



University of  
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Universitário Santo Agostinho

# revista fsa

[www4.unifsanet.com.br/revista](http://www4.unifsanet.com.br/revista)

Rev. FSA, Teresina, v. 23, n. 4, art. 2, p. 30-58, abr. 2026

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2026.23.4.2>

DOAJ DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

WZB  
Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung



MIAR



## Transparência Pública Municipal: Análise dos Portais Eletrônicos dos Municípios com Maior PIB do Piauí, à Luz da Metodologia de Biderman e Puttomatti

### Municipal Public Transparency: An Analysis of the Electronic Portals of the Municipalities with the Highest GDP in Piauí, in Light of the Biderman and Puttomatti Methodology

**João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento**

Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP) da Universidade Federal do Piauí

E-mail: [jchbn1@gmail.com](mailto:jchbn1@gmail.com)

**Ígor Luiz da Costa Melo**

Mestrando em Gestão Pública no (PPGP) da Universidade Federal do Piauí

E-mail: [igormelocm@gmail.com](mailto:igormelocm@gmail.com)

**Endereço: João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento**

Universidade Federal do Piauí, Campus Universitário  
Ministro Petrônio Portella – CCHL, Bairro Ininga,  
Teresina - PI, CEP 64049-550. Brasil.

**Endereço: Ígor Luiz da Costa Melo**

Universidade Federal do Piauí, Campus Universitário  
Ministro Petrônio Portella – CCHL, Bairro Ininga,  
Teresina - PI, CEP 64049-550. Brasil.

**Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues**

**Artigo recebido em 11/02/2026. Última versão recebida em 26/02/2026. Aprovado em 27/02/2026.**

**Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).**

**Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação**



## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo investigar o grau de conformidade dos portais eletrônicos dos cinco municípios mais relevantes economicamente do estado do Piauí — Teresina, Parnaíba, Picos, Uruçuí e Floriano — em relação aos critérios de transparência definidos pelo Índice de Transparência Governamental de Biderman e Puttomatti (2011). Fundamentado nos princípios legais da publicidade e do acesso à informação, especialmente aqueles previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação, o estudo realizou uma análise multicase de natureza descritiva e documental. A coleta de dados foi retirada diretamente dos sítios eletrônicos oficiais das prefeituras, a partir de um *checklist* estruturado com base nos três eixos do índice: conteúdo, série histórica e frequência de atualização, e usabilidade. Após a aplicação da metodologia, os municípios foram ranqueados conforme sua pontuação percentual geral e por dimensão avaliativa, permitindo a identificação de padrões e lacunas na conformidade com as exigências normativas. A título de resultados, observou-se que Parnaíba (92,55%), Uruçuí (92,09%), Picos (91,27%) e Floriano (90,63%) apresentaram percentuais consolidados elevados e bastante próximos entre si, enquanto Teresina obteve 66,00% da pontuação total possível, evidenciando que as principais fragilidades se concentram no eixo conteúdo, apesar do desempenho homogêneo e elevado nos eixos de série histórica e frequência de atualização e de usabilidade. Os resultados se mostraram relevantes ao oferecer um diagnóstico empírico consistente sobre os limites e potencialidades da transparência governamental municipal, evidenciando a distância entre o arcabouço normativo da transparência e sua efetiva materialização nos portais públicos.

**Palavras-Chave:** Transparência. Índice de Biderman e Puttomatti. Piauí.

## ABSTRACT

This dissertation aims to investigate the degree of compliance of the official electronic portals of the five most economically relevant municipalities in the state of Piauí — Teresina, Parnaíba, Picos, Uruçuí, and Floriano — with the transparency criteria defined by the Government Transparency Index proposed by Biderman and Puttomatti (2011). Grounded in the legal principles of publicity and access to information, particularly those established by the Fiscal Responsibility Law and the Access to Information Law, the study conducted a multicase, descriptive, and documentary analysis. Data were collected directly from the official municipal websites, using a structured checklist based on the three dimensions of the index: content, historical series and frequency of updates, and usability. After applying the methodology, the municipalities were ranked according to their overall percentage scores and by evaluative dimension, allowing for the identification of patterns and gaps in compliance with normative requirements. Regarding the results, Parnaíba (92.55%), Uruçuí (92.09%), Picos (91.27%), and Floriano (90.63%) achieved high and closely aligned consolidated scores, whereas Teresina reached only 66.00% of the total possible score, indicating that the main weaknesses are concentrated in the content dimension, despite the homogeneous and high performance observed in the dimensions of historical series and update frequency and usability. The results proved to be relevant by providing a consistent empirical diagnosis of the limits and potentialities of municipal government transparency, highlighting the gap between the normative framework of transparency and its effective materialization in public portals.

**Keywords:** Public Transparency. Biderman and Puttomatti Index. Piauí.

## 1 INTRODUÇÃO

A transparência na gestão governamental, caracterizada pela divulgação fidedigna, clara, tempestiva e acessível das informações, configura-se como pilar fundamental para que a sociedade exerça o controle social (JUNIOR; DINIZ FILHO, 2019). Em regimes democráticos, o exercício do livre arbítrio de opinar e fiscalizar os gastos públicos não apenas fortalece o controle social, como também amplia a legitimidade das instituições e fomenta uma cultura pautada pela responsabilidade e pela ética no trato com a coisa pública (CRUZ, 2012).

Nesse contexto, a má aplicação de recursos públicos em áreas essenciais, a precariedade dos serviços ofertados à população, o aumento dos casos de desvio de verbas e a ausência de transparência na execução orçamentária emergiram como fatores críticos que impulsionaram o surgimento de dispositivos legais voltados à responsabilização e ao controle da gestão pública (ZUCULOTTO; TEIXEIRA, 2019). Frente à necessidade de mitigar esses problemas e garantir maior visibilidade às ações do Estado, o ordenamento jurídico brasileiro passou a incorporar normativas que institucionalizam a transparência como um dever do poder público e um direito fundamental do cidadão. A discussão sobre transparência na gestão pública municipal tem sido cada vez mais proeminente no campo científico, social e governamental (MOTA, 2022). Com a obrigatoriedade de disponibilização ativa de informações por parte dos entes públicos, diversos estudos (MONTEIRO; TEIXEIRA, 2025; GOMES; FILHO, 2017; HERMAN; MARQUES; MIOLA, 2022; RIBEIRO *et al.*, 2024; ALVES *et al.*, 2021) têm se debruçado sobre a análise do conteúdo, frequência de atualização e navegabilidade dos portais da transparência.

Diante dessa crescente produção acadêmica e das exigências normativas, tornou-se necessário o desenvolvimento de instrumentos metodológicos capazes de mensurar, de forma objetiva e comparável, o grau de transparência pública praticado pelos entes governamentais. A utilização de indicadores padronizados e escalas estruturadas tem se consolidado como uma estratégia eficiente para avaliar o desempenho das administrações quanto à disponibilização de informações, permitindo, inclusive, identificar boas práticas e assimetrias entre diferentes contextos federativos (GARRIDO-RODRÍGUEZ; ZAFRA-GÓMEZ; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, 2017).

Nesse cenário, destaca-se a metodologia proposta por Biderman e Puttomatti (2011), amplamente utilizada em estudos científicos, que estabelece critérios objetivos para avaliação da transparência dos portais eletrônicos municipais, a partir de parâmetros, como conteúdo,

frequência de atualização e usabilidade. Importa ressaltar que tal instrumento foi concebido a partir da realidade normativa brasileira, estando alinhado às exigências legais previstas em dispositivos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, o que reforça sua aderência ao contexto institucional brasileiro. A consistência metodológica e a sintonia com a legislação vigente explicam, em grande medida, sua ampla adoção em pesquisas aplicadas no cenário nacional.

Essa ampla utilização, contudo, não se reflete de maneira homogênea em todo o território nacional. Embora os estudos tenham sido desenvolvidos em distintos contextos institucionais e regionais do Brasil, ainda se observa a ausência de investigações contemplando determinados recortes geográficos relevantes, como o estado do Piauí, que permanece como uma lacuna significativa na produção científica sobre a transparência dos entes municipais.

Até o momento, não foram identificados estudos que tenham aplicado sistematicamente a metodologia citada para avaliar os portais eletrônicos das prefeituras piauienses, especialmente nos municípios com maior peso econômico e populacional. Essa ausência revela não apenas uma oportunidade de pesquisa, mas também a necessidade de compreender como esses municípios estão respondendo às exigências legais e sociais por maior acesso à informação, *accountability* e participação cidadã.

Nesse sentido, concentrar a investigação nas prefeituras com maior relevância econômica do estado do Piauí revela-se uma escolha metodológica justificada e estrategicamente pertinente. Municípios com maior participação no Produto Interno Bruto (PIB) estadual, como Teresina, Parnaíba, Picos, Uruçuí e Floriano, exercem papel central na arrecadação, na execução orçamentária e na formulação de políticas públicas regionais. Por contarem, em tese, com maior capacidade administrativa e infraestrutura tecnológica, espera-se que apresentem portais de transparência mais estruturados e aderentes às normativas vigentes. Avaliar se essa suposição se confirma na prática é fundamental para diagnosticar o grau de efetividade das iniciativas de transparência nesses contextos. Além disso, o estudo desses municípios permite verificar se o protagonismo econômico é acompanhado de um compromisso proporcional com a transparência e com a boa governança pública. Esse recorte também contribui para identificar possíveis assimetrias entre capacidade fiscal e desempenho institucional, ampliando a compreensão sobre os fatores que influenciam a qualidade da transparência no nível local.

Diante desse cenário, a presente pesquisa busca responder qual o grau de conformidade dos portais eletrônicos dos municípios mais relevantes economicamente do

estado do Piauí em relação aos critérios de transparência estabelecidos pela metodologia de Biderman e Puttomatti.

A presente pesquisa classifica-se, quanto aos procedimentos técnicos, como uma análise multicaso, por envolver o exame comparativo entre cinco unidades distintas. Em relação aos seus objetivos, trata-se de uma investigação de natureza descritiva, pois busca caracterizar e comparar os níveis de transparência ativa observados nos municípios analisados. Quanto à abordagem metodológica, adota-se a pesquisa documental, por basear-se na coleta direta de informações disponíveis nos portais eletrônicos das prefeituras. As unidades de análise correspondem aos cinco municípios com maior Produto Interno Bruto (PIB) do estado do Piauí — Teresina, Parnaíba, Picos, Uruçuí e Floriano — selecionados com base em dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021).

A avaliação foi conduzida com base na metodologia desenvolvida por Biderman e Puttomatti (2011), que estabelece critérios objetivos de verificação da transparência pública municipal, utilizando por base três parâmetros principais: conteúdo, série histórica e frequência de atualização e usabilidade. Esses eixos são desdobrados em itens específicos, organizados por temática, aos quais são atribuídas pontuações que, somadas, podem atingir até 2.000 pontos, distribuídos proporcionalmente entre os parâmetros — representando, respectivamente, 70%, 10% e 20% da pontuação total, o que permite comparar o desempenho dos portais eletrônicos em termos de conformidade com os parâmetros legais e metodológicos estabelecidos.

A partir desses parâmetros, foi elaborado um *checklist* aplicado aos portais eletrônicos, no qual cada item receberá uma pontuação binária (cumpre/não cumpre). Os resultados foram organizados em escores finais para cada município e comparados entre si, possibilitando a identificação de padrões, diferenças e o grau de conformidade com as diretrizes legais e metodológicas de transparência. Diante disso, a condução do presente trabalho se justifica por sua relevância social, acadêmica e institucional no campo da gestão pública. A transparência nas ações governamentais é um dos pilares para o fortalecimento da democracia, sendo indispensável para o controle social, a prevenção de desvios de conduta e o uso eficiente dos recursos públicos.

O atendimento aos normativos legais confere respaldo jurídico à obrigatoriedade de divulgação de informações públicas, ao passo que busca mitigar práticas de opacidade e ampliar os instrumentos de *accountability* na administração pública; nesse sentido, a metodologia de Biderman e Puttomatti (2011) possui, em sua composição, critérios diretamente vinculados a essas exigências legais, o que a torna uma ferramenta adequada para

mensurar o grau de conformidade dos entes públicos em relação às diretrizes normativas vigentes.

Nesse contexto, avaliar se os municípios estão efetivamente cumprindo tais normativas contribui para o diagnóstico do grau de aderência à legislação e para o fortalecimento de uma cultura institucional voltada à transparência. A escolha dos municípios com maior representatividade econômica no estado do Piauí se justifica por sua expressiva participação no Produto Interno Bruto estadual, o que os torna estratégicos do ponto de vista da gestão fiscal, orçamentária e da prestação de contas à sociedade.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Transparência na Gestão Pública e Accountability

A transparência na administração pública se constitui como um dos pilares fundamentais para o exercício do controle social e consolidação da democracia (TCU, 2018). No cenário atual, caracterizado pela intensificação do controle social e pelo aumento das demandas por participação cidadã, verifica-se uma tendência crescente, especialmente entre organizações da sociedade civil e órgãos fiscalizadores, em reivindicar o acesso qualificado e tempestivo às informações públicas como condição para o engajamento democrático (PRAÇA; TAYLOR, 2018).

Nessa conjuntura, estudos indicam que um olhar de preocupação para com as prestações de contas do Estado junto à sociedade é crucial para o fortalecimento da confiança pública e da legitimidade das instituições, fazendo da transparência uma ferramenta para desempenhar papel essencial no fortalecimento do controle social e na promoção de uma gestão pública mais responsável e ética (BERNARDO; REIS; SEDYAMA, 2017; CRUZ *et al*, 2012; ABDALA; OLIVEIRA; TORRES, 2016; BAIRRAL; COUTINHO E SILVA; ALVES, 2015; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

Tal preocupação, contudo, não é recente. A partir da década de 1990, a transparência passou a ocupar posição central nas agendas governamentais contemporâneas, sobretudo a partir das reformas administrativas associadas ao modelo gerencial e ao fortalecimento das democracias representativas (HEALD, 1990). No Brasil, esse movimento ganhou densidade normativa com a Constituição Federal de 1988, que consagrou a publicidade como princípio da Administração Pública, e foi posteriormente aprofundado por normas infraconstitucionais que institucionalizaram a divulgação dos atos estatais como dever do poder público e direito



do cidadão. No plano infraconstitucional, a transparência foi consolidada por um conjunto de normas que ampliaram as exigências de publicidade e de prestação de contas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) impôs parâmetros de transparência fiscal e obrigou a divulgação sistemática dos atos de gestão. A Lei Complementar nº 131/2009 reforçou essas exigências ao determinar a disponibilização, em meio eletrônico de acesso público, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira. Posteriormente, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) estabeleceu a obrigação de divulgação ativa de dados de interesse coletivo, consolidando a transparência como dever institucional do Estado.

Entretanto, apesar dos avanços normativos institucionais consolidadores da transparência no cenário nacional, em boa parte desse processo ela esteve centrada em um modelo passivo – no qual o acesso à informação dependia de solicitações formais por parte dos cidadãos. Essa lógica, além de burocratizar o exercício do controle social, restringia o alcance da transparência a grupos organizados ou com maior conhecimento técnico (SOLCI, 2020).

A esse fenômeno, convencionou-se conceituar como transparência passiva, caracterizado pela ausência de divulgação espontânea das informações pelo poder público e pela centralidade da iniciativa cidadã na busca por dados. Esse modelo passivo, no qual o acesso à informação depende de solicitações formais por parte do cidadão, restringe o alcance do controle social e favorece assimetrias informacionais dos dados (CUNHA; MIRANDA, 2015).

Em resposta a essas limitações, ganhou força o conceito de transparência ativa, caracterizado pela divulgação proativa e sistemática de informações pelo próprio Estado, independentemente de demandas individuais. Esse deslocamento de paradigma foi impulsionado, sobretudo, pela Lei de Acesso à Informação, que impôs aos entes públicos a obrigação de disponibilizar dados em meios eletrônicos acessíveis, em linguagem clara e com atualização regular.

Nesse contexto de ampliação da transparência ativa e de fortalecimento dos mecanismos de controle social, a noção de *accountability* passou a ocupar posição central no debate contemporâneo sobre governança democrática e de aprimoramento da administração pública. Conforme Fernandes e Teixeira (2020), pela ótica do conceito literal, trata-se de algo multifacetado, cuja tradução para o português frequentemente oscila entre “responsabilização”, “prestação de contas” ou mesmo “controle”, embora nenhuma dessas expressões capte plenamente a densidade semântica do termo em sua origem anglo-saxã.

De forma geral, *accountability* refere-se à obrigação dos detentores de poder — especialmente os agentes públicos — de prestar contas de seus atos, responder por suas decisões e estar sujeitos a sanções em caso de desvios ou omissões (GRANT; KEOHANE, 2004). Segundo Bovens (2007), o conceito pressupõe três elementos essenciais: a obrigação de informar, a possibilidade de questionamento e a existência de consequências. Nesse sentido, mais do que mera transparência informacional, a *accountability* envolve uma dinâmica relacional que articula informação, responsabilização e resposta institucional.

A literatura distingue diferentes formas de *accountability*, com destaque para a dimensão horizontal, exercida entre instituições estatais, e a vertical, exercida pela sociedade civil sobre os governantes (O'DONNELL, 1998). Além disso, a distinção entre *answerability* e *enforcement* proposta por Schedler (1999), permite compreender como os sistemas jurídicos estruturam seus mecanismos de controle: enquanto o primeiro se refere à obrigação de justificar os atos administrativos, o segundo envolve a imposição de sanções diante de justificativas insatisfatórias ou condutas desviantes. No contexto brasileiro, essas dimensões foram progressivamente institucionalizadas por normas que articulam transparência, controle e responsabilização.

## 2.2 Índices de Avaliação da Transparência

A análise da transparência na administração pública constitui um aspecto central para a avaliação da responsabilização governamental, pois permite mensurar em que medida as informações essenciais são disponibilizadas de forma acessível e compreensível para a sociedade (TELES, 2023). Nesse contexto, os índices de análise de transparência emergem como ferramentas fundamentais, uma vez que permitem transformar aspectos qualitativos, como a clareza e o acesso à informação, em métricas objetivas e comparáveis (ZUCULOTTO; TEIXEIRA, 2020). Em contextos democráticos, o desenvolvimento de índices de transparência tornou-se uma estratégia central para monitorar o desempenho dos governos em termos de publicidade e acesso à informação. Esses instrumentos não apenas possibilitam a comparação entre diferentes entes federativos, mas também permitem o aprimoramento contínuo da gestão pública, ao indicar pontos fortes e áreas que necessitam de melhorias (FORSSBECK; OXELHEIM, 2014; MICHENER; BERSCH, 2013). Além disso, conforme Hollyer *et al* (2024), o uso desses índices está diretamente relacionado à necessidade de avaliar a *performance* das instituições públicas em disponibilizar informações



de maneira proativa (transparência ativa) e em atender às demandas dos cidadãos (transparência passiva).

Essa tendência global de institucionalização da transparência como dimensão mensurável da *accountability* também tem se refletido no contexto brasileiro, em que a consolidação de marcos normativos e o fortalecimento das demandas sociais por integridade administrativa estimularam a criação de ferramentas próprias de avaliação.

No Brasil, o uso de indicadores voltados à mensuração da transparência pública ganhou impulso nos últimos anos, especialmente em resposta à crescente mobilização de setores sociais por maior visibilidade dos atos estatais e à consolidação do arcabouço legal que assegurou, em tese, o direito à informação (FLEMING, 2018). Dentre alguns dos instrumentos para auferir transparência utilizados no país, destacam-se o Escala Brasil Transparente, elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2025); o Índice de Transparência Ativa da *Open Knowledge* Brasil, focado na divulgação espontânea de dados públicos; o Índice de Governança e Gestão Municipal (IEGM) do TCU, que incorpora critérios de transparência no contexto da governança; o Ranking de Transparência no Combate à Covid-19, também desenvolvido pela *Open Knowledge*, com foco em emergência.

Além dessas iniciativas de abrangência nacional, observam-se esforços relevantes também em nível subnacional. Tribunais de Contas estaduais, por exemplo, têm elaborado periodicamente índices, painéis e levantamentos próprios com o objetivo de ranquear o grau de transparência dos municípios sob sua jurisdição, a partir de critérios técnicos definidos por seus auditores. Um desses exemplos é o Painel de Transparência do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, no qual o Poder Executivo Municipal obteve, em 2024, uma média de 68,10% (TCE – PI, 2024), indicando níveis intermediários de conformidade com os parâmetros exigidos. Iniciativas semelhantes são conduzidas por outros Tribunais, como o TCE-SP, TCE-RS e TCE-PE, que publicam relatórios regulares de fiscalização, muitas vezes com recomendações técnicas e notas públicas. Paralelamente às iniciativas institucionais, a literatura acadêmica tem desenvolvido metodologias próprias para mensurar a transparência pública, com base em critérios normativos, técnicos e empíricos. Nesse sentido, destacam-se estudos que propuseram índices aplicados a diferentes contextos institucionais, como o Índice de Transparência Fiscal Ativa (ITFA), desenvolvido por Mota, Diniz e Santos (2017) para municípios paraibanos, e o índice bidimensional elaborado por Melo e Fuchigami (2019), aplicado aos sítios eletrônicos das universidades federais à luz da Lei de Acesso à Informação.

No âmbito municipal, Nebot, Andrade e Souza (2020) analisaram a transparência nas contratações públicas, enquanto Diniz, Pontes e Ribeiro (2020), Lopes *et al.* (2019) e Alves *et*

*al.* (2020) desenvolveram indicadores voltados à transparência digital e ativa de municípios brasileiros. Além disso, Cruz e Zuccolotto (2020) investigaram a transparência nos Tribunais de Justiça, e Silva e Filho (2023) analisaram sua relação com fatores fiscais, político-partidários e geográficos, a partir dos resultados do IEGM.

Esses estudos demonstram a riqueza e diversidade de abordagens possíveis na mensuração da transparência pública, tanto em termos conceituais quanto metodológicos. Nesse contexto plural, destaca-se a metodologia proposta por Biderman e Puttomatti (2011), que apresenta uma abordagem robusta e sistematizada para a avaliação da transparência pública a partir de critérios objetivos e replicáveis. Por sua estrutura analítica abrangente, esse índice será detalhadamente abordado na próxima seção, tendo sido escolhido por contemplar aspectos fundamentais da transparência ativa, da acessibilidade da informação e da responsividade institucional, o que o torna uma ferramenta especialmente valiosa para análises comparativas no contexto da administração pública brasileira.

### 2.2.1 Índice de Biderman e Puttomatti

Dentre as metodologias desenvolvidas para mensuração da transparência pública no Brasil, o Índice de Transparência Municipal proposto por Biderman e Puttomatti (2011)<sup>1</sup> se destaca por sua capacidade de operacionalizar, de maneira sistemática, o conceito de transparência dentro dos moldes da legislação brasileira. Sua proposta combina critérios objetivos de avaliação com foco na presença e qualidade da informação disponibilizada nos sites institucionais, possibilitando tanto a análise comparativa entre diferentes municípios quanto a identificação de padrões de boas práticas. O índice se fundamenta em parâmetros normativos extraídos da LRF, da LAI e de diretrizes dos órgãos de controle como os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos, conferindo-lhe consistência legal e metodológica.

A estrutura do Índice de Transparência Governamental, conforme proposto por Biderman e Puttomatti, está organizada em três grandes dimensões: Conteúdo, Série Histórica e Frequência de Atualização, e Usabilidade. A primeira dimensão — Conteúdo — refere-se à abrangência e profundidade das informações disponibilizadas, contemplando todas as fases da execução orçamentária (valores autorizados, empenhados, liquidados, pagos), detalhamento da arrecadação, acesso facilitado às classificações orçamentárias (programas, projetos,

---

<sup>1</sup> Os conceitos, cálculos, tabelas e procedimentos descritos ao longo deste capítulo seguem, salvo indicação em contrário, a abordagem metodológica de Biderman e Puttomatti (2011).

atividades, funções, natureza da despesa, entre outras), bem como a divulgação de processos licitatórios, convênios, contratos de repasse e termos de parceria, conforme pode ser observado abaixo.

**Tabela 1 – Etapa Conteúdo**

Tema/Parâmetros	Pontuação Máxima	%Máxima	Pontuação Recebida	% Recebida
<b>1. CONTEÚDO</b>	<b>1.650</b>	<b>60%</b>	<b>-</b>	<b>0%</b>
<b>1.1 Execução Orçamentária</b>	100	4%	-	0%
<b>1.2 Classificação Orçamentária</b>	550	20%	-	0%
<b>1.3 Documento de Empenho (NE)</b>	150	5%	-	0%
<b>1.4 Documento de pagamento (OB)</b>	150	5%	-	0%
<b>1.5 Beneficiário do Pagamento (Pessoa física ou jurídica)</b>	100	4%	-	0%
<b>1.6 Informações Agregadas</b>	100	4%	-	0%
<b>1.7 Procedimento Licitatório</b>	300	11%	-	0%
<b>1.8 Convênios/Contratos/Termos de Parceria</b>	100	4%	-	0%
<b>1.9 Receita</b>	100	4%	-	0%

Fonte: Biderman, Puttomatti (2011)

Já a segunda dimensão — Série Histórica e Frequência de Atualização — avalia a existência de séries temporais organizadas, sua atualização contínua e a possibilidade de cruzamento das informações ao longo do tempo, valorizando a maior frequência possível de atualização (diária, semanal, quinzenal, mensal).

**Tabela 2 – Série histórica e frequência de atualização**

Tema/Parâmetros	Pontuação Máxima	%Máxima	Pontuação Recebida	% Recebida
<b>1. SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO</b>	<b>200</b>	<b>7%</b>	<b>-</b>	<b>0%</b>
<b>1.1 Série Histórica</b>	100	4%	-	0%
<b>1.2 Atualização (Despesa)</b>	100	4%	-	0%

Fonte: Biderman, Puttomatti (2011)

O primeiro critério dessa dimensão verifica quantos anos de informações estão disponíveis no portal da transparência. Quanto maior o número de anos com dados acessíveis ao público, maior sua pontuação. Ela é distribuída da seguinte forma:

**Tabela 3 - Anos/Pontuação**

Anos disponíveis	Pontuação
<b>5 ou mais</b>	100
<b>4</b>	90
<b>3</b>	80
<b>2</b>	60
<b>1 (em curso)</b>	50

Fonte: Biderman, Puttomatti (2011).

Esse sistema gradativo premia portais que mantêm séries históricas consistentes, facilitando o acompanhamento da gestão ao longo do tempo, além de promover o controle comparativo pela população e pelos órgãos fiscalizadores.

O segundo critério diz respeito à periodicidade com que os dados são atualizados. Aqui, quanto menor o intervalo de tempo entre a ocorrência do fato e sua publicação, maior a pontuação recebida:

**Tabela 4 – Frequência de atualização**

Frequência da atualização	Pontuação
<b>Até 24h (Online)</b>	100
<b>2 a 7 dias</b>	80
<b>8 a 15 dias</b>	40
<b>16 a 30 dias</b>	30
<b>31 a 60 dias</b>	20
<b>Acima de 60 dias</b>	0

Fonte: Biderman, Puttomatti (2011)

Já em sua terceira dimensão — Usabilidade — são examinadas as experiências do usuário, considerando a possibilidade de download dos dados para análises específicas, a existência de filtros e ferramentas que favoreçam comparações estatísticas e, sobretudo, a presença de canais de interação com os usuários para o esclarecimento de dúvidas, contribuindo para uma transparência orientada ao cidadão.

Além disso, avalia-se a possibilidade de download dos dados para tratamentos específicos, comparações estatísticas e interação com os usuários, tornando possível o esclarecimento de eventuais dúvidas. Nessa etapa, pode-se atingir uma pontuação máxima de 900 pontos, o que representa 33% do índice, com os seguintes subcomponentes:

**Tabela 5 – Usabilidade**

<b>Tema/Parâmetros</b>	<b>Pontuação Máxima</b>	<b>%Máxima</b>	<b>Pontuação Recebida</b>	<b>% Recebida</b>
<b>1. USABILIDADE</b>	<b>900</b>	<b>33%</b>	<b>-</b>	<b>0%</b>
<b>1.1 Interação</b>	100	4%	-	0%
<b>1.2 Possibilidade de download (banco de dados)</b>	100	4%	-	0%
<b>1.3 Delimitação temporal das consultas</b>	100	4%	-	0%
<b>1.4 Facilidade de navegação</b>	600	22%	-	0%

Fonte: Biderman, Puttomatti (2011).

Assim, com base na estrutura metodológica apresentada, observa-se que o Índice de Transparência Governamental proposto por Biderman e Puttomatti constitui um modelo analítico robusto e abrangente, apto a mensurar diversas facetas da transparência ativa no setor público municipal. Ao combinar critérios normativos e operacionais, o índice permite avaliar com precisão, desde o conteúdo e o detalhamento das informações disponibilizadas, passando pela regularidade e atualização dos dados, até a efetiva usabilidade dos portais eletrônicos. Cada dimensão é composta por subitens com pontuações previamente definidas, e a nota final obtida por cada município é expressa em termos percentuais.

Portanto, ao transformar um conjunto abrangente e técnico de informações em um indicador sintético, o índice permite não apenas a comparação entre municípios, mas também a produção de diagnósticos objetivos que subsidiam o aprimoramento da gestão local e o fortalecimento do controle social.

Na próxima seção, serão apresentados estudos empíricos que aplicaram este ou outros instrumentos de mensuração da transparência em contextos subnacionais brasileiros, permitindo mapear avanços, assimetrias e lacunas na efetivação da transparência pública no país.

## 2.3 Revisão de Literatura

Com base na metodologia do índice já apresentada, diversos estudos empíricos têm adotado o Índice de Transparência Governamental proposto por Biderman e Puttomatti (2011) como instrumento de análise da transparência ativa em contextos subnacionais brasileiros. Essas investigações aplicam a estrutura do índice para avaliar o grau de abertura dos portais

institucionais, geralmente com foco em municípios ou estados, permitindo o mapeamento de padrões regionais, identificação de lacunas informacionais e formulação de diagnósticos sobre o cumprimento das exigências legais de publicidade dos dados públicos.

A análise da literatura oferece uma base sólida para a análise individualizada dos estudos que aplicaram o Índice de Transparência de Biderman e Puttomatti (2011), sendo possível examinar com maior profundidade os contextos específicos, os recortes metodológicos adotados e os principais resultados observados em cada investigação, destacando as contribuições e limitações de cada trabalho no diagnóstico da transparência pública no Brasil. A seguir, serão explorados separadamente os estudos reunidos no quadro, com o intuito de evidenciar como o índice foi operacionalizado e quais interpretações emergem dos distintos cenários analisados.

No âmbito estadual, destaca-se o estudo de Gouveia e Diniz Filho (2017), que avaliou a transparência dos três poderes no Maranhão. Os resultados indicaram maior desempenho do Poder Executivo e menor transparência do Tribunal de Contas, evidenciando uma incongruência entre a função fiscalizatória e a prática da publicidade das informações, o que sinaliza limitações estruturais nos órgãos de controle. No plano municipal, a metodologia foi aplicada a diferentes recortes populacionais e regionais. Diniz Junior e Diniz Filho (2019), ao analisarem as cinco cidades mais populosas do país, encontraram índices superiores a 70%, mas destacaram que o fator populacional não é fator determinante da transparência, a qual depende de aspectos institucionais e organizacionais. Resultados semelhantes foram observados por Silva, Salinas e Brelàz (2019) e Souza et al. (2013) em municípios de Mato Grosso e do Rio Grande do Norte, respectivamente: embora alguns apresentassem desempenho satisfatório, nenhum atingiu excelência, sobretudo nos critérios de acessibilidade e tempestividade.

Em recortes regionais, Casagrande e Baldissera (2020) identificaram, nos municípios do Norte Pioneiro do Paraná, que maior transparência esteve associada a maior endividamento, enquanto municípios menos transparentes apresentaram melhores indicadores educacionais, sugerindo que a transparência não se converte automaticamente em melhores resultados de gestão. No sul do país, estudos de Keunecke, Teles e Flach (2011) e Keunecke, Teles e Melo (2020) apontaram cumprimento legal satisfatório em cidades catarinenses e universidades públicas, mas limitados quanto à efetivação plena da LAI, evidenciando lacunas institucionais.

Análises setoriais, como a de Santiago, Duque e Santos (2017) sobre os Conselhos Regionais de Contabilidade, revelaram alta conformidade quanto ao conteúdo legal exigido,

embora persistam fragilidades na forma e na atualização das informações, possivelmente mitigadas pela maior exposição à fiscalização externa. Por fim, em perspectiva comparada, Massingue *et al.* (2022) observaram que, embora os ministérios brasileiros apresentem desempenho superior aos de Moçambique, nenhum dos países alcançou plena transparência, indicando a persistência de práticas opacas em distintos contextos institucionais.

A partir desse panorama, torna-se possível aprofundar a compreensão dos estudos revisados ao se examinar, de forma transversal, o desempenho das unidades analisadas com base nas três dimensões avaliativas que esse índice discute: conteúdo, série histórica e frequência de atualização, e usabilidade. Essa abordagem permite identificar padrões de desempenho específicos para cada eixo bem como destacar os principais avanços e persistentes fragilidades nos portais de transparência pública, independentemente do tipo ou localização da entidade avaliada.

De maneira geral, a revisão de literatura indicou que o índice de Biderman e Puttomatti (2011), se consolidou como uma ferramenta metodológica eficiente e amplamente adotada nas investigações sobre transparência no setor público brasileiro. Por meio da sua utilização, há a possibilidade de comparações intermunicipais, interinstitucionais e até internacionais, fornecendo indicadores objetivos sobre a efetividade da publicidade dos dados governamentais. Sua aplicação em recortes geográficos específicos também se mostrou relevante, pois permite identificar assimetrias regionais, evidenciar gargalos locais e comparar padrões de transparência em contextos socioeconômicos distintos, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas e para o fortalecimento da governança democrática.

No entanto, os resultados também sugerem que a transparência, medida de forma técnica e normativa, ainda convive com limitações políticas, institucionais e culturais que dificultam a consolidação de práticas consistentes de *accountability* pública. Apesar dos avanços normativos, o caminho entre a legislação e sua efetiva aplicação permanece repleto de desafios, o que reforça a importância de estudos que aliem a mensuração técnica com uma análise crítica do contexto de implementação.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa, quanto aos procedimentos técnicos adotados, configura-se como uma análise multicaso, uma vez que se baseia no exame comparativo de cinco municípios com maior Produto Interno Bruto (PIB) do estado do Piauí, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021). O método adotado consistiu na aplicação



do Índice de Transparência Governamental de Biderman e Puttomatti (2011), instrumento que já foi amplamente detalhado em capítulo anterior, incluindo sua estrutura analítica e forma de cálculo.

Os municípios selecionados para o estudo foram: Teresina, Parnaíba, Picos, Uruçuí e Floriano. A escolha por esse recorte se justifica pela relevância econômica dessas cidades dentro do cenário estadual, o que sugere uma maior capacidade administrativa e institucional para implementação de políticas de transparência. Em tese, a realidade identificada nesses municípios não será inferior, em termos de qualidade da transparência pública municipal, à apresentada pelas demais cidades do estado do Piauí.

No que diz respeito aos seus objetivos, a pesquisa pode ser classificada como descritiva, pois conforme Silva, Menezes (2020), esse tipo de investigação se configura como tal, uma vez que descreve características de determinada população ou fenômeno e/ou no estabelecimento de relações entre variáveis envolvendo o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados assumindo caráter de levantamento.

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, a pesquisa caracteriza-se como documental, uma vez que trabalha sobre dados colhidos da própria realidade (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007), tendo como fonte os portais oficiais de transparência de cada prefeitura. Nesses sítios eletrônicos, foram acessadas informações relacionadas à execução orçamentária, licitações, convênios, prestação de contas, demonstrações contábeis, entre outros documentos exigidos pelo índice de transparência utilizado.

A coleta de dados foi realizada diretamente nos portais eletrônicos oficiais das prefeituras selecionadas. Para localizá-los, foi conduzida uma busca no Google utilizando a fórmula “[nome do município] + site oficial + prefeitura”, com o objetivo de identificar o endereço institucional de cada ente federativo. Uma vez localizado o portal, foi conduzida uma navegação sistemática em busca das informações exigidas pelos critérios do índice. Para isso, foi elaborado um *checklist* com base nos itens, subitens e pontuações estabelecidas pelo Índice de Transparência Governamental de Biderman e Puttomatti (2011), contemplando suas três dimensões: Conteúdo, Série Histórica e Frequência de Atualização, e Usabilidade.

Cada item foi verificado com base na presença, clareza, completude e organização das informações disponibilizadas, conforme os parâmetros definidos pelo índice já discutido. Os dados coletados foram registrados em planilhas eletrônicas organizadas por município e por eixo de análise, o que permitiu tanto o cálculo da pontuação total quanto a análise segmentada por dimensão avaliativa. Após a aplicação do índice a cada um dos municípios, foi elaborado um ranking classificatório, ordenando-os do mais ao menos transparente com base na

pontuação percentual geral obtida. Além disso, os resultados foram desagregados por eixo de análise, possibilitando identificar os aspectos nos quais cada município apresenta maior ou menor aderência às boas práticas de transparência.

Por fim, os dados obtidos foram analisados à luz dos referenciais teóricos previamente discutidos, de modo a interpretar os resultados não apenas sob a ótica quantitativa, mas também considerando os possíveis fatores institucionais, políticos e administrativos que possam influenciar os diferentes níveis de transparência observados entre os municípios.

#### 4 ANÁLISE DOS DADOS

Conforme exposto, o índice organiza-se em três eixos de avaliação: (1) Conteúdo, que verifica a presença de informações mínimas exigidas por lei; (2) Série Histórica e Frequência de Atualização, que examina o grau de atualidade e continuidade dos dados disponibilizados; e (3) Usabilidade, relacionado à navegabilidade, clareza e acessibilidade do portal. A exposição dos achados segue essa estrutura, apresentando inicialmente os resultados obtidos em cada eixo para os cinco municípios analisados e, posteriormente, uma síntese consolidada que reúne o desempenho geral de cada ente federativo, expressa em percentuais. Essa organização visa facilitar a compreensão das assimetrias entre os municípios e destaca os aspectos em que cada um se sobressai ou enfrenta maiores limitações.

Para iniciar, apresenta-se abaixo a Tabela 6, referente ao Eixo 1 – Conteúdo, que compreende a verificação da presença e completude das informações obrigatórias nos portais de transparência municipais.

**Tabela 6 – Resultados Eixo 1 (Conteúdo)**

Tema/Conteúdo	Valor Máximo	Teresina	Parnaíba	Floriano	Uruçuí	Picos
<b>1.1 Execução Orçamentária</b>	100	60	100	80	80	100
<b>1.2 Classificação Orçamentária</b>	550	390	550	550	550	550
<b>1.3 Documento de empenho (NE)</b>	150	140	150	150	150	150
<b>1.4 Documento de Pagamento (OB)</b>	150	0	0	0	0	0

<b>1.5 Beneficiário do pagamento</b>	100	100	100	100	100	100
<b>1.6 Informações agregadas</b>	100	0	100	100	100	100
<b>1.7 Procedimento Licitatório</b>	300	0	280	300	270	260
<b>1.8 Convênios/Contratos</b>	100	25	65	40	60	100
<b>1.9 Receita</b>	100	100	100	100	100	100
<b>Valor Total</b>	<b>1650</b>	<b>715</b>	<b>1445</b>	<b>1420</b>	<b>1410</b>	<b>1460</b>
<b>Resultado obtido (%)</b>	<b>60</b>	<b>26</b>	<b>52,55</b>	<b>51,63</b>	<b>51,27</b>	<b>53,09</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2026).

A avaliação do Eixo 1 – Conteúdo, revelou um quadro de assimetrias relevantes entre os municípios analisados, evidenciando tanto avanços quanto fragilidades estruturais na disponibilização de informações essenciais para o controle social. Embora quatro dos cinco municípios tenham apresentado percentuais totais próximos, a análise desagregada demonstra que esses resultados foram alcançados por trajetórias distintas, com padrões de gestão da informação heterogêneos. Enquanto Parnaíba, Picos, Floriano e Uruçuí exibem relativa consistência em diversos tópicos, Teresina apresenta fragilidades recorrentes, sobretudo na sistematização e completude dos dados, o que compromete a rastreabilidade da execução financeira. Nos itens relacionados à execução orçamentária, classificação das despesas, documentos de empenho, identificação dos beneficiários e divulgação das receitas, observou-se desempenho elevado na maior parte dos municípios, indicando conformidade com exigências mínimas de transparência ativa. Parnaíba e Picos, em especial, apresentaram padrões mais robustos nesses aspectos, enquanto Floriano e Uruçuí mantiveram resultados intermediários. Teresina, por sua vez, registrou desempenhos inferiores em tópicos estruturantes, como a ausência de informações sobre restos a pagar, falhas no detalhamento da classificação orçamentária e dificuldades na consolidação de dados agregados, o que fragiliza a leitura integrada das receitas e despesas públicas.

Em contraste, dois pontos críticos emergem de forma transversal. O primeiro refere-se à inexistência de documentos de pagamento, como ordens bancárias ou equivalentes, em todos os portais analisados, resultando em pontuação zerada nesse item e revelando uma limitação estrutural compartilhada quanto à transparência da etapa final do ciclo da despesa

pública. O segundo diz respeito às lacunas na divulgação de licitações, contratos e convênios, com desempenhos desiguais entre os municípios e resultados particularmente baixos em Teresina. Considerando que o Eixo 1 corresponde a 60% da pontuação total do índice, os percentuais consolidados — Parnaíba (52,55%), Picos (53,09%), Floriano (51,63%) e Uruçuí (51,27%) — indicam alinhamento relativo entre os quatro melhores desempenhos, ao passo que Teresina (26%) se destaca negativamente, confirmando o cenário de assimetrias e fragilidades estruturais na transparência ativa municipal.

Nesse panorama, evidencia-se que a transparência de conteúdo, embora essencial, não é suficiente para sustentar práticas consistentes de *accountability* sem a articulação com mecanismos temporais e operacionais garantidores da continuidade e atualização das informações, o que conduz diretamente a análise do Eixo 2 – Série Histórica e Frequência de Atualização – como dimensão complementar e indispensável para o acompanhamento efetivo das ações governamentais. Assim, a Tabela 7 abaixo apresenta os resultados obtidos pelos municípios no Eixo 2, reunindo as pontuações relativas à série histórica e à frequência de atualização das informações bem como o desempenho total no eixo.

**Tabela 7 – Resultados Eixo 2 (Série histórica e frequência de atualização)**

Tema/Conteúdo	Valor Máximo	Teresina	Parnaíba	Floriano	Uruçuí	Picos
<b>2.1 Série histórica</b>	100	100	100	100	100	100
<b>2.2 Frequência de atualização</b>	100	100	100	100	100	100
<b>Valor Total</b>	<b>200</b>	<b>200</b>	<b>200</b>	<b>200</b>	<b>200</b>	<b>200</b>
<b>Resultado obtido (%)</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2026)

O Eixo 2 – Série Histórica e Frequência de Atualização – apresentou um padrão distinto daquele observado no Eixo 1, marcado por elevada uniformidade entre os municípios analisados. Diferentemente das assimetrias verificadas na dimensão do conteúdo, todos os entes atingiram integralmente a pontuação máxima prevista pela metodologia, tanto no item Série Histórica quanto no item Frequência de Atualização. Esse resultado indica um nível consistente de atendimento aos critérios relacionados à dimensão temporal da transparência, sugerindo que os portais municipais apresentam maior estabilização institucional no que se refere à manutenção e à atualização das informações públicas.

A obtenção de pontuação máxima no item Série Histórica revela que os portais disponibilizam dados com abrangência temporal igual ou superior ao mínimo exigido pelo índice, assegurando a preservação de séries contínuas ao longo de múltiplos exercícios financeiros. Isso favorece não apenas a consulta pontual, mas também análises comparativas da evolução das finanças públicas municipais, contribuindo para a preservação da memória institucional e para o acompanhamento histórico das ações governamentais.

De modo complementar, o desempenho uniforme no item Frequência de Atualização evidencia que as informações são atualizadas de forma contínua e em tempo compatível com os parâmetros metodológicos, reduzindo o hiato entre o fato administrativo e sua divulgação pública. Em conjunto, esses resultados indicam que, embora persistam fragilidades relevantes em outras dimensões da transparência ativa, a dimensão temporal encontra-se relativamente consolidada nos portais avaliados, constituindo um dos pontos mais estáveis da gestão da informação pública municipal.

Nesse sentido, a análise avança para o Eixo 3 – Usabilidade, que examina as condições de acesso, organização e compreensão dos conteúdos disponibilizados nos portais de transparência, considerando aspectos como clareza da linguagem, facilidade de navegação e disponibilidade de mecanismos de busca. Trata-se, portanto, de uma dimensão complementar e decisiva, na medida em que conecta a oferta formal da informação à sua efetiva apropriação pela sociedade.

A Tabela 8, apresentada a seguir, sintetiza os resultados da aplicação do referido Eixo, indicando a pontuação obtida por cada município nos critérios avaliados e o percentual correspondente dentro desse eixo. À semelhança dos eixos anteriores, os valores expressam o grau de atendimento aos parâmetros definidos pela metodologia de Biderman e Puttomatti, possibilitando uma leitura comparativa das condições de acesso, organização e inteligibilidade das informações disponibilizadas nos portais de transparência.

**Tabela 8 – Resultados Eixo 3 (Usabilidade)**

Tema/Conteúdo	Valor Máximo	Teresina	Parnaíba	Floriano	Uruçuí	Picos
<b>3.1 Interação</b>	100	100	100	80	80	100
<b>3.2 Possibilidade de download (banco de dados)</b>	100	100	100	100	100	100
<b>3.3 Delimitação</b>	100	100	100	100	100	100

<b>temporal das consultas</b>						
<b>3.4 Facilidade de navegação</b>	600	600	600	600	600	600
<b>Valor Total</b>	<b>900</b>	<b>900</b>	<b>900</b>	<b>880</b>	<b>880</b>	<b>900</b>
<b>Resultado obtido (%)</b>	<b>33%</b>	<b>33%</b>	<b>33%</b>	<b>32%</b>	<b>32%</b>	<b>33%</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2026).

Os resultados do Eixo 3 – Usabilidade, que refletem o grau de atendimento às condições técnicas e funcionais que permitem ao cidadão acessar, manipular e compreender as informações disponibilizadas, indo além da simples existência dos dados. A avaliação revelou um padrão amplamente consistente entre os municípios analisados, com predominância de pontuações elevadas em praticamente todos os critérios.

De modo geral, os portais demonstram atender, de forma satisfatória, aos requisitos relacionados à navegabilidade, organização das informações e disponibilização de recursos que facilitam a consulta e o uso dos dados públicos, indicando uma configuração relativamente homogênea das condições de acesso e uso da informação entre os casos analisados.

As variações observadas concentram-se pontualmente no item relacionado à interação com o usuário, sem, contudo, comprometer o desempenho global do eixo. Teresina, Parnaíba e Picos alcançaram a pontuação máxima, enquanto Floriano e Uruçuí apresentaram resultados ligeiramente inferiores em razão da ausência de instrumentos de apoio à navegação, como glossário de termos técnicos e manual explicativo do funcionamento do portal.

Nos demais critérios — possibilidade de download de dados, delimitação temporal das consultas e facilidade de navegação — todos os municípios obtiveram desempenho máximo, indicando que os portais oferecem condições técnicas favoráveis para o acesso qualificado às informações públicas. De forma consolidada, três municípios atingiram a pontuação máxima do eixo, enquanto os demais ficaram apenas um ponto percentual abaixo, o que evidencia que, no que se refere à usabilidade, os portais apresentam um padrão elevado e relativamente homogêneo, não constituindo, em geral, o principal fator limitante da transparência municipal no contexto analisado.

A partir da análise individual de cada eixo, torna-se possível observar o desempenho global dos municípios no Índice de Transparência Governamental de Biderman e Puttomatti. A Tabela 9, abaixo, apresenta a consolidação dos resultados obtidos nos três eixos avaliados: Conteúdo, Série Histórica e Frequência de Atualização, e Usabilidade. Apresenta também o

percentual final alcançado por cada município, permitindo uma leitura sintética e comparativa do nível geral de transparência dos portais analisados.

**Tabela 09 – Resultados consolidados**

Município	Eixo 01 (%)	Eixo 02 (%)	Eixo 03 (%)	Resultado (%)
<b>Teresina</b>	26,00	7	33	66,00
<b>Parnaíba</b>	52,55	7	33	92,55
<b>Floriano</b>	51,63	7	32	90,63
<b>Picos</b>	51,27	7	33	91,27
<b>Uruçuí</b>	53,09	7	32	92,09

Fonte: Dados da pesquisa (2026).

A consolidação dos resultados do Índice de Transparência Governamental de Biderman e Puttomatti evidencia diferenças significativas no desempenho global dos municípios analisados. Observa-se que quatro deles concentraram percentuais elevados e relativamente próximos entre si — Parnaíba (92,55%), Uruçuí (92,09%), Picos (91,27%) e Floriano (90,63%) — enquanto Teresina apresentou desempenho substancialmente inferior (66,00%), ampliando a dispersão dos valores no conjunto analisado. Essa configuração indica que, embora existam padrões comuns de atendimento aos critérios do índice, a transparência governamental não se manifesta de forma homogênea entre os entes municipais, refletindo distintos níveis de estruturação institucional na gestão e divulgação das informações públicas.

O desempenho significativamente inferior de Teresina adquire especial relevância analítica quando considerada sua condição de capital estadual. Esperar-se-ia, em tese, que municípios com maior centralidade política, arrecadação mais elevada e estruturas administrativas mais complexas apresentassem níveis superiores de transparência. Contudo, os dados indicam que essa expectativa não se confirma automaticamente, revelando uma dissociação entre capacidade institucional presumida e desempenho efetivo em transparência. O fato de municípios de menor porte relativo terem alcançado percentuais globais elevados e bastante próximos entre si sugere que a transparência governamental não está necessariamente condicionada ao tamanho populacional ou à posição hierárquica no arranjo federativo, mas depende de escolhas organizacionais, rotinas administrativas e prioridades institucionais relacionadas à gestão da informação pública.



Uma análise mais detida dos resultados evidencia que essas diferenças são fortemente influenciadas pelo desempenho no Eixo 1 – Conteúdo, responsável por 60% da pontuação total do índice. Variações relativamente pequenas nesse eixo produzem impactos relevantes no resultado global, ao passo que os Eixos 2 – Série Histórica e Frequência de Atualização – e 3 – Usabilidade – apresentaram comportamento mais uniforme entre os municípios, funcionando como dimensões de estabilização dos resultados, mas com capacidade limitada de compensar fragilidades estruturais relacionadas à disponibilização do conteúdo informacional obrigatório. Sob essa perspectiva, os municípios que alcançaram os maiores percentuais finais foram aqueles que combinaram bom desempenho no Eixo 1 com atendimento integral aos critérios dos Eixos 2 e 3, revelando que a transparência efetiva depende sobretudo da amplitude, detalhamento e sistematização das informações disponibilizadas.

Esses achados convergem com a literatura empírica que aplicou o Índice de Transparência Governamental em diferentes contextos municipais. De modo similar ao identificado por Diniz Junior e Diniz Filho (2019) e por Silva, Salinas e Brelaz (2019), verifica-se que percentuais globais elevados não decorrem de desempenho homogêneo em todas as dimensões do índice, mas da combinação entre atendimento satisfatório aos critérios de usabilidade e atualização e um nível médio de cumprimento dos requisitos de conteúdo. A centralidade do Eixo 1 como principal fator explicativo das diferenças no desempenho também encontra respaldo em estudos anteriores, como os de Souza *et al.* (2013) e Keunecke, Teles e Flach (2011), que apontam a concentração das fragilidades da transparência em itens centrais do ciclo orçamentário e financeiro, como licitações, contratos e documentação de pagamento.

Do ponto de vista teórico e metodológico, os resultados reforçam a compreensão da transparência e da accountability como fenômenos que ultrapassam a mera conformidade normativa e formal. A aplicação do índice demonstrou elevada capacidade explicativa ao permitir a decomposição da transparência em eixos distintos, revelando assimetrias qualitativas que não seriam perceptíveis por meio de indicadores agregados.

Embora os municípios analisados apresentem padrões elevados nas dimensões temporal e operacional da transparência, os achados confirmam que o fortalecimento do conteúdo informacional permanece como o principal desafio para a consolidação de uma transparência efetiva, capaz de sustentar práticas consistentes de *accountability*, especialmente nas dimensões de *answerability* e *enforcement*. Nesse sentido, os resultados também produzem implicações institucionais relevantes ao indicar que a transparência

municipal depende menos do porte ou da centralidade política dos entes federativos e mais da priorização institucional da gestão da informação pública e do aperfeiçoamento dos processos internos de sistematização, padronização e divulgação qualificada dos dados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo investigar o grau de conformidade dos portais eletrônicos dos municípios com maior relevância econômica do estado do Piauí — Teresina, Parnaíba, Picos, Uruçuí e Floriano — em relação aos critérios de transparência estabelecidos pelo Índice de Transparência Governamental de Biderman e Puttomatti (2011). Partindo da compreensão da transparência pública como elemento central para o fortalecimento da *accountability*, do controle social e da governança democrática, buscou-se analisar, de forma sistemática e comparativa, como esses entes municipais atendem às exigências legais e normativas relacionadas à divulgação ativa de informações públicas.

Os resultados evidenciaram que a transparência governamental se manifestou de maneira desigual entre os municípios analisados e entre as próprias dimensões do índice. De modo geral, observou-se desempenho satisfatório e homogêneo nos Eixos 2 – Série Histórica e Frequência de Atualização – e 3 – Usabilidade –, indicando que a manutenção temporal dos dados e as condições técnicas de acesso não constituem os principais entraves à transparência municipal. Em contrapartida, o Eixo 1 – Conteúdo –, responsável por 60% da pontuação total, revelou-se o principal fator explicativo das assimetrias observadas, com fragilidades relevantes na disponibilização detalhada de informações orçamentárias, financeiras e administrativas. Essa dinâmica impactou diretamente os resultados globais, nos quais Parnaíba, Uruçuí, Picos e Floriano apresentaram percentuais elevados e próximos entre si, enquanto Teresina, apesar de sua condição de capital estadual, obteve desempenho substancialmente inferior.

Esse achado reforça a interpretação de que a existência de portais eletrônicos, sistemas e normativos, embora necessária, não é suficiente para assegurar uma transparência substantiva e efetiva. A persistência de informações incompletas, fragmentadas ou de difícil compreensão, limita o potencial da transparência como mecanismo de controle social e de fortalecimento da *accountability*, corroborando a literatura que distingue transparência formal de transparência substantiva. Ademais, os resultados indicam que maior capacidade econômica, arrecadatória ou administrativa, não se traduz automaticamente em melhores práticas de transparência pública, sugerindo que fatores organizacionais, institucionais e

culturais desempenham papel decisivo na gestão e divulgação qualificada das informações públicas.

Do ponto de vista metodológico, a aplicação do Índice de Transparência Governamental de Biderman e Puttomatti mostrou-se adequada ao contexto da pesquisa, permitindo uma análise comparável e sistematizada dos portais eletrônicos bem como a identificação de fragilidades específicas em cada dimensão avaliada. Como limitação, destaca-se o recorte restrito aos cinco municípios com maior Produto Interno Bruto do estado do Piauí, o que limita a generalização dos resultados.

Nesse sentido, pesquisas futuras podem ampliar o escopo analítico, contemplando municípios de menor porte, comparações inter-regionais e a incorporação de variáveis explicativas, como capacidade administrativa, indicadores socioeconômicos e atuação dos órgãos de controle. Ao oferecer um diagnóstico empírico consistente, este estudo contribui para o debate acadêmico e para a prática institucional, ao evidenciar que o fortalecimento da transparência municipal depende menos do porte dos entes federativos e mais da priorização da gestão da informação pública como instrumento efetivo de *accountability* e governança democrática.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, P. R. Z.; OLIVEIRA E TORRES, C. M. S. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, 8(3), jul.-set. 2016, 147-158 ISSN 2175-5787 DOI: <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v1i3.1023>. Acesso em: 10 mar. 2025.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability**. Relatório de Pesquisa nº 31/2004. FGV-EAESP/GV Pesquisa, 2004.

ALVES, J. F.; MIRANDA, A. R. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; DE SOUZA, P. R. R. Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: Avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. **Cad. EBAPE.BR**, v. 19, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200135>. Acesso em: 01 mai. 2025.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

BERNARDO, J. S.; REIS, A. O.; SEDIYAMA, G. A. S. Características explicativas do nível de transparência na administração pública municipal. **Revista Ciências Journal of Administrative Sciences** e-ISSN:2318-0722. Rev. Ciênc. Admin., Fortaleza, v. 23, n. 2, p. 277-292, maio./ago. 2017. DOI: 10.5020/2318-0722.23.2.277-292. Acesso em: 01 mar. 2025.

BIDERMAN, C.; PUTTOMATTI, G.. **Metodologia do Índice de Transparência**. Disponível em: [http://www.indicedetransparencia.org.br/?page\\_id=7](http://www.indicedetransparencia.org.br/?page_id=7). Acesso em 27 de dezembro de 2024.

BOVENS, M. Analysing and Assessing Accountability: A conceptual framework. **European Law Journal**, 13(4), 447-468.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 7.185**, de 27 de maio de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.724**, de 16 de maio de 2012. D.O.U., Brasília, DF, 2012.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. DOU: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disp. em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 30 mar. 2025.

BRELÀZ, G.; DIAS, T. F.; REINECKE, L. F. G.; NASCIMENTO, A. B. F. M.; RODRIGUES, D. C. **Open government: transparency, open data, participation, collaboration and accountability**. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 30, 2025.

CRUZ, C. F. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, fev. 2012.

CRUZ, C. F.; ZUCCOLOTTO, R. **Transparência e accountability nos Tribunais de Justiça brasileiros**. 2020.

CUNHA, M. A. V. C.; MIRANDA, P. R. A transparência pública no Brasil: conceitos e evolução. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1347-1366, 2015.

DINIZ FILHO, J. W. F.; GOUVEIA, F. P. O comportamento do índice de transparência na gestão fiscal nos três poderes do Estado do Maranhão. **Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade**, v. 5, n. 21, p. 33-45, 2017.

DINIZ, G. M.; PONTES, P. A.; RIBEIRO, B. G. A relação entre a transparência digital dos municípios cearenses e seus indicadores políticos, sociais e econômicos. **Revista Controle**, v. 18, n. 2, p. 133-163, 2020.

ERKKILÄ, T. Transparency in public administration. **Public Administration Review**, v. 80, n. 5, p. 681-690, 2020.

FERNANDES, G. A. A.; TEIXEIRA, M. A. C. Accountability ou prestação de contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle

nos municípios brasileiros. **Base Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, vol. 17, núm. 3, pp. 456-482, 2020. Disponível em: <

FORSSBECK, J.; OXELHEIM, L. The political economy of transparency. **Journal of International Financial Markets, Institutions and Money**, v. 29, p. 1–15, 2014.

HOLLYER, J. R.; ROSENDORFF, B. P.; VREELAND, J. R. **Transparency, accountability, and government performance**. 2024.

FLORIANO. **Prefeitura Municipal de Floriano**. Portal da Transparência. 2025. Disponível em: <<https://transparencia.floriano.pi.gov.br/floriano>>. Acesso em: 20 nov. 2025.

GARRIDO-RODRÍGUEZ, J. C.; ZAFRA-GÓMEZ, J.; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. Measuring local government transparency: Influence of political sign in multidimensional analysis. **Lex Localis - Journal of Local Self-Government**, v. 15, n. 4, p. 889–917, 2017. DOI: 10.4335/15.4.889-917(2017).

GOMES, A. S.; FILHO, J. E. B. **Transparência nos portais eletrônicos: Análise das informações divulgadas pelos municípios mais populosos do Sudeste brasileiro**. RAGC, v.5, n.19, p.61-77/2017. Disponível em: <<https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/983/743>>. Acesso em: 02 mai. 2025.

HEALD, D. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. **Public Administration**, [S.l], v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

HERMAN, F.; MARQUES, F. P. J.; MIOLA, E. **What factors influence the quality of local governments' digital transparency?** Evidence from the Brazilian case. Article • Opin. Pública 28 (3) • Sep-Dec 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1807-01912022283857>>. Acesso em: 02 mai. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Municípios piauienses com maiores PIBs em 2020**. Em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA (2021). Elaboração: Superintendência CEPRO/SEPLAN (2021).

JUNIOR, L. H. M; FILHO, J. W. F, D. **Transparência na Gestão Pública: Um estudo nas cinco mais populosas cidades do Brasil segundo IBGE 2008**. RAGC, v.7, n.29, p.1-18/2019. Disponível em: <<https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/1748/1146>>. Acesso em: 01. Out. 2025.

KEOHANE, R.; GRANT, R. Accountability and abuses of power in world politics. **American Political Science Review**, vol. 99, n. 1, 2005. p. 1 a 15.

LOPES, L. S. *et al.* **Transparência pública municipal: indicadores e evidências empíricas**. 2019.

MELO, R. S.; FUCHIGAMI, H. Y. **Transparência pública nas universidades federais brasileiras**. 2019.

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

MOTA, R. M. **As relações entre transparência fiscal, distância do poder, voz e accountability e corrupção**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, CCHL, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Teresina – 2022.

MOTA, F. P.; DINIZ, J. A.; SANTOS, A. R. **Índice de Transparência Fiscal Ativa (ITFA)**. 2017.

NEBOT, C. P.; ANDRADE, A.; SOUZA, F. **Transparência nas contratações públicas municipais**. 2020.

O' DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy Johns Hopkins University Press**. Volume 9, Number 3, July 1998 pp. 112-126. 10.1353/jod.1998.0051.

PARNAÍBA. **Prefeitura Municipal de Parnaíba**. Portal da Transparência. 2025. Disponível em: < <https://parnaiba.pi.gov.br/phb/portal-da-transparencia/>>. Acesso em: 22 nov. 2025.

PICOS. **Prefeitura Municipal de Picos**. Portal da Transparência. 2025. Disponível em: < <https://www2.picos.pi.gov.br/Transparencia/>>. Acesso em: 25 nov. 2025.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In A. Schedler, L. J. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Lynne Rienner Publishers. 1999.

SOLCI, L.H.C. Acesso à informação pública no Brasil: Do império a república. **Arquivologia em debate**, ISSN 0103-3557, Florianópolis, v. 30, n. 60, p. 75-100, jan./jun. 2020. Disponível em: < <https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/823/776>>. Acesso em: 01 abr. 2025.

TAYLOR, M.; PRAÇA, S. Inching toward accountability. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 2, p. 27-48, Published online by Cambridge University Press: 02 January 2018. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00230.x>.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório sistêmico sobre a transparência pública. Tribunal de Contas da União**; Min.Augusto Sherman Cavalcanti. – Brasília: Semag, 2018.

TERESINA. **Prefeitura Municipal de Teresina**. Portal da Transparência. 2025. Disponível em: < [transparencia.teresina.pi.gov.br](https://transparencia.teresina.pi.gov.br/)>. Acesso em: 22 nov. 2025.

URUÇUÍ. **Prefeitura Municipal de Uruçuí**. Portal da Transparência. 2025. Disponível em: < [https://transparencia.urucui.pi.gov.br](https://transparencia.urucui.pi.gov.br/)>. Acesso em: 23 nov. 2025.

**Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:**

NASCIMENTO, J. C. H. B; MELO. I. L. C. Transparência Pública Municipal: Análise dos Portais Eletrônicos dos Municípios com Maior PIB do Piauí, à Luz da Metodologia de Biderman e Puttomatti. **Rev. FSA**, Teresina, v. 23, n. 4, art. 2, p. 30-58, abr. 2026.

Contribuição dos Autores	J. C. H. B. Nascimento	I. L. C. Melo
1) concepção e planejamento.	X	X
2) análise e interpretação dos dados.		X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	