindo o preditor mais robusto entre as variáveis de receita em valores absolutos. A significância estatística desta relação sugere que, no contexto do Norte Fluminense, as rendas petrolíferas exercem influência detectável sobre as práticas de transparência, possivelmente refletindo tanto a maior visibilidade política destes recursos quanto a pressão social específica para *accountability* em sua aplicação.

#### 6.2.2. Análise dos Resultados pelo método de *Bootstrap*

Esta seção analisa e interpreta os resultados da aplicação do método *Bootstrap* na reestimação de coeficientes, erros padrão e intervalos de confiança de regressões lineares simples. O objetivo é avaliar a robustez das estimativas iniciais de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), especialmente ante o tamanho reduzido das amostras (N=9 e N=7). A

escolha do Bootstrap como ferramenta analítica e a interpretação dos seus resultados são fundamentadas na literatura sobre o método, destacando-se os trabalhos de Efron e Tibshirani (1993). Como já tratado anteriormente os autores elucidam como o Bootstrap oferece uma abordagem robusta para a inferência estatística, sendo particularmente valioso em situações com amostras pequenas, onde a validação dos pressupostos dos métodos clássicos é desafiadora, permitindo obter estimativas de erro padrão e intervalos de confiança com maior acurácia.

Cabe ressaltar antes de apresentar os resultados que a variável "Rendas petrolíferas (R\$)" foi excluída da análise Bootstrap devido à presença de outliers extremos que comprometeram a capacidade do modelo em convergir para qualquer resultado. Possivelmente, Macaé (R\$ 1,3 bilhão) e Campos dos Goytacazes (R\$ 777 milhões) constituem valores extremos que distorcem severamente a distribuição da variável, criando uma assimetria muito grande e possivelmente incompatível com os pressupostos de convergência do *Bootstrap*. Esta decisão é respaldada na literatura sobre reamostragem, que documenta como distribuições altamente enviesadas podem gerar estimativas *Bootstrap* não-convergentes ou numericamente instáveis (Efron; Tibshirani, 1993). A manutenção da variável "percentual das rendas na receita" preserva a informação substantiva sobre a dependência dos royalties petrolíferos, eliminando simultaneamente os problemas de escala e heterocedasticidade associados aos valores absolutos extremos. Esta abordagem garante que a análise *Bootstrap* mantenha robustez computacional sem comprometer a validade conceitual da investigação sobre o papel das rendas petrolíferas na determinação da transparência municipal.

#### 6.2.3. Resultados do *Bootstrap* para N=9 (sem IFGF)

As tabelas 4A e 4B apresentam um resumo dos coeficientes médios, erros padrão e intervalos de confiança de 95% obtidos através das 5.000 reamostragens do método *Bootstrap*, realizadas para o conjunto de dados com N=9.

**Tabela 32** – Resultados dos Coeficientes do *Bootstrap* (N=9)

Variável Independente	Coef. (Média)	EP	IC 95% Inf.	IC 95% Sup.
População_2022	0,0000029	0,000095	-0,000188	0
IDHM	148,061	90,27	-49,953	260,467
TaxaCrescPop	18,037	6,084	6,581	30,317

PIB	0	0	0	0
PIB_per_capita	0,000117	0	0	0,001
Receita_Corrente_Líquida_R	0	0	0	0
PercRendasReceita	0,32	0,365	-0,27	1,02

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados coletados durante a pesquisa (2025).

Nota:

Coef. = Coeficiente da variável independente na regressão linear.

Boot. = Bootstrap (método de reamostragem estatística).

EP = Erro Padrão (desvio padrão da distribuição amostral).

IC 95% = Intervalo de Confiança de 95%.

Inf. = Limite Inferior do intervalo de confiança.

Sup. = Limite Superior do intervalo de confiança.

Intercepto = Termo constante da equação de regressão (valor de Y quando X=0)

**Tabela 33 – Resultados dos Interceptos do Bootstrap (N=9)**

Variável Independente	Intercepto (Média)	EP	IC 95% Inf.	IC 95% Sup.
População_2022	60,294	4,985	51,897	70,074
IDHM	-39,889	63,263	-117,486	97,784
TaxaCrescPop	52,917	3,297	47,384	60,15
PIB	58,263	4,183	51,134	67,475
PIB_per_capita	54,821	5,511	40,55	64,068
Receita_Corrente_Líquida_R	57,816	4,648	47,864	66,743
PercRendasReceita	53,729	10,472	33,319	74,163

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados coletados durante a pesquisa (2025).

Nota:

Coef. = Coeficiente da variável independente na regressão linear.

Boot. = Bootstrap (método de reamostragem estatística).

EP = Erro Padrão (desvio padrão da distribuição amostral).

IC 95% = Intervalo de Confiança de 95%.

Inf. = Limite Inferior do intervalo de confiança.

Sup. = Limite Superior do intervalo de confiança.

Intercepto = Termo constante da equação de regressão (valor de Y quando X=0)

A aplicação do *Bootstrap* com 5.000 reamostragens confirma a robustez dos achados de MQO mas validando apenas duas variáveis como preditores estatisticamente confiáveis da transparência global. A taxa de crescimento populacional demonstra estabilidade elevada (*Bootstrap*: 18,037 vs. MQO: 17,82), com intervalo de confiança [6,581; 30,317] positivo,

confirmando seu status como o preditor mais robusto. O PIB per capita também se desempenha bem com a reamostragem (*Bootstrap*: 0,000117 vs. MQO: 0,000079), mantendo intervalo [0,000042; 0,000508] que exclui zero, validando sua significância estatística.

No outro extremo, as variáveis com significância marginal no MQO também não apresentam resultados importantes com o *Bootstrap*. a Receita Corrente Líquida converge para coeficiente zero (IC: [0; 0]), evidenciando que sua aparente significância a 10% era possivelmente uma inconsistência no MQO. O IDH-M, apesar de manter magnitude substancial (148,062), apresenta intervalo [-49,953; 260,467] que inclui zero, invalidando sua relação estatística. População e percentual de rendas petrolíferas também falham na validação, com intervalos incluindo valores negativos.

Com surpresa o PIB total mostra leve melhoria no *Bootstrap* (0,000001 vs. 0,0000004 MQO) com intervalo totalmente positivo [0; 0,000003], embora a magnitude permaneça economicamente irrelevante. Estes resultados podem ser traduzidos em dinamismo demográfico e renda per capita, eliminando os demais como ruído estatístico decorrente do tamanho amostral limitado.

#### 6.2.4. Resultados do *Bootstrap* para N=7 (com IFGF)

A Tabela 34 e a Tabela 35 apresentam os coeficientes médios, erros padrão e intervalos de confiança obtidos através das 5.000 reamostragens do método *Bootstrap*, realizadas para o conjunto de dados com N=7, ou seja, incluindo os dados de IFGF e removendo Quissamã Carapebus devido à falta de declaração de dados do IFGF.

**Tabela 34 – Resultados dos Coeficientes do Bootstrap (N=7, Incluindo IFGF)**

Variável Independente	Coef. (Média)	EP	IC 95% Inf.	IC 95% Sup.
População_2022	$6,50 \times 10^{-5}$	$1,85 \times 10^{-4}$	$8,00 \times 10^{-6}$	$4,15 \times 10^{-4}$
IDHM	130,404	104,498	-99,569	264,137
TaxaCrescPop	17,018	8,115	0,895	25,925
PIB	$1,00 \times 10^{-6}$	$1,00 \times 10^{-6}$	0	$2,00 \times 10^{-6}$
PIB_per_capita	$1,81 \times 10^{-4}$	$1,87 \times 10^{-4}$	$2,90 \times 10^{-5}$	$5,79 \times 10^{-4}$
Receita_Corrente_Líquida_R	0	0	0	0
PercRendasReceita	0,311	0,536	-0,508	1,506
IFGF	60,235	41,841	-1,155	103,822

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados coletados durante a pesquisa (2025).

Nota:

Coef. = Coeficiente da variável independente na regressão linear.

Boot. = Bootstrap (método de reamostragem estatística).

EP = Erro Padrão (desvio padrão da distribuição amostral).

IC 95% = Intervalo de Confiança de 95%.

Inf. = Limite Inferior do intervalo de confiança.

Sup. = Limite Superior do intervalo de confiança.

Intercepto = Termo constante da equação de regressão (valor de Y quando X=0)

**Tabela 35 – Resultados dos Interceptos do Bootstrap (N=7, Incluindo IFGF)**

Variável Independente	Intercepto (Média)	EP	IC 95% Inf.	IC 95% Sup.
População_2022	55,485	7,971	44,654	65,995
IDHM	-29,657	71,451	-124,322	128,818
TaxaCrescPop	51,213	3,743	45,386	59,434
PIB	54,713	3,656	49,588	62,702
PIB_per_capita	51,516	7,879	36,945	64,85
Receita_Corrente_Líquida_R	53,377	6,977	45,845	61,491
PercRendasReceita	52,569	15,588	18,803	84,234
IFGF	22,813	27,135	-3,698	54,529

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados coletados para a pesquisa.

Nota:

Coef. = Coeficiente da variável independente na regressão linear.

Boot. = Bootstrap (método de reamostragem estatística).

EP = Erro Padrão (desvio padrão da distribuição amostral).

IC 95% = Intervalo de Confiança de 95%.

Inf. = Limite Inferior do intervalo de confiança.

Sup. = Limite Superior do intervalo de confiança.

Intercepto = Termo constante da equação de regressão (valor de Y quando X=0)

A redução amostral para N=7 (com IFGF) apresenta um panorama interessante para robustez estatística dos preditores, elevando o número dos válidos estatisticamente para três variáveis. A taxa de crescimento populacional mantém consistência (Bootstrap: 17,018 vs. MQO: 17,82) com intervalo [0,895; 25,925] que exclui zero, reafirmando sua condição de preditor mais estável. O PIB per capita não apenas preserva robustez como intensifica seu efeito

(*Bootstrap*: 0,000181 vs. 0,000117 em N=9), com intervalo [0,000029; 0,000579] positivo, sugerindo maior relevância em amostras com dados fiscais completos.

A população emerge como terceiro preditor robusto exclusivamente em N=7 (coeficiente: 0,000065; IC: [0,000008; 0,000415]), contrastando com sua não-significância em N=9, possivelmente refletindo características específicas dos municípios com dados IFGF disponíveis. O IFGF apresenta coeficiente de (60,235) mas intervalo marginal [-1,155; 103,822] com limite inferior próximo a zero, indicando significância estatisticamente limítrofe o que precisaria de teste adicionais com amostras maiores.

IDH-M (IC: [-99,569; 264,137]), percentual de rendas (IC: [-0,508; 1,506]) e RCL (coeficiente zero) mantêm-se não-robustos, confirmando sua irrelevância estatística independentemente do tamanho amostral. A redução amostral paradoxalmente melhora a precisão de alguns preditores, sugerindo que a qualidade dos dados (disponibilidade de IFGF) pode superar a quantidade de observações na determinação da robustez estatística para esta análise específica.

A aplicação do *Bootstrap* com 5.000 reamostragens validou apenas dois preditores como sendo estatisticamente robustos para análise da transparência municipal: taxa de crescimento populacional e PIB per capita. Contrariamente, IDH-M, rendas petrolíferas e receita corrente líquida revelaram-se estatisticamente não diferentes de zero, com intervalos de confiança incluindo zero, contradizendo expectativas teóricas sobre desenvolvimento humano e "maldição dos recursos naturais".

O dinamismo demográfico emerge como preditor mais robusto, sugerindo que crescimento populacional intensifica demandas por *accountability* e modernização administrativa (Macedo *et al.*, 2025). O PIB per capita confirma a superioridade estatística em relação à riqueza agregada. Estes resultados indicam dinamismo estrutural superam a disponibilidade absoluta de recursos na determinação da transparência, com implicações diretas para políticas de desenvolvimento local. A abundância financeira, incluindo rendas petrolíferas, não garante automaticamente melhores práticas transparentes, reforçando a necessidade de mecanismos institucionais específicos.

## 7. Considerações finais

Esta dissertação teve como tema central a transparência pública nos municípios da região Norte Fluminense, partindo da premissa de que a Constituição Federal de 1988 tornou a participação e o controle social elementos essenciais das políticas públicas brasileiras e com base nos três marcos legais que regulamentam a transparência no país: a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), que estabelece diretrizes para transparência das finanças públicas; a Lei da Transparência (Lei 131/2009), que obriga a divulgação em tempo real de informações orçamentárias; e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que estende a transparência para além das questões financeiras, abrangendo todas as ações do setor público.

A região Norte Fluminense é constituída por nove municípios – Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidelis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra – bastante distintos no tocante a características sociais, demográficas, econômicas e políticas, destacando-se o fato de que alguns deles são considerados produtores de petróleo e, portanto, beneficiários diretos das rendas petrolíferas (royalties e participações especiais). Tendo em vista a função social das rendas petrolíferas, espera-se uma maior transparência nos municípios produtores de petróleo, em relação aos demais. Sendo assim, nesta pesquisa buscamos quantificar o grau de transparência ativa, passiva e global nos municípios do Norte Fluminense e compreender seus determinantes, no sentido de melhor compreendermos os fatores que influenciam as políticas de transparência pública nos municípios da região Norte Fluminense.

Para se cumprir com o objetivo específico de discutir a transparência pública como política pública, realizou-se uma intensa revisão bibliográfica com o objetivo de explicitar para o leitor o conceito e as tipologias de transparência pública adotados nesta pesquisa, onde foi possível entender através de diversos autores seu significado de acordo com a contemporaneidade e momento vivido à época. Desde a questão sobre antídoto à corrupção e sua aplicação não só no contexto político, mas também econômico, onde em comum, o significado de transparência para ambos remeteu a: confiança, participação, prevenção à corrupção, democracia e representatividade. À seguir, identificou-se a importância da transparência pública para a participação e controle social; e a necessidade de considerarmos a transparência como política pública para, de fato, alcançarmos os objetivos do texto constitucional em relação a essa temática, no Brasil. Apresentou-se o ciclo de políticas públicas no Brasil e sua importância para a promoção de uma governança mais democrática e para criar condições mais estáveis para a

participação mais ativa e inclusiva dos cidadãos na vida política e social de suas comunidades, desde a entrada da transparência na agenda de políticas públicas até a implementação de fato da transparência como parte fundamental para a democracia. Também os esforços do Governo Federal para garantir que a transparência digital seja um pilar da administração pública, promovendo a participação cidadã, a eficiência e a melhoria dos serviços públicos. A ampliação da conscientização social acerca dos processos de arrecadação, gestão e aplicação dos recursos públicos, notadamente em setores considerados prioritários como saúde, segurança pública e educação, revela um avanço significativo no interesse cidadão pela verificação e acompanhamento das contas públicas. Nesse contexto, a implementação dos portais de transparência governamentais aliadas à adesão dos entes municipais a instrumentos de controle social, configura-se como evidência do fortalecimento do processo de *accountability* e da responsabilidade entre estado e Sociedade. Estas iniciativas contribuem para o aperfeiçoamento da democracia e para a consolidação de uma governança pública mais ética, responsável e inclusiva, à medida que promovem a participação social e a fiscalização das ações governamentais.

Em seguida, para analisar os determinantes da transparência pública (fatores que influenciam positivamente) e condicionantes (fatores que exercem influência negativa) da transparência pública nos municípios brasileiros, recorreu-se a literatura, através de pesquisas bibliográficas que também discutissem sobre o tema. Nessa pesquisa constatamos que são vários e de várias naturezas os determinantes da transparência pública. Verificamos, ainda, que um mesmo fator pode se apresentar como determinante em um contexto e como condicionante, em outro. A partir deste trabalho, definimos algumas variáveis para realizar o teste de sua influência – condicionante x determinante – sobre a transparência nos municípios do Norte Fluminense. São elas: Transparência global como variável dependente e População, Taxa de Crescimento Populacional, IDH-M, PIB, PIB per capita, Receita Corrente Líquida, Rendas Petrolíferas, % rendas petrolíferas sobre as receitas municipais, IFGF Global, IFGF Autonomia, IFGF Gasto com pessoal, IFGF Liquidez e IFGF Investimento.

O capítulo metodológico apresentou o recorte espacial, demonstrando as diferenças entre os municípios e suas características demográficas, sociais, políticas e econômicas, o que possibilitou considerar as variáveis selecionadas para a análise dos determinantes/condicionantes da transparência nos municípios da região Norte; apresentamos as três metodologias possíveis de serem usadas para o desenvolvimento empírico da pesquisa e justificamos nossa escolha pela metodologia EBT 360. No mesmo capítulo, detalhamos a

aplicação do método para coleta de informações da transparência pública nos municípios do Norte Fluminense, ressaltando-se que a coleta se deu entre novembro e dezembro de 2023.

Para se cumprir o objetivo geral dessa pesquisa, com a finalidade de analisar a transparência ativa, passiva e global, apresenta-se os resultados da aplicação da metodologia EBT 360º nos nove municípios do Norte Fluminense, baseados em dados primários coletados entre novembro e dezembro de 2023. A análise revela diferenças significativas nos graus de transparência dos municípios selecionados, com valores globais variando de 47,1 (Conceição de Macabu) a 77,2 pontos (Macaé), demonstrando que nenhum município alcançou transparência muito elevada. Na transparência ativa, Macaé (46,2) e Quissamã (46,1) obtiveram grau muito elevado, enquanto Carapebus registrou desempenho muito baixo (23,1). A análise dimensional identificou gargalos críticos: apenas Macaé pontuou em obras públicas, revelando deficiência regional alarmante considerando a associação histórica entre corrupção e construção civil; somente Quissamã disponibilizou link para regulamentação da LAI; e apenas Macaé e Quissamã publicaram dados abertos. Na transparência passiva, Carapebus e São João da Barra alcançaram grau elevado (41,5), mas quatro municípios (São Francisco de Itabapoana, São Fidélis, Conceição de Macabu e Cardoso Moreira) apresentaram desempenho muito baixo. O estudo identificou falhas sistêmicas no atendimento via e-SIC: metade dos municípios não cumpriu prazos de resposta, e mesmo aqueles que responderam frequentemente não atenderam adequadamente às solicitações, demonstrando que disponibilizar canais de comunicação é insuficiente para garantir a transparência. Os resultados evidenciam que a transparência ativa supera consistentemente a passiva na região, sugerindo maior facilidade na divulgação proativa versus responsividade a demandas específicas dos cidadãos.

Por fim, apresenta-se os resultados da investigação econométrica sobre os determinantes da transparência municipal utilizando o MQO em regressões lineares simples e o método de *bootstrap* - com 5.000 reamostragens - mostrando que os dois métodos se adequam de forma eficaz em pequenas amostras ( $N=9$  e  $N=7$  com IFGF). As primeiras estimativas, obtidas por Mínimos Quadrados Ordinários em amostras reduzidas ( $N = 9$  e  $N = 7$ ), ofereceram análise e interpretação direta, mas exibiram fragilidades estatísticas típicas de bases de dados pequenas. Para contornar essas limitações e avaliar a confiabilidade dos coeficientes, empregou-se a reamostragem *bootstrap*, o que estreitou os intervalos de confiança e confirmou algumas relações, funcionando como uma sintonia fina para os modelos. O procedimento demonstrou que três determinantes se mantêm estatisticamente significativos: a taxa de crescimento populacional, o PIB per capita e as rendas petrolíferas.

Os resultados sugerem que municípios em expansão demográfica e com maior capacidade econômica dispõem de mais recursos técnicos e pressão social para aprimorar, por exemplo, seus portais de dados abertos, ademais apontam que as receitas de petróleo podem favorecer níveis mais elevados de transparência, especialmente quando amparadas por mecanismos de governança adequados. Em contraste, variáveis como PIB total, Receita Corrente Líquida e população absoluta não apresentaram efeitos robustos mesmo após o *bootstrap*.

Além disso, com base nas análises apresentadas, é possível afirmar que a relação entre capacidade de investimento e práticas de transparência governamental no Norte Fluminense revela nuances importantes para o entendimento da gestão pública local. A heterogeneidade observada nos índices de Transparência Global, aliada às correlações distintas entre IFGF-Investimentos e os dois tipos de transparência (ativa e passiva), evidencia que o simples aporte de recursos não é condição suficiente para garantir uma cultura de abertura institucional ampla e responsiva.

A transparência ativa, mais diretamente associada à infraestrutura tecnológica e à capacidade técnica, tende a se beneficiar de maiores investimentos, como demonstrado pelos casos de Macaé e São Fidélis. Já a transparência passiva, por sua vez, parece depender menos de recursos financeiros e mais de fatores intangíveis, como o comprometimento político e a disposição institucional em dialogar com o cidadão. A fraca correlação negativa entre IFGF e transparência passiva reforça essa leitura, sugerindo que, mesmo em contextos de maior capacidade fiscal, a responsividade às demandas individuais pode permanecer limitada.

Dessa forma, os achados deste trabalho apontam para a necessidade de políticas públicas que não apenas ampliem os investimentos em tecnologia e capacitação, mas que também fomentem uma cultura organizacional voltada para a *accountability* e o engajamento cidadão. Em suma, a promoção da transparência governamental exige um esforço multidimensional, que articule recursos, vontade política e compromisso ético com a gestão pública democrática.

Sintetizando, a aplicação integrada de Mínimos Quadrados Ordinários e reamostragem *bootstrap* oferece um retrato mais confiável dos determinantes da transparência pública municipal na região Norte Fluminense. Embora a estimativa por MQO em amostras reduzidas forneça um ponto de partida acessível, o uso do *bootstrap* atua como mecanismo de refinamento estatístico, filtrando o ruído e reforçando apenas as relações genuinamente robustas.

Figueiredo e Santos (2013) afirmam que os avanços legais na regulamentação da transparência pública têm fortalecido a participação social, melhorado a responsabilidade do Estado perante a população e aproximado a administração pública da sociedade. Nesse sentido,

a transparência é um instrumento essencial para construir uma sociedade mais justa e democrática, na qual os interesses coletivos sejam priorizados. Compreender os fatores que influenciam a transparência no setor público é importante para orientar ações governamentais, aumentar a participação cidadã e ampliar os mecanismos de controle social, especialmente no âmbito municipal, onde a interação entre governo e sociedade é mais direta. Todavia, apesar dos marcos legais e esforços do Governo em ampliar a democracia digital ao acesso à informação, a transparência pública como política pública ainda é um desafio no país. Também se identificou os desafios em ampliar os mecanismos de participação e da motivação popular em participar destes movimentos. São necessários aplicar os mecanismos de *enforcement* para que o gestor público amplie e tenha em sua agenda a questão da transparência pública como política pública. Apesar do desempenho médio em ambas as esferas da transparência, a transparência ativa teve melhor média que a passiva, e a publicidade sobre dados como obras, contratos e licitações é um agravante na transparência.

## 8. Referências

- ALCÂNTARA, Rafael Rodrigues de. **Transparência pública municipal e desenvolvimento humano local.** 2019. 113 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2684/1/Rafael%20Rodrigues%20de%20Alcantara.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2023.
- ANDREWS, D. W. K.; BUCHINSKY, M. Evaluation of a three-step method for choosing the number of bootstrap repetitions. **Journal of Econometrics**, v. 103, n. 1-2, p. 345-386, ago. 2001.
- ANDUIZA, Eva; MAYA, Sergi de. **La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors.** Barcelona: Finestra Oberta, 2005. (Vol. 43).
- ANP. Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural - 2023.** Brasília, DF: ANP, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins-anp/boletins/arquivos-bmppgn/2023/encarte-boletim-dezembro.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.
- ANP. Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Royalties.** Brasília, DF: ANP, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acesso em: 21 mar. 2023.
- ARAÚJO, Daniel Braz de; GÓES, Laércio Mendonça; JUNIOR, Manoel Maria Ferreira Miranda. Um diálogo conceitual sobre Políticas Públicas: revisão de literatura. **Práticas Educativas, Memórias e Oralidades - Rev. Pemo**, v. 3, n. 1, p. e316339, 2021.
- ARAÚJO, Juliana Maria de, et al. Fatores determinantes do nível de transparência governamental. **Revista Científica Hermes**, n. 27, p. 228-251, 2020.
- ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- AVELINO, D.; POMPEU, J.; FONSECA, I. **Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas.** Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021. (Texto para discussão, n. 2624).
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- BALDISSERA, Juliano Francisco. **Determinantes da transparência pública: um estudo em municípios brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública.** 2018. 145 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2018.
- BALDISSERA, Juliano Francisco; ASTA, Denis Dall. Panorama Teórico e Empírico dos Determinantes da Transparência Pública. Sociedade, **Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 4, p. 88-111, 2020.

BALDISSERA, Juliano Francisco; DALL'ASTA, Denis; CASAGRANDE, Luiz Fernando; OLIVEIRA, Abdinardo Moreira Barreto de. Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 2, p. 340-359, 2020.

BELLVER, Ana; KAUFMANN, Daniel. **Transparenting transparency: initial empirics and policy applications**. Washington, DC: World Bank Institute, 2005. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 3750). Disponível em: [https://documents1.worldbank.org/curated/en/2\\_Transparenting\\_Transparency\\_Initial\\_Empirics\\_and\\_Policy\\_Applications.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/2_Transparenting_Transparency_Initial_Empirics_and_Policy_Applications.pdf). Acesso em: 25 maio 2025.

BENTHAM, J. Of Publicity. In: **The Works of Jeremy Bentham**. Edinburgh: William Tait, 1839. cap. 2.

BEZERRA, Marcos Otavio. **Corrupção e produção do Estado**. Niterói: EdUFF, 2017.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 12, p. 9-15, 2013.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRAGA, Felipe Rodrigues. **O desafio da transparência pública digital nos municípios da Região Norte Fluminense/RJ**. 2016. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2016.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 21 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 21 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 21 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 21 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [2024]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 21 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 21 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 maio 2024.

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

BRASIL. **Lei modelo de acesso à informação**. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/assuntos/noticias/2018/lei-modelo-de-acesso-a-informacao>.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 ago. 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm). Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações [...]. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Edição extra. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 20 maio 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 181-215.

CÂMARA NETO, Alcino Ferreira (coord.). **Alternativas de diversificação para o desenvolvimento econômico regional: o caso do Norte Fluminense pós-royalties**. 2. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, UFRJ, 2005. Relatório final de pesquisa. Disponível em: [https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/05/Estudo\\_IE\\_UFRJ\\_Royalties\\_do\\_Petr\\_leo\\_Relcompleto.pdf](https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/05/Estudo_IE_UFRJ_Royalties_do_Petr_leo_Relcompleto.pdf). Acesso em: 20 maio 2025.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2018.

CARLOS, Flavio Alves *et al.* Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo da política pública. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 13, n. 2, 2010.

CARNICELLI, Lauro; POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. Royalties do petróleo e emprego público nos municípios brasileiros. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 469-495, 2014.

CASTANHO, Valéria. A transparéncia e os desafios dos sites públicos na sociedade da informação: a experiência do Senado Federal. **Revista de Informação Legislativa**, v. 56, n. 222, p. 265-285, 2019.

CHERNICK, Michael R.; LABUDDE, Robert A. **An Introduction to Bootstrap Methods with Applications to R**. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2011.

COELHO, Taiane Ritta *et al.* Transparéncia governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, p. 235-260, 2018.

COMPLETA, E. R. Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado?. PostData: **Revista de Reflexión y Análisis Político**, v. 22, n. 1, p. 111-140, 2017.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo; RODRIGUES, Jôsi Fernandes de Castro. Participação, controle social e exercício da cidadania: a (des) informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. Physis: **Revista de Saúde Coletiva**, v. 19, n. 2, p. 419-438, 2009.

CRUZ, Cláudia Ferreira da *et al.* Transparéncia da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012.

DE AGUIAR, Cristina Caetano; DA CUNHA, Fábio Simão. A participação social pós-constituição de 1988: o que se tem discutido a respeito?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 71, p. 21-36, jan./abr. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall, 1984.

EFRON, Bradley; TIBSHIRANI, Robert J. **An introduction to the bootstrap**. New York: Chapman & Hall, 1993.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Módulo 2 – Regulamentando a LAI no Município**. Brasília, DF: ENAP, 2015. (Curso “Regulamentação da LAI nos Municípios”).

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Receita e Despesa Públicas**. Brasília, DF:

ENAP. **Curso Introdução ao Orçamento Público, Módulo 2**. Conteudista: Sérgio Ricardo de Brito Gadelha. Brasília, DF: 2017.

ESTATÍSTICAS. Brasília, DF: **Portal da Transparéncia do Governo Federal**, [2024]. Disponível em: [portaldatransparencia.gov.br](http://portaldatransparencia.gov.br). Acesso em: 25 set. 2024.

FENNER, V. U.; VISENTINI, M. S.; SMOLSKI, F. M. da S. Transparência pública municipal: análise das variáveis políticas e socioeconômicas determinantes. **Revista Contemporânea De Contabilidade**, v. 19, n. 52, 2022.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de administração pública**, v. 8, n. 1, p. 1-20, 2013.

FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 18 set. 2024.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. **Curso introdução ao orçamento público**. Brasília, DF: Enap, 2017.

GARSON, Sol. **Planejamento, orçamento e gasto com políticas públicas: uma metodologia de apuração para Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2018.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, 2019.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, Brasília, v. 21, n. 2, p. 1-21, maio/ago. 2018.

GOMES DOS SANTOS, Jaedson; MOTA, Flávio Perazzo Barbosa. A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro brasileiro. **Gestão e Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3716-3724, 2020.

GOMIDE, A. de Á. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (org.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GUJARATI, Damodar N. **Basic econometrics**. 4. ed. Boston: McGraw-Hill, 2003.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. **Democracy and disagreement**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

HAIR, J. F. et al. **Multivariate Data Analysis**. 7. ed. [S.l.]: Pearson Education, 2014.

HALL, Richard H. **Organizações: estrutura e processos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall, 1984.

HALL, Richard H. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua e outros opúsculos.** Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2008.

KLEIN, Rodrigo Hickmann; KLEIN, Deisy Cristina Barbiero; LUCIANO, Edimara Mezzomo. Identificação de mecanismos para a ampliação da transparéncia em portais de dados abertos: uma análise no contexto brasileiro. **Cadernos Ebape.br**, v. 16, n. 4, p. 692-715, 2018.

LIMA, Melina Pompeu de; ABDALLA, Márcio Moutinho; OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. A avaliação da transparéncia ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. 3, p. 232-263, 2020.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MACEDO, José Mauro de A. et al. Avaliação de sistemas de governo aberto e de transparéncia pública nas capitais brasileiras. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, e90832, 2025 (no prelo).

MACEDO, Vanessa Rodrigues de. Os Impactos da Transparéncia no Brasil para a Gestão Pública, a Prestação de Contas e a Participação Social. **Revista da CGU**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 1293-1298, 2019.

MACIEL, Ana Maria Heinrichs et al. Transparéncia da política pública: uma discussão sobre política de renda no Brasil em tempos de COVID-19. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 17, n. 50, p. 212-231, 2024.

MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos et al. Governança digital e transparéncia pública: avanços, desafios e oportunidades. **Liinc em Revista**, v. 16, n. 2, p. e5240, 2020.

MANIN, B. **Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARANHÃO, T. A.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação no Brasil: Dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, M. C. (org.). **Participação popular em políticas públicas: Espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Polis, 2006. p. 123-234.

MARQUES, F. P. J. A. Internet e oportunidades de participação política: um exame dos websites de senadores brasileiros e norte-americanos. **Fronteiras – estudos midiáticos**, v. 9, n. 3, p. 239-248, set./dez. 2007.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

MICHENER, R. G. **Liberdade de informação: uma síntese dos dilemas de conformidade e suas possíveis soluções**. In: ARTICLE 19. *Leis de acesso à informação: dilemas da implementação*. London: Article 19, 2011. p. 7-24.

MINTZBERG, Henry. **The structuring of organizations**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1979.

MME. Ministério de Minas e Energia. **Boletim anual de exploração e produção de petróleo e gás natural - 2016**. Brasília, DF: MME, 2017. Disponível em: <https://antigo.mme.gov.br/>. Acesso em: 26 maio 2024.

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches; SARACENO, Rodrigo Diego Ferreira. Percepção dos servidores sobre a Lei de Acesso à Informação em uma organização universitária pública. **RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 2, 2021.

MORONI, J. A. O direito a participação no Governo Lula. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE CIVIL, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO: olhares sobre a América Latina**, 2006, [local do evento]. Anais [...]. [S. l.: s. n.], 2006. Disponível em: [http://www.icsw.org/globalconferences/Brazil2006/papers/joseantonio\\_moroni.pdf](http://www.icsw.org/globalconferences/Brazil2006/papers/joseantonio_moroni.pdf). Acesso em: [insira a data].

MOTA, Paulo Rocha; VALENTE, Maria José Andrade Pais. Análise sobre Accountability, Participação social e Transparência Pública no Estado de Alagoas: Um estudo de Caso. **ID online Revista de psicologia**, v. 13, n. 48, p. 1-25, 2019.

NASCIMENTO, Pedro. Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam?. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 7, n. 2, p. 137-156, 2021.

NASCIMENTO, Pedro. Transparência nos Municípios Brasileiros: uma análise do fator desenvolvimento. **Revista da CGU**, v. 12, n. 21, p. 100-113, 2020.

NATAL, J. L. A.; CRUZ, J. L. V. da; JUNIOR, H. de M. A atual região Norte Fluminense: dinâmica socioeconômica e desenvolvimento. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 22, n. 03, p. 242-270, 2023.

NETO, Orion Augusto Platt et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007.

NEVES, Otávio Moreira de Castro. **Evolução das políticas de governo aberto no Brasil**. Brasília, DF: Consad/ENAP, 2013.

NOVELLI, Ana Lucia Romero. Relações públicas governamentais. In: **Relações Públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 485-509.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova: revista de cultura e política**, n. 44, p. 27-54, 1998.

O'NEIL, O. Transparency and the ethics of communication. In: HOOD, C.; HEALD, D. (ed.). **Transparency: The key to better governance?**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 75–90.

OLIVER, Richard W. **What is Transparency?**. New York: McGraw-Hill, 2004.

PEREIRA, João Pedro do Nascimento. **Determinantes da transparência pública nos municípios brasileiros: um estudo sobre a relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano e a Escala Brasil Transparente**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.

POGREBINSCHI, Thamy. **Trinta anos de inovação democrática na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

PORTAL TCU. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [2024]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 25 set. 2024.

RANGEL, H. C.; PIQUET, R. P. da S.; SHIMODA, E. Análise do papel do Porto do Açu no emprego formal e nas receitas do município de São João da Barra, RJ. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 1, n. 39, p. 1-22, 2018.

RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 237-253, 2020.

SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; REIS, Anderson de Oliveira. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 81-100, 2018.

SANTAELLA, Lucia. **Cultura das mídias**. São Paulo: Experimento, 2003.

SANTOS, Hortência Geórgia dos; MAGALHÃES, Elizete Aparecida de; MENDONÇA, Kenia Fabiana Cota; TAVEIRA, Lis Daiana Bessa. Transparência pública passiva: uma análise de seus determinantes no estado de Minas Gerais. **Revista Mineira de Contabilidade**, Belo Horizonte, v. 22, n. 3, art. 5, p. 60–71, set./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.51320/rmc.v22i3.1189>

SCHEDLER, A. **Conceptualizing accountability**. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.;

PLATTNER, M. F. (ed.). **The self-restraining state: Power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SILVA, Marcelo Kunrath; RUSKOWSKI, Bianca de Oliveira. Condições e mecanismos do engajamento militante: um modelo de análise. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 20, p. 187-226, 2016.

SILVA, Maurício Corrêa da; NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes do; SILVA, José Dionisio; SIQUEIRA, José Ricardo Maia de. Determinantes da transparência municipal: uma análise empírica com municípios brasileiros. **Globalización, Competitividad y**

**Gobernabilidad**, v. 13, n. 2, p. 87-100, 2019. Disponível em:  
<https://ssrn.com/abstract=3540181>.

SILVA, W. A. de O. e; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista De Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 415–431, 2019.

SOUZA, Jackson de Holanda Barros. **O encontro da transparência pública com a participação social: uma análise da política de transparência nos estados brasileiros**. Brasília, DF: Ipea, 2017.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Joseane de *et al.* O grau de transparência ativa, passiva e global nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ-2021. **Gestão & Planejamento-G&P**, Salvador, v. 23, n. 1, p. 165-183, 2022.

SOUZA, J. de; FRUTUOZO, J. V. de P. Rio de Janeiro: considerações sobre os processos de expansão urbana e interiorização do crescimento (1980-2010). urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 1, p. 124-139, 2018.

STATISTA. **Global freedom of information laws**. [s. l.], 2019. Disponível em:  
<https://www.statista.com/chart/17879/global-freedom-of-information-laws/>.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente: Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. In: ALVAREZ, S. E. et al. (org.). **Interrogating the civil society agenda: Social movements, civil society, and democratic innovation**. Durham: Duke University Press, 2009.

TEIXEIRA, Ana Claudia. Até onde vai a participação cidadã. **Le Monde Diplomatique Brasil**, v. 2, n. 7, p. 6-7, 2008.

TEIXEIRA, S. M. Descentralização e Participação Social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 154-163, jul./dez. 2007.

THOMPSON, D. F. Democratic secrecy. **Political Science Quarterly**, v. 114, n. 2, p. 181-193, 1999.

VASCONCELLOS, Eduardo. **Estrutura das organizações**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1989.

VELOSO, J. F. A. *et al.* **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: IPEA, 2011.

VISENTINI, Monize S.; SANTOS, M. dos. Panorama da transparência passiva e da regulamentação da Lei de Acesso à Informação a partir da Escala Brasil Transparente (EBT) nos municípios do COREDE Missões. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 1, p. 342-362, jan./abr. 2020.

VISENTINI, Monize Sâmara *et al.* Transparência na Gestão Pública: Evidências da Produção Científica Nacional e Agenda de Pesquisa. **Revista Gestão & Conexões**, v. 10, n. 1, p. 73–101, 2021.

WELCH, E. W. The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 93–115, mar. 2012.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna. Tradução da 4. ed. norte-americana.** São Paulo: Cengage Learning, 2008.

WRIGHT, G. A. **Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros.** Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro.** São Paulo: Editora Blucher, 2019.