

O Programa Nacional de Transparência Pública e os efeitos do seu modelo avaliativo nos Tribunais de Contas no Brasil

The National Public Transparency Program and the Effects of its Evaluative Model on the Brazilian Courts of Accounts

Reinaldo Alencar Domingues¹

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) – Brasília/DF, Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-4689-5572>

Rogério Ribeiro²

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) – Brasília/DF, Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-8288-2918>

Suylan de Almeida Midlej e Silva³

Universidade de Brasília (UnB) – Brasília/DF, Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9395-3657>

Resumo: O Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), coordenado pela ATRICON em parceria com os Tribunais de Contas, foi concebido como instrumento de indução da transparência ativa no Brasil, por meio de avaliação padronizada e incentivos reputacionais. Este artigo analisa os resultados do ciclo avaliativo de 2024 e o desenho metodológico do programa, a partir de um estudo de caso com abordagem mista, combinando análise institucional qualitativa e exame descritivo dos dados quantitativos do programa, articulados à literatura sobre governança democrática, transparência, *accountability* e

¹ Doutorando em Administração Pública no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Política Comparada e em Administração Pública, ambos pela Universidade de Brasília (UnB). Auditor de Controle Externo e atualmente Diretor da Divisão de Avaliação de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

² Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Auditor de Controle Externo e atualmente Secretário de Macroavaliação da Gestão Pública no Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

³ Doutora em Sociologia. Professora dos Programas de Pós-Graduação em Administração e Pós-Graduação Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília (UnB).

uso de métricas no setor público. Adotando a noção de transparência pública substantiva como aquela orientada à inteligibilidade, à relevância e ao potencial de uso social da informação, os achados indicam que, embora o PNTP contribua para a ampliação da conformidade normativa e da cobertura avaliativa, seu desenho metodológico apresenta limitações relevantes para promover efeitos substantivos de transparência e *accountability* democrática, evidenciadas por desigualdades federativas, foco excessivo na pontuação e comportamentos estratégicos (*gaming* e *creaming*). Conclui-se que o aperfeiçoamento é viável e necessário para alinhar seus instrumentos avaliativos aos objetivos democráticos da transparência pública.

Palavras-chave: Transparência. *Accountability*. Governança democrática.

Abstract: The National Public Transparency Program (PNTP), coordinated by ATRICON in partnership with the Courts of Accounts, was conceived as an instrument to induce active transparency in Brazil through standardized evaluation and reputational incentives. This article analyzes the results of the 2024 evaluation cycle and the program's methodological design, based on a case study with a mixed-methods approach, combining qualitative institutional analysis and descriptive examination of the program's quantitative data, articulated with the literature on democratic governance, transparency, *accountability*, and the use of metrics in the public sector. Adopting the notion of substantive public transparency as information oriented toward intelligibility, relevance, and potential for social use, the findings indicate that, while the PNTP contributes to expanding normative compliance and evaluation coverage, its methodological design presents significant limitations in promoting substantive effects of transparency and democratic *accountability*. These limitations are evidenced by federative inequalities, excessive focus on scoring, and strategic behaviors (*gaming* and *creaming*). The study concludes that refinement of the PNTP is both feasible and necessary to align its evaluative instruments with the democratic objectives of public transparency.

Keywords: Transparency. *Accountability*. Democratic governance.

Sumário: 1 Introdução – 2 Fundamentação teórica – 3 Método – 4 Resultados e discussão – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A transparência pública ocupa posição central nos regimes democráticos contemporâneos, na medida em que estimula a responsabilização institucional, favorece o controle social e contribui para o debate público qualificado. Mais do que um valor normativo abstrato, a transparência constitui um meio instrumental para a *accountability* democrática, cujo impacto depende da qualidade, inteligibilidade e utilidade das informações disponibilizadas à sociedade (Fox, 2007; Filgueiras, 2011; Bauhr; Grimes, 2014). A literatura tem reiteradamente demonstrado que a mera divulgação formal de dados não é suficiente para induzir práticas de controle e responsabilização, especialmente em contextos marcados por assimetrias institucionais e federativas (O'Donnell, 1998; Peruzzotti; Smulovitz, 2006; Filgueiras, 2018).

No Brasil, as últimas duas décadas foram caracterizadas por avanços relevantes no campo da transparência pública, impulsionados pela promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e pela expansão de portais eletrônicos de divulgação de dados governamentais (Brasil, 2011; Cançado Dias; Lustosa da Costa; Almeida, 2019). Paralelamente, consolidou-se um conjunto de

iniciativas voltadas à avaliação sistemática da transparência, por meio de índices, *rankings* e programas de certificação, com o objetivo de induzir o cumprimento das obrigações legais e promover a padronização de boas práticas no setor público (Kaufmann; Bellver, 2005; Hollyer *et al.*, 2014). Esse movimento reflete uma tendência mais ampla de governança orientada por métricas, na qual instrumentos avaliativos passam a desempenhar papel relevante na coordenação e indução de comportamentos institucionais (Rose, 1991; Muller, 2019).

É nesse contexto que se insere o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), lançado em 2022 pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), em parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB) e os Tribunais de Contas brasileiros. O programa busca induzir o cumprimento das normas de transparência ativa em órgãos e entidades das três esferas federativas, por meio de ciclos avaliativos anuais, critérios padronizados e mecanismos de certificação pública (ATRICON, 2023; ATRICON, 2025a). Ao conferir aos Tribunais de Contas papel central na aplicação da metodologia e na validação dos resultados, o PNTF assume natureza híbrida: simultaneamente instrumento de avaliação, orientação e indução institucional, inserido no escopo ampliado da atuação do controle externo (Lima, 2023; Peters; Filgueiras, 2022).

Embora o PNTF represente iniciativa relevante para a consolidação da agenda da transparência no país, seu desenho metodológico suscita questões analíticas importantes. A literatura sobre métricas de desempenho e avaliação no setor público alerta que instrumentos baseados em critérios padronizados e incentivos reputacionais podem gerar efeitos não intencionais, como foco excessivo na pontuação, conformidade superficial e comportamentos estratégicos de adaptação à metodologia avaliativa (Goodhart, 1984; Merton, 1936; Muller, 2019). Quando a obtenção de selos ou classificações se torna objetivo prioritário, corre-se o risco de deslocamento do foco dos objetivos finalísticos da política (no caso, a produção de informação relevante para o controle social) em favor do atendimento formal aos critérios avaliados (McArthur; Reeves, 2022).

Além disso, em contextos federativos marcados por profundas desigualdades de capacidade administrativa, tecnológica e financeira, a aplicação de uma régua uniforme de avaliação pode produzir efeitos distributivos assimétricos ao penalizar entes com menor estrutura institucional e reforçar disparidades regionais (Arretche, 2012; Cunha Filho, 2018; Mendes *et al.*, 2020). Assim, um programa de fomento à transparência também precisa considerar aspectos importantes como diferenças contextuais e regionais, dada a dimensão continental do Brasil, e a indução de boas práticas, visando alguma equivalência institucional.

Nesse cenário, coloca-se uma tensão analítica entre a compreensão da transparência como prática substantiva (dependente da qualidade, inteligibilidade e potencial de uso social da informação) e os modelos avaliativos que procuram

captá-la por meio de métricas padronizadas, *rankings* e mecanismos de certificação. O presente artigo tem como objetivo analisar em que medida o desenho metodológico de implementação do PNTP, a partir do ciclo avaliativo de 2024, contribui para a promoção de uma transparência pública substantiva e da *accountability* democrática.

Para tanto, o estudo adota uma abordagem metodológica mista, com predominância qualitativa, estruturada como um estudo de caso do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP). A pesquisa combina análise documental sobre a metodologia e o desenho institucional do programa com exame dos resultados quantitativos do ciclo avaliativo de 2024, considerando padrões, assimetrias e efeitos institucionais, à luz da literatura sobre governança pública, transparência, *accountability* e uso de métricas no setor público (Yin, 2018; Peters; Filgueiras, 2022). A análise está organizada em três eixos principais: (i) enquadramento teórico da transparência como instrumento de governança e controle; (ii) análise institucional do desenho e da operacionalização do PNTP; e (iii) exame dos resultados do ciclo de 2024, com ênfase na dimensão federativa, incentivos comportamentais e características estruturais do modelo.

Ao final, o artigo pretende contribuir para o debate acadêmico e institucional sobre a avaliação de políticas públicas institucionais de transparência, oferecendo subsídios analíticos para o aperfeiçoamento do PNTP e para a reflexão mais ampla sobre o papel dos Tribunais de Contas na disseminação de práticas de governança dentro da dimensão democrática.

2 Fundamentação teórica

A análise do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) exige compreender a transparência não apenas como obrigação normativa ou requisito técnico, mas como instrumento de governança pública, inserido em arranjos institucionais que produzem incentivos e moldam comportamentos organizacionais. Para esse fim, esta seção articula três eixos analíticos: (i) governança pública e o papel ampliado dos Tribunais de Contas; (ii) transparência e *accountability* democrática; e (iii) efeitos do uso de métricas, indicadores e incentivos para a governança pública.

2.1 Governança pública e o papel dos Tribunais de Contas

A governança pública refere-se a arranjos institucionais voltados à coordenação da ação estatal, à produção de resultados públicos e à legitimação das decisões governamentais, envolvendo múltiplos atores, regras, fluxos de informação e mecanismos de responsabilização (Peters; Filgueiras, 2022; Matias-Pereira,

2010). Diferentemente de abordagens centradas apenas na eficiência administrativa, a governança contemporânea enfatiza transparência, *accountability* e articulação entre Estado e sociedade (Filgueiras, 2018).

Nesse contexto, os Tribunais de Contas vêm ampliando seu papel institucional, atuando não apenas como fiscalizadores da legalidade, mas como indutores de boas práticas de governança, por meio de auditorias operacionais, avaliações de políticas públicas e iniciativas pedagógicas (Lima, 2023; Löffler, 2001). Essa evolução reposiciona o controle externo como ator relevante na coordenação de padrões administrativos e na produção de capacidades estatais (Puccioni, 2021).

Programas nacionais conduzidos pelos Tribunais de Contas, como o PNTP, materializam esse movimento. Ao combinar avaliação, validação técnica, orientação e divulgação pública de resultados, o programa opera como instrumento de governança indireta, capaz de induzir comportamentos organizacionais sem recorrer a sanções formais imediatas (Peters; Filgueiras, 2022). Assim, o PNTP deve ser compreendido menos como mecanismo neutro de mensuração e mais como dispositivo de indução, cujos efeitos dependem do desenho dos critérios e da estrutura de incentivos adotada.

2.2 Transparência pública e *accountability*

A transparência pública é amplamente reconhecida como condição necessária para a *accountability* democrática, ao viabilizar o acesso à informação sobre decisões, processos e resultados governamentais (O'Donnell, 1998; Fox, 2007). A literatura distingue dimensões horizontal, vertical e societal da *accountability*, todas dependentes da disponibilidade de informações públicas confiáveis e inteligíveis (Peruzzotti; Smulovitz, 2006).

Entretanto, há consenso de que a transparência, isoladamente, não garante responsabilização efetiva. A simples divulgação de dados não assegura controle social nem resposta institucional quando a informação é fragmentada, excessivamente técnica ou desatualizada (Filgueiras, 2011; Bauhr; Grimes, 2014; Cunha Filho, 2018). A efetividade da transparência depende, portanto, de seus aspectos qualitativos, e não apenas da conformidade formal (Meijer, 2013; Rodrigues, 2020).

Essa distinção é particularmente relevante para os Tribunais de Contas, para os quais a transparência constitui insumo essencial das atividades de fiscalização e avaliação. Portais formalmente adequados podem coexistir com informações pouco úteis para fins de *accountability*, produzindo um hiato entre cumprimento normativo e capacidade efetiva de controle (Midlej e Silva; Lustosa da Costa, 2024; Michener; Contreras; Niskier, 2018). Avaliar políticas de transparência requer, assim, deslocar o foco da conformidade legal para os efeitos institucionais e democráticos efetivamente produzidos.

A literatura recente enfatiza que a transparência deve ser compreendida como prática institucional, inserida em rotinas organizacionais, sistemas de informação, culturas administrativas e capacidades técnicas específicas (Heald, 2006; Meijer, 2013). A produção e a manutenção de informações públicas dependem de processos internos estáveis, infraestrutura tecnológica adequada e clareza na definição de responsabilidades (Hollyer *et al.*, 2014).

Em contextos federativos complexos, a fragmentação de responsabilidades entre níveis e órgãos pode limitar a capacidade da transparência de gerar *accountability*, mesmo quando a informação está formalmente disponível (Arretche, 2012). Para o controle externo, isso implica reconhecer que o atendimento aos critérios avaliativos de um programa nacional não assegura, necessariamente, a utilidade da informação para fiscalização ou controle social.

A transparência efetiva resulta da integração entre normas, sistemas e práticas organizacionais. Para mensurá-la, essa perspectiva é central: o cumprimento formal das normas de transparência pode coexistir com limitações qualitativas das informações disponibilizadas, revelando a distância entre conformidade avaliativa e uso efetivo da informação para fins de controle (Olsen, 2018; Meyer; Rowan, 1977).

À luz dessas contribuições, este artigo adota o conceito de transparência pública substantiva como aquela que, para além da disponibilidade formal da informação, reúne condições mínimas de inteligibilidade, atualidade, relevância e potencial de uso social, permitindo sua apropriação por cidadãos, órgãos de controle e atores sociais para fins de *accountability* democrática. Trata-se, portanto, de uma noção relacional e contextual de transparência, cujo valor depende menos da existência do dado em si e mais de sua capacidade de produzir efeitos institucionais e democráticos concretos.

2.3 Métricas, indicadores e incentivos para a governança pública

O uso de métricas e indicadores é prática consolidada na administração pública contemporânea, especialmente em programas de avaliação e monitoramento (Rose, 1991; Kaufmann; Bellver, 2005). Índices sintéticos permitem comparações e diagnósticos, constituindo ferramentas relevantes para gestores e órgãos de controle (Löffler, 2001).

Entretanto, a literatura alerta para limites importantes desse modelo. A Lei de Goodhart indica que, quando um indicador se torna objetivo, ele tende a perder sua capacidade de medir adequadamente o fenômeno de interesse (Goodhart, 1984). Sistemas avaliativos podem induzir comportamentos estratégicos, como

*gaming*⁴ e *creaming*,⁵ deslocando o foco das melhorias pretendidas para o atendimento formal dos critérios avaliados, fenômeno que a literatura denomina dissociação (*decoupling*), no qual estruturas formais de conformidade se afastam das práticas organizacionais efetivas (Meyer; Rowan, 1977; Merton, 1936; Muller, 2019).

No campo da transparência pública, esses riscos se manifestam na priorização de informações de menor custo ou menor sensibilidade política, enquanto conteúdos centrais para o controle social permanecem incompletos ou pouco acessíveis (Filgueiras, 2011; Bauhr; Grimes, 2014). Além disso, a aplicação uniforme de métricas em contextos federativos desiguais pode reproduzir assimetrias de capacidade institucional (Mendes *et al.*, 2020).

Assim, programas como o PNTP devem ser analisados não apenas pelos resultados agregados que produzem, mas pelos incentivos institucionais que geram. Mais do que instrumento de mensuração, o PNTP constitui mecanismo de influência organizacional, cujos efeitos dependem do equilíbrio entre comparabilidade, indução de conformidade normativa e promoção de transparência substantiva orientada à *accountability* (McArthur; Reeves, 2022).

No plano internacional, existem iniciativas de avaliação comparáveis ao PNTP, em termos de indução por métricas, que combinam padronização, incentivos reputacionais e aprendizagem institucional, como o *Global Right to Information Rating*, o *Open Budget Survey*, os indicadores de governo aberto da OCDE e os mecanismos de monitoramento da *Open Government Partnership*. Essas experiências indicam que métricas de transparência podem ser eficazes para induzir conformidade normativa e comparabilidade, mas enfrentam limites recorrentes para captar dimensões qualitativas, como o uso social da informação e a sustentabilidade institucional, evidenciando *trade-offs* entre uniformidade avaliativa e sensibilidade contextual, bem como entre verificação pontual e transparência substantiva orientada à *accountability*.

3 Método

Este estudo adota uma abordagem metodológica mista, com predominância qualitativa, estruturada a partir de um estudo de caso único incorporado, conforme a tipologia proposta por Yin (2018). A abordagem combina análise qualitativa de

⁴ *Gaming* é o comportamento estratégico pelo qual os atores moldam suas ações para maximizar o desempenho nos indicadores mensurados, explorando as regras do sistema de métricas, sem que isso corresponda a melhoria concreta dos resultados ou da efetividade da política pública (Muller, 2019).

⁵ *Creaming* consiste na priorização estratégica de casos, atividades ou informações de mais fácil atendimento ou maior retorno avaliativo, com o objetivo de maximizar o desempenho nas métricas, em detrimento de situações mais complexas, custosas ou sensíveis, o que acaba por deslocar e distorcer o alcance dos objetivos da política pública avaliada (Muller, 2019).

natureza institucional com o uso de evidências quantitativas descritivas, empregadas de forma exploratória e comparativa, sem pretensão de inferência estatística, em consonância com concepções contemporâneas de métodos mistos aplicados à análise de políticas públicas e de fenômenos organizacionais complexos (Creswell, 2014).

A pesquisa examina a implementação do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) a partir do ciclo avaliativo de 2024, sem a pretensão de realizar uma meta-avaliação do programa. Esse desenho metodológico parte do entendimento de que o PNTN deve ser analisado não apenas a partir de seus resultados numéricos, mas como um instrumento institucional de governança e indução de comportamentos, cujo funcionamento envolve regras, incentivos, rotinas administrativas e a atuação coordenada dos Tribunais de Contas, produzindo efeitos que não são plenamente captáveis por abordagens exclusivamente quantitativas.

A delimitação temporal ao ciclo avaliativo de 2024 constitui uma escolha metodológica deliberada, fundamentada em critérios técnicos e analíticos. No momento da realização da pesquisa, apenas a base de dados referente a esse ciclo encontrava-se disponível de forma completa e sistematizada, com acesso integral aos microdados, o que possibilitou uma análise aprofundada das dinâmicas internas do processo avaliativo, incluindo alterações de pontuação decorrentes das etapas de validação pelos Tribunais de Contas, revisões posteriores e ajustes ocorridos ao longo do ciclo. Ademais, as cartilhas metodológicas do PNTN sofrem alterações a cada edição, com mudanças nos critérios de avaliação, nos pesos atribuídos aos indicadores e no grau de rigor dos processos de validação, o que compromete a comparabilidade direta entre ciclos distintos. A incorporação de dados de diferentes anos poderia, portanto, introduzir vieses interpretativos, ao atribuir a variações temporais diferenças que decorrem, na realidade, de modificações no próprio desenho avaliativo do programa.

O estudo foi estruturado a partir de múltiplas unidades de análise internas ao caso, incluindo: (i) o ciclo avaliativo do PNTN em 2024; (ii) os diferentes níveis federativos e regiões do país; (iii) os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de órgãos autônomos; e (iv) o papel desempenhado pelos Tribunais de Contas na validação dos resultados e na indução de práticas de transparência. Essa estrutura analítica permite examinar o programa de forma desagregada, preservando a lógica de caso único e explorando variações internas relevantes.

A estratégia empírica baseia-se na análise documental e na análise estatística descritiva de dados oficiais do PNTN. Foram examinados documentos normativos e técnicos do programa, tais como metodologias, cartilhas e relatórios, bem como bases de dados públicas disponibilizadas no Radar Nacional de Transparência Pública. Os dados quantitativos do ciclo de 2024 foram utilizados para identificar padrões de desempenho, níveis de dispersão, diferenças regionais e variações

entre poderes e perfis institucionais, com finalidade exploratória e ilustrativa, sem generalização estatística, servindo como base empírica para a formulação de inferências analíticas e interpretações institucionais.

As análises quantitativas e a elaboração das visualizações gráficas foram realizadas com o uso da linguagem de programação Python. O tratamento, a organização e a análise descritiva dos dados foram conduzidos por meio da biblioteca Pandas, enquanto a construção dos gráficos e a exploração visual dos resultados utilizaram as bibliotecas Seaborn e Matplotlib. Operações numéricas auxiliares foram apoiadas pela biblioteca NumPy. O uso dessas ferramentas contribuiu para assegurar rigor, transparência e reprodutibilidade ao processamento dos dados, além de favorecer a integração entre a análise quantitativa exploratória e a interpretação qualitativa dos achados.

Além dessas fontes, a pesquisa incorpora a experiência institucional dos autores na implementação, validação e acompanhamento do PNTP no âmbito do controle externo. Essa perspectiva foi empregada de forma sistemática e reflexiva, sempre ancorada em evidências documentais e dados públicos verificáveis, contribuindo para a compreensão dos fluxos operacionais do programa, das dificuldades enfrentadas pelos entes avaliados e dos desafios de padronização e validação dos resultados. A combinação dessas fontes possibilitou a triangulação de evidências documentais, estatísticas e institucionais, fortalecendo a robustez da análise e mitigando potenciais vieses institucionais.

A análise dos resultados foi orientada por categorias analíticas derivadas da literatura sobre governança pública, transparência e *accountability*, com atenção aos incentivos produzidos por modelos avaliativos baseados em métricas, aos comportamentos institucionais por eles induzidos e à sensibilidade do programa às diferentes capacidades federativas. Os achados devem ser compreendidos como evidências analíticas e interpretativas sobre o funcionamento institucional do PNTP, úteis para a geração de hipóteses e para o aprimoramento do desenho avaliativo do programa, sem pretensão de generalização empírica para além do caso analisado.

4 Resultados e discussão

A análise crítica do PNTP parte do pressuposto analítico de que, enquanto política pública de indução da transparência, o modelo avaliativo do programa deve levar em consideração os contextos federativos dos Tribunais de Contas, entidades responsáveis por sua execução, e sobre suas capacidades administrativas, tecnológicas e financeiras, na medida em que tais condições influenciam as possibilidades reais de implementação e aprimoramento do próprio programa.

Para além de sua aderência aos construtos teóricos discutidos, a análise do PNTP como estudo de caso requer a consideração de suas especificidades institucionais e operacionais, como um arranjo institucional concreto, objeto de análise da presente pesquisa. Assim, a apresentação dos resultados a seguir tem início pelo desenho, governança e condições de implementação do PNTP pelos Tribunais de Contas, como base necessária para a interpretação crítica dos resultados apresentados nas subseções seguintes.

4.1 O arranjo institucional do PNTP

O Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) é uma iniciativa nacional voltada à avaliação e indução da transparência ativa nos órgãos e entidades públicas brasileiras, entendida como a disponibilização proativa de informações independentemente de solicitação (Fox, 2007; Michener; Bersch, 2013). Criado em 2022 e coordenado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o programa resulta de arranjo cooperativo entre os Tribunais de Contas, com apoio técnico do Instituto Rui Barbosa (IRB), que atua na elaboração metodológica e na capacitação dos atores envolvidos (ATRICON, 2023).

O PNTP insere-se no contexto de consolidação da agenda da transparência no Brasil após a Lei de Acesso à Informação, marcado pela proliferação de iniciativas avaliativas baseadas em índices e *rankings* como instrumentos de indução de conformidade normativa (Hollyer *et al.*, 2014; Filgueiras, 2018). A governança descentralizada e a ampla cobertura institucional, progressivamente expandida para abranger diferentes poderes, órgãos autônomos e entidades da administração indireta (ATRICON, 2025a) diferenciam o programa de outras iniciativas semelhantes em curso no país (Escala Brasil Transparente e outros). A rápida e constante expansão de cobertura do programa parece indicar uma pretensão, ainda que implícita, de padronizar práticas mínimas de transparência em um contexto federativo altamente heterogêneo.

Do ponto de vista conceitual, o programa foi desenhado como instrumento de indução de conformidade e, ao que tudo indica, partindo do pressuposto de que a padronização de critérios e a divulgação pública dos resultados podem estimular a adoção de boas práticas. Tal desenho parece uma resposta à heterogeneidade na implementação das obrigações legais de transparência entre entes federativos, especialmente em contextos de desigualdade de capacidade administrativa e tecnológica (Arretche, 2012; Cunha Filho, 2018). A análise dos resultados já nos primeiros ciclos avaliativos demonstra variações expressivas nos níveis de conformidade legal da transparência, indicando mudanças concretas no cumprimento das normas por diferentes entes federados a partir da implementação do PNTP (ATRICON, 2023). Cabe frisar que o cumprimento, aqui, não necessariamente diz

respeito à transparência substantiva, mas tão-somente ao fato de que o PNTP identificou itens que antes foram dados por não cumpridos, como cumpridos, no ciclo subsequente.

O programa se materializa em um modelo avaliativo estruturado em ciclos anuais, com mais de trezentos critérios distribuídos em dimensões temáticas e verificação predominantemente binária (cumpre/não cumpre). O resultado é um Índice de Transparência de 0 a 100%, associado a faixas qualitativas de classificação. Elemento central do desenho é a distinção entre critérios essenciais, vinculados diretamente às exigências legais mínimas, e critérios adicionais, sendo o cumprimento integral dos primeiros critérios condição necessária para a obtenção das certificações máximas (ATRICON, 2025a). Essa arquitetura confere aos critérios essenciais função estruturante no sistema de incentivos do programa.

Sob a perspectiva analítica, tal escolha reforça o caráter normativo e pedagógico do PNTP, ao sinalizar de forma inequívoca o núcleo mínimo de informações consideradas indispensáveis. Ao mesmo tempo, implica *trade-offs* relevantes: ao concentrar os incentivos no atendimento a requisitos essenciais, o modelo tende a orientar o comportamento dos gestores para a maximização da pontuação, em concorrência com avanços qualitativos mais amplos. Essa dinâmica pode ser interpretada à luz dos conceitos de evitar culpa (*blame avoidance*) e buscar reconhecimento (*credit claiming*) (Weaver, 1986), bem como os alertas clássicos sobre os efeitos perversos de métricas quando convertidas em objetivos (Goodhart, 1984; Muller, 2019).

O processo avaliativo combina autoavaliação dos entes e validação externa pelos Tribunais de Contas, etapa fundamental para a credibilidade do programa. Embora a validação busque assegurar uniformidade na aplicação dos critérios, sua execução descentralizada introduz desafios relacionados à assimetria de capacidades operacionais entre os Tribunais, aspecto que afeta o rigor técnico e a comparabilidade dos resultados (ATRICON, 2025a).

Os resultados são divulgados por meio do Radar Nacional de Transparência Pública, funcionando simultaneamente como instrumento diagnóstico e mecanismo de incentivo reputacional. O resultado observado foi de que a concessão de selos e sua ampla divulgação operam como forma de *soft power* institucional, mobilizando reconhecimento simbólico em substituição a sanções formais diretas, nos moldes conceituais tratados por Power (1997) e Hood (2006).

Em síntese, o arranjo institucional do PNTP resulta em uma política pública descentralizada de transparência, na qual os Tribunais de Contas exercem papel ampliado de indução institucional, combinando avaliação, orientação e legitimação pública de padrões mínimos de governança (Peters; Filgueiras, 2022). O desenho incorpora tensões inerentes a programas avaliativos de alcance nacional: a busca

por comparabilidade convive com desigualdades federativas; a conformidade normativa não se traduz automaticamente em transparência substantiva; e o uso intensivo de métricas pode induzir comportamentos estratégicos, como o “ensinar para a prova” (*teaching to the test*) (Campbell, 1979; Muller, 2019). Essas tensões não invalidam o programa, mas delimitam seus alcances e constituem o pano de fundo analítico para a interpretação dos demais resultados apresentados a seguir.

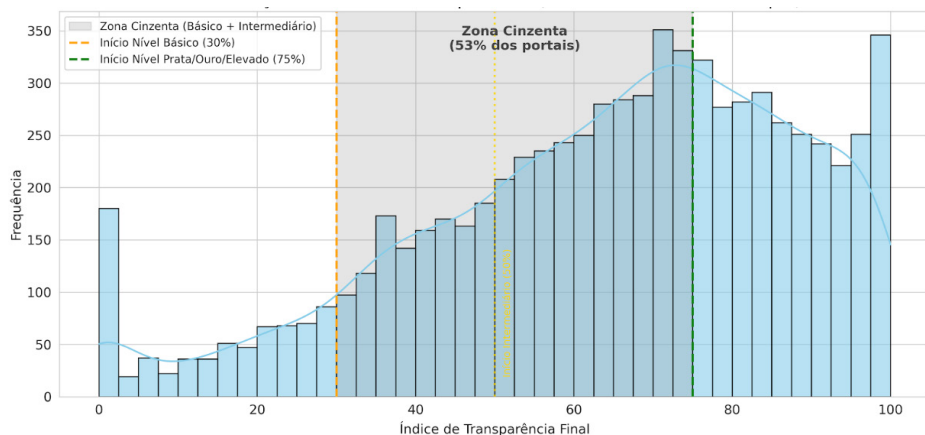
4.2 Análise do ciclo 2024

O ciclo de 2024 do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) avaliou 7.370 portais de órgãos públicos das três esferas e dos diferentes Poderes, consolidando-se como a edição de maior alcance desde a criação do programa. Em termos quantitativos, observa-se (i) expansão de cobertura avaliativa; (ii) elevação da média nacional do índice para 63,94%, cerca de 6,0 p.p. em relação ao valor reportado para 2023, além de (iii) maior volume de certificações, com mais de 1.800 selos de excelência concedidos no ciclo (ATRICON, 2025b). Essa comparação intertemporal deve ser interpretada com cautela, dado que ajustes na cartilha e no rigor de validação podem afetar a comparabilidade direta entre as edições.

Apesar desse avanço agregado, a distribuição dos resultados revela elevada heterogeneidade institucional. Conforme análise dos dados, o desvio-padrão do índice final foi de 24,2 pontos percentuais, evidenciando ampla dispersão entre os entes avaliados. Apenas 24,8% dos portais obtiveram algum selo de excelência, enquanto 53,0% concentraram-se nos níveis intermediário ou básico, configurando uma extensa zona cinzenta de performance intermediária, composta por entes que não figuram entre os piores desempenhos, mas permanecem aquém dos patamares esperados (ATRICON, 2025b).

Do ponto de vista de intervenção, esse grupo representa o maior potencial de ganhos marginais de eficiência, uma vez que barreiras técnicas pontuais poderiam ser superadas por ações direcionadas de capacitação e apoio. Em contrapartida, 9,7% dos portais permaneceram classificados como iniciais ou inexistentes, com predominância de municípios de pequeno porte, indicando persistência de limitações estruturais de capacidade administrativa e tecnológica. A Figura 1 ilustra esse padrão de concentração nos níveis intermediários, sem avanço consistente ao atendimento amplo dos critérios do programa.

Figura 1 – Distribuição da pontuação final do Índice de Transparência no PNTP – ciclo 2024 (n = 7.370 portais)



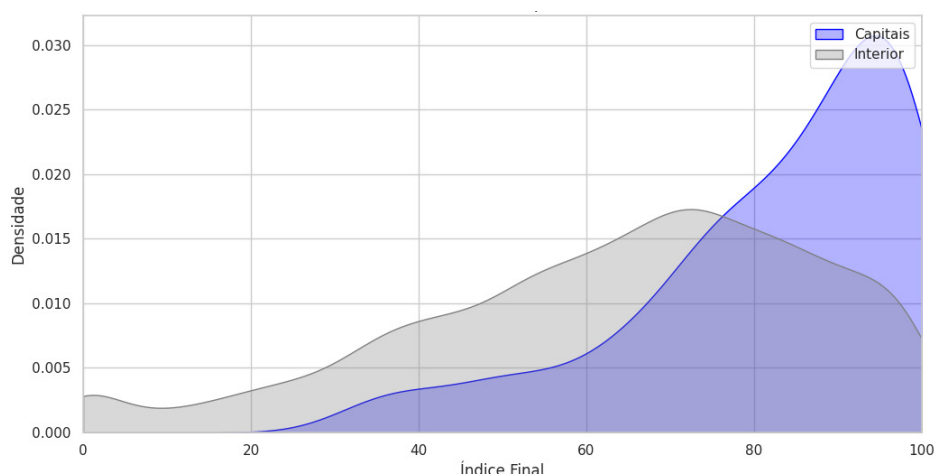
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do PNTP, ciclo 2024.

Um dos achados centrais do ciclo de 2024 refere-se ao papel dos critérios essenciais no desempenho final. A concessão de selos depende do cumprimento integral dos 18 critérios essenciais, os quais apresentam forte correlação com o índice final ($r = 0,85$). Na prática, a inobservância de um único critério essencial inviabiliza a certificação, mesmo quando o ente apresenta bom desempenho nas demais dimensões (ATRICON, 2025a). Se, por um lado, assegura um piso mínimo de conformidade normativa, por outro pode induzir efeitos comportamentais não previstos: entes que falham em um item essencial podem reduzir esforços nas demais dimensões, dada a impossibilidade de certificação.

A análise por função estatal evidencia assimetrias relevantes entre os Poderes. Os Tribunais de Contas apresentaram a maior média de desempenho (92,1%), seguidos pelo Ministério Público (88,2%) e pelo Poder Judiciário (87,8%). O Poder Executivo registrou média de 65,3%, enquanto o Poder Legislativo apresentou o desempenho mais baixo (61,5%) e concentrou a maior proporção de portais classificados como inexistentes (ATRICON, 2025b). Esse padrão também se reproduz no âmbito municipal, onde prefeituras, em média, superam as câmaras municipais, sugerindo que estrutura organizacional, disponibilidade de equipes técnicas e padronização de processos exercem papel determinante no desempenho na avaliação.

As diferenças associadas ao porte dos entes são igualmente expressivas. As capitais apresentaram média de 82,2%, significativamente superior à média dos demais municípios (63,3%). Nenhuma capital foi classificada nos níveis inexistente ou inicial, e cerca de 42% obtiveram selos de excelência. Em contraste, municípios do interior (especialmente nas regiões Norte e Nordeste) concentram os desempenhos mais baixos. Ainda assim, observa-se heterogeneidade intrarregional relevante, como no caso do Pará, que apresentou elevado número de selos diamante, contrastando com desempenhos sistematicamente baixos em estados como Amazonas, Amapá e Roraima (ATRICON, 2025b). A Figura 2 evidencia essa clivagem entre capitais e interior.

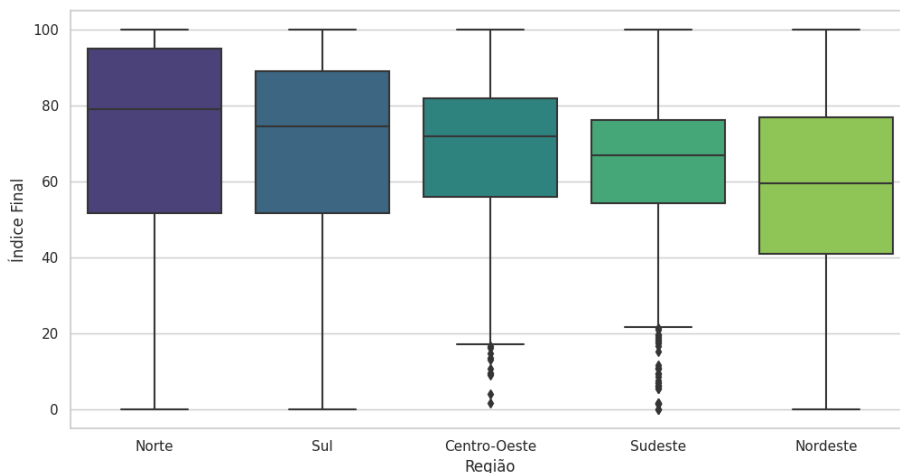
Figura 2 – Distribuição da pontuação final do Índice de Transparência em capitais v. municípios do interior



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do PNTP, ciclo 2024.

A análise regional reforça esse diagnóstico. As regiões Sul (68,9%) e Centro-Oeste (67,9%) apresentaram as melhores médias municipais, enquanto o Nordeste registrou a menor média (58,2%), ainda que alguns estados tenham se destacado positivamente. A Figura 3 ilustra essas assimetrias regionais e a elevada variabilidade, especialmente na região Norte.

Figura 3 – Dispersão das pontuações finais do Índice de Transparência (*boxplots*) por região no PNTP – ciclo 2024



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do PNTP, ciclo 2024.

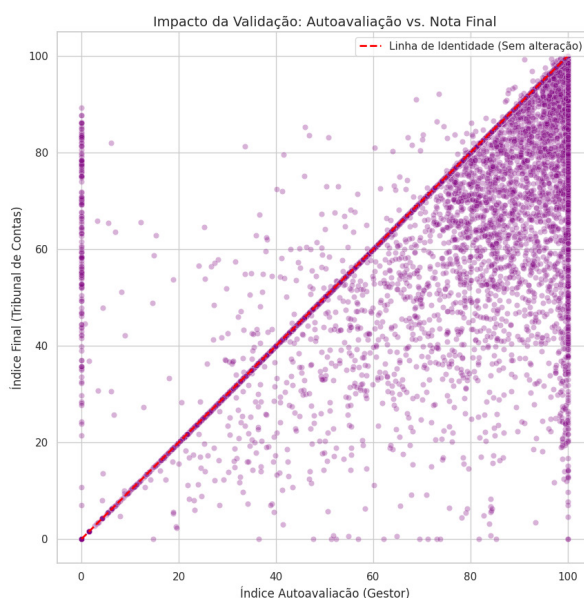
Para além das disparidades territoriais, a análise do conteúdo disponibilizado revela fragilidades significativas. Observa-se priorização de itens de menor custo operacional ou menor complexidade técnica (como informações institucionais e dados de pessoal) em detrimento de conteúdos centrais para o controle social. As taxas de conformidade para publicação integral de contratos (36,7%), obras públicas (38,1%) e repasses financeiros (33,8%) permanecem reduzidas (ATRICON, 2025b). Esse padrão sugere que o modelo avaliativo pode induzir estratégias de conformidade formal, priorizando o que é mais fácil de cumprir, sem necessariamente ampliar a transparência em dimensões de maior relevância.

A qualidade da informação disponibilizada constitui outro gargalo. A dimensão de atualidade revelou-se um dos principais fatores de penalização: entre municípios classificados nos níveis básico ou intermediário, 35% perderam ao menos 15 pontos percentuais por não apresentarem dados atualizados de receita, despesa ou recursos humanos. A predominância de publicações anuais em formato PDF, embora costume atender formalmente à dimensão de disponibilidade, compromete a atualidade, série histórica e usabilidade, funcionando como artifício de conformidade sem efetivo ganho informacional.

A etapa de validação externa realizada pelos Tribunais de Contas mostrou-se decisiva para a credibilidade e a consistência dos resultados do Programa Nacional de Transparência Pública. Considerando os 4.886 portais efetivamente validados

no ciclo de 2024, observou-se uma redução média de 14,4 pontos percentuais em relação às autoavaliações, evidenciando um padrão sistemático de superestimação do desempenho pelos próprios entes avaliados – tendência ilustrada na Figura 4, que explicita a correção promovida pela atuação do controle externo. Essa queda foi mais acentuada no Poder Legislativo (-16,5 p.p.) e no Poder Executivo (-13,1 p.p.). Casos extremos, em que portais inicialmente avaliados com 100% foram posteriormente reduzidos a 0%, revelam falhas graves, como indisponibilidade do portal ou uso de *links* genéricos, em violação a requisitos elementares de transparência (ATRICON, 2025b).

Figura 4 – Diferença entre autoavaliação e pontuação final após validação externa no PNTP – ciclo 2024 (portais validados: n = 4.886)



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do PNTP, ciclo 2024.

A revisão por amostragem, apesar de aplicada a um conjunto reduzido de portais (n = 88; 1,2% do total avaliado), produziu alterações relevantes nas pontuações, com redução média de 6,3 pontos percentuais em relação à validação, indicando que divergências substanciais persistem mesmo após a validação externa (ATRICON, 2025b). Ainda que o número limitado de revisões recomende cautela na generalização dos achados, a magnitude das variações observadas (erro absoluto médio de 7,2 p.p., com casos extremos de até -37 p.p.) sugere que critérios dependentes

de atualização contínua e da qualidade das evidências apresentadas permanecem particularmente sensíveis a reavaliações mais rigorosas.

A análise da contribuição dos critérios para a variância do índice final indica que receita, despesa e planejamento/contas respondem conjuntamente por 47,0% da variação observada entre os municípios. Esse resultado sugere que estratégias de melhoria concentradas nessas áreas tendem a produzir ganhos mais rápidos e expressivos do que a dispersão de esforços em dimensões de menor peso.

Outro ponto de destaque da análise refere-se à desigualdade na distribuição da força de trabalho dedicada à validação técnica das avaliações do PNTP entre os diferentes Tribunais de Contas. A Tabela 1 evidencia assimetrias significativas na relação entre o número de servidores e estagiários envolvidos e o volume de Unidades Gestoras (UGs) – prefeituras, câmaras municipais e demais órgãos – a serem analisadas por cada Tribunal.

Em alguns casos, equipes reduzidas foram responsáveis por centenas de avaliações, enquanto outros Tribunais contaram com relação significativamente mais favorável entre recursos humanos e número de UGs. A título ilustrativo, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais avaliou 1.712 UGs com o apoio de 8 servidores, 30 estagiários e 2 terceirizados, enquanto o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e o Tribunal de Contas do Estado do Pará não chegaram a duas UGs por servidor. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, avaliou aproximadamente 1.000 UGs com 12 servidores, resultando em carga média de cerca de 83 UGs por servidor.

Tabela 1 – Força de trabalho dedicada ao PNTP

(Continua)

Tribunal	Servidores e Estagiários	Nº de UGs
TCE/CE	2 servidores	374
TCE/MS	6 servidores	166
TCE/AL	2 servidores e 7 estagiários	210
TCE/ES	5 servidores	162
TCE/RR	2 servidores	36
TCE/GO	3 servidores	6
TCM/RJ	2 servidores	3
TCE/SE	11 servidores e 3 estagiários	156
TCE/SC	2 servidores e 50 residentes	696
TCE/MG	8 servidores, 30 estagiários e 2 terceirizados	1712
TCE/MA	14 servidores	440
TCE/AP	4 servidores	38
TCE/AC	3 servidores	50
TCE/PA	4 servidores	6
TCDF	2 servidores e 1 estagiário	4

(Conclusão)

Tribunal	Servidores e Estagiários	Nº de UGs
TCE/TO	7 servidores e 2 ou 3 estagiários	284
TCE/RN	3 servidores e 6 estagiários	335
TCE/RJ	2 servidores e 2 estagiários	188
TCE/PE	16 servidores	374
TCM/GO	30 servidores	414
TCM/PA	6 servidores e 1 estagiário	289
TCE/MT	5 servidores	288
TCU	12 servidores	48
TCE/PB	10 servidores	141
TCE/BA	2 servidores	6
TCE/RS	12 servidores	1000
TCE/AM	3 servidores e 5 estagiários	134

Fonte: Elaboração própria, 2026.⁶

Essa assimetria sugere que a medição da transparência pode variar conforme a capacidade operacional de cada Tribunal, introduzindo um potencial viés operacional de validação. Em Tribunais com elevada carga de trabalho por servidor, é razoável supor que as validações sejam menos aprofundadas, o que pode resultar tanto em subnotificação de inconsistências quanto em aplicação menos uniforme dos critérios metodológicos. A disparidade observada nas quedas pós-validação entre Poderes e entre estados pode, ao menos em parte, refletir essa heterogeneidade de cargas analíticas.

Ressalte-se que tais diferenças não decorrem de escolhas metodológicas discricionárias, mas de restrições estruturais de capacidade e de contexto institucional enfrentadas pelos diferentes Tribunais de Contas. As limitações de capacidade institucional tendem a comprometer a consistência e a qualidade de processos avaliativos complexos, especialmente quando envolvem grande volume de unidades analisadas e critérios detalhados (Puccioni, 2021; Michener; Contreras; Niskier, 2018).

No contexto do PNTP, essas assimetrias ajudam a explicar variações na magnitude das correções realizadas após a validação e reforçam o caráter cooperativo do programa como política pública descentralizada. Os achados indicam que o fortalecimento do PNTP depende não apenas de ajustes metodológicos formais, mas também de estratégias de apoio, coordenação e compartilhamento de capacidades

⁶ Dados das equipes autodeclarados pelos participantes dos Tribunais de Contas no PNTP. As informações sobre as unidades gestoras (UGs) avaliadas foram complementadas por relatórios do PNTP (2023). Quaisquer divergências entre os dados podem decorrer da diferença entre o número de fato avaliado pelos Tribunais de Contas e o número total de UGs existentes em cada Estado.

entre os Tribunais de Contas, sob pena de comprometer a comparabilidade dos resultados e a legitimidade do programa como instrumento de diagnóstico nacional da transparência pública.

Em síntese, o ciclo de 2024 do PNTP evidencia simultaneamente a expansão da cobertura avaliativa e a melhoria da média nacional do índice, bem como elevada heterogeneidade territorial, institucional e operacional. As evidências empíricas indicam que o desempenho observado está fortemente associado a fatores estruturais (como porte, região, poder estatal e capacidade dos Tribunais de Contas) e que os mecanismos de validação exercem papel decisivo na correção de distorções da autoavaliação. Esses achados fornecem a base empírica para a análise, na subseção seguinte, dos efeitos institucionais do desenho avaliativo do PNTP e de seus incentivos sobre o comportamento dos entes avaliados.

4.3 Efeitos do modelo avaliativo do PNTP

Com base nos resultados empíricos apresentados na seção 4.2, esta subseção analisa os efeitos institucionais produzidos pelo desenho avaliativo do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), deslocando o foco da descrição dos resultados para a interpretação dos incentivos, dos comportamentos organizacionais e das limitações estruturais associadas ao uso de métricas padronizadas como instrumentos de indução institucional em contextos federativos heterogêneos.

À luz do conceito de transparência pública substantiva adotado neste estudo, entendida como aquela que reúne condições mínimas de inteligibilidade, relevância, atualidade e potencial de uso social da informação, os achados do ciclo de 2024 indicam que, embora o PNTP tenha ampliado a cobertura avaliativa e induzido maior conformidade normativa, seus efeitos sobre o fortalecimento da *accountability* democrática permanecem condicionados por limitações inerentes ao modelo adotado. Essas limitações não anulam a relevância do programa como política nacional de indução da transparência ativa, mas revelam tensões recorrentes entre seus objetivos declarados e os efeitos institucionais produzidos.

A primeira limitação central refere-se à baixa sensibilidade do modelo avaliativo às desigualdades estruturais entre os entes federativos. Conforme demonstrado na seção anterior, o desempenho no PNTP correlaciona-se fortemente com fatores como porte populacional, capacidade administrativa, infraestrutura tecnológica e disponibilidade de quadros técnicos. A adoção de uma régua uniforme de avaliação, embora funcional para fins de comparabilidade nacional, tende a penalizar entes com menor capacidade institucional, produzindo efeitos distributivos regressivos e reproduzindo disparidades regionais preexistentes. A literatura sobre federalismo e governança democrática sustenta que políticas nacionais aplicadas a contextos heterogêneos demandam mecanismos de diferenciação e sensibilidade

contextual para produzir efeitos substantivos e equitativos (Arretche, 2012; Cunha Filho, 2018; Mendes *et al.*, 2020).

Do ponto de vista do desenho avaliativo, existem alternativas capazes de lidar com a heterogeneidade institucional sem abdicar da comparabilidade. Abordagens modulares, que combinam um núcleo comum de critérios nacionais com camadas complementares ajustadas ao perfil institucional dos entes avaliados, permitem leituras mais sensíveis à capacidade e ao grau de maturidade organizacional. Experiências como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), no contexto brasileiro, e iniciativas internacionais de monitoramento da governança e do governo aberto promovidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela *Open Government Partnership* ilustram modelos que equilibram padronização, contexto e aprendizado institucional, deslocando parcialmente o foco da conformidade pontual para a institucionalização de processos e rotinas administrativas.

Outro efeito relevante do modelo atual diz respeito à tendência de confundir conformidade formal com excelência em transparência. No PNTP, o cumprimento integral dos critérios essenciais é condição suficiente para a obtenção do selo máximo, independentemente de a informação disponibilizada produzir efeitos concretos de inteligibilidade ou de uso social. Para o público externo, a certificação pode ser interpretada como sinônimo de transparência plena, ainda que o modelo não assegure que os dados sejam compreensíveis, atualizados ou efetivamente utilizáveis para fins de *accountability*. Assim, o desempenho elevado no índice não se traduz necessariamente em fortalecimento da responsabilização democrática, evidenciando um descompasso entre os incentivos produzidos e a noção de transparência pública substantiva que fundamenta este estudo.

Essa limitação é intensificada pela verificação predominantemente binária dos critérios, centrada na lógica “atende” ou “não atende”, a qual tende a ignorar nuances qualitativas fundamentais. Informações excessivamente técnicas, fragmentadas ou apresentadas em formatos pouco amigáveis ao cidadão são frequentemente consideradas suficientes para fins avaliativos, mesmo quando seu potencial de apropriação social é reduzido. Embora a própria metodologia do PNTP reconheça que publicidade não equivale automaticamente à transparência, o programa enfrenta dificuldades para operacionalizar esse princípio na ausência de parâmetros voltados à inteligibilidade, à usabilidade e à relevância da informação para públicos não especializados.

A previsibilidade dos critérios e a centralidade dos incentivos reputacionais favorecem, ainda, comportamentos estratégicos por parte dos entes avaliados. Observa-se a priorização recorrente de itens de menor custo operacional ou de menor sensibilidade política em detrimento de conteúdos centrais para o controle social,

como contratos administrativos, repasses financeiros e despesas com obras públicas. Essas práticas associam-se tanto ao *creaming*, caracterizado pela concentração de esforços nos critérios que produzem retorno mais imediato em termos de pontuação, quanto ao *gaming*, marcado pela divulgação episódica de informações voltadas exclusivamente ao momento da avaliação (Goodhart, 1984; Muller, 2019). Nesses casos, a transparência assume caráter temporário e pouco sustentável, revelando a dificuldade do modelo em captar processos organizacionais contínuos que sustentem a abertura informacional ao longo do tempo.

Soma-se a essas limitações a fragmentação institucional do ecossistema brasileiro de transparência. O PNTP opera de forma relativamente isolada em relação a outras iniciativas avaliativas, como a Escala Brasil Transparente (EBT), *rankings* da sociedade civil e indicadores setoriais de governança. A coexistência de múltiplos índices, com critérios e resultados frequentemente divergentes, tende a gerar confusão interpretativa e a reduzir a utilidade social da informação produzida, limitando o potencial do PNTP de atuar como referência nacional integrada de transparência pública.

Além disso, o programa restringe-se à avaliação da transparência ativa, deixando de incorporar sistematicamente a transparência passiva, dimensão central do direito de acesso à informação. A ausência de indicadores sobre o funcionamento do *e-SIC*, como prazos de resposta, taxas de atendimento e qualidade das respostas, resulta em uma leitura parcial da efetividade institucional do acesso à informação, concentrada na oferta de dados e dissociada de sua demanda e utilização (Brasil, 2011; Brasil, 2024).

Por fim, o PNTP não incorpora métricas relativas ao uso efetivo da informação pela sociedade, como dados de acesso, navegação ou interação com os portais. Essa lacuna impede avaliar se a transparência promovida se traduz em apropriação social da informação, engajamento cívico ou fiscalização cidadã. O risco resultante é a consolidação de uma transparência predominantemente formal, que funciona como vitrine institucional, mas com impacto limitado sobre a *accountability* democrática.

Em síntese, a análise dos efeitos institucionais do PNTP indica que, embora o programa seja eficaz como instrumento de indução da conformidade normativa, seu desenho metodológico apresenta capacidade limitada para promover transparência pública substantiva, na medida em que não assegura, de forma sistemática, inteligibilidade, uso social e sustentabilidade das informações disponibilizadas. Esses achados permitem concluir que o objetivo da pesquisa foi alcançado ao demonstrar que o PNTP contribui para a ampliação formal da transparência, mas enfrenta restrições relevantes para produzir efeitos substantivos de *accountability* democrática, reforçando a necessidade de aperfeiçoamentos metodológicos e institucionais no programa.

5 Considerações finais

Este artigo analisou o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) como instrumento de indução da transparência no contexto federativo brasileiro. À luz do conceito de transparência pública substantiva adotado neste estudo, os resultados indicam que o PNTTP contribui parcialmente para a promoção da transparência e da *accountability* democrática. O programa tem êxito na ampliação da cobertura da transparência pública e na difusão de padrões mínimos de divulgação de informações, mas apresenta limitações relevantes para induzir efeitos substantivos associados à inteligibilidade, ao uso social da informação e à responsabilidade efetiva.

Do ponto de vista metodológico, este estudo apresenta limitações que devem ser reconhecidas. A análise concentrou-se no ciclo avaliativo de 2024, em razão da disponibilidade integral dos microdados e das alterações sofridas pelo programa entre ciclos, o que limita inferências longitudinais. Ademais, os dados quantitativos do PNTTP capturam predominantemente a conformidade com critérios avaliativos, não permitindo inferir diretamente o uso social da informação ou seus efeitos sobre o comportamento cidadão. A incorporação da experiência institucional dos autores, embora enriquecedora, exige cautela interpretativa, mitigada neste estudo pela triangulação com dados documentais e estatísticos.

Não obstante, os resultados evidenciaram que o aprimoramento do PNTTP pode depender menos da expansão quantitativa das avaliações e mais da compreensão de como seus critérios e incentivos interagem com capacidades institucionais heterogêneas em contextos sociais diversos. A partir desse diagnóstico, propõem-se aprimoramentos organizados em cinco eixos, visando que eventuais revisões do programa possam reunir melhores condições de contribuir para a promoção de uma transparência pública substantiva e da *accountability* democrática.

O primeiro eixo refere-se à incorporação da participação social e da transparência passiva. Políticas de transparência concebidas como canais unilaterais de divulgação apresentam uma contradição funcional. O PNTTP pode avançar ao incluir indicadores sobre o funcionamento do e-SIC e ao incorporar mecanismos de escuta estruturada dos usuários dos portais, aproximando a transparência avaliada daquela efetivamente experimentada pela sociedade.

O segundo eixo diz respeito à heterogeneidade dos entes federativos. A adoção de uma régua uniforme ignora assimetrias relevantes de capacidade administrativa, tecnológica e fiscal. Inspirar-se em modelos como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), combinando um núcleo comum de critérios

com adaptações contextuais, permitiria maior equidade avaliativa, exigindo mais dos entes com maior capacidade e evitando penalizações excessivas aos mais vulneráveis.

O terceiro eixo envolve a incorporação de dimensões qualitativas. A predominância de verificações binárias tende a levar à confusão de que a conformidade formal reflete excelência. O programa pode oferecer orientações de procedimentos de caráter opcional para que os Tribunais de Contas adotem de acordo com a conveniência e oportunidade. Além disso, a introdução de escalas graduais e de critérios voltados à governança e à institucionalização de rotinas (como fluxos definidos, equipes dedicadas e processos de atualização contínua) deslocaria o foco da fotografia pontual para os processos que sustentam a transparência ao longo do tempo. A ampliação de exigências relativas a dados abertos e interoperabilidade aos jurisdicionados com maiores capacidades também alinharia o programa às boas práticas de governo aberto.

O quarto eixo trata do uso efetivo da informação. A incorporação de métricas de acesso e interação com os portais permitiria avaliar se a transparência é de fato promovida e apropriada socialmente. Distinguir acessos governamentais de acessos cidadãos contribuiria para diferenciar portais que funcionam como instrumentos internos de gestão daqueles que efetivamente cumprem função democrática.

Por fim, o quinto eixo propõe que o PNTP atue como indutor de uma política pública de transparência em perspectiva multinível. A segregação de responsabilidades entre União, Estados e Municípios – à semelhança de políticas como o SUS e o FUNDEB – permitiria racionalizar esforços, concentrando infraestrutura tecnológica nos entes com maior capacidade e reduzindo o ônus institucional sobre municípios de pequeno porte. Mecanismos de incentivo financeiro poderiam complementar os atuais incentivos reputacionais.

Em síntese, os avanços do PNTP decorrem sobretudo de sua força normativa e pedagógica, enquanto seus limites estão associados à baixa sensibilidade contextual, à predominância de métricas formais e à frágil conexão entre transparência, uso da informação e responsabilização. As proposições apresentadas não esgotam a agenda de aprimoramento do programa, mas oferecem diretrizes fundamentadas para que a transparência avaliada pelo PNTP se aproxime, progressivamente, da transparência que efetivamente fortalece a democracia.

Pesquisas futuras podem avançar na avaliação da transparência substantiva ao incorporar métodos qualitativos centrados nos usuários da informação, como entrevistas com jornalistas, organizações da sociedade civil e cidadãos, bem como análises de *logs* de acesso e padrões de navegação nos portais. Estudos comparativos entre PNTP, Escala Brasil Transparente e *rankings* da sociedade civil também podem contribuir para compreender como diferentes modelos avaliativos influenciam, de modo distinto, a promoção da *accountability* democrática.

Referências

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Radar da transparência pública: relatório nacional 2022*. Brasília: ATRICON, 2023.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Cartilha do Programa Nacional de Transparência Pública: orientações para cidadãos, gestores públicos e Tribunais de Contas*. Brasília: ATRICON, 2025a.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Radar da transparência pública: relatório nacional 2024*. Brasília: ATRICON, 2025b.

BAUHR, Monika; GRIMES, Marcia. Indignation or resignation: the implications of transparency for societal *accountability*. *Governance*, v. 27, n. 2, p. 291-320, 2014.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 nov. 2011.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Relatório anual de monitoramento da Lei de Acesso à Informação – 2023*. Brasília: CGU/Ouvidoria-Geral da União, 2024.

CAMPBELL, Donald T. Assessing the impact of planned social change. *Evaluation and Program Planning*, v. 2, n. 1, p. 67-90, 1979.

CANÇADO DIAS, João Paulo; LUSTOSA DA COSTA, Frederico José; ALMEIDA, Gustavo de Oliveira. Public transparency in Brazil and the Open Government Partnership (OGP). *Scholedge International Journal of Multidisciplinary & Allied Studies*, v. 5, n. 12, p. 122-134, 2019.

CRESWELL, John W. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 4. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2014.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, v. 10, p. 878-907, 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 84, p. 65-94, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.

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

GOODHART, Charles A. E. Problems of monetary management: the UK experience. In: GOODHART, Charles A. E. *Monetary theory and practice*. London: Macmillan, 1984. p. 91-121.

HEALD, David. Varieties of transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org.). *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press / British Academy, 2006. p. 25-43.

- HOLLYER, James R.; ROSENDORFF, B. Peter; VREELAND, James Raymond. Measuring transparency. *Political Analysis*, v. 22, n. 4, p. 413-434, 2014.
- HOOD, Christopher. Transparency in historical perspective. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org.). *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press / British Academy, 2006. p. 3-23.
- KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana. *Transparenting transparency: initial empirics and policy applications*. Washington, DC: World Bank Institute, 2005.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- LÖFFLER, Elke. Quality awards as a public sector benchmarking concept in OECD member countries. *Public Administration and Development*, v. 21, n. 1, p. 27-40, 2001.
- MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.
- McARTHUR, Daniel; REEVES, Aaron. The unintended consequences of quantifying quality. *American Journal of Sociology*, v. 128, n. 2, p. 515-551, 2022.
- MEIJER, Albert. Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013.
- MENDES, Wesley de Almeida *et al.* Desenvolvimento humano e desigualdades regionais nos municípios brasileiros. *Latin American Research Review*, v. 55, n. 4, p. 742-758, 2020.
- MERTON, Robert K. The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, v. 1, n. 6, p. 894-904, 1936.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.
- MICHENER, Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. *Information Polity*, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.
- MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. From opacity to transparency? *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018.
- MIDLEJ E SILVA, Suylan de Almeida; LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Governança democrática: transparência e controle social. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA (ALACIP), 12., 2024, Lisboa. *Anais [...]*. Lisboa: ALACIP, 2024.
- MULLER, Jerry Z. *The tyranny of metrics*. Princeton: Princeton University Press, 2019.
- O'DONNELL, Guillermo A. Horizontal *accountability* in new democracies. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.
- OLSEN, Johan P. *Accountability democrática, ordem política e mudança*. Brasília: ENAP, 2018.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (org.). *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.
- PETERS, B. Guy; FILGUEIRAS, Fernando. Introduction: looking for governance. *International Journal of Public Administration*, v. 45, n. 1, p. 1-8, 2022.

POWER, Michael. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PUCCIONI, Felipe Galvão. An empirical analysis of Brazilian *accountability* courts. *Revista Direito GV*, v. 17, n. 1, e2112, 2021.

RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. 2, p. 237-253, 2020.

ROSE, Nikolas. Governing by numbers: figuring out democracy. *Accounting, Organizations and Society*, v. 16, n. 7, p. 673-692, 1991.

WEAVER, R. Kent. The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 4, p. 371-398, 1986.

YIN, Robert K. *Case study research and applications: design and methods*. 6. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2018.

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

DOMINGUES, Reinaldo Alencar; RIBEIRO, Rogério; SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. O Programa Nacional de Transparência Pública e os efeitos do seu modelo avaliativo nos Tribunais de Contas no Brasil. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 39-64, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.02.DF.

Submetido em: 15.01.2026

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.