



Transparência, accountability e capacidades estatais no Nordeste brasileiro: uma análise a partir da Escala Brasil Transparente

Isadora Maisa Dias da Silva

(Universidade Federal do Rio Grande do Norte / isadora.dias.104@ufrn.edu.br)

Luziana Maria Nunes de Queiroz

(Universidade Federal do Rio Grande do Norte / luziana.maria@ufrn.br)

RESUMO:

A transparência pública constitui dimensão central da accountability democrática, especialmente após a consolidação de marcos legais voltados ao acesso à informação no Brasil. No âmbito subnacional, contudo, sua implementação ocorre em contextos marcados por desigualdades socioeconômicas e capacidades estatais diferenciadas. Este artigo analisa o desempenho dos estados da região Nordeste na Escala Brasil Transparente (EBT) - Avaliação 360º - 2ª edição, interpretando os resultados à luz do referencial teórico sobre accountability, capacidades estatais e desenvolvimento regional. A pesquisa adota abordagem qualitativa de natureza interpretativa, com base em dados secundários da avaliação independente da EBT e informações socioeconômicas oficiais. A análise foi estruturada em três eixos: desempenho geral dos estados, relação com indicadores de desenvolvimento e discrepâncias entre avaliação independente e autoavaliação institucional. Os resultados evidenciam heterogeneidade interna significativa e indicam que o desempenho em transparência não se distribui de forma linear conforme os níveis de desenvolvimento socioeconômico. Conclui-se que a transparência deve ser compreendida como expressão institucional de capacidades estatais historicamente construídas, superando leituras estritamente formais ou classificatórias.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência, Accountability, Capacidades estatais, Nordeste.

Realização:



1. Introdução

A consolidação da transparência pública como princípio estruturante da administração estatal tem ocupado posição central na agenda democrática brasileira nas últimas décadas. A ampliação dos mecanismos de acesso à informação, especialmente após a promulgação da Lei nº 12.527/2011, reforçou o papel da transparência como dimensão constitutiva da accountability democrática. Conforme argumenta Campos (1990), a accountability representa elemento indispensável ao funcionamento de regimes democráticos, exigindo mecanismos institucionais que permitam a responsabilização dos agentes públicos. Nessa perspectiva, a transparência assume papel instrumental e normativo, na medida em que viabiliza o controle social e fortalece a legitimidade das instituições (Pinho; Sacramento, 2009).

No plano subnacional, entretanto, a implementação da transparência ocorre em contextos marcados por desigualdades estruturais e capacidades administrativas diferenciadas. Nesse sentido, a efetividade das políticas públicas depende mais que de marcos legais, tendo em vista a existência de burocracias profissionalizadas, coordenação institucional e recursos administrativos adequados (Evans, 1995; Fukuyama, 2013). No caso brasileiro, tais capacidades variam significativamente entre os entes federativos, especialmente quando consideradas as desigualdades regionais historicamente constituídas (Andrade, 2011; Araújo, 2000). A região Nordeste, embora heterogênea em seu interior, apresenta desafios estruturais que podem influenciar a forma como dispositivos de transparência são institucionalizados e operacionalizados pelos governos estaduais.

Embora a literatura reconheça a importância da transparência para o avanço da accountability democrática (O'Donnell, 1998), parte dos estudos tem se concentrado na verificação formal do cumprimento de dispositivos legais, frequentemente por meio de rankings e indicadores padronizados. Essa abordagem, ainda que relevante para mensuração comparativa, pode limitar a compreensão da transparência a dimensões procedimentais, desconsiderando sua inserção em contextos institucionais específicos. Como argumentam Meijer et al. (2012), a transparência não se reduz à disponibilização de informações, devendo ser compreendida em relação às dinâmicas institucionais que condicionam sua efetividade.

Diante desse cenário, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: como os resultados da Escala Brasil Transparente (EBT) expressam diferenças nas capacidades estatais e nas trajetórias institucionais dos estados nordestinos? Para responder a essa questão, o objetivo deste artigo é analisar o desempenho dos estados da região Nordeste na EBT, interpretando os resultados à luz do referencial teórico sobre accountability democrática, capacidades estatais e desigualdade regional. Busca-se, especificamente, examinar a existência de padrões de convergência ou divergência entre os estados e discutir os limites de uma leitura estritamente formal da transparência pública.

A relevância do estudo manifesta-se em três dimensões complementares. No plano teórico, contribui ao articular transparência e capacidades estatais em perspectiva regional,



ampliando o debate para além da verificação normativa do cumprimento legal. No plano empírico, oferece análise comparativa dos estados nordestinos a partir de instrumento nacional de avaliação, evidenciando heterogeneidades internas frequentemente negligenciadas. No plano prático, os achados podem subsidiar o aprimoramento de políticas públicas de acesso à informação e fortalecer estratégias institucionais voltadas à consolidação da accountability democrática no âmbito subnacional.

2. Fundamentação teórica

2.1. Transparência, accountability e controle social

A transparência pública constitui um dos pilares centrais das democracias contemporâneas, estando intrinsecamente associada aos mecanismos de accountability e de controle social. No campo da administração pública, a transparência é compreendida como condição fundamental para reduzir assimetrias informacionais entre governantes e governados, possibilitando que a sociedade acompanhe, avalie e questione a atuação estatal. Essa compreensão dialoga diretamente com a teoria da accountability democrática, segundo a qual a prestação de contas envolve, além da divulgação de informações, a obrigação de justificar decisões e a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos (Campos, 1990; O'Donnell, 1998).

Sob essa ótica, Pinho e Sacramento (2009) aprofundam o debate ao sistematizar a accountability a partir das dimensões da informação, da justificação e da responsabilização, ressaltando que a transparência ocupa papel estruturante nesse processo. Entretanto, os autores alertam que a simples disponibilização de dados não garante accountability efetiva, uma vez que sua concretização depende tanto da capacidade institucional do Estado quanto da atuação ativa da sociedade. Essa perspectiva dialoga com a teoria principal-agente, que interpreta a transparência como mecanismo capaz de mitigar comportamentos oportunistas por parte dos governantes, ao reduzir a distância informacional entre cidadãos (principais) e gestores públicos (agentes), ampliando as possibilidades de monitoramento das ações governamentais (Jensen; Meckling, 1976; Przeworski et al., 1999).

No contexto brasileiro, a consolidação da transparência como dever estatal ganhou maior densidade normativa com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamentou o direito constitucional de acesso à informação pública. Ainda assim, a efetividade da LAI tem enfrentado limites relevantes, especialmente no que se refere à qualidade, clareza e tempestividade das informações disponibilizadas pelos entes públicos (Raupp, 2022). Tais limitações evidenciam a distinção entre transparência formal, voltada ao cumprimento mínimo das exigências legais, e transparência substantiva, efetivamente capaz de ampliar a accountability democrática e produzir efeitos concretos sobre o controle da gestão pública.

Nesse sentido, a literatura sobre governo aberto amplia o debate ao articular transparência, participação social e colaboração entre Estado e sociedade. Meijer et al. (2012) argumentam que iniciativas de transparência tendem a produzir impactos democráticos mais



consistentes quando associadas a mecanismos que incentivem o uso social das informações públicas. De modo semelhante, Oliveira e Ckagnazaroff (2023) destacam que a transparência deve ser compreendida como um processo relacional, no qual a disponibilização de informações públicas se articula à participação cidadã e à coprodução de políticas públicas.

O controle social constitui, portanto, dimensão indispensável desse arcabouço analítico. Di Marco e Terci (2022) ressaltam que a capacidade da sociedade de fiscalizar a atuação estatal depende de mais que a existência de informações públicas, sendo necessárias também condições institucionais e cognitivas que possibilitam sua apropriação crítica. Dessa forma, a efetividade do controle social está diretamente associada à qualidade das informações disponibilizadas e à existência de canais institucionais que permitam sua utilização pela sociedade.

Assim, transparência, accountability e controle social configuram um conjunto analítico interdependente. Contudo, sua efetividade não decorre exclusivamente da existência de marcos legais ou instrumentos normativos, estando também condicionada às capacidades estatais necessárias para produzir, organizar e disponibilizar informações públicas de forma consistente. Em contextos nos quais essas capacidades são limitadas, seja por restrições administrativas, seja por desigualdades institucionais, os mecanismos de transparência tendem a apresentar resultados desiguais, afetando diretamente as possibilidades de controle social e responsabilização política.

Essa relação entre transparência e capacidades estatais torna-se particularmente relevante quando analisada em contextos marcados por desigualdades regionais. Em países de grande heterogeneidade territorial, como o Brasil, diferenças históricas nas condições institucionais, administrativas e socioeconômicas tendem a produzir variações significativas na implementação de políticas de transparência. Nesse sentido, compreender a efetividade da transparência pública requer considerar, além do arcabouço normativo existente, os contextos institucionais nos quais esses mecanismos são operacionalizados.

2.2. Transparência em contextos de desigualdade regional

Embora a transparência seja frequentemente tratada como princípio essencial da administração pública, sua efetividade apresenta variações significativas quando analisada em contextos marcados por desigualdades regionais. Fatores estruturais, históricos e institucionais condicionam a capacidade dos governos subnacionais de implementar políticas públicas de forma consistente, inclusive aquelas voltadas à transparência e ao acesso à informação. Nesse sentido, a teoria das capacidades estatais oferece importante chave interpretativa, ao evidenciar que a qualidade da burocracia, a disponibilidade de recursos administrativos e a capacidade de coordenação institucional influenciam diretamente o desempenho governamental e a efetividade das ações estatais (Evans, 1995; Fukuyama, 2013).

Seguindo esse aspecto, Fernandes et al. (2023) demonstram que regiões caracterizadas por maiores níveis de desigualdade socioeconômica tendem a apresentar



menores níveis de transparência e accountability, em virtude de fragilidades institucionais persistentes. Esses achados dialogam com o neoinstitucionalismo histórico, que enfatiza como trajetórias institucionais moldadas ao longo do tempo produzem efeitos de dependência de trajetória, condicionando as possibilidades de mudança e inovação na gestão pública.

Dados os fatos mencionados, os efeitos da pandemia de Covid-19 aprofundaram assimetrias regionais pré-existentes no Brasil, impactando de forma mais intensa territórios marcados por maiores fragilidades socioeconômicas. Kerr et al. (2020) indicam que regiões com menor capacidade fiscal, elevada informalidade do mercado de trabalho e déficits estruturais em saúde e proteção social enfrentaram maiores dificuldades para mitigar os efeitos sanitários e socioeconômicos da crise, o que se refletiu negativamente em indicadores associados ao desenvolvimento humano. Esse cenário tende a fragilizar a accountability democrática, na medida em que a sobrecarga administrativa e a priorização de respostas emergenciais reduzem a capacidade estatal de sustentar práticas consistentes de transparência, prestação de contas e responsividade institucional.

Nesse contexto, práticas informais podem complementar ou enfraquecer instituições formais, resultando na adoção de estratégias simbólicas de divulgação de informações, voltadas mais ao atendimento formal da legislação do que ao fortalecimento do controle social. Pinho (2008) e Raupp (2014; 2022) evidenciam que, em muitos casos, os portais eletrônicos governamentais operam de forma unidirecional, limitando a interação com a sociedade e restringindo o potencial democratizante da transparência.

Dessa forma, em contextos de desigualdade regional, a transparência tende a assumir caráter predominantemente procedimental, dissociado de processos efetivos de responsabilização. Oliveira e Ckagnazaroff (2023) ressaltam que a superação desse quadro exige a articulação entre abertura informacional, participação cidadã e fortalecimento institucional, sob pena de a transparência se converter em mecanismo meramente formal de legitimação administrativa.

2.3. O Nordeste brasileiro como categoria analítica

A incorporação do Nordeste brasileiro como categoria analítica parte do reconhecimento de que a região é resultado de um processo histórico de construção social, econômica e institucional, marcado por desigualdades persistentes e heterogeneidades internas. Guimarães (1941) já destacava que a regionalização do território brasileiro atende a critérios técnicos e políticos, não sendo suficiente para capturar a complexidade das dinâmicas sociais regionais. Assim, o Nordeste constitui um espaço regional marcado por trajetórias históricas específicas e heterogêneas, cujas dinâmicas institucionais e econômicas influenciam de forma diferenciada a implementação de políticas públicas.

A literatura do desenvolvimento regional desigual oferece base teórica consistente para essa análise. Andrade (2011) e Araújo (2000) demonstram que o processo de formação econômica do Nordeste esteve associado à dependência produtiva, à concentração fundiária e à forte atuação estatal, elementos que impactaram de forma duradoura as capacidades fiscais e administrativas da região. Essas características ajudam a compreender limitações



estruturais enfrentadas pelos governos subnacionais na implementação de políticas públicas complexas, como aquelas voltadas à transparência e ao acesso à informação.

Sob tais perspectivas, Bernardes (2007) acrescenta que o Nordeste foi historicamente representado por narrativas de atraso e vulnerabilidade, o que contribuiu para a naturalização das desigualdades regionais. Entretanto, a autora ressalta a existência de múltiplos “Nordestes”, com dinâmicas econômicas e institucionais distintas, reforçando a necessidade de análises territorialmente situadas. Essa perspectiva converge com a abordagem territorial das políticas públicas, segundo a qual os efeitos das políticas variam conforme o contexto institucional e socioeconômico em que são implementadas.

À luz dessas considerações, apesar de avanços pontuais, o Nordeste ainda concentra indicadores inferiores de renda e desenvolvimento humano em relação a outras regiões do país, refletindo desigualdades estruturais historicamente consolidadas (PNUD, 2021). Essa condição estrutural manifesta-se em indicadores socioeconômicos persistentemente desfavoráveis, uma vez que os estados nordestinos figuram entre as últimas posições nos rankings nacionais de desenvolvimento humano, apresentam elevados índices de mortalidade infantil, déficits expressivos de saneamento ambiental e menor expectativa de vida quando comparados às demais regiões do país (Universidade de Brasília, 2021).

À vista disso, a pandemia do Covid-19 intensificou esse quadro ao atuar como um choque exógeno que expôs e aprofundou fragilidades já existentes, incidindo de forma mais aguda sobre territórios marcados por restrições fiscais, baixa capacidade administrativa e forte dependência da ação estatal (Ker et al. 2020). À luz da literatura sobre capacidades estatais, a resposta a crises dessa magnitude depende da qualidade institucional, da coordenação governamental e da capacidade de implementação de políticas públicas, dimensões historicamente desiguais no território brasileiro (Evans, 1995; Fukuyama, 2013).

Essas condições repercutem diretamente na capacidade institucional dos entes subnacionais, na medida em que limitações econômicas e administrativas tendem a restringir investimentos em infraestrutura estatal, qualificação burocrática e inovação na gestão pública (Evans, 1995; Fukuyama, 2013). Nesse cenário, tratar o Nordeste como categoria analítica permite compreender a transparência pública como prática institucional condicionada por legados históricos, desigualdades estruturais e capacidades estatais diferenciadas. Tal abordagem possibilita interpretar de forma mais crítica os resultados de instrumentos avaliativos, como a Escala Brasil Transparente, evidenciando os limites e as potencialidades da accountability democrática em contextos regionais específicos.

3. Método de pesquisa

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, uma vez que busca interpretar os resultados numéricos da Escala Brasil Transparente (EBT) como evidências empíricas de dinâmicas institucionais, políticas e sociais relacionadas à transparência pública. Embora se apoie em dados quantitativos secundários, a análise privilegia uma leitura qualitativa contextual, orientada pela literatura crítica sobre accountability, controle social e desigualdade regional. Trata-se, portanto, de uma investigação aplicada, com delineamento



ex post facto, na qual os indicadores da EBT são compreendidos não como fins em si mesmos, mas como instrumentos analíticos para a interpretação das práticas de transparência no âmbito subnacional (Gil, 2008).

Para operacionalizar a análise, os dados foram organizados em três eixos interpretativos: (i) desempenho geral dos estados na Avaliação Independente da EBT; (ii) relação entre os resultados da EBT e os indicadores socioeconômicos regionais; e (iii) discrepâncias entre avaliação independente e autoavaliação da gestão. A partir desses eixos, procedeu-se à comparação intercasos entre os estados nordestinos, buscando identificar padrões de convergência e divergência e interpretar tais diferenças à luz do referencial teórico sobre capacidades estatais e accountability democrática.

No que se refere aos fins, trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória. É descritiva porque visa analisar e apresentar o nível de transparência dos estados do Nordeste a partir dos dados disponibilizados pela EBT, sistematizando-os de forma comparativa. É também exploratória, na medida em que procura levantar reflexões acerca das implicações desses resultados para a efetividade da participação cidadã e do controle social, em um contexto marcado por vulnerabilidades estruturais (Gil, 2008).

Quanto aos procedimentos de investigação, adota-se caráter documental e bibliográfico. Classifica-se como documental por utilizar dados secundários provenientes da EBT- Avaliação 360°- 2ª edição. A escala é composta por dois blocos: o primeiro direcionado à análise da transparência ativa e o segundo voltado para a avaliação da transparência passiva (Brasil, 2025).

Em relação aos quesitos de transparência ativa, embora a coleta original dos dados da EBT tenha ocorrido em 2020, sua consolidação e disponibilização sistematizada ocorreram posteriormente, sendo essa a versão mais recente oficialmente disponível até o momento da elaboração deste artigo. Já os dados referentes à autoavaliação da gestão correspondem ao ciclo avaliativo divulgado em 2025, incorporado à análise para fins comparativos. Desse modo, simultaneamente, a pesquisa assume natureza bibliográfica, pois se fundamenta em literatura especializada sobre transparência, controle social e accountability, a fim de sustentar teoricamente a análise e interpretação dos resultados obtidos.

Nesse sentido, torna-se necessário apresentar, de forma sistematizada, a EBT enquanto instrumento de análise adotado neste estudo. A escala considera simultaneamente a transparência passiva, referente às respostas a solicitações de acesso à informação, e a transparência ativa, vinculada à divulgação de dados de interesse público em meios digitais. O quadro a seguir sintetiza os critérios analisados pela Controladoria-Geral da União (CGU), permitindo uma compreensão mais objetiva da abrangência do modelo de avaliação.

Tabela 1. Quesitos avaliados na Escala Brasil Transparente - Avaliação 360º

Dimensão	Quesitos avaliados
Transparência Passiva	Divulgação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) físico (atendimento presencial) Existência de ferramenta eletrônica para envio de pedidos Inexistência de barreiras que dificultem ou inviabilizem o pedido



	Possibilidade de acompanhamento do pedido
	Respostas dentro do prazo legal
	Respostas em conformidade com o solicitado
	Indicação da possibilidade de recurso
Transparência Ativa	Existência de site oficial
	Informações sobre estrutura organizacional e unidades
	Existência de Portal da Transparência
	Informações sobre receitas e despesas
	Informações sobre licitações e contratos
	Possibilidade de acompanhamento de obras públicas
	Informações sobre diárias
	Informações sobre servidores públicos
	Divulgação da regulamentação da LAI e relatórios estatísticos de atendimento
	Disponibilização de dados abertos (catálogo ou inventário)

Fonte: Brasil (2025).

A sistematização apresentada evidencia que a EBT adota uma abordagem abrangente, ao combinar elementos de resposta direta às demandas da sociedade e aspectos relacionados à divulgação espontânea de informações por parte dos entes federativos. Reconhecem-se, contudo, limitações inerentes ao uso da EBT como fonte de dados. O instrumento privilegia dimensões normativas e procedimentais da transparência, não contemplando aspectos qualitativos relacionados à inteligibilidade, usabilidade ou apropriação social da informação. Ademais, o caráter transversal da análise restringe a observação de dinâmicas temporais e mudanças institucionais ao longo do tempo. Tais limitações foram consideradas na interpretação dos resultados. Assim sendo, na seção seguinte, são apresentados e discutidos os resultados da aplicação da EBT ao Poder Executivo nos estados da região Nordeste, destacando-se padrões, discrepâncias e implicações para o fortalecimento da accountability governamental.

4. Análise dos resultados

A análise dos resultados foi conduzida a partir de abordagem descritiva e comparativa dos dados disponibilizados pela EBT considerando os indicadores relacionados à regulamentação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), ao funcionamento dos canais de solicitação de informação e à efetividade das respostas institucionais aos pedidos de acesso. A comparação entre os estados nordestinos buscou identificar padrões de desempenho e possíveis relações entre transparência pública e contexto socioeconômico regional.

4.1. Caracterização socioeconômica dos estados nordestinos

A análise da transparência pública nos estados nordestinos requer, preliminarmente, a compreensão do contexto socioeconômico em que as políticas de acesso à informação são



implementadas. Para tanto, este estudo mobiliza indicadores demográficos e socioeconômicos que permitem situar a região em termos de escala populacional, condições de renda e nível de desenvolvimento humano, dimensões diretamente relacionadas à capacidade institucional dos entes subnacionais.

A Tabela 1 apresenta dados sobre população, rendimento mensal domiciliar per capita e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados nordestinos, evidenciando a persistência de heterogeneidades internas à própria região.

Tabela 1. Indicadores sociais e demográficos da região nordeste

Estado	População	Rendimento Mensal Domiciliar Per Capita (R\$)	IDH
Maranhão	6.776.699	1.077	0,676
Piauí	3.271.199	1.350	0,690
Ceará	8.794.957	1.225	0,734
Rio Grande do Norte	3.302.729	1.616	0,728
Paraíba	3.974.687	1.401	0,698
Pernambuco	9.058.931	1.453	0,719
Alagoas	3.127.683	1.331	0,684
Sergipe	2.210.004	1.473	0,702
Bahia	14.141.626	1.366	0,691

Fonte: Elaborada pelas autoras com base em IBGE – Cidades e Estados (2025).

A interpretação do Quadro 1 evidencia disparidades socioeconômicas relevantes entre os estados nordestinos, reafirmando a heterogeneidade estrutural que caracteriza a região. O Ceará apresenta o maior IDH do Nordeste (0,734), resultado associado a avanços consistentes nas áreas de educação e saúde, ainda que o estado não figure entre os primeiros colocados em termos de rendimento mensal domiciliar per capita. O Rio Grande do Norte, por sua vez, destaca-se por apresentar o maior rendimento domiciliar per capita da região (R\$ 1.616), embora seu IDH (0,728) seja inferior ao cearense.

Nesse contexto, tal resultado evidencia que a elevação da renda, isoladamente, não garante níveis mais elevados de desenvolvimento humano, uma vez que este depende da efetividade das políticas sociais e da capacidade do poder público em transformar recursos econômicos em bem-estar coletivo. Essa constatação reforça a compreensão do desenvolvimento como fenômeno multidimensional, especialmente relevante em contextos regionais marcados por desigualdades estruturais persistentes (Araújo, 2000).

Em contraste, o Maranhão apresenta simultaneamente o menor IDH da região (0,676) e o menor rendimento per capita (R\$ 1.077), evidenciando maior concentração de vulnerabilidades socioeconômicas. Outro aspecto a ser destacado refere-se à posição de Pernambuco, que, com população superior a nove milhões de habitantes, apresenta rendimento per capita de R\$ 1.453 e IDH de 0,719, situando-se entre os estados de desempenho intermediário superior na região.

Nessa perspectiva, a combinação entre elevada escala populacional e indicadores socioeconômicos medianos impõe desafios adicionais à gestão pública estadual, sobretudo



no que se refere à coordenação administrativa e à provisão de políticas públicas em larga escala. Estados como Paraíba e Bahia apresentam indicadores relativamente próximos, ainda que a Bahia concentre o maior contingente populacional do Nordeste, o que reforça a influência simultânea de fatores demográficos, econômicos e institucionais sobre os resultados do desenvolvimento regional (Araújo, 2000).

No extremo oposto, Maranhão e Alagoas registram os piores desempenhos nos indicadores analisados, reiterando a permanência de desigualdades históricas no interior da região. Esses dados corroboram a compreensão do Nordeste como espaço marcado por contrastes sociais, econômicos e demográficos, cuja análise demanda abordagens que considerem as especificidades territoriais e os condicionantes históricos da ação estatal. Conforme argumenta Andrade (2011), tais disparidades não podem ser compreendidas como fenômenos conjunturais, mas como expressões de uma estrutura regional construída ao longo do tempo.

Sob tais perspectivas, no período pós-pandemia, o Nordeste permaneceu concentrando valores de IDH inferiores à média nacional, com perdas relativas mais acentuadas nas dimensões renda e educação, evidenciando a persistência de desigualdades territoriais e a limitada capacidade de recuperação homogênea entre as regiões brasileiras (Universidade de Brasília, 2021). Esse cenário reforça a compreensão de que choques exógenos, como a pandemia, tendem a produzir efeitos assimétricos, condicionados pelas capacidades estatais e pelas estruturas socioeconômicas regionais, o que possui implicações diretas para a efetividade de políticas públicas, inclusive as voltadas à transparência e à accountability.

À vista disso, os indicadores de população, rendimento e desenvolvimento humano confirmam que o Nordeste brasileiro apresenta uma heterogeneidade estrutural significativa, na qual diferentes combinações de recursos econômicos, políticas públicas e capacidades institucionais produzem resultados desiguais entre os estados. O desenvolvimento humano na região revela-se, portanto, como fenômeno multidimensional, que ultrapassa a dimensão econômica e envolve acesso à educação, saúde e serviços públicos de qualidade.

Esses indicadores socioeconômicos não são mobilizados como variáveis explicativas diretas do desempenho em transparência, mas como elementos contextuais que condicionam a capacidade administrativa dos governos estaduais. Conforme aponta a literatura sobre capacidades estatais, níveis diferenciados de desenvolvimento humano e de renda influenciam a disponibilidade de recursos técnicos, burocráticos e organizacionais necessários à implementação de políticas públicas transversais, como a transparência e o acesso à informação (Evans, 1995; Fukuyama, 2013). Assim, a leitura desses dados fornece o pano de fundo analítico para a interpretação dos resultados da Escala Brasil Transparente, discutidos a seguir.

4.2. Resultados da Escala Brasil Transparente

Os resultados da EBT evidenciam a heterogeneidade do desempenho entre os estados da região Nordeste. Na avaliação independente conduzida pela Controladoria-Geral da União



(CGU), conforme apresenta o Gráfico 1, o Ceará destacou-se como referência nacional, alcançando a pontuação máxima (10,0). Em patamar também elevado situam-se a Paraíba (9,83), Alagoas (9,75) e Pernambuco (9,6), todos acima da média nacional. Já em nível intermediário figuram o Rio Grande do Norte (9,1), o Maranhão (8,96), Sergipe (8,74) e a Bahia (8,60). O menor resultado da região corresponde ao Piauí (7,18), que ocupa a última colocação entre os estados nordestinos.

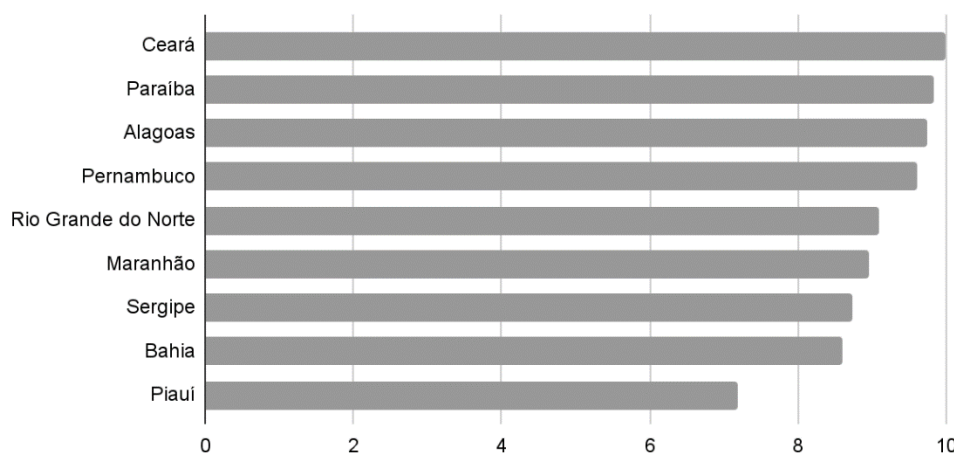


Gráfico 1. Avaliação Independente - Escala Brasil Transparente aplicada aos estados do nordeste.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

Essa variação interna demonstra que, ainda que a região apresente resultados expressivos, com seis estados superando a marca de 9,0 pontos, persistem desigualdades estruturais significativas no cumprimento da transparência pública. A discrepância de quase três pontos entre o estado mais bem avaliado e o último colocado impede a análise homogênea do Nordeste, além de evidenciar a fragilidade institucional e a assimetria de capacidades administrativas entre os entes federativos. Tal contraste sugere que os avanços observados em determinados estados não configuram um padrão regional consolidado, mas sim ilhas de excelência em meio a práticas ainda marcadas por limitações normativas e operacionais.

A performance superior observada em determinados estados nordestinos pode ser interpretada à luz de fatores institucionais que extrapolam a dimensão estritamente socioeconômica. Conforme aponta a literatura sobre capacidades estatais, a existência de burocracias mais estruturadas, rotinas administrativas consolidadas e maior capacidade de coordenação institucional tende a favorecer a implementação de políticas transversais, como a transparência pública (Evans, 1995; Fukuyama, 2013). Assim, os resultados da EBT parecem refletir, em parte, diferenças na capacidade organizacional dos governos estaduais, mais do que efeitos diretos de renda ou desenvolvimento humano.

Com base nisso, é coerente evidenciar a relação entre desenvolvimento humano e nível de transparência, pois observa-se que não é linear nem automática. O Piauí, por



exemplo, mesmo apresentando IDH intermediário (0,690), registrou o pior desempenho em transparência (7,18), o que reforça a ideia de limitações institucionais e administrativas além das condições socioeconômicas. Em contrapartida, Alagoas, com um dos menores IDHs da região (0,684), obteve nota elevada (9,75). Essa análise corrobora com a ideia de que a transparência pública deve ser compreendida como resultado da interação entre condições estruturais e a atuação da gestão pública (Pinho; Sacramento, 2009).

Embora estados com melhores indicadores socioeconômicos apresentem, em alguns casos, desempenho superior na EBT, essa relação não deve ser compreendida de forma linear ou determinista. Estudos sobre trajetórias institucionais indicam que a consolidação de práticas de transparência depende de processos cumulativos de aprendizagem organizacional, continuidade administrativa e escolhas políticas ao longo do tempo (Pinho, 2008; Raupp, 2014). Assim, os resultados sugerem que o desempenho diferenciado entre os estados decorre da interação entre contexto socioeconômico e trajetórias institucionais específicas, e não de uma relação causal direta entre desenvolvimento e transparência.

Quando se observa a autoavaliação da gestão, realizada em 2025, o Gráfico 2 demonstra que o contraste entre a percepção institucional e a aferição independente torna-se evidente. Apenas cinco estados participaram do processo, sendo que Pernambuco e Rio Grande do Norte atribuíram-se nota máxima (10,0), enquanto Maranhão (9,4), Ceará (9,1) e Paraíba (8,5) apresentaram resultados inferiores. A diferença mais emblemática encontra-se no próprio Ceará: apesar de liderar o ranking independente, a gestão estadual autodeclarou desempenho inferior ao de outros entes.

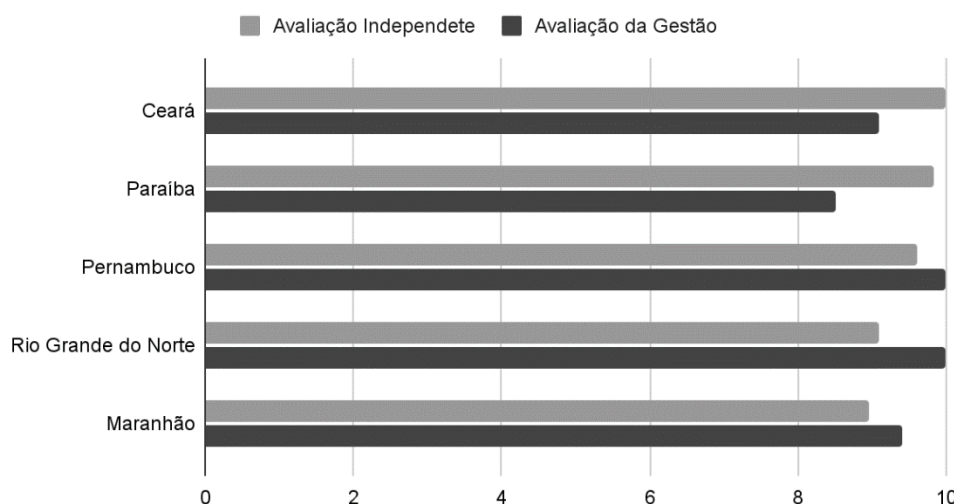


Gráfico 2. Comparativo entre a Avaliação Independente e a Avaliação da Gestão aplicadas aos estados do nordeste.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2025).

Esses dados reforçam a advertência de Campos (1990) de que a accountability não pode ser compreendida apenas como mecanismo formal de prestação de contas, mas como prática efetiva de responsabilização perante a sociedade. A divergência entre autoimagem e avaliação externa indica que, em alguns casos, a transparência pode ser manejada como



estratégia discursiva, mais voltada à legitimação simbólica do que à garantia de acesso substantivo à informação.

Nesse sentido, a análise das notas atribuídas ao Pernambuco, Rio Grande do Norte e Maranhão sugere que a autoavaliação tende a incorporar vieses institucionais, refletindo expectativas políticas ou a tentativa de projetar uma imagem de maior aderência às normas, enquanto a avaliação independente revela de modo mais objetivo as limitações concretas das administrações. Conforme destacam Fernandes et al. (2019), a transparência, quando reduzida a um exercício burocrático, corre o risco de se tornar apenas um cumprimento formal, desvinculado de sua função de fortalecer o controle social.

Além disso, como alerta Raupp (2014), a distância entre a formalidade da informação e sua efetiva usabilidade para o cidadão constitui um dos principais desafios à democratização da gestão pública. Assim, a assimetria identificada nas avaliações da EBT reforça a necessidade de compreender a transparência como além de termos de indicadores numéricos, sendo também um campo de tensões em que normas, práticas e discursos interagem de forma desigual.

Em conjunto, os resultados indicam que o melhor desempenho de determinados estados nordestinos na Escala Brasil Transparente está associado a capacidades estatais diferenciadas e a estratégias institucionais de conformidade normativa. Ao mesmo tempo, as discrepâncias entre transparência ativa e passiva e entre avaliação externa e autoavaliação revelam limites da institucionalização da transparência, apontando para a coexistência de práticas substantivas e simbólicas. Esses elementos são aprofundados na discussão a seguir.

4.3. Discussão crítica à luz dos achados

A análise dos resultados da EBT indica que o desempenho dos estados nordestinos em matéria de transparência pública deve ser compreendido como expressão de capacidades estatais diferenciadas, trajetórias institucionais específicas e escolhas políticas situadas, e não como reflexo automático do cumprimento formal da Lei de Acesso à Informação. À vista da teoria da accountability democrática, a transparência constitui apenas uma das dimensões do processo de responsabilização, o qual envolve também a justificação das decisões e a possibilidade de sanção dos agentes públicos (Campos, 1990; O'Donnell, 1998; Pinho; Sacramento, 2009). Nessa perspectiva, os resultados da EBT revelam avanços normativos relevantes, mas também evidenciam limites estruturais que condicionam a transformação da publicidade administrativa em accountability substantiva.

A relação entre desenvolvimento humano, capacidade estatal e transparência emerge como eixo interpretativo central. Conforme argumentam Evans (1995) e Fukuyama (2013), o desempenho governamental está fortemente associado à qualidade da burocracia, à estabilidade organizacional e à capacidade de coordenação institucional. Estados nordestinos que apresentam melhor desempenho na EBT tendem a dispor de estruturas administrativas mais institucionalizadas e de maior investimento em rotinas informacionais, o que favorece a manutenção de portais de transparência e a padronização de procedimentos. Contudo, os resultados empíricos também sugerem que essa relação não é linear, uma vez que entes com indicadores socioeconômicos intermediários conseguem, em determinados contextos,



superar estados com maior renda ou IDH, reforçando a leitura neoinstitucionalista de que trajetórias históricas e arranjos institucionais moldam de forma decisiva a implementação das políticas públicas (Pinho, 2008; Raupp, 2014).

Essa constatação reforça a distinção analítica entre transparência formal e transparência substantiva. A primeira refere-se ao atendimento aos critérios normativos avaliados pela EBT, enquanto a segunda diz respeito à capacidade da informação pública de produzir efeitos concretos de controle social e responsabilização democrática (Pinho; Sacramento, 2009; Raupp, 2022). Os resultados indicam que, embora haja avanços consistentes na transparência ativa, persistem fragilidades na responsividade estatal, especialmente na dimensão passiva, o que limita a conversão da abertura de dados em práticas efetivas de accountability. Tal descompasso evidencia que a disponibilização de informações, por si só, não é suficiente para sustentar processos democráticos mais robustos, sobretudo em contextos de desigualdade regional.

O confronto entre os resultados empíricos e o referencial teórico também evidencia a dimensão política da transparência. As discrepâncias observadas entre as avaliações independentes da CGU e as autoavaliações realizadas pelas gestões estaduais sugerem que a transparência pode ser mobilizada como recurso discursivo de legitimação institucional. Conforme argumentam Di Marco e Terzi (2022), práticas de publicidade administrativa podem assumir caráter estratégico, reforçando a imagem de conformidade e modernização governamental, mesmo quando persistem lacunas relevantes na efetividade do controle social. Esse achado converge com a crítica de Cruz e Zuccolotto (2012), segundo a qual a mensuração da transparência não deve restringir-se à quantidade de informações disponibilizadas, sob pena de obscurecer a distância entre divulgação formal e apropriação social da informação.

A literatura sobre governo aberto contribui para aprofundar essa interpretação ao enfatizar que a transparência adquire potencial democratizante apenas quando articulada à participação social e à capacidade da sociedade de utilizar a informação como recurso político (Meijer et al., 2012; Oliveira; Ckagnazaroff, 2023). No contexto nordestino, marcado por desigualdades socioeconômicas persistentes, déficits educacionais e assimetrias de acesso digital, essa articulação enfrenta obstáculos adicionais. Tais condicionantes ajudam a explicar por que experiências institucionais bem-sucedidas observadas em alguns estados não se traduzem, de forma homogênea, em fortalecimento do controle social e da accountability democrática em toda a região.

Os achados também permitem problematizar os limites explicativos da própria Escala Brasil Transparente enquanto instrumento de análise. Embora a EBT represente um mecanismo institucionalmente legitimado e relevante para o monitoramento da transparência pública, seu foco em quesitos objetivos e normativos privilegia a dimensão formal da publicidade administrativa. A ausência de indicadores qualitativos relacionados à inteligibilidade, usabilidade e apropriação social da informação restringe sua capacidade de captar a efetividade democrática das práticas avaliadas. Ademais, o caráter estático das avaliações limita a apreensão de processos de mudança institucional ao longo do tempo, exigindo cautela na interpretação comparativa dos resultados.



À luz dessas considerações, os resultados da EBT no Nordeste devem ser interpretados como expressão de um campo político-institucional em disputa, no qual avanços normativos coexistem com práticas predominantemente formais e estratégias simbólicas de legitimação. Desse modo, os achados não pretendem estabelecer relações causais diretas, mas oferecer uma leitura contextualizada e teoricamente informada da transparência pública na região. Assim, mais do que classificar estados em rankings de desempenho, a análise evidencia que o potencial democratizante da transparência depende da articulação entre capacidades estatais, participação cidadã e mecanismos efetivos de responsabilização, os quais permanecem condicionados por desigualdades regionais e trajetórias institucionais específicas.

5. Conclusões

Inicialmente, este estudo teve como objetivo analisar criticamente os níveis de transparência pública nos estados do Nordeste brasileiro, a partir dos resultados da Escala Brasil Transparente, articulando-os ao contexto regional e ao referencial teórico sobre transparência, accountability e capacidades estatais. À luz da análise desenvolvida, pode-se afirmar que o objetivo proposto foi alcançado, na medida em que os resultados empíricos foram interpretados de forma contextualizada, superando leituras meramente normativas ou classificatórias dos indicadores.

No que se refere ao problema de pesquisa, os achados indicam que o desempenho dos estados nordestinos em transparência não pode ser explicado exclusivamente por variáveis socioeconômicas agregadas, como renda ou IDH. A análise evidenciou que arranjos institucionais específicos, capacidades administrativas diferenciadas e escolhas políticas desempenham papel central na conformação das práticas de transparência. Tal constatação reforça a literatura que compreende a transparência como prática institucional situada, condicionada por trajetórias históricas e pela qualidade da ação estatal, e não como resultado automático do desenvolvimento econômico.

Adicionalmente, a discussão permitiu identificar a coexistência de avanços formais e limites substantivos da transparência no nordeste. Embora alguns estados apresentem bom desempenho nos critérios avaliados pela EBT, persistem fragilidades relacionadas à responsividade governamental, à apropriação social da informação e/ou à efetiva articulação entre transparência e accountability democrática. Esse cenário confirma a distinção teórica entre transparência formal e transparência substantiva, indicando que o cumprimento das exigências legais não garante, por si só, a ampliação do controle social.

No que concerne às limitações do estudo, destaca-se, primeiramente, a dependência de dados secundários oriundos da EBT, cujo foco recai predominantemente sobre aspectos normativos e procedimentais da transparência. Além disso, a natureza transversal da análise impede captar dinâmicas temporais e mudanças institucionais ao longo do tempo. Soma-se a isso a impossibilidade de apreender, a partir da EBT, dimensões qualitativas relacionadas à usabilidade da informação e à percepção dos cidadãos, elementos centrais para a compreensão da accountability democrática.



Apesar dessas limitações, o artigo oferece contribuições relevantes para a área de Administração Pública e estudos sobre transparência. Do ponto de vista teórico, reforça a importância de articular indicadores institucionais a abordagens críticas que considerem desigualdades regionais e capacidades estatais; do ponto de vista analítico, propõe o nordeste brasileiro como categoria analítica legítima para o estudo da transparência, evitando generalizações que desconsideram a heterogeneidade territorial; do ponto de vista prático, os resultados sugerem a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de avaliação da transparência, incorporando dimensões qualitativas relacionadas à inteligibilidade e usabilidade das informações públicas. Além disso, indicam a importância de investimentos continuados na qualificação burocrática e na padronização de rotinas administrativas nos estados com desempenho inferior, de modo a reduzir assimetrias regionais na implementação da Lei de Acesso à Informação.

Por fim, como proposições para pesquisas futuras, recomenda-se o desenvolvimento de estudos qualitativos que incorporem a perspectiva de gestores públicos, órgãos de controle e usuários dos serviços de informação ao cidadão, bem como análises longitudinais que permitam observar a evolução das práticas de transparência ao longo do tempo. Sugere-se, ainda, a articulação da EBT com indicadores de governança digital, participação social e capacidade estatal, de modo a ampliar a compreensão sobre os fatores que condicionam a efetividade da transparência em contextos regionais desiguais. Tais aprofundamentos poderão contribuir para avançar na compreensão da transparência como componente estratégico da accountability democrática.

Referências

ANDRADE, M. C. **A terra e o homem no Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

Araújo, T. B. **Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas**. São Paulo: Revan, 2000.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Projeto ArboControl. **Arbovírus dengue, zika e chikungunya: Região Nordeste**. Brasília: Projeto ArboControl/Universidade de Brasília, 2021. Disponível em: https://arbocontrol.unb.br/?page_id=1205. Acesso em: 20 dez. 2025.

BERNARDES, D. M. Notas sobre a formação social do Nordeste. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 71, p. 41–79, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000200003>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º – 2ª edição: metodologia**. 2025. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/portal/metodologia360edicao2/66>. Acesso em: 11 ago. 2025.



BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Mapa Brasil Transparente: Escala Brasil Transparente - Avaliação 360º**. 2025. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home> . Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 dez. 2025.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9049>. Acesso em: 05 ago. 2025.

CRUZ, G. J. L. da; ZUCCOLOTTO, R. Transparência passiva no judiciário: uma análise da aplicação da Lei de Acesso à Informação nos Tribunais de Justiça estaduais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 40, n. 3, p. 159–177, 2021. DOI: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v40i3.50355>. Acesso em: 06 ago. 2025.

DI MARCO, C. A. F.; TERCI, E. T. Transparência municipal e controle social: a visão dos Observatórios Sociais sobre os portais de transparência e acesso à informação. **Interações**, v. 23, n. 2, p. 313–330, 2022. DOI: <https://doi.org/10.20435/inter.v23i2.2885>. Acesso em: 06 ago. 2025.

FERNANDES, G. A. de A. L.; FERNANDES, I. F.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência dos governos subnacionais: o impacto da desigualdade na transparência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 6, e2023-0025, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220230025>. Acesso em: 06 ago. 2025.

FUKUYAMA, F. What Is Governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 26, n. 3, p. 347-68, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12035>. Acesso em: 11 ago. 2025.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES, F. M. S. Divisão regional do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 3, n. 2, p. 319-340, 1941.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e estados**. 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, Amsterdam, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. DOI: [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X). Acesso em: 10 dez. 2025.

KERR, L. et al. COVID-19 no Nordeste brasileiro: sucessos e limitações nas respostas dos governos dos estados. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 10, p. 4099-4120,



2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.2.28642020>. Acesso em: 20 dez 2025.

MEIJER, A.; CURTIN, D.; HILLEBRANDT, M. Open government: connecting vision and voice.

International Review of Administrative Sciences, London, v. 78, n. 1, p. 10-29, 2012.

Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0020852311429533>. Acesso em: 10 dez. 2025.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 18 ago. 2025.

OLIVEIRA, D. J. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. A participação cidadã como um dos princípios de governo aberto. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 28, e84867, 2023. DOI:

<https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.84867>. Acesso em: 18 ago. 2025.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (org.). Democracy, accountability, and representation. **Cambridge**: Cambridge University Press, 1999.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>. Acesso em: 11 set. 2025.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6642/5226>. Acesso em: 11 set. 2025.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano no Brasil: 25 anos de IDH nos municípios brasileiros**. Brasília: PNUD Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/relatorio-especial-2023-25-anos-desenvolvimento-humano-no-brasil>. Acesso em: 12 dez. 2025.

RAUPP, F. M. A transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, p. 20-39, 2022. DOI: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.484>. Acesso em 18 ago. 2025.

RAUPP, F. M. Procurando transparência, prestação de contas e participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais das maiores capitais brasileiras. **Revista Iberoamericana de Estudios Municipales**, n. 9, p. 101-121, 2014. DOI: <https://doi.org/10.32457/riem.vi9.388>. Acesso em 18 ago. 2025.

SLOUGH, T. Bureaucratic quality and electoral accountability. **American Political Science Review**, v. 118, n. 4, p. 1931-1950, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055423001405>. Acesso em: 18 ago. 2025.



TRECE, J.; CONSIDERA, C. Breve retrato econômico da região Nordeste. **Textos para Discussão**, n. 8. FGV IBRE, 2023.

Realização: