

# O Programa Nacional de Transparência Pública como indutor da transparência ativa: o caso do Município de Brusque (SC)

## Thomas Jeferson Haag

Secretário de Transparência e *Accountability* do Município de Brusque. É graduado em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), possui MBA em Gerência de Projetos pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e especialização em Gestão Municipal pela Universidade do Estado de Santa Catarina.

## Luiz Filipe Goldfeder Reinecke

Professor associado de administração pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Líder do Centro de Investigação em Governo Aberto e Transparência (CIGAT), desenvolve suas atividades acadêmicas na área de Administração Pública, trabalhando com as temáticas de governança pública, governo aberto, transparência, políticas públicas e economia solidária. Possui graduação em administração pública, mestrado e doutorado em administração pelo Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

---

**Resumo:** A transparência ativa constitui um elemento central da boa governança e da *accountability* democrática, especialmente no âmbito municipal, onde a proximidade entre Estado e cidadão amplia as demandas por acesso à informação. Nesse contexto, o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), coordenado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), consolida-se como um importante instrumento indutor de boas práticas ao estabelecer critérios objetivos, padronizados e alinhados ao arcabouço normativo brasileiro. O presente artigo analisa como o PNTP contribuiu para a consolidação de uma cultura de transparência ativa no Município de Brusque (SC), a partir de um estudo de caso qualitativo e descritivo. A pesquisa utiliza análise documental, relatórios do PNTP e observação participante para examinar os efeitos institucionais, organizacionais e culturais decorrentes da apropriação estratégica dos critérios do programa pela administração municipal. Os resultados indicam que o PNTP atuou para além de sua função avaliativa, funcionando como referencial de governança e instrumento pedagógico interno, capaz de promover articulação intersetorial, padronização de processos e fortalecimento das capacidades estatais. O estudo conclui que, quando incorporado como política institucional, o PNTP contribui de forma significativa para a transição da transparência entendida como obrigação legal para uma política pública estruturante no nível local.

**Palavras-chave:** Transparência ativa. Gestão pública municipal. PNTP.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Fundamentação Teórica – 2.1 Transparência pública e democracia – 2.2 Transparência ativa e qualidade da informação – 2.3 *Accountability*, controle social e confiança institucional – 2.4 Governança multinível, avaliação e aprendizagem institucional – 2.5 O PNTP como referencial de institucionalização da transparência – 3 Metodologia – 4 Análise do caso: a experiência do Município de Brusque – 5 Discussão – 6 Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

Nas últimas décadas, a transparência pública consolidou-se como um dos pilares fundamentais da boa governança e do fortalecimento da democracia. Esse fenômeno adquire especial relevância no âmbito dos governos locais, onde a proximidade entre Estado e cidadão amplia tanto as demandas por informação quanto as possibilidades de controle social e participação cívica. No contexto brasileiro, esse processo foi impulsionado por um conjunto de marcos normativos e institucionais que estruturaram juridicamente o direito à informação e redefiniram a lógica da publicidade dos atos administrativos.

Entre esses marcos, destacam-se a Constituição Federal de 1988, que consagrou a publicidade como princípio da administração pública e reconheceu o acesso à informação como direito fundamental; a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000); a Lei da Transparência (2009); a Lei de Acesso à Informação (2011); a Lei Anticorrupção (2013); e, mais recentemente, o Marco Legal do Governo Digital (2021). Em conjunto, esses instrumentos foram decisivos para estabelecer bases legais sólidas que sustentam a transparência como elemento estruturante da gestão pública brasileira.

Apesar desses avanços, a efetivação da transparência no nível municipal permaneceu marcada por desafios persistentes. Limitações de capacidade administrativa, fragmentação organizacional, baixa padronização de procedimentos e uma compreensão restrita da transparência como mero cumprimento formal de exigências legais ainda constituíram obstáculos relevantes. Em muitos casos, a transparência foi tratada de forma reativa e episódica, dissociada de uma visão estratégica orientada à melhoria da gestão pública e ao fortalecimento da *accountability* democrática. Neste sentido, é necessário que a transparência, aliada à participação e à colaboração, seja vetor para a promoção de um governo aberto como um valor intrínseco ao poder público e aos servidores públicos, resultando na construção de uma cultura de transparência (Brelàz *et al.*, 2025).

Nesse contexto, programas nacionais de avaliação e incentivo à transparência passaram a desempenhar papel estratégico ao oferecer parâmetros objetivos, metodologias padronizadas e instrumentos de comparação capazes de orientar a atuação dos entes subnacionais. O Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), coordenado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), insere-se nesse movimento a partir de 2022, ao promover a avaliação sistemática da transparência ativa dos órgãos públicos brasileiros, estimulando a adoção de boas práticas e a melhoria contínua da divulgação de informações de interesse público.

Embora o PNTD seja frequentemente associado aos seus resultados classificatórios e às certificações atribuídas aos entes avaliados, seu alcance potencial

extrapola a dimensão meramente avaliativa. Ao estabelecer critérios claros, hierarquizados e alinhados à legislação vigente, o programa constrói um referencial técnico que pode ser apropriado pelas administrações públicas como instrumento de planejamento, coordenação intersetorial e fortalecimento de capacidades institucionais. Essa abordagem permite compreender o PNTP não apenas como um mecanismo de controle externo, mas como um indutor de mudanças organizacionais e culturais no interior do Estado.

O Município de Brusque, localizado em Santa Catarina, configura-se como um caso empírico particularmente relevante para a análise desse fenômeno. A partir da adoção sistemática dos parâmetros do PNTP e da implementação de uma política institucional estruturada voltada à transparência ativa, o município apresentou avanços significativos tanto nos níveis de conformidade avaliativa quanto, sobretudo, na organização interna dos processos de produção, atualização e disponibilização de informações públicas. Essa experiência possibilita examinar de que maneira a internalização dos critérios do PNTP contribuiu para a consolidação de práticas permanentes de transparência, que transcendem ciclos avaliativos específicos. A pesquisa realizada também possui contribuição ao campo de estudos da administração pública ao analisar o papel de indução de políticas públicas de transparência a partir do uso de *frameworks* de transparência.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar de que forma o Programa Nacional de Transparência Pública tem contribuído para a consolidação de uma cultura de transparência ativa no Município de Brusque. Busca-se compreender os efeitos institucionais, organizacionais e culturais decorrentes da apropriação do PNTP como referencial de governança, examinando em que medida o programa atua como instrumento indutor de mudança e de fortalecimento da *accountability* no nível local. Para tanto, adota-se uma abordagem qualitativa, fundamentada em análise documental e observação participante, articulando o debate teórico sobre transparência pública com a evidência empírica do caso estudado.

## 2 Fundamentação Teórica

### 2.1 Transparência pública e democracia

A transparência pública é amplamente reconhecida na literatura como elemento central para o funcionamento das democracias contemporâneas. Partindo do pressuposto que a “transparência é qualidade percebida da informação compartilhada intencionalmente” (Schnackenberg; Tomlinson, 2016, p. 5), é importante que a administração pública possibilite o acesso dos cidadãos às informações sobre a atuação do Estado e reduzir assimetrias informacionais entre governantes e governados. Conforme argumenta Heald (2006), a transparência constitui uma

condição necessária para a responsabilização dos agentes públicos, ainda que, por si só, não seja suficiente para garanti-la. Nesse sentido, a transparência deve ser compreendida como parte de um arranjo institucional mais amplo, articulado a mecanismos de controle, participação e *accountability*.

No campo da administração pública, a transparência é associada tanto ao fortalecimento da legitimidade das instituições quanto à melhoria da qualidade das decisões governamentais. Fox (2007) distingue entre transparência nominal e transparência efetiva, alertando para o risco de práticas meramente formais que ampliam a quantidade de informações disponíveis sem assegurar sua inteligibilidade, acessibilidade ou relevância social. Essa distinção é particularmente importante no contexto dos governos locais, onde a proximidade com o cidadão amplia o potencial de uso das informações públicas, mas também evidencia limitações administrativas e organizacionais.

## 2.2 Transparência ativa e qualidade da informação

A literatura especializada reconhece a diferenciação entre transparência passiva, baseada na resposta a solicitações de informação, e transparência ativa, caracterizada pela divulgação espontânea e sistemática de informações de interesse público. A Lei de Acesso à Informação consolidou essa distinção no ordenamento jurídico brasileiro, ao estabelecer a transparência ativa como dever permanente da administração pública.

Autores como Michener, Contreras e Niskier (2018) destacam que a transparência ativa apresenta maior potencial para promover controle social e reduzir custos de acesso à informação, desde que acompanhada de critérios de qualidade, tais como atualidade, completude, clareza e padronização, critérios que o programa busca trazer em seus requisitos e critérios. A simples publicação de dados, sem organização ou contextualização adequada, pode resultar no que Heald (2006) denomina “transparência opaca”, na qual a informação está formalmente disponível, mas é pouco útil para o cidadão comum.

Assim, a efetividade da transparência ativa depende não apenas de obrigações legais, mas da capacidade do Estado de produzir, sistematizar e comunicar informações de forma compreensível e orientada ao interesse público. Essa abordagem desloca o foco da transparência como obrigação jurídica para a transparência como política pública estruturada. Enquanto política pública, a transparência pode ser transversalmente um meio para o fortalecimento da confiança e para contribuir para a provisão de serviços públicos (Bovaird; Loeffler, 2013). A transparência passa a ser um mediador entre o poder público e os cidadãos, possibilitando a ampliação de serviços públicos por meio da coprodução (Rocha *et al.*, 2019).

## 2.3 *Accountability*, controle social e confiança institucional

O conceito de *accountability* ocupa posição central no debate sobre transparência. O'Donnell (1998) distingue entre *accountability* vertical, exercida principalmente por meio de eleições e da atuação da sociedade civil, e *accountability* horizontal, realizada por instituições estatais autônomas responsáveis por supervisionar e sancionar abusos de poder. Nesse contexto, a transparência constitui condição necessária para ambas, ao fornecer a base informacional que viabiliza a fiscalização e o controle.

Bovens (2007) amplia essa perspectiva ao tratar a *accountability* como uma relação social institucionalizada, na qual a prestação de contas exige não apenas informação, mas também justificativa, julgamento e possibilidade de sanção. A transparência ativa, portanto, deve ser compreendida como elemento estruturante desse processo, mas dependente da existência de capacidades institucionais que assegurem sua continuidade e qualidade.

A literatura sobre capacidades estatais, especialmente em Pires e Gomide (2016), enfatiza que políticas públicas complexas exigem combinações de capacidades técnico-administrativas e político-relacionais. No caso da transparência, isso envolve desde infraestrutura tecnológica e rotinas organizacionais até coordenação intersetorial, apoio da alta gestão e alinhamento institucional. A ausência dessas capacidades tende a resultar em práticas fragmentadas e de baixo impacto substantivo.

## 2.4 Governança multinível, avaliação e aprendizagem institucional

Programas nacionais de avaliação e monitoramento têm sido analisados como instrumentos relevantes de coordenação em contextos federativos. Segundo a literatura sobre governança multinível, esses mecanismos podem induzir convergência de práticas, disseminação de padrões e fortalecimento de capacidades locais, sem necessariamente impor soluções centralizadas.

Nesse sentido, avaliações padronizadas funcionam como dispositivos de aprendizagem institucional, ao oferecer diagnósticos comparáveis, reduzir incertezas e orientar prioridades administrativas. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017; 2020) destaca que sistemas de avaliação bem estruturados podem estimular melhorias contínuas, desde que sejam utilizados como ferramentas de gestão e não apenas como instrumentos punitivos ou classificatórios.

Aplicada ao campo da transparência pública, há atualmente muitos *frameworks* no contexto brasileiro, sejam em formatos de índices, *rankings*, guias

ou plataformas, que além de mecanismos de controle externo, servem como referenciais técnicos capazes de apoiar a institucionalização da transparência ativa no âmbito subnacional. Reinecke e Raupp (2022) sistematizam os *frameworks* de transparência analisando a dimensão da transparência cívica, em especial os conselhos. No contexto atual, os principais *frameworks* são o PNTP e o Radar da Transparência da Atricon, o Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP) da Transparência Internacional – Brasil e o Guia de Transparência Ativa da Controladoria-Geral da União (CGU).

## 2.5 O PNTP como referencial de institucionalização da transparência

O PNTP insere-se nesse debate ao propor critérios detalhados, hierarquizados e alinhados ao arcabouço legal vigente, voltados especificamente à avaliação da transparência ativa. Ao estabelecer métricas claras e comparáveis, o programa cria incentivos institucionais para que os entes públicos organizem seus processos internos, revisem fluxos de informação e adotem práticas mais consistentes de divulgação de dados públicos.

Sob a perspectiva teórica, o PNTP pode ser interpretado como um instrumento indutor de capacidades estatais e de mudança organizacional, na medida em que orienta comportamentos, reduz ambiguidades normativas e favorece a internalização da transparência como valor institucional. Essa compreensão amplia o debate sobre transparência pública, deslocando-o da ênfase exclusiva no cumprimento legal para uma abordagem voltada à governança, à aprendizagem organizacional e ao fortalecimento da *accountability* democrática.

## 3 Metodologia

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, estruturada a partir do método de estudo de caso. A opção metodológica justifica-se pela necessidade de compreender em profundidade os processos institucionais, organizacionais e culturais associados à implementação da transparência ativa no nível municipal, bem como o papel desempenhado pelo PNTP como indutor de mudanças administrativas.

O estudo de caso é particularmente adequado quando se busca analisar fenômenos contemporâneos inseridos em contextos reais, nos quais as fronteiras entre o objeto de estudo e o ambiente institucional não estão claramente definidas (Yin, 2015). No presente artigo, o Município de Brusque, localizado no estado de Santa Catarina, constitui a unidade de análise, selecionada em razão de sua trajetória recente de avanços na transparência ativa e da adoção sistemática dos parâmetros do PNTP como referência de gestão.

A coleta de dados foi realizada por meio de três procedimentos principais. O primeiro consistiu em análise documental, abrangendo normativos internos, relatórios de avaliação do PNTP, registros administrativos, conteúdos publicados no Portal da Transparência municipal e documentos institucionais relacionados à política de transparência e governança. Esse conjunto de fontes permitiu mapear a evolução das práticas adotadas pelo município e identificar mudanças nos processos de divulgação de informações públicas.

O segundo procedimento envolveu a observação participante, decorrente da atuação institucional do autor no contexto analisado. Essa estratégia possibilitou acesso direto às dinâmicas internas, às rotinas administrativas e aos processos decisórios relacionados à implementação da transparência ativa, contribuindo para uma compreensão aprofundada dos mecanismos de coordenação intersetorial, das dificuldades enfrentadas e das soluções adotadas ao longo do processo. Reconhecendo-se os limites inerentes a essa posição, buscou-se mitigar vieses analíticos por meio da triangulação com fontes documentais e registros formais.

Como terceiro procedimento, realizou-se análise qualitativa dos critérios e indicadores do PNTP, examinando sua estrutura, hierarquização e aderência ao arcabouço legal da transparência no Brasil. Essa análise permitiu compreender de que maneira o programa estabelece incentivos institucionais e orienta comportamentos organizacionais no âmbito dos entes subnacionais.

A análise dos dados foi conduzida de forma interpretativa, articulando o referencial teórico apresentado com as evidências empíricas do caso estudado. Buscou-se identificar padrões, convergências e elementos explicativos que permitissem compreender o papel do PNTP na consolidação de uma cultura de transparência ativa, com especial atenção aos efeitos institucionais, organizacionais e culturais observados no Município de Brusque.

Por fim, ressalta-se que, embora os resultados não tenham pretensão de generalização estatística, o estudo oferece contribuições analíticas relevantes, passíveis de generalização teórica, ao ilustrar mecanismos e condições que podem orientar a implementação de políticas de transparência ativa em contextos municipais semelhantes.

## 4 Análise do caso: a experiência do Município de Brusque

A experiência do Município de Brusque evidencia como a adoção sistemática de parâmetros externos de avaliação pode atuar como catalisador de mudanças institucionais no campo da transparência pública. Antes da incorporação estruturada dos critérios do PNTP, as práticas de divulgação de informações no município apresentavam características recorrentes em governos locais brasileiros: dispersão de dados entre secretarias, ausência de padronização procedimental,

atualização irregular dos conteúdos e forte dependência de demandas reativas oriundas de órgãos de controle ou de solicitações fundamentadas na Lei de Acesso à Informação.

No ciclo avaliativo de 2024, Brusque obteve classificação no nível “Prata”, com índice geral de 77,07%, revelando um cenário de conformidade parcial. As principais fragilidades concentravam-se no item de verificação da “disponibilidade” das informações públicas, indicando que o desafio central não residia na inexistência de dados, mas na incapacidade institucional de organizá-los, validá-los e disponibilizá-los de forma sistemática e tempestiva. Esse diagnóstico funcionou como ponto de inflexão institucional ao explicitar que as limitações observadas estavam menos associadas a fatores tecnológicos e mais relacionadas à fragmentação dos processos internos de produção e governança da informação.

Como resposta estratégica a esse cenário, a administração municipal promoveu, ainda em 2024, uma reforma administrativa que culminou na criação da Secretaria Municipal de Transparência e *Accountability*. A institucionalização dessa pasta representou a transição da transparência de uma atividade acessória, tradicionalmente vinculada ao controle interno, para uma função de governo de natureza estratégica. Sob a coordenação dessa nova estrutura, foi lançado o projeto Agenda Diamante, cujo nome remete à certificação máxima do PNTP, estabelecendo explicitamente o programa como pilar central da política municipal de transparência ativa.

Desde esse marco, o PNTP deixou de ser compreendido apenas como instrumento de aferição externa e passou a operar como matriz analítica para reorganização de fluxos administrativos, redefinição de responsabilidades e estabelecimento de padrões comuns de transparência ativa. A Agenda Diamante foi concebida não como um plano orientado exclusivamente à obtenção de certificação, mas como um instrumento pedagógico e de gestão interna, voltado à apropriação dos conceitos de transparência ativa pelas diversas áreas da administração municipal.

A adoção do PNTP como referencial estruturante desencadeou um processo gradual de reorganização institucional, no qual os critérios do programa passaram a orientar a formulação de uma política pública de transparência ativa. Esse movimento implicou a revisão de fluxos administrativos, a definição clara das Unidades Responsáveis por cada critério e a padronização dos procedimentos de produção, validação e publicação das informações públicas.

Um dos efeitos centrais desse processo foi o fortalecimento da coordenação intersetorial. A transparência deixou de ser tratada como atribuição exclusiva de uma unidade administrativa específica e passou a ser compreendida como responsabilidade transversal, envolvendo áreas finalísticas, setores de apoio e instâncias de controle interno setoriais. Esse arranjo contribuiu para a redução da

fragmentação organizacional e para o aumento da consistência e confiabilidade das informações disponibilizadas à sociedade.

No plano técnico-administrativo, a internalização dos critérios do PNTP estimulou melhorias significativas na qualidade da informação pública. Observaram-se avanços na atualização periódica dos conteúdos, no detalhamento das informações divulgadas e na adoção de formatos mais acessíveis e compreensíveis ao cidadão. Esses resultados aproximam-se da noção de transparência efetiva discutida na literatura, ao priorizar não apenas a disponibilidade formal da informação, mas sua utilidade social.

Um achado relevante da análise comparativa realizada no âmbito da Agenda Diamante refere-se à relação entre porte populacional, infraestrutura tecnológica e desempenho no PNTP. O levantamento dos poderes executivos municipais certificados com o Selo Diamante em 2024 indicou que apenas um deles possuía população superior a 100 mil habitantes em Santa Catarina, sugerindo que a obtenção do nível máximo de transparência é incomum em municípios de médio porte. Tal evidência reforçou a hipótese de que a excelência em transparência não decorre automaticamente da escala administrativa ou da disponibilidade tecnológica.

A análise dos sistemas de gestão utilizados pelos municípios Diamante ainda revelou que 58,33% adotavam o mesmo sistema de *Government Resource Planning* (GRP) utilizado pela Prefeitura de Brusque. Esse dado permitiu isolar a variável tecnológica e reforçar a conclusão de que o diferencial competitivo não estava no sistema em si, mas na capacidade institucional de organizar processos, pactuar responsabilidades e sistematizar a produção da informação. Municípios de porte semelhante, com a mesma infraestrutura tecnológica, apresentavam desempenhos significativamente distintos no PNTP, indicando que a governança da informação constitui fator explicativo central.

A operacionalização da Agenda Diamante apoiou-se na estruturação de fichas técnicas padronizadas para cada critério da avaliação do poder executivo municipal no PNTP. Essas fichas funcionaram como instrumentos de gestão de projetos e de comunicação intersetorial, traduzindo requisitos complexos em ações gerenciáveis claras para entendimento das áreas. Para cada critério, foram definidos, diagnóstico técnico, priorização, natureza do requisito e resultados pactuados, adotando-se lógica inspirada no método OKR (*Objectives and Key Results*), no qual o atendimento pleno do critério corresponde ao objetivo estratégico e as ações corretivas constituem os resultados-chave.

A execução operacional envolveu a articulação entre a Secretaria de Transparência e os pontos focais designados por cada secretaria municipal, estruturada em etapas alinhadas ao cronograma avaliativo da Atricon. A adoção de formulários padronizados, reuniões periódicas e painéis internos de monitoramento permitiu

o acompanhamento contínuo do grau de conformidade e a correção tempestiva de desvios. Complementarmente, foi implementada uma matriz de gestão de riscos para avaliação da materialidade das evidências, com base na comparação com práticas validadas em municípios certificados como Diamante.

Os resultados desse arranjo institucional foram expressivos e se materializaram em um horizonte temporal significativamente inferior ao inicialmente projetado de 24 meses. Em um intervalo inferior a nove meses, Brusque elevou sua pontuação de 77,07% para um índice superior a 98%, assegurando a certificação Diamante no ciclo 2025 do PNTP, com anúncio realizado durante o IV Congresso Internacional dos Tribunais de Contas em Florianópolis/SC. Embora esse posicionamento não constitua objetivo formal do programa, o município passou a figurar como a prefeitura mais transparente da Região Sul no recorte de municípios médios e grandes (acima de 50 mil habitantes).

Brusque alcançou 100% de atendimento aos critérios essenciais e obrigatórios e superou 95% de conformidade nos critérios recomendados, desempenho que se destaca tanto em relação à média nacional do PNTP quanto ao histórico recente de municípios de porte semelhante, inclusive superando aqueles anteriormente utilizados como referência comparativa (*benchmarking*).

Ainda que o presente estudo não tenha como objetivo mensurar diretamente os efeitos da ampliação da transparência ativa sobre a participação cidadã ou o controle social, os avanços observados na organização e na qualidade das informações públicas indicam a criação de um ambiente institucional mais favorável ao exercício da *accountability* democrática. Nesse sentido, o caso de Brusque ilustra como a apropriação estratégica do PNTP pode transcender sua dimensão avaliativa e contribuir fundamentalmente para a consolidação de práticas permanentes de transparência no âmbito municipal.

## 5 Discussão

Os resultados observados no caso do Município de Brusque corroboram a literatura que compreende a transparência pública não apenas como um requisito legal, mas como uma política pública estruturante, capaz de produzir efeitos institucionais, organizacionais e culturais no interior do Estado. A experiência analisada indica que o PNTP atua como um mecanismo indutor de mudança ao oferecer um referencial técnico claro, mensurável e alinhado ao arcabouço normativo brasileiro, reduzindo ambiguidades interpretativas e orientando a ação administrativa.

Do ponto de vista teórico, os achados dialogam com a noção de transparência ativa como instrumento de fortalecimento da *accountability* horizontal e vertical. Ao padronizar critérios e tornar comparáveis os níveis de transparência entre

entes federativos, o PNTP amplia a capacidade de controle exercida tanto pelos órgãos de fiscalização quanto pela sociedade civil, aproximando-se do modelo de governança baseado em resultados e evidências. Nesse sentido, o programa contribui para superar a lógica reativa da transparência, centrada exclusivamente no atendimento a demandas pontuais de informação, ao incentivar a divulgação sistemática e antecipada de dados públicos.

A experiência de Brusque evidencia ainda que a efetividade do PNTP depende menos da infraestrutura tecnológica disponível e mais da capacidade institucional de coordenação, liderança e apropriação estratégica dos critérios avaliativos. Embora o município utilize sistemas de gestão amplamente difundidos entre administrações públicas brasileiras, o diferencial observado esteve na organização interna, na padronização dos processos e no engajamento intersetorial promovido a partir da Agenda Diamante. Esse achado reforça a literatura que aponta a governança e a capacidade estatal como fatores decisivos para a implementação bem-sucedida de políticas de transparência.

Outro aspecto relevante refere-se ao papel pedagógico do PNTP. Ao detalhar os requisitos de cada critério e estabelecer níveis progressivos de excelência, o programa funciona como um instrumento de aprendizado organizacional, permitindo que os gestores compreendam não apenas “o que” deve ser divulgado, mas “como” estruturar e qualificar a informação pública. No caso analisado, esse caráter pedagógico favoreceu a internalização da transparência como valor institucional, deslocando-a da condição de obrigação imposta pelo controle externo para um componente estratégico da gestão pública.

Entretanto, a discussão também aponta limites e desafios. A consolidação de uma cultura de transparência ativa requer a manutenção contínua das práticas adotadas, independentemente de ciclos avaliativos, mudanças de gestão ou incentivos reputacionais associados às certificações. Nesse sentido, há o risco de que programas avaliativos sejam instrumentalizados apenas para fins de ranqueamento, caso não sejam acompanhados de mecanismos internos de institucionalização e capacitação permanente.

Por fim, o caso de Brusque sugere que o PNTP pode desempenhar papel relevante na redução das assimetrias entre municípios de diferentes portes, ao oferecer um padrão comum de avaliação e orientação. Todavia, a replicabilidade da experiência analisada depende da existência de vontade política, capacidade técnica mínima e estruturas de coordenação capazes de sustentar o processo no médio e longo prazo. Assim, o PNTP revela-se um instrumento potente, mas não autossuficiente, cujo impacto efetivo está condicionado à forma como é apropriado pelas administrações locais.

## 6 Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo analisar de que forma o PNTP tem contribuído para a consolidação de uma cultura de transparência ativa no Município de Brusque, a partir da análise de uma experiência institucional concreta. Ao adotar uma abordagem qualitativa e descritiva, baseada em estudo de caso, o trabalho buscou compreender os efeitos do PNTP para além de sua função avaliativa, examinando seus impactos organizacionais, institucionais e culturais no âmbito da administração pública municipal.

Os resultados indicam que o PNTP atuou como um importante indutor de mudança ao fornecer um referencial técnico claro, padronizado e alinhado ao arcabouço normativo brasileiro. No caso de Brusque, a apropriação estratégica dos critérios do programa possibilitou a reorganização interna dos processos de produção e divulgação de informações públicas, o fortalecimento da articulação intersectorial e a institucionalização da transparência ativa como prática permanente da gestão, e não apenas como resposta pontual a exigências legais ou ciclos avaliativos.

Do ponto de vista teórico, o estudo reforça a compreensão da transparência como política pública estruturante, capaz de fortalecer a *accountability*, ampliar a previsibilidade das ações governamentais e contribuir para a confiança institucional. A experiência analisada dialoga com a literatura que destaca o papel das capacidades estatais, da liderança política e da governança interna como fatores determinantes para a efetividade das políticas de transparência, relativizando a centralidade exclusiva da infraestrutura tecnológica.

No plano prático, o caso de Brusque oferece evidências de que municípios de médio porte podem alcançar elevados níveis de transparência ativa, desde que adotem planejamento orientado por evidências, padronização de processos e mecanismos contínuos de monitoramento. A experiência sugere que o PNTP pode ser utilizado como instrumento de gestão, aprendizado organizacional e coordenação administrativa, ampliando seu impacto para além da lógica de ranqueamento e certificação.

Este estudo apresenta, contudo, algumas limitações. A análise concentrou-se em um único caso, o que restringe a generalização dos resultados. Além disso, não foram mensurados diretamente os efeitos da ampliação da transparência ativa sobre a participação cidadã, o controle social ou a percepção pública de confiança nas instituições, dimensões relevantes para a avaliação mais ampla da efetividade da política.

Como agenda para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de estudos comparativos entre municípios de diferentes portes e regiões, bem como investigações longitudinais que permitam avaliar a sustentabilidade das práticas de

transparência ao longo do tempo e em contextos de alternância política. Ademais, pesquisas que integrem métodos quantitativos e qualitativos podem aprofundar a compreensão dos impactos do PNTP sobre a relação entre Estado e sociedade.

Conclui-se que o Programa Nacional de Transparência Pública, quando apropriado estrategicamente pelas administrações locais, possui elevado potencial para contribuir com a consolidação de uma cultura de transparência ativa, fortalecendo a governança pública e a *accountability* democrática no nível municipal.

---

### **The National Public Transparency Program as a Driver of Active Transparency: The Case of the Municipality of Brusque (SC), Brazil**

**Abstract:** Active transparency has become a central element of good governance and democratic accountability, particularly at the municipal level, where the proximity between the State and citizens intensifies demands for access to public information. In this context, the National Public Transparency Program (Programa Nacional de Transparência Pública – PNTP), coordinated by the Brazilian Association of Members of Courts of Accounts (Atricon), has consolidated itself as an important driver of good practices by establishing objective, standardized criteria aligned with the Brazilian legal framework. This article analyzes how the PNTP has contributed to the consolidation of a culture of active transparency in the municipality of Brusque, Santa Catarina, based on a qualitative and descriptive case study. The research uses documentary analysis, PNTP assessment reports, and participant observation to examine the institutional, organizational, and cultural effects resulting from the strategic appropriation of the program's criteria by the municipal administration. The findings indicate that PNTP operates beyond its evaluative function, acting as a governance reference and an internal pedagogical tool capable of promoting intersectoral coordination, process standardization, and the strengthening of state capacities. The study concludes that, when incorporated as an institutional policy, the PNTP significantly contributes to the transition from transparency understood merely as a legal obligation to transparency as a structuring public policy at the local level.

**Keywords:** Active Transparency. Public Accountability. National Public Transparency Program.

---

## Referências

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Programa Nacional de Transparência Pública: orientações para cidadãos, gestores públicos e Tribunais de Contas*. [S. l.]: Atricon, 2024. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/>. Acesso em: 11 ago. 2025.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Radar da Transparência Pública*. [S. l.]: Atricon, 2024. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BOVAIRD, Tony; LOEFLER, Elke. *We're all in this together: Harnessing user and community co-production of public outcomes* (Chapter 4). Birmingham, UK: University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 2013.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, Oxford, v. 13, n. 4, p. 447–468, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2009.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2021.

BRELÀZ, Gabriela de; DIAS, Thiago Ferreira; REINECKE, Luiz Filipe Goldfeder; NASCIMENTO, Alex Bruno F. M. do; RODRIGUES, Diana Cruz. Governo Aberto: Caminhos para transparência, dados abertos, participação, colaboração e accountability. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 30, p. e92960, 2025.

FOX, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, London, v. 17, n. 4–5, p. 663–671, 2007.

HEALD, David. Transparency as an instrumental value. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org.). *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 25–43.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades e Estados*: Brusque (SC). Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/brusque.html>. Acesso em: 11 dez. 2025.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610–629, 2018.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Open government: the global context and the way forward*. Paris: OECD Publishing, 2017.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Public integrity handbook*. Paris: OECD Publishing, 2020.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27–54, 1998.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BRUSQUE. *Portal da Transparência*. Brusque, SC, 2025. Disponível em: <https://brusque.atende.net/transparencia/>. Acesso em: 11 dez. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BRUSQUE. *Portal Institucional de Atendimento ao Cidadão*. Brusque, SC, 2025. Disponível em: <https://brusque.atende.net/>. Acesso em: 11 dez. 2025.

REINECKE, Luiz Filipe Goldfeder; RAUPP, Fabiano Maury. Revisão sistemática de literatura sobre frameworks nacionais de transparência: os conselhos fazem parte desta agenda? *GUAJU - Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável*, v. 8, p. 1-28, 2022.

ROCHA, Arlindo Carvalho; SCHOMMER, Paula Chies; OLIVEIRA, Emiliania Debetir de; PINHEIRO, Daniel Moraes. Transparência como elemento da coprodução na pavimentação de vias públicas. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 24, p. 01-22, 2019.

SCHNACKENBERG, Andrew K.; TOMLINSON, Eduard C. Organizational Transparency: A new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. *Journal of Management*, v. 20, n. 10, p. 01-27, 2016.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY* DE BRUSQUE (SETA). *Agenda Diamante*. Brusque, SC, 2025. Disponível em: <https://brusque.atende.net/subportal/secretaria-municipal-de-transparencia-e-accountability-seta>. Acesso em: 12 dez. 2025.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

HAAG, Thomas Jeferson; REINECKE, Luiz Filipe Goldfeder. O Programa Nacional de Transparência Pública como indutor da transparência ativa: o caso do Município de Brusque (SC). *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 31-45, nov. 2025/abr. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i06.ART.02.SC

---