

A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos

Mariana Batista

A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos

2

Mariana Batista

Linha de pesquisa: Transparência e governo aberto

53

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Presidente

Francisco Gaetani

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretora de Formação Profissional e Especialização

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu

Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras – *Coordenadora-Geral de Pesquisa:* Marizaura Reis de Souza Camões – *Chefe da Assessoria de Comunicação:* Janaína Cordeiro de Moraes Santos – *Revisão:* Roberto Carlos Ribeiro Araújo – *Revisão gráfica:* Ana Carla G. Cardoso – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Editoração eletrônica:* Amanda Soares.

Ficha Catalográfica por: Keicielle Schimidt de Oliveira – CRB1 2392

B333 Batista, Mariana
A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos / Mariana Batista – Brasília: Enap, 2017.
84 p. : il. – (Cadernos, 53)

Linha de pesquisa: Redes e parcerias
ISSN 0104-7078

1. Acesso à Informação. 2. Administração Municipal 3. Política Social. 4. Implementação. 5. Parceria. I. Título.

CDU 350:342.7(81)

3



Enap, 2017

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

Sumário

1 Introdução	7
2 Contextualizando a Lei de Acesso à Informação no Brasil	8
2.1 Objetivos	11
3 Explicando a difusão: fatores internos e externos	13
3.1 Teorias de Formulação de Políticas Públicas	13
3.2 Abordagens de difusão.....	16
3.3 Modelo teórico: combinando fatores internos e externos.....	24
4 Desenho de pesquisa	28
5 Resultados	37
5.1 Análise descritiva.....	37
5.2 Análise quantitativa – fatores explicativos da adesão à LAI no nível local	47
5.3 Análise quantitativa – fatores explicativos da efetividade da transparência no nível local	55
5.4 Análise qualitativa	60
6 Conclusão	71
ANEXOS	74
Anexo 1 – Roteiro de entrevista com os gestores federais.....	74
Anexo 2 – Roteiro de entrevista com os gestores municipais	74
Anexo 3 – Pressupostos da análise de sobrevivência – riscos proporcionais de Cox	75
Anexo 4 – Efetividade da transparência: especificações alternativas.....	77
Referências bibliográficas.....	83

Resumo

Quais são os fatores explicativos da difusão da Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios brasileiros? A Lei de Acesso à Informação foi aprovada no Brasil em 2011. Apesar de ter efeito imediato sobre todos os níveis do governo, a lei oferece dispositivos específicos apenas para o caso do Governo Federal. Dessa maneira, para sua efetiva implementação é prevista a regulamentação local pelos entes subnacionais, estabelecendo regras e procedimentos específicos para cada caso. Dada essa necessidade de regulamentação local, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que, em 2014, apenas um em cada cinco municípios tinham regulamentado a LAI no nível local. Identificando a regulamentação local como expressão da adoção local da LAI, o presente trabalho busca identificar os fatores explicativos da difusão municipal do acesso à informação.

Mantendo fixas as macroinstituições e o contexto político, este trabalho explora a variação na adoção da LAI nos municípios brasileiros e também o tempo para sua adesão. Para tanto, o trabalho analisa argumentos da literatura sobre determinantes internos e também determinantes externos para a adoção de inovações. Da literatura de determinantes internos, abordamos variáveis que refletem os incentivos e impedimentos à inovação. Essas variáveis são a capacidade burocrática local de implementação de inovações, a capacidade fiscal de financiar essas inovações, a competitividade das eleições e o associativismo como uma medida de incentivo ou de demanda por essa inovação na área de transparência pública. Espera-se que quanto maior a capacidade burocrática, maior a probabilidade de adesão à LAI; quanto melhor a gestão fiscal, maior a probabilidade de adesão à LAI; quanto maior a competitividade das eleições, maior a probabilidade de adesão; quanto maior o associativismo, maior a probabilidade de adesão à LAI. Esses argumentos se baseiam em características dos próprios municípios e fundamentam a explicação para a adesão à inovação em fatores internos e sob controle do município individualmente.

Em complementação à literatura sobre determinantes internos, existe ainda a literatura sobre determinantes externos ou o argumento sistêmico para a difusão de inovações. Essa literatura parte do pressuposto de que o que um município faz depende não somente de suas próprias características e escolhas isoladas, mas também do que os outros municípios fazem. Isso quer dizer que os municípios interagem e são influenciados pelo que os outros

estão fazendo em termos de inovação. Sobre os determinantes externos, exploramos a identificação partidária entre o prefeito e o presidente, o efeito de interação nacional, o efeito vizinhança e o efeito da liderança estadual. Espera-se que, quando o prefeito é do mesmo partido do presidente, maior a probabilidade de adesão à LAI; quanto maior a proporção de municípios adotantes nacionalmente, maior a probabilidade de adesão; quanto maior a proporção de municípios adotantes no mesmo estado, maior a probabilidade de adesão e, quando o governo estadual adota a LAI, maior a probabilidade de os municípios desse estado aderirem.

Para testar essas hipóteses utilizamos o modelo de análise de sobrevivência para explicar a adesão à LAI e um modelo Tobit para explicar a efetividade dessa regulamentação local. A análise inclui todos os municípios brasileiros no período de 2011 a 2014. Os resultados dessa análise quantitativa para a adesão à LAI indicam que fatores externos e internos importam para a difusão. Os fatores externos com efeito significativo sobre a adoção da LAI são a proporção de outros municípios no mesmo estado que adotaram a LAI, a liderança estadual e a identificação partidária com o presidente. Já os fatores internos com efeito significativo são a capacidade burocrática (efeito limitado), a qualidade da gestão fiscal e o associativismo. Quando o foco é deslocado para a efetividade da LAI, os fatores com efeito significativo são a liderança estadual, a proporção de municípios adotantes no mesmo estado, o tempo de adesão e a qualidade da gestão fiscal (efeito limitado).

Aliadas à análise quantitativa, foram realizadas também entrevistas em profundidade com gestores federais e municipais para identificar a dimensão qualitativa da difusão da LAI. Essa análise permitiu identificar, a partir da percepção dos próprios atores envolvidos, as principais dificuldades e incentivos para adesão à LAI. Os resultados indicam que o principal incentivo está nas ações de sensibilização e formação dos órgãos federais, e as principais dificuldades estão na motivação do gestor municipal e nas dificuldades técnicas de implementação da política.

Como recomendação, o trabalho chama a atenção para a realização de trabalhos em parceria entre a academia e a gestão pública para compreender o funcionamento e a efetividade da LAI para além do seu valor intrínseco para o processo democrático.

1 Introdução

Seguindo uma tendência mundial em direção à transparência como instrumento de prestação de contas do governo aos seus cidadãos, o Brasil aprovou em 2011 a sua Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Sob liderança do Governo Federal, essa lei busca estabelecer a disponibilização de informações como regra e o sigilo como exceção, tornando possível o monitoramento e o controle social das ações públicas. Sua abrangência inclui os três níveis da Federação, ou seja, os governos federal, estadual e municipal, e, a partir de maio de 2012, todos os entes passaram a estar sujeitos aos seus dispositivos.

Contudo, a Lei de Acesso à Informação (LAI) apresenta apenas dispositivos gerais, sendo necessária a regulamentação por meio de legislação própria para que a efetiva disponibilização de informação seja feita no nível local. Neste trabalho, identificamos a adesão local como a regulamentação da lei por cada ente governamental como previsto na LAI. Portanto, a difusão dessa inovação da transparência pública representada pela LAI depende da capacidade, recursos e incentivos internos e externos para a adesão à essa nova forma de administrar as informações públicas.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é identificar quais fatores explicam a adesão dos municípios brasileiros à Lei de Acesso à Informação, diferenciando os fatores internos e externos, com base no debate sobre difusão de inovações num contexto federativo. Para tanto, este trabalho organiza-se da seguinte forma: a próxima seção contextualiza o problema de pesquisa, discutindo a difusão da Lei de Acesso à Informação e o papel dos incentivos internos e externos, concluindo com os objetivos da pesquisa. Em seguida, a fundamentação teórica do trabalho é apresentada, mapeando os principais fatores explicativos da difusão de inovações. Em seguida, apresentamos o desenho de pesquisa, seguido pelos resultados da análise da difusão da LAI nos municípios brasileiros.

2 Contextualizando a Lei de Acesso à Informação no Brasil

A transparência dos atos governamentais pode ser vista tanto como um conceito antigo quanto como um conceito novo. Como um conceito antigo ou um valor a ser alcançado, a transparência tem sua expressão desde o século 18, quando o filósofo inglês Jeremy Bentham argumentou que “*secrecy, being an instrument of conspiracy, ought never to be the system of a regular government*” (MEIJER, 2014, p. 505)¹. A ideia que Bentham formalizou com a noção de *panopticon* é a de que as pessoas se comportam melhor quando acreditam que estão sendo observadas². Mais recentemente, transparência se tornou a noção de que o governo tem a obrigação de divulgar informações de forma acessível a qualquer cidadão (transparência ativa) e também responder às solicitações quando provocado pelos cidadãos (transparência passiva).

Transparência, na discussão atual, refere-se prioritariamente ao processo de formulação de leis e principalmente de alocação orçamentária, de forma que o cidadão seja informado acerca das decisões governamentais. Mas por que a transparência é importante? Por muito tempo, tomou-se a transparência como um valor a ser mantido, independentemente de seus efeitos. Mais recentemente, a questão tornou-se central no debate sobre *accountability*, responsividade, prestação de contas e ligação representante-representados num sistema democrático. A transparência seria importante porque aumenta a *accountability* vertical, o controle pela mídia e o monitoramento por grupos de interesse (MEIJER, 2014). Informação seria a base para qualquer monitoramento e prestação de contas pelas ações governamentais. Segundo Kosach e Fung (2014), os principais resultados da transparência seriam que:

disclosure of information about government institutions, policies, and programs empowers citizens to hold officials responsible for their spending and performance, thereby reducing corruption and mismanagement of

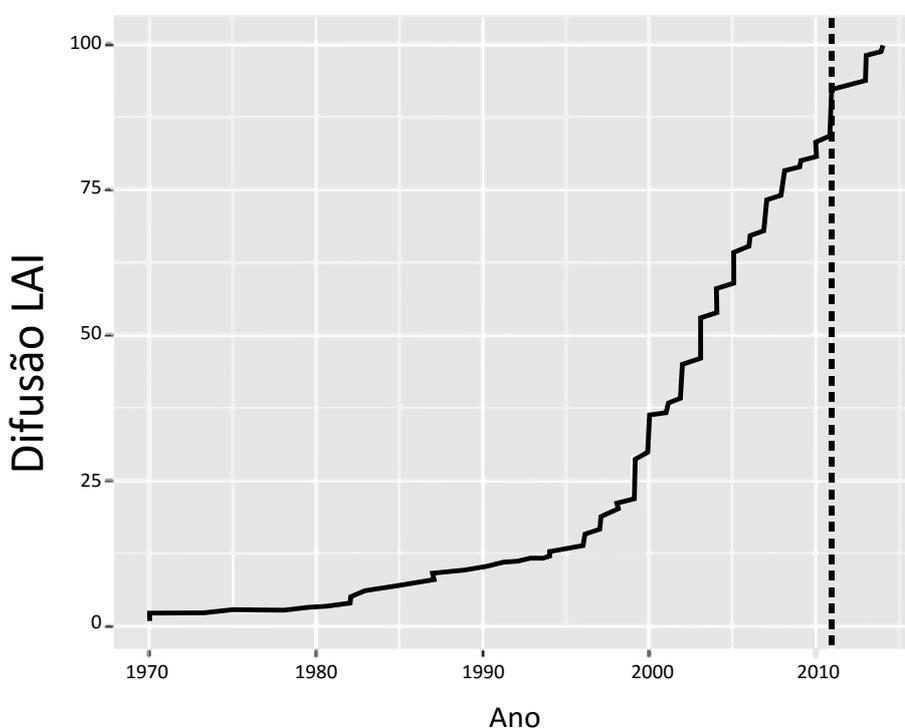
¹ “Segredo sendo um instrumento da conspiração, nunca deve ser o sistema de um governo regular.”

² “*Panopticon is a prison in which all inmates are constantly visible to the guards in the central tower. Their visibility is expected to result in norm compliance*” (MEIJER, 2014, p. 509). (“Panopticon é uma prisão na qual todos os presos são constantemente visíveis aos guardas na torre central. Espera-se que a sua visibilidade resulte no cumprimento das normas.”)

public resources and leading, eventually, to more accountable, responsive, and effective governance (KOSACK; FUNG, 2014, p. 66).³

Nesse sentido mais contemporâneo, a transparência vem sendo buscada e aprimorada por governantes desde o século 18, quando a Suécia implementou a primeira lei de acesso à informação do mundo, em 1766. A difusão da transparência se deu de forma lenta e gradual. Somente em 1951 a Finlândia implementou a segunda lei de acesso à informação. Em 1970, os Estados Unidos implementaram o seu *Freedom of Information Act*. A partir desse marco foi observada a difusão da transparência nos mais diferentes países do mundo (MEIJER, 2014). Usando dados da organização *Freedom of Information*⁴, o Gráfico 1 apresenta a difusão de leis de acesso à informação no mundo.

Gráfico 1 – Difusão de leis de acesso à informação no mundo



Fonte: Elaboração própria com dados do FreedomInfo.

O Gráfico 1 apresenta a difusão de LAIs no mundo no período de 1970 a 2014. Antes desse período, apenas a Suécia já tinha estabelecido a sua LAI em 1776. A linha representa o número acumulado de países com LAI. Podemos notar uma difusão lenta na década de 1970, quando os Estados Unidos aprovaram a sua LAI, até a década de 1990, quando a adesão à LAI de fato começou a crescer. Esse movimento aumentou exponencialmente na década de 2000, que pode ser considerado o período de maior expansão

³ “Disponibilização de informação sobre as instituições governamentais, políticas e programas empodera cidadãos para manter os governantes responsáveis pelos seus gastos e desempenho, reduzindo, assim, a corrupção e má gestão de recursos públicos e levando, eventualmente, a uma governança mais *accountable*, responsiva e efetiva.”

⁴ <http://www.freedominfo.org/regions/global/foi-regimes/>

da LAI, atingindo 100 países em 2014. A linha pontilhada vermelha indica o ano de 2011, quando o Brasil aderiu à onda de expansão das LAIs no mundo, formulando a sua própria lei.

A Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o acesso à informação no Brasil, prevê que estão sujeitos aos seus dispositivos: 1) os órgãos públicos da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo cortes de contas e o Ministério Público; 2) autarquias, fundações e empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados e municípios. Os procedimentos previstos pela lei são:

- observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia de informação;
- fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- desenvolvimento do controle social da administração pública.

Todos os órgãos anteriormente mencionados, dos três níveis da Federação – federal, estadual e municipal –, ficam sujeitos aos dispositivos acima expostos. A única exceção feita é com relação ao uso de tecnologia de informação, principalmente a disponibilização de informação em *websites* padronizados, pelos municípios com população inferior dez mil habitantes.

A lei impõe que os seus dispositivos tenham aplicação imediata. Contudo, cada estado e município tem a obrigação de aprovar legislação própria regulamentando os procedimentos relativos ao direito de acesso à informação. Isso porque a lei nº 12.527/2011 apresenta apenas objetivos gerais e dispositivos específicos para o Governo Federal, de forma que a falta de regulamentação específica pelos estados e municípios prejudica o cumprimento da lei.

Nesse sentido, temos um caso de uma inovação liderada pelo Governo Federal, mas que precisa da ação local para que seja efetivamente implementada. Ressalta-se que a decisão por essa regulamentação local e também o momento de sua efetivação é de autonomia do ente subnacional. Segundo informações do IBGE, em 2014 apenas um em cada cinco municípios tinha regulamentado a Lei de Acesso à Informação⁵. Dessa forma, coloca-se aqui como questão de pesquisa: quais fatores explicam a adesão à Lei de Acesso à Informação (LAI) pelos municípios brasileiros?

⁵ Ver: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=89

Esta pesquisa justifica-se por tratar de tema fundamental para a administração pública, no sentido de identificar quais os fatores explicativos da difusão da transparência nos municípios brasileiros e oferecer evidências no sentido de mapear quais fatores incentivam e quais fatores limitam a capacidade dos municípios de efetivamente adotarem a transparência pública nas ações governamentais.

2.1 Objetivos

A pesquisa tem por objetivo geral:

- identificar os fatores explicativos da adesão à Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros.

Com esse objetivo, busca-se identificar quais fatores, internos ou externos, estão associados ao maior risco de aderir à Lei de Acesso à Informação no nível municipal. Tomando a regulamentação como medida de adesão à LAI, a pesquisa busca mapear os fatores explicativos para essa decisão dos municípios e assim abrir a possibilidade para adequações nas ações dos órgãos responsáveis por incentivar a regulamentação da LAI no nível local.

Como objetivos específicos colocamos:

1. mapear a difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros;
2. analisar o efeito da capacidade burocrática local do município sobre o risco de adesão à Lei de Acesso à Informação;
3. analisar o efeito da restrição orçamentária local sobre o risco para a adesão à Lei de Acesso à Informação;
4. analisar o efeito do associativismo sobre o risco de adesão à Lei de Acesso à Informação;
5. analisar o efeito da identificação partidária com o Governo Federal sobre o risco de adesão à Lei de Acesso à Informação;
6. identificar o efeito de interação nacional sobre o risco de adesão à Lei de Acesso à Informação;
7. identificar o efeito da vizinhança sobre o risco de adesão à Lei de Acesso à Informação;
8. identificar o efeito da liderança estadual sobre o risco de adesão à Lei de Acesso à Informação.
9. identificar a percepção dos atores envolvidos sobre as dificuldades na regulamentação da Lei de Acesso à Informação.

O objetivo específico 1 é mapear a difusão, de forma a identificar, do total de municípios brasileiros, quantos aderiram à LAI e o momento dessa adesão. Esse objetivo específico trata da análise descritiva e busca identificar possíveis padrões de adesão e a distribuição temporal dessa ação. Os objetivos específicos de 2 a 4 se referem ao efeito de fatores internos advindos da literatura e da

análise empírica sobre difusão de inovações que podem estar associados à decisão local sobre a regulamentação da LAI. O objetivo específico 2 identifica o efeito da capacidade burocrática local sobre o risco de adesão à LAI. Esse fator interno remete aos impedimentos internos à adesão, e a expectativa é que quanto maior essa capacidade, maior a facilidade do município em identificar e lidar com os requerimentos técnicos da regulamentação da LAI e por isso maior o risco de adesão. O objetivo específico 3 se refere também aos impedimentos ou obstáculos à inovação, especificamente ao impedimento orçamentário, uma vez que a regulamentação da LAI deve ser feita com recursos próprios do município. Por essa razão, espera-se que quanto maior a restrição orçamentária do município, menor a probabilidade de adesão à LAI. Como último fator interno, o objetivo específico 4 trata do associativismo, com a expectativa embasada na literatura sobre capital social de que quanto maior o associativismo no município, maior a probabilidade de adesão. Essa expectativa se refere à demanda interna da sociedade por maior transparência e por isso estaria associada positivamente com a adesão à LAI.

Os objetivos específicos de 5 a 8 se referem aos fatores explicativos externos da adesão a inovações. O objetivo específico 5 apresenta a vinculação entre o prefeito e o presidente, através da identificação partidária entre os dois atores, como um dos fatores a facilitar a adesão local à LAI. Isso aconteceria em função de o partido ser um veículo de informação e potencial coordenação de políticas públicas num contexto federativo como o brasileiro. Os objetivos específicos 6, 7 e 8 operacionalizam os argumentos da literatura específica sobre difusão que trabalha com a noção de abordagem sistêmica. No objetivo 6, o foco está no total de outros municípios brasileiros que já aderiram à LAI, facilitando e incentivando a adesão posterior. O objetivo 7 restringe o raio de influência aos municípios do mesmo estado, através da noção de vizinhança, e o objetivo 8 restringe o efeito à capacidade de liderança dos governos estaduais sobre a adesão municipal à LAI.

Por último, o objetivo específico 9 desloca o foco da análise quantitativa para a percepção dos atores envolvidos sobre os incentivos e dificuldades na regulamentação da LAI. A ideia aqui é entendimento e compreensão dos processos de regulamentação na perspectiva dos próprios atores, para assim complementar e também iluminar fatores ignorados na análise quantitativa. O seção seguinte analisa em maiores detalhes a literatura que embasa esses objetivos e hipóteses.

3 Explicando a difusão: fatores internos e externos

Como identificar quais fatores explicam a adoção de políticas de transparência em contextos tão diferentes? Como é possível pensar esse problema a partir de uma abordagem sistêmica, mas sem desconsiderar os fatores internos? A pergunta de pesquisa aqui proposta tem por base explicar a adesão dos municípios a um programa formulado no plano nacional. Essa análise então se situa num programa de pesquisa que se preocupa com a formulação de políticas, mas sob uma perspectiva diferente. Isto é, busca explicar não porque os governos formulam políticas “diferentes”, mas sim porque aderem a uma onda de políticas “iguais”. Essa seção apresenta a literatura na qual o trabalho se baseia, desde a formulação do problema por meio de uma perspectiva de difusão, até a escolha e fundamentação dos fatores explicativos e hipóteses a serem testadas.

Para tanto, parte-se da apresentação das teorias fundamentais de formulação de políticas públicas e discutem-se as suas principais contribuições e também lacunas. A partir de uma dessas lacunas, são identificados os processos de difusão ou fatores externos/sistêmicos na adoção de políticas. São discutidos os principais modelos e mecanismos de difusão, de forma a enquadrar o nosso problema de pesquisa e possíveis fatores explicativos. Por último, são apresentados alguns dos trabalhos produzidos no sentido de explicar a adoção de políticas de transparência em diferentes contextos. A conclusão dá-se com a apresentação de fundamentação de cada uma das hipóteses de trabalho.

13

3.1 Teorias de Formulação de Políticas Públicas

A análise de políticas públicas é normalmente dividida em estágios de um ciclo: formação da agenda, formulação, implementação e avaliação. A decisão acerca de novas políticas ou, como é chamada na literatura, a opção por inovar normalmente é analisada sob a perspectiva dos argumentos sobre o estágio de formulação das políticas. Esse estágio é dominado por dois modelos principais: o modelo racional e o modelo incremental de formulação de políticas públicas.

No modelo racional, o gestor tem por principal preocupação a solução de problemas por meio de políticas eficientes. Isto é, busca reconhecer qual é a melhor opção em termos de políticas públicas alternativas para resolver

o problema social ou econômico em questão. Nesse modelo, o gestor primeiramente identifica o problema, em seguida lista todas as opções em termos de políticas públicas possíveis para resolver o problema. A partir daí o gestor tem que recolher informações sobre os custos e benefícios associados a cada uma das opções. Com base nos custos e benefícios, o gestor faria um cálculo de utilidade esperada, ordenaria as opções de acordo com esse cálculo e, por último, escolheria aquela opção que maximiza benefício ao menor custo (SIMON, 1965).

O modelo incremental surge como uma crítica ao gestor racional. De acordo com Lindblom (1959), esse modelo não corresponde à realidade, uma vez que o gestor precisaria de um nível irreal de informação para tomar uma decisão “racional”. Além disso, no mundo real, a separação entre meios e fins não é tão clara e a racionalidade como proposta no modelo anterior só seria possível em problemas muito simples e provavelmente irrelevantes. Para se contrapor ao modelo racional, que obteve grande inserção na academia e influência sobre o treinamento de gestores públicos, Lindblom (1959) propõe um modelo com base naquilo que os gestores de fato fazem e não no que eles deveriam fazer. Segundo Lindblom (1959), a mudança de políticas não se dá de forma “fundamental”, mas sim de forma “incremental” ou na margem. Isso quer dizer que uma decisão de políticas públicas sempre se dá num contexto já permeado por políticas em implementação, de forma que as mudanças se estabelecem com base no *status quo*, ou nas políticas em implementação. O melhor exemplo de mudanças incrementais é a análise de um orçamento público, no qual prioridades são estabelecidas e as mudanças de um ano para outro são adequações marginais de valores.

Algumas críticas foram formuladas ao modelo incremental de Lindblom (1959). A primeira delas é que o modelo não explica mudanças fundamentais, como, no caso do Brasil, o Sistema Único de Saúde ou o Programa Bolsa Família. Isto é, as políticas em sua grande maioria podem ser mudanças marginais. Contudo, em momentos críticos, mudanças fundamentais são observadas, de forma que as mudanças marginais são adequações ou especificações de mudanças fundamentais. A segunda crítica é que a “ciência da mudança incremental” proposta por Lindblom (1959) na verdade teria o impacto normativo de gerar conservadorismo nos gestores públicos.

Duas propostas de análise tentam integrar os dois modelos originais numa abordagem mais precisa da realidade. Essas são o modelo sondagem mista e o equilíbrio pontuado. Etzioni (1967) apresenta um modelo de síntese que busca explicar tanto a mudança incremental quanto a mudança fundamental numa abordagem racional, mas que se propõe mais realista. Nesse modelo, o gestor opera a chamada sondagem mista na qual dois níveis de análise são empregados, um mais amplo e outro mais específico e detalhado. Na sondagem mista, o foco é no processo de tomada de decisão e os dois níveis de análise se referem aos dois modelos originais. Um nível de análise é mais amplo, porém

mais simples. O segundo é mais restrito no número de opções, mas é mais substancial e detalhado.

O modelo do equilíbrio pontuado busca explicar os resultados das decisões. Isto é, busca explicar, no mesmo modelo, como geralmente observamos apenas mudanças incrementais, mas em alguns momentos críticos observamos mudanças estruturais ou fundamentais. De acordo com Baumgartner e Jones (2010), as políticas públicas tem uma tendência à inércia quando estão acomodadas ou controladas pelos subsistemas de políticas. Contudo, quando as condições mudam drasticamente, como a mudança de governo de um partido de direita para um partido de esquerda ou uma mudança de imagem da política dentro do subsistema, podemos observar mudanças estruturais. Recuperando o exemplo do orçamento usado pelo modelo incremental, o orçamento tende a ser estável ou a apresentar adequações marginais, mas, quando observamos uma forte mudança na composição política do governo, podemos observar a mudança de prioridades mais clara, como a ênfase em políticas sociais. Esse modelo também é responsável por conectar mais diretamente a política à agenda de políticas públicas (BAUMGARTNER; JONES, 2010).

A literatura então passou a reconhecer que, na grande maioria, as mudanças podem ser classificadas como incrementais. Contudo, todas as mudanças incrementais remetem a uma mudança fundamental anteriormente estabelecida. Nas palavras de Berry e Berry (1999),

Although most actions by governments are incremental in that they marginally modify existing programs or practices, and much research about policymaking seeks to explain why it tends to be incremental, ultimately every government program can be traced back to some nonincremental innovation. Thus, one cannot claim to understand policymaking unless one can explain the process through which governments adopt new programs. Recognizing this, public policy scholars have conducted extensive inquiry into policy innovation (BERRY; BERRY, 1999, p. 223).¹

Apesar de suas diferenças de pressupostos e de previsões acerca do comportamento dos gestores públicos, um aspecto importante tanto o modelo racional, quanto o modelo incremental, o sondagem mista e o equilíbrio pontuado têm em comum: todos abordam o momento da decisão de políticas públicas como um fato interno, orientado para os problemas locais, no qual cada unidade, seja um país, um estado ou um município, decide isoladamente uns dos outros. Na classificação de Berry e Berry (1999), trata-se de modelos focados em determinantes internos, que levam em consideração variáveis como

¹ “Embora a maioria das ações do governo sejam incrementais, já que modificam marginalmente programas ou práticas existentes, e a maioria das pesquisas sobre formulação de políticas busque explicar porque elas tendem a ser incrementais, em última instância todo programa governamental pode ser remetido a uma inovação não incremental. Assim, não se pode pretender entender o processo de formulação de políticas até que se possa explicar o processo através do qual os governos adotam novos programas. Reconhecendo isso, pesquisadores de políticas públicas vem conduzindo pesquisa extensiva sobre inovação de políticas.”

a intensidade do problema que a política busca resolver naquela determinada localidade e características locais como a capacidade de implementação local, os recursos, a ideologia do partido político governante e também variáveis contextuais como desenvolvimento econômico, população e desenvolvimento humano (BERRY; BERRY, 1999).

São os países, estados e municípios de fato isolados uns dos outros? Ou o que uma determinada unidade faz afeta as escolhas de políticas de outras unidades? Uma abordagem que recentemente foi incluída no debate parte da perspectiva de que não somente fatores internos influenciam a adoção de uma inovação pelos governos. Há também os fatores externos ou os chamados modelos de difusão de inovações. Esses modelos são o objeto da próxima seção.

3.2 Abordagens de difusão

Os modelos de difusão surgem como uma alternativa para explicar a adoção de políticas públicas. Isto é, para explicar por que algumas políticas mudam e outras não, e a velocidade dessa mudança. Ou ainda, por que a tendência natural da inércia nas políticas em algumas situações não é observada. O ponto é entender a inovação como um fenômeno relativamente raro e que não pode ser totalmente explicado pelas teorias tradicionais. De acordo com Rogers (1971), “One reason why there is so much interest in the diffusion of innovations is because getting a new idea adopted, even when it has obvious advantages, is often very difficult” (ROGERS, 1971, p. 1).²

Numa abordagem de difusão de políticas, observa-se que políticas públicas se espalham em ondas, nas quais diferentes países, estados, municípios ou organizações aderem a inovações, mesmo tendo características internas bem diferentes. Segundo Weyland (2005),

These waves of diffusion affect countries that are at very different levels of economic, social, and political development. This variety suggests that domestic functional needs alone cannot account for the rapid spread of innovations; external factors make a major contribution” (WEYLAND, 2005, 262).³

Difusão pode ser definida como “the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system” (ROGERS, 1971, p. 5).⁴ Nessa abordagem, os governantes podem “inovar”, isto é, implementar políticas novas, sem “inventar”, que seria

² “Uma das razões por que há tanto interesse na difusão de inovações é porque fazer uma nova ideia ser adotada, mesmo quando ela tem vantagens óbvias, é frequentemente muito difícil.”

³ “Essas ondas de difusão afetam países que estão em níveis muito diferentes de desenvolvimento econômico, social e político. Essa variedade sugere que as necessidades funcionais domésticas, por si só, não podem dar conta de explicar a rápida disseminação de inovações; fatores externos dão uma contribuição importante.”

⁴ “O processo através do qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social.”

a implementação de políticas inexistentes em nenhum outro contexto (BERRY; BERRY, 1999). Dessa forma, a análise passa para uma abordagem sistêmica, que leva em consideração não somente o contexto local do governo em questão, mas também o ambiente social no qual esse governo está inserido e quais políticas são implementadas ou discutidas nesse ambiente.

De acordo com essa definição, as análises sobre a difusão de políticas têm quatro elementos principais: 1) a inovação; 2) os canais de comunicação; 3) o tempo; 4) o sistema social (ROGERS, 1971). A abordagem da inovação de políticas proposta por Rogers (1971) analisa as políticas como sendo uma “informação” que pode ser transmitida como forma de reduzir a incerteza.

A inovação refere-se à política ou norma em questão, que é percebida como nova. De acordo com as características da política sendo analisada, a difusão pode ser observada mais facilmente ou acabar não se estabelecendo; pode ser mais rápida ou mais lenta. As características da política como a compatibilidade ou a complexidade da inovação podem também afetar a velocidade da transmissão.

Os canais de comunicação se referem aos mecanismos através dos quais a informação é transmitida. Isto é, uma inovação pode existir, mas não será difundida para outros contextos se não houver mecanismos de comunicação e interação social. Segundo Rogers (1971), a difusão de uma inovação envolve um indivíduo que tem conhecimento da inovação e um indivíduo que não tem esse conhecimento. O canal de comunicação seria a conexão entre esses dois indivíduos:

a communication channel is the means by which messages get from one individual to another. The nature of information-exchange relationship between the pair of individuals determines the conditions under which a source will or will not transmit the innovation to the receiver, and the effect of the transfer (Rogers, 1971, 17).⁵

Os canais de comunicação podem ser considerados um dos elementos mais importantes nas análises sobre difusão de políticas. Contudo, é o elemento que levou mais tempo para ser de fato especificado. Trabalhos pioneiros sobre a difusão de inovações enfatizam canais como a mídia ou contatos interpessoais (ROGERS, 1971). Trabalhos mais recentes passaram a modelar de forma mais clara quais seriam esses canais e em quais situações cada um seria observado. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

O tempo é fundamental nas análises de difusão, uma vez que grande parte da variação se dá em torno da taxa de adoção (*rate of adoption*) ou distribuição temporal dos indivíduos envolvidos na inovação. O tempo pode ser observado em dias, meses ou até anos, sendo usado como base para classificar os tipos

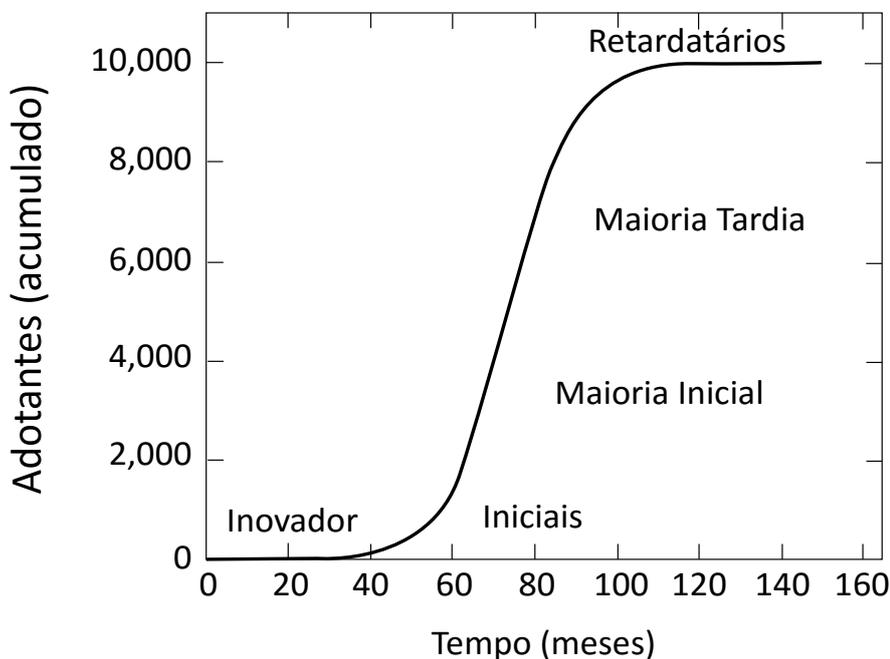
⁵ “canal de comunicação é o meio pelo qual as mensagens partem de um indivíduo para outro. A natureza da relação de troca de informações entre o par de indivíduos determina as condições em que uma fonte irá ou não transmitir a inovação para o receptor, e o efeito da transferência”

de indivíduos envolvidos na inovação. Esses envolvidos podem ser os 1) inovadores (*innovators*): os primeiros a adotar uma nova ideia no seu sistema social; 2) adotantes iniciais (*early adopters*); 3) maioria inicial (*early majority*); 3) maioria tardia (*late majority*); 4) retardatários (*laggards*).

Por último, o sistema social é identificado como um conjunto de unidades inter-relacionadas com um objetivo comum. O sistema social só pode ser definido de acordo com a política que se busca analisar. O sistema pode englobar o total de países no mundo, ou se restringir a alguma região geográfica como a América Latina ou um conjunto natural de países, como os países em desenvolvimento. O sistema social pode ainda ser um país específico como o Brasil e suas unidades, os municípios, ou reduzir ainda mais o nível de análise e focar em organizações como escolas num determinado município.

Considerando esses quatro elementos, as análises sobre difusão buscam responder questões como: o que diferencia os inovadores dos demais membros do sistema social? Como os adotantes iniciais de uma política diferem dos adotantes tardios? Como os atributos da política afetam a taxa de adoção? A taxa de adoção é o elemento fundamental das primeiras análises sobre a difusão de políticas e pode ser resumida no famoso gráfico em S que geralmente é usado para exemplificar fenômenos de difusão, apresentado em seguida como Gráfico 2.

Gráfico 2 – Difusão de uma inovação e distribuição de membros do sistema



Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 2 mostra como os membros de um sistema social se distribuem na adesão à inovação em função do tempo. Como exemplo, podemos imaginar uma política de educação na qual o sistema social são as escolas num determinado país. O tempo de adesão é observado em meses. O gráfico

mostra a taxa de adesão à inovação, identificando os inovadores, passando pelos adotantes iniciais e tardios e encerrando com os retardatários. Quando a curva forma o S, se considera que a política atingiu a saturação, ou (quase) todos os membros do sistema social aderiram à inovação. O ponto a ser ressaltado é que, mesmo que todos os membros de um sistema de fato adotem a política, o momento da adesão ou a inclinação para inovar são diferentes para os diferentes membros, podendo aderir logo no início do processo de difusão, ou aparecer entre os retardatários.

Essa estrutura básica da análise de inovações se tornou extremamente influente e originou o que Graham, Shipan e Volden (2013) chamaram de “difusão dos modelos de difusão” na análise política. Para essa literatura, que se tornou cada vez mais empírica, há um pressuposto comum de que o que um membro do sistema social faz é profundamente influenciado pelo que os outros membros desse mesmo sistema estão fazendo em termos de políticas públicas. Contudo, um dos elementos do modelo clássico de difusão passou a ser tema de desacordo: os canais ou mecanismos de difusão. Falar sobre mecanismos de difusão é ir além do pressuposto de que o que um governo faz é influenciado pelo o que os demais governos fazem. O ponto passa a ser questionar como exatamente governos são influenciados uns pelos outros (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013).

A questão dos canais de transmissão ou dos mecanismos de transmissão das políticas é o ponto de menor precisão na literatura sobre difusão de políticas. Muitos autores sequer explicitam claramente em qual mecanismo estão se baseando (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN., 2013). Porém, mesmo com essa imprecisão no uso dos conceitos, algumas sistematizações são possíveis. O Quadro 1 apresenta as principais classificações dos mecanismos de transmissão de inovações.

Quadro 1 – Mecanismos de transmissão

Berry e Berry (1999)	Graham, Shipan e Volden (2013)
Aprendizado	Aprendizado
Competição	Competição
Pressão (coercitiva ou normativa)	Coerção
	Socialização

Fonte: Elaboração própria.

Berry e Berry (1999) enfatizam três mecanismos principais: o aprendizado, a competição e a pressão. No caso do aprendizado, a base teórica é a difusão de ideias e o aspecto normativo da formulação de políticas. Uma política pode se difundir à medida que os municípios observam a atividade de outros municípios e identificam aquela como a melhor forma de resolver o problema. Um exemplo poderia ser um programa de segurança pública que diminuiu a violência num determinado estado, de forma que passa a ser “copiado” por

outros estados por se tratar de uma forma “já testada” e efetiva de resolver o problema. Aprendizado é um dos mecanismos mais enfatizados na literatura e pode aparecer em diversas formas. A principal delas é o aprendizado “racional”, no qual a apropriação de políticas vistas como bem-sucedidas em outros contextos serve ao propósito de reduzir o custo de informação e decisão (MESEGUER, 2005).

O mecanismo de difusão com base na competição é muito enfatizado na literatura norte-americana sobre políticas estaduais, uma vez que os estados têm autonomia sobre suas políticas. Um exemplo seria um estado que reduz os seus impostos para atrair investimentos que seriam alocados em um outro estado. “Competition tends to be characterized by robust and continuing strategic interactions among governments” (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013, p. 20).⁶ Através desse mecanismo é possível ver alguns dos resultados negativos da difusão de políticas como a redução ao mínimo de políticas redistributivas (VOLDEN, 2002).

O último canal de transmissão de inovações observado por Berry e Berry (1999) seria a pressão. A pressão pode ser coercitiva, que seria o caso da difusão vertical, quando o governo federal indica que recursos só serão transferidos para os municípios que se adequem às políticas promovidas pelo governo federal. A pressão pode ainda ser normativa, quando, por exemplo, países passam a ser cobrados por políticas de inclusão social, já que agora se reconhece como obrigação do Estado a promoção de direitos sociais.

Graham, Shipan e Volden (2013) propõem uma lista mais ampla de mecanismos com base na análise sistemática da pesquisa especializada sobre difusão de políticas. De acordo com os autores, os mecanismos de difusão são: aprendizado, competição, coerção e socialização. A definição dos dois primeiros mecanismos é similar à proposta por Berry e Berry (1999). Coerção e socialização se aproximam das duas formas de pressão propostas por Berry e Berry (1999). Graham, Shipan e Volden (2013) apresentam a diferença entre coerção e pressão como a primeira focando em mudar decisões e a segunda focando em mudar preferências. Dessa forma, as duas classificações dos tipos de mecanismos de transmissão de políticas não são inconciliáveis.

Mobilizando esses canais de transmissão, três modelos principais de difusão foram formulados: o modelo de interação nacional, o modelo de difusão regional e o modelo de liderança (Berry; Berry, 1999). No modelo de interação nacional, as políticas difundem-se com base em redes de comunicação nacional, de forma que quanto maior a proporção de membros do sistema social que adotam uma política, maior a probabilidade de adoção por um determinado membro, independente de sua força ou proximidade geográfica. Esse é o primeiro modelo de difusão e é diretamente associado à observação da curva S apresentada anteriormente.

⁶ “Competição tende a ser caracterizada por interações estratégicas sólidas e contínuas entre os governos.”

O modelo de difusão regional reformula o modelo de interação nacional de forma a torná-lo mais específico. No modelo de difusão regional, é enfatizada a proximidade geográfica, de modo que quanto maior a proporção de municípios próximos que adotam uma política, maior a probabilidade de o município adotá-la também.

E, por último, o modelo de liderança também especifica o modelo de interação nacional, de forma a incluir as diferenças de influência entre as unidades do sistema. Esse modelo parte do pressuposto de que algumas unidades influenciam mais a adoção de políticas, mesmo que não sejam geograficamente próximas. As características dessas unidades que exercem liderança podem ser poder político ou econômico e também uma posição proeminente no processo decisório de políticas. Berry e Berry (1999) ainda citam mais dois modelos adicionais, que, por suas semelhanças, podem ser considerados vertentes do modelo de liderança. Esses são o modelo de isomorfismo institucional e o modelo de difusão vertical. No isomorfismo institucional, a difusão é mais facilmente observada entre membros semelhantes, uma vez que o aprendizado é visto como menos arriscado. Já a difusão vertical foca principalmente na relação hierárquica entre governos centrais e locais na difusão de políticas de cima para baixo.

Quais mecanismos de transmissão ou comunicação são usados com cada um dos três modelos de difusão? O modelo de interação nacional geralmente se baseia no aprendizado como mecanismos de transmissão da inovação. O modelo assume uma rede de comunicação entre os membros de um sistema social, através da qual a informação se difunde a partir do contato periódico entre os membros. Fóruns institucionalizados de contato como associações de municípios ou conselhos gestores de políticas setoriais geram a possibilidade de um determinado membro do sistema aprender novas políticas por meio da comunicação com outros membros.

No modelo de difusão regional, o aspecto geográfico é fundamental e pode ter por base tanto o mecanismo do aprendizado quanto o da competição. No primeiro caso, o modelo pressupõe que os membros são mais diretamente influenciados por outros membros geograficamente próximos. Não é esperado que a comunicação nacional seja a regra. Isto é, que membros geograficamente distantes tenham a mesma influência que membros vizinhos. Isto acontece principalmente porque membros próximos apresentam características semelhantes e, por essa razão, acreditam que o risco da inovação é menor quando um membro “parecido” implementou a mesma. Contudo, da mesma forma que a proximidade geográfica pode ser fonte de inspiração para a adoção de novas políticas devido à capacidade de se espelhar no vizinho, essa proximidade pode gerar a competição, uma vez que esses membros disputam investimentos e até eleitores que podem optar por um ou por outro. Dessa forma, um membro pode “ajustar” as suas políticas para evitar a concorrência do seu vizinho. Isso pode acontecer no sentido de estabelecer loterias, de forma

a não perder receitas (BERRY; BERRY, 1990), ou até pode levar um município a não oferecer determinados serviços sociais para não atrair usuários dos municípios vizinhos.

Por último, os modelos de liderança baseiam-se no pioneirismo de determinados membros que podem exercer influência sobre os demais, mesmo não estando geograficamente próximos. Esses modelos geralmente se baseiam no mecanismo do aprendizado, uma vez que alguns membros são reconhecidos como mais fortes ou mais capacitados para tomar decisões. Contudo, é possível observar também o mecanismo da pressão coercitiva ou coerção no uso desses modelos, principalmente na vertente que analisa a difusão vertical. Partindo dos governos nacionais para os governos locais, a difusão assume um aspecto hierárquico, e o governo federal pode utilizar mecanismos como disponibilização de recursos financeiros para forçar a conformação.

Dolowitz e Marsh (2000) propõem uma abordagem diferente para a análise de difusão de políticas, o que eles sistematizam no que foi chamado de Modelo Dolowitz e Marsh. Nesse modelo, é apresentado um esquema interpretativo no qual as análises sobre difusão deveriam se espelhar. Os tópicos nesse modelo são:

1. Por que transferir?
2. Quem está envolvido na transferência?
3. O que está sendo transferido?
4. De onde parte a transferência?
5. Grau de transferência?
6. Constrangimentos sobre a transferência?
7. Como demonstrar a transferência?
8. Como a transferência leva ao fracasso da política?

Para cada um dos tópicos, há uma lista de respostas possíveis. O modelo se apresenta como compreensivo e exaustivo. Além disso, traz como contribuição a preocupação com o que acontece após a adesão à política, como evidenciado nos tópicos 5 e 8. Contudo, uma análise detida do modelo evidencia que sua maior utilidade está na classificação sistemática de estudos na área específica de política comparada. Quando se estão analisando políticas específicas, perguntas como o que está sendo transferido ou de onde parte a transferência se mostram inadequadas. Por essa razão, neste trabalho nos basearemos mais diretamente nos tópicos propostos por Berry e Berry (1999) apresentados acima. Porém, incluiremos na análise empírica a preocupação de Dolowitz e Marsh (2000) com o que acontece após a difusão ao tratar da efetividade da transferência.

Como essas abordagens de difusão de políticas vêm influenciando as análises empíricas? Segundo Graham, Shipan e Volden (2013), nos últimos 50 anos podemos observar a publicação de centenas de artigos com a abordagem

de difusão de políticas nas perspectivas de política americana, política comparada e relações internacionais. O processo de difusão dessa abordagem atingiu seu pico em 2014, e a maior incidência de artigos se concentra na política comparada (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013).

A difusão da abordagem sistêmica na análise de políticas pode ser observada através da diversidade de políticas públicas que são explicadas a partir dessa perspectiva, desde o trabalho clássico de Berry e Berry (1990) sobre loterias, passando por instituições regulatórias (MESEGUER, 2005), reformas de serviços de pensão (WEYLAND, 2005) até programas de transferência condicionada de renda (SUGIYAMA, 2011). No Brasil, Coêlho e Faria, coautores de Faria, Coêlho e Silva (2016), vêm desenvolvendo análises sobre a difusão de políticas públicas no nível subnacional, como em relação ao Programa Bolsa Escola (COÊLHO, 2012), o Programa Renda Mínima (COÊLHO; FARIA, 2013) e o Programa Saúde da Família (COÊLHO; TURGEON; CAVALCANTE., 2012).

Como a política de transparência pública vem sendo analisada? Grande parte dos trabalhos sobre leis de transparência ou leis de acesso à informação focam no efeito dessas leis. Poucos ainda se dedicaram a analisar em perspectiva comparada a difusão dessa prática. Segundo Relly (2012), o processo de difusão do acesso à informação ainda está em andamento e tem como principal ponto de partida a Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, que estabelece que os indivíduos tem direito a procurar, receber e transmitir informações e ideias.

Na análise de Relly (2012), a inovação é a adoção da lei de transparência, o sistema social são as Nações Unidas (192 membros) e o tempo analisado é entre 1948 e 2008. Com relação aos modelos usados, a autora utiliza os modelos de interação nacional e de difusão regional, focando principalmente na proximidade geográfica e no efeito da mídia ao facilitar a comunicação e transmissão de ideias entre unidades de um sistema social, testando o argumento de Rogers (1971). O mecanismo de transmissão enfatizado é o aprendizado por meio da mídia e da proximidade geográfica. Os resultados do trabalho indicam que, dos 192 países membros do sistema social, 77 países já aderiram à transparência. Contudo, a análise da distribuição temporal da adesão indica que o processo de difusão ainda está em pleno andamento. Os resultados indicam que tanto a força da mídia na transmissão de informações quanto a localização geográfica importam para a adoção de leis de transparência pelos países das Nações Unidas.

Deslocando o foco da análise *cross-section* para a difusão da transparência no contexto de um único país, Berliner e Erlich (2015) analisam o caso mexicano no período de 2001 a 2007. Nesse caso, o sistema social é o México, que teve sua lei de acesso à informação aprovada pelo governo central em 2002; os membros são os 31 estados mais o Distrito Federal; e o tempo, de 2001 a 2007, devido ao fato de alguns estados adotarem lei de acesso à informação mesmo antes do governo federal. Um ponto a ser ressaltado

nesse trabalho é que o principal fator explicativo da adoção da transparência é um fator interno, especificamente a competitividade das eleições nos estados. Espera-se que quanto mais competitivas forem as eleições, maior a chance de adoção da lei de acesso à informação. Isso aconteceria porque os políticos teriam maior incerteza quanto ao ocupante do cargo no próximo mandato, e por isso apoiariam a “autorrestrrição” através do acesso à informação. Como fator externo os autores incluem também o efeito vizinhança nas análises. Os resultados indicam que estados eleitoralmente mais competitivos tendem a adotar a transparência mais rápido. Contudo, o efeito vizinhança não apresentou resultados significativos nos modelos, indicando a primazia de fatores internos na explicação da adoção de leis de transparência pelos estados mexicanos.

Especificamente sobre o Brasil, Michener (2015) analisa o efeito da concentração de poder político, por meio de indicadores como o tamanho da coalizão e os poderes de agenda do presidente, sobre a força das leis de transparência. Essa é uma perspectiva inovadora, já que problematiza não somente a adoção da lei de acesso, mas também a sua extensão e força. O autor indica que a Lei de Acesso à Informação no Brasil surgiu num contexto de forte controle de agenda pelo presidente e também grande número de partidos na coalizão. Segundo o autor, a adoção e a força da Lei de Acesso à Informação no Brasil podem ser associadas, entre outros fatores, ao fato de que “the leaders of large coalitions may find FOI [freedom of information] particularly appealing because it avoids the high political and economic costs of ‘shadowing ministers’ or traceable leaks. It delegates diffuse monitoring responsibilities to citizens” (MICHENER, 2015, p. 91).⁷

O trabalho aqui proposto se baseia nessas principais contribuições e apresenta a primeira análise quantitativa da difusão do acesso à informação no Brasil. A próxima subseção apresenta o modelo teórico aqui seguido e sistematiza as hipóteses de trabalho com base na literatura revisada.

3.3 Modelo teórico: combinando fatores internos e externos

Nesta pesquisa, partimos da perspectiva de que tanto fatores internos quanto fatores externos importam para a adoção da LAI por meio da sua regulamentação local. No caso da pesquisa aqui proposta, o sistema social é o Brasil, as unidades ou membros do sistema são os municípios. Acredita-se que a combinação entre elementos internos e externos seja a mais apropriada para explicar a regulamentação da LAI pelos municípios brasileiros, uma vez que se trata de uma política formulada e incentivada pelo plano nacional, mas que depende de uma ação local autônoma para a sua efetiva implementação. Dessa

⁷ “[...] os líderes de grandes coalizões podem achar a LAI [Lei de Acesso à Informação] particularmente atraente porque evita os altos custos políticos e econômicos de monitorar os ministros ou vazamentos rastreáveis. Delega a responsabilidade pelo monitoramento difuso os cidadãos.”

forma, há uma pressão externa para a sua adoção, mas elementos internos oferecem incentivos ou constrangimentos para sua efetivação. Na análise empírica, além dos fatores internos, testaremos os três modelos principais de difusão – interação nacional, difusão regional e liderança – baseados principalmente nos mecanismos de aprendizado e pressão.

Quanto aos fatores internos, enfatizamos a abordagem racional de formulação de políticas, que leva em consideração os custos e benefícios de adotar uma nova política. Dessa forma, mesmo que uma inovação seja considerada um avanço, muitas vezes as organizações deparam-se com limitações e dificuldades que impedem a sua ação. Por outro lado, os gestores podem se deparar com incentivos ou motivações para inovar no seu contexto social. Berry e Berry (1999) resumem da seguinte forma os fatores internos importantes para explicar a inovação:

- Motivações para inovar:
 - severidade do problema;
 - segurança eleitoral;
 - ciclo eleitoral.
- Obstáculos à inovação:
 - recursos financeiros;
 - capacidade;
 - coalizões de apoio (quando contrárias à inovação).

Algumas das motivações para inovar partem do escopo do problema a ser resolvido ou das condições políticas enfrentadas pelo gestor. Esse ponto é importante, porque leva em consideração a racionalidade técnica, ao propor que uma política tem maior chance de ser adotada quando o problema que ela resolve é de grande severidade, mas também considera a racionalidade política, já que um político inovará quando essa opção favorecer os seus objetivos eleitorais. Dessa forma, é esperado que uma inovação seja implementada quando a severidade do problema for grande. Por exemplo, quando um programa social é formulado para resolver um problema de pobreza extrema (SUGIYAMA, 2011).

Outra motivação para inovar tem relação com o contexto político enfrentado pelo decisor. Espera-se que a segurança eleitoral, isto é, a probabilidade de ganhar a eleição subsequente, e também a proximidade das eleições afetem a probabilidade de inovação. Aqui, a direção esperada só pode ser estabelecida de acordo com o conteúdo da inovação em questão, já que as eleições afetam de maneira diferente a probabilidade de aderir a uma inovação, dado que essa pode ser uma política popular (aumente o número de votos) ou impopular (reduza o número de votos). Um exemplo é o trabalho de Berliner e Erlich (2015), discutido previamente, que encontra o efeito positivo da competitividade das eleições sobre a probabilidade de inovação.

Isto é, quanto maior a incerteza eleitoral, maior a probabilidade de se aderir à Lei de Acesso à Informação, uma vez que impõe constrangimentos ao próximo governante que pode ser da oposição.

Quanto aos obstáculos à inovação, Berry e Berry (1999) citam a disponibilidade de recursos financeiros, uma vez que não importa quão positiva seja a inovação, a restrição orçamentária impede que os governos inovem. Também relacionada como um obstáculo à inovação é a capacidade dos governantes. Na literatura mais recente, esses dois aspectos são totalmente relacionados e normalmente são associados ao conceito de capacidade de Estado ou de governança. A literatura sobre capacidade de Estado ou de governança tem por base a preocupação com o processo de concretização de decisões em práticas de fato entregues à população. Isto é, por muito tempo a literatura vem se preocupando com a capacidade de tomada de decisão dos governos. Contudo, uma vez que a decisão foi tomada, é preciso identificar se os governantes têm as características necessárias para transformar essas decisões em práticas (GEDDES, 1994). Fukuyama (2013) propõe que a qualidade do governo ou a governança deve ser observada como um misto de capacidade, entendida como especialização da burocracia, e autonomia, entendida como a ausência de constrangimentos políticos sobre a ação do burocrata. Nota-se o foco aqui na burocracia como ator-chave para traduzir decisões em ação. Dessa forma, espera-se que a capacidade e a autonomia da burocracia como medida de governança aumente a probabilidade de inovação.

26

Um outro obstáculo à inovação é o que Berry e Berry (1999) chamam de coalizões de defesa. Aqui o foco está nas características de organização da sociedade com relação à inovação. Espera-se que a existência de grupos contrários à inovação e favoráveis ao *status quo* seja um impedimento à inovação, enquanto que grupos favoráveis e capazes de se organizar e demandar a adesão à inovação aumentem a probabilidade de inovação.

Para a análise aqui proposta da difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros, incluiremos alguns desses fatores internos, mediante disponibilidade de informações. Não incluiremos a severidade do problema como fator explicativo por não se identificar claramente o que seria um indicador de severidade do problema no caso do acesso à informação. A exemplo de Berliner e Erlich (2015), incluiremos a segurança eleitoral como fator importante, observada como a competitividade das eleições. Também incluiremos a proximidade das eleições como uma variável de controle. Quanto aos obstáculos à inovação, incluiremos a qualidade da gestão fiscal como medida de recursos financeiros. Espera-se que quanto maior a qualidade da gestão fiscal, maior a probabilidade de inovação, uma vez que os municípios têm recursos suficientes para traduzir a inovação em prática. Também incluiremos uma medida de capacidade, com foco na burocracia, como proposto por Geddes (1994) e Fukuyama (2013). Espera-se que quanto maior a capacidade burocrática, maior a probabilidade de adesão.

Por último, incluiremos também uma medida de associativismo como *proxy* para coalizão de apoio.

Como fatores externos, enfatizaremos o modelo de interação nacional, de difusão regional por meio da proximidade geográfica e o modelo de liderança por meio da figura do Governo Estadual e Federal. Para o caso do modelo de interação nacional, esperamos que quanto maior o número de outros municípios que aderiram à inovação, maior a probabilidade de adesão pelos municípios remanescentes. Isso porque existem canais de comunicação entre os membros do sistema, como a Confederação Nacional de Municípios, que permitem a troca de informações e experiências e incentivam a adesão. Para o modelo de difusão regional, enfatizamos a proximidade geográfica como canal de comunicação. Esperamos, assim, que quanto maior a adesão de vizinhos, maior a probabilidade de adesão pelos entes remanescentes. Por último, com relação aos efeitos de liderança, observamos de duas maneiras: a liderança do governo federal e do governo estadual, por meio da identificação partidária como canal de comunicação. Espera-se que, quando o governo municipal e o governo federal ou o governo estadual são do mesmo partido, maior a probabilidade de adesão à inovação, já que o partido serviria como um mecanismo de coordenação. Abaixo apresentamos as hipóteses de trabalho de forma explícita.

- H1: quanto maior a competitividade das eleições, maior a probabilidade de adoção da LAI;
- H2: quanto maior a capacidade burocrática local, maior a probabilidade de adoção da LAI;
- H3: quanto maior qualidade da gestão fiscal, maior a probabilidade de adoção da LAI;
- H4: Quanto maior o associativismo, maior a probabilidade de adoção da LAI;
- H5: quando há identificação entre o partido do presidente e o partido do prefeito, maior a probabilidade de adoção da LAI;
- H6: quanto maior a proporção de municípios que adotaram a LAI, maior a probabilidade de adoção da LAI;
- H7: quanto maior a proporção de municípios vizinhos que adotaram a LAI, maior a probabilidade de adoção da LAI;
- H5: quando o governo estadual adotar a LAI, maior a probabilidade de adoção pelo município.

4 Desenho de pesquisa

A pesquisa tem por objetivo analisar os fatores explicativos da difusão da LAI nos municípios brasileiros. Como a LAI foi aprovada em 2011, a análise tem início nesse ano e vai até 2014. Dessa forma, o estudo inclui todos os municípios brasileiros no período de 2011 a 2014.

Para as análises, dois bancos de dados serão utilizados. O primeiro é o banco de dados que identifica a adesão e informações da efetividade da LAI nos municípios brasileiros da pesquisa Perfil dos Municípios (Munic) conduzida pelo IBGE¹. O segundo banco de dados, que contém informações da adesão, regulamentação e efetividade da transparência passiva, é organizado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União no âmbito da Escala Brasil Transparente². A diferença entre os dois conjuntos de dados está na amostra. No caso dos dados do IBGE, o período analisado é até 2014 e inclui todos os municípios do Brasil. Já na Escala Brasil Transparente (EBT), os dados são de 2015 e se referem a uma amostra com 1586 municípios (sendo 1559 municípios escolhidos aleatoriamente com base numa amostra estratificada, mais as 27 capitais).

O foco do trabalho está na adesão ou não do município i no tempo t à Lei de Acesso à Informação, sendo uma classificação quantitativa e binária, com base na regulamentação local da Lei. Essa é precisamente a forma de mensuração da variável dependente principal. Como forma de garantir a robustez dos resultados, duas outras especificações da variável dependente serão utilizadas. Ainda no objetivo de compreender os fatores explicativos da adesão à LAI, será implementado um desenho de pesquisa multimétodo, incluindo entrevistas em profundidade. A inclusão dessa abordagem qualitativa tem por objetivo identificar a percepção dos atores envolvidos na implementação local da LAI, e também de gestores no nível nacional como especialistas do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, sobre os limites, dificuldades e obstáculos na implementação da lei.

Os principais fatores explicativos levantados a partir da revisão de literatura são: a competitividade das eleições, a capacidade burocrática local, a restrição orçamentária do município, associativismo, a interação nacional, a vizinhança e a liderança dos governos estadual e federal. Como variáveis de controle

¹ Ver: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=89

² Ver: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>

incluímos também características socioeconômicas dos municípios. O Quadro 2 apresenta as variáveis que serão usadas nos modelos multivariados.

Quadro 2 – Variáveis

Variável	Definição	Fonte	Sinal esperado
Adesão	Valor 0 quando não aderiu e 1 quando aderiu	IBGE	VD
Competitividade	Margem de vitória	TSE	+
Capacidade 1	Autonomia: proporção de funcionários estatutários para o total de funcionários	IBGE	+
Capacidade 2	Especialização: proporção de funcionários com ensino superior	IBGE	+
Capacidade 3	Politização: proporção de funcionários comissionados	IBGE	-
Gestão fiscal	Qualidade da gestão fiscal	Firjan	+
Associativismo	Número de organizações no município	MAPAOSC /IPEA	+
Identificação	Assume valor 1 quando prefeito é do mesmo partido do presidente e 0 quando não	TSE	+
Nacional	Proporção de municípios que aderiram à LAI	IBGE	+
Vizinhança	Proporção de municípios no mesmo estado que aderiram à LAI	IBGE	+
Liderança	Assume valor 1 quando o governo do estado aderir à LAI e 0 quando não	IBGE	+
PIB/Capita Dist.	Produto interno bruto do município dividido pela população	IBGE	+
Capital	Distância em km da capital	IBGE	-
Porte	Porte do município (pequeno I, pequeno II, médio, grande, metrópole)	IBGE	+
Efetividade IBGE	Índice de efetividade	IBGE	VD2
Efetividade EBT	Índice de efetividade	EBT	VD3

Fonte: Elaboração própria.

A variável dependente principal é a adesão (1) ou não (0) à LAI pelo município i no ano t . Quanto às variáveis explicativas da análise, as primeiras se referem aos fatores internos, seguidas pelos fatores externos. A primeira é a competitividade das eleições, que busca captar o efeito da insegurança eleitoral sobre a probabilidade de aderir à LAI. Essa variável é observada como a margem de vitória do prefeito nas últimas eleições. A governança ou capacidade local é medida por meio de duas variáveis recomendadas por Fukuyama (2013): autonomia e especialização. Incluímos também uma terceira variável que reflete a politização da burocracia. Capacidade 1 é observada como autonomia e medida como a proporção de estatutários sobre o total. Estatutários são funcionários estáveis, e, por essa razão, espera-se que sejam mais autônomos na implementação de políticas. Capacidade 2 refere-se à especialização, e, por falta de medida mais apropriada, será observada como a proporção de funcionários com ensino superior. A terceira medida de capacidade indica a politização da burocracia e é medida como a proporção de funcionários da administração que são somente comissionados, isto é, não possuem vínculo estável com a administração. Como essa capacidade local dos municípios varia bastante, é esperado que a adesão à LAI dependa da qualidade dessa burocracia. Isso porque o governo nacional formulou a proposta inicial da LAI, mas os municípios são dependentes de seus próprios recursos, inclusive de recursos humanos, para a regulamentação e efetiva implementação da lei. Dessa forma, espera-se que quanto melhor a burocracia local maior o risco de adesão pelo município. Importante ressaltar que as informações sobre a segunda medida de capacidade, a proporção de funcionários com ensino superior, só está disponível no IBGE para o ano de 2014 e, por isso, só será incluída em algumas das análises realizadas.

30

No mesmo raciocínio da qualidade burocrática local, a variável gestão fiscal busca incluir na análise a capacidade do município de lidar com essa inovação estabelecida pelo governo nacional. Como a regulamentação da lei depende de recursos próprios do município, espera-se que quanto mais recursos disponíveis ou quanto maior a qualidade da gestão fiscal, maior a probabilidade de adesão à LAI. Os dados são do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que inclui informações de receita própria, gasto com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida³.

O próximo fator interno a influenciar a adesão à LAI é o associativismo local. Espera-se que uma sociedade civil organizada seja mais capaz de demandar informação e pressionar os seus governantes, agindo como uma coalizão de defesa. O associativismo é mensurado como o número de organizações da sociedade civil, como identificado no Mapa das Organizações da Sociedade Civil, organizado a partir da parceria entre a Secretaria Geral da Presidência

³ Ver: <http://www.firjan.com.br/ifgf/>

da República, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV)⁴.

Os fatores apresentados até o momento – competitividade eleitoral, capacidade burocrática, gestão orçamentária local e associativismo – podem ser classificados diretamente como fatores internos a influenciar a adoção de uma inovação. As próximas variáveis referem-se aos fatores externos.

A identificação partidária pode ser considerada um fator que já estabelece a ligação entre uma característica interna – o partido do prefeito – com uma característica externa – o partido do presidente. Num contexto federativo no qual os municípios não têm tanta autonomia sobre as políticas que serão implementadas, mas detêm autonomia sobre quando e como serão implementadas, o partido político pode funcionar como um instrumento de coordenação e de pressão do Governo Federal sobre os governos locais. Dessa forma, a identificação partidária pode se constituir num canal de difusão de políticas federais para os governos municipais. Por isso, espera-se que, quando o prefeito e o presidente são do mesmo partido, maior o risco de adesão à LAI. Os dados são do Tribunal Superior Eleitoral, que disponibiliza as informações dos partidos políticos dos candidatos eleitos para os cargos de prefeito e presidente.

Como fatores efetivamente externos, incluímos o efeito interação nacional, o efeito vizinhança e o efeito liderança, como apontados pela literatura sobre difusão de inovações. O efeito interação nacional prevê que quanto maior a proporção de municípios no país como um todo que adotaram a LAI, maior a probabilidade de adesão pelos municípios. Isso devido à interação entre os municípios em fóruns nacionais como a Confederação Nacional de Municípios, servindo como um lócus de pressão sobre aqueles municípios que ainda não aderiram à LAI. A variável é medida como a proporção de municípios que aderiram à política no ano t .

O efeito vizinhança é a pressão ou até mesmo o aprendizado gerado para o município quando os seus vizinhos adotam uma determinada política. Espera-se que, quando os municípios vizinhos adotam a LAI, isso gere um ganho de informação sobre como essa inovação vai funcionar e também uma pressão sobre o governo para que esse também implemente a lei. Aqui a vizinhança será operacionalizada como a proporção de municípios no mesmo estado que adotaram a LAI. Espera-se que quanto maior a proporção de vizinhos que aderiram a política, maior a probabilidade de o município adotar a política.

Sobre o efeito liderança, como apresentado na literatura sobre fatores externos na difusão de políticas, o governo estadual pode desempenhar um papel de modelo ou até de pressão para que o município adote a LAI. Espera-se então que, quando o governo estadual implementa a LAI, maior o risco de os municípios naquele estado adotarem a LAI. Uma especificação alternativa

⁴ Ver site: https://mapaosc.ipea.gov.br/Map.htmlmapa_expandir

desse efeito de liderança estadual é a inclusão de um termo interativo entre o governo estadual ter aderido ou não à LAI e a identificação partidária entre o prefeito e o governador. A inclusão de um termo interativo tem por objetivo captar a diferença no efeito de uma variável, dado o nível de uma segunda. Isso quer dizer que o efeito é condicional. Espera-se que o efeito da liderança estadual seja maior quando o governador e o prefeito são do mesmo partido.

Como variáveis de controle incluímos as informações socioeconômicas principais dos municípios em cada ano. O Produto Interno Bruto *per capita* é a principal variável a resumir o nível de desenvolvimento socioeconômico do município. Com a sua inclusão, variáveis também importantes como o Índice de Desenvolvimento Humano e o Índice de Gini foram excluídas devido à multicolinearidade. Como controle, incluímos também um conjunto de variáveis binárias indicando o porte do município. Essa classificação parte do IBGE e contém as seguintes categorias: pequeno porte I, pequeno porte II, médio, grande e metrópole. Nas análises, a categoria pequeno porte I será a categoria de referência.

Algumas limitações do trabalho referem-se as variáveis omitidas. Variáveis importantes, como a existência de mídia nos municípios ou a atuação do Ministério da Transparência na capacitação para a adesão à LAI, não foram incluídas devido à indisponibilidade dos dados. Também não foi possível incluir indicadores da proximidade das eleições nos municípios (ciclo eleitoral), porque esse indicador é colinear à medida de tempo nos modelos de sobrevivência aqui utilizados e, por essa razão, é automaticamente excluído das análises.

O objetivo é identificar o efeito das variáveis explicativas sobre o risco de adesão à LAI. Como a variável dependente somente assume valores 0 ou 1 (não-aderiu ou aderiu), pode-se pensar num modelo de regressão logística como o mais adequado. Contudo, um fator importante a ser levado em consideração é que as observações não são independentes (mesmo município em diferentes períodos de tempo) e que não só a adesão é importante, mas o tempo necessário para que o município adira à política.

O modelo mais recomendado nos casos de difusão de políticas públicas é o *event history analysis*, também conhecido como análise de sobrevivência ou modelo de duração. O diferencial desse modelo, que tem sua origem nas ciências biológicas, principalmente na epidemiologia, é que estima a *hazard rate* ou a probabilidade de um evento ocorrer dado que ele ainda não ocorreu (BOX-STEFFENSMEIER; JONES, 2004). O modelo aqui proposto também é apropriado para lidar com a situação de censura à direita. Isto é, o evento (adesão) ainda não ocorreu no final da análise. Isso é importante dado que a análise envolve o período de 2011 a 2014, e grande parte dos municípios ainda não aderiu à LAI em 2014, mas pode vir a aderir depois do período de análise do estudo.

Event history analysis usa a duração de tempo (discreta ou contínua) até a ocorrência do evento como variável dependente. No caso em questão, a

duração do tempo é discreta, já que trabalharemos com o período em anos. Os termos vêm do seu uso mais tradicional para estimar a probabilidade de morte dado que o paciente sobreviveu até o momento. No caso aqui tratado, o evento é a adesão à LAI. O início da história do evento está na aprovação da lei em 2011 e dura até 2014, último ano para o qual os dados estão disponíveis. Matematicamente, a *hazard rate* (h) tem dois componentes: a probabilidade de *failure* $f(t)$ e a *survival function* $S(t)$. A equação básica do modelo aqui proposto apresentada abaixo busca estimar a adesão à LAI condicional a sua sobrevivência até j , incluindo também um vetor de variáveis explicativas x_{it} .

$$h(t_j | x_{it}) = \frac{f(t_j | x_{it})}{S(t_j | x_{it})} \quad (1)$$

A especificação que será utilizada tem por base o modelo de *Cox Proportional Hazard* (BOX-STEFFENSMEIER; JONES, 2004). Especificamente, utilizamos o modelo de Cox estendido para levar em consideração que as variáveis independentes mudam no tempo. O modelo de Cox estendido é estimado da mesma maneira que o modelo simples, com a diferença de que especificamos o ponto inicial e o ponto final de observação no tempo (CARVALHO *et al.*, 2011). Para organizar o banco de dados de modo a permitir a inclusão de covariáveis mudando no tempo, a matriz tem como observação o município-ano. Dessa forma, as variáveis de interesse são observadas em cada período de tempo, acompanhando a sua mudança. Assim como o modelo de Cox simples, o modelo estendido tem como pressuposto a proporcionalidade dos riscos. Isso quer dizer que o risco não varia com o tempo. O teste desse pressuposto é realizado por meio da análise dos resíduos de Schoenfeld (CARVALHO *et al.*, 2011), que são apresentados no Anexo 3. O *software* utilizado para as análises será o R (FOX, 2002), especificamente a função *coxph*, do pacote *survival* (THERNEAU, 2015).

Como forma de testar a robustez dos resultados da análise principal, duas outras especificações da variável dependente são propostas. As duas têm por base a efetividade da transparência medida através de índices. A primeira reespecificação tem por base o índice de efetividade construído com dados do IBGE, e a segunda, o índice de efetividade construído com dados da Escala Brasil Transparente. O índice com dados do IBGE contém os seguintes indicadores que têm como pontuação possível sim (1) ou não (0):

1. estabelece prazo de atendimento de pedido de acesso à informação pública igual ou inferior a 20 dias corridos;
2. institui procedimentos de classificação de informação sigilosa em âmbito municipal;
3. prevê autoridade de monitoramento para implementação da Lei de Acesso à
4. Informação pública;

5. prevê órgão central de monitoramento das ações relativas ao acesso à informação pública;
6. prevê a divulgação de relatório de monitoramento com informações estatísticas dos pedidos;
7. prevê mais de uma instância recursal interna ao órgão ou entidade demandado;
8. estabelece instância recursal autônoma e independente em relação à autoridade que proferiu a decisão impugnada;
9. estabelece procedimento em caso de omissão de resposta a pedidos de informação pública.

Somando a pontuação em cada indicador e dividindo por 8, temos um índice que varia de 0 a 1, indicando que quanto maior o valor melhor (maior a efetividade da implementação da LAI).

A segunda medida de efetividade da LAI usa os dados da Escala Brasil Transparente (EBT), na sua segunda versão, conduzida em 2015. A EBT é composta de duas dimensões, a dimensão de regulamentação da LAI e a dimensão de transparência passiva. Os indicadores são os seguintes:

- Regulamentação da LAI (25%):
 1. existência da regulamentação;
 2. regulamentação da classificação de sigilo;
 3. regulamentação da responsabilização do servidor;
 4. regulamentação das instâncias recursais.
- Transparência passiva (75%):
 5. divulgação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) físico (atendimento presencial);
 6. existência de um E-SIC (atendimento pela internet);
 7. possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso;
 8. inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso;
 9. respostas aos pedidos no prazo legal;
 10. respostas em conformidade com o que foi solicitado.

O preenchimento é binário e o índice varia de 0 a 10, após soma e aplicação dos pesos. Novamente, quanto maior a pontuação, melhor (maior a efetividade da implementação da LAI). Para os testes com essas especificações da variável dependente – efetividade –, será utilizado um modelo Tobit, mais apropriado para dados censurados. A censura aparece porque os índices são limitados, não podendo ser menor que 0 ou maior que 1 (IBGE) ou 10 (EBT). Por essa razão, o modelo de mínimos quadrados ordinários não apresenta coeficientes precisos e tende a ter problemas de heterocedasticidade devido à não-linearidade (LONG; FRIESE, 2006). O modelo Tobit é definido por:

$$y_i^* = x_i \beta + \xi_i \quad (2)$$

O modelo estima a variável latente y_i^* , que é somente parcialmente observada. Isso porque os valores observados são limitados pelos limites superior e inferior da variável. No caso do indicador de efetividade com dados do IBGE, os limites são 0 e 1; e, no caso do indicador de efetividade com dados da EBT, os limites são 0 e 10. Contudo, no dois casos, a censura importante é a do limite inferior. Isso é observado porque muito municípios são classificados como 0 porque não há desempenho inferior a essa nota. Contudo, esses municípios não são todos iguais. Essa censura é representada por l . O y observado é definido por:

$$y_i = \begin{cases} y_i^*, & \text{if } y_i^* > l \\ l, & \text{if } y_i^* \leq l \end{cases} \quad (3)$$

Combinando as duas equações temos:

$$y_i = \begin{cases} y_i^* = x_i \beta + \xi_i, & \text{if } y_i^* > l \\ l, & \text{if } y_i^* \leq l \end{cases} \quad (4)$$

Como uma forma de comparação dos resultados, apresentamos, no Anexo 4, os mesmos modelos de regressão utilizando os mínimos quadrados ordinários e o modelo binomial negativo. Esse último foi utilizado, mesmo não se tratando de dados de contagem, devido à forma específica da distribuição dos dados, como será visto na próxima seção.

Por fim, com o objetivo de implementar uma metodologia multimétodo, são realizadas entrevistas em profundidade com gestores locais responsáveis pela implementação da LAI e também com gestores federais responsáveis por incentivar a implementação local da LAI. As entrevistas têm como tema principal os limites e principais dificuldades na implementação da LAI, com o objetivo de identificar, a partir da perspectiva dos próprios atores envolvidos, quais são os fatores associados à adesão. O plano de entrevistas (Quadro 3) segue a lógica dos tipos de membros do sistema, como apresentados no Gráfico 2. Incluímos representantes do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União como sendo os membros inovadores, por serem responsáveis pelo monitoramento da implementação da lei e também por serem os responsáveis pela Escala Brasil Transparente. Ainda como representantes desse mesmo segmento, incluímos gestores das controladorias regionais dos estados. Com relação aos municípios, propomos analisar 10 municípios, com cinco municípios para cada tipo de membro do sistema: os membros iniciais (que logo aderem à inovação, isto é, em 2011) e a maioria inicial (no nosso caso, aqueles que aderiram em 2013 quando a adesão à LAI

creceu exponencialmente). Dos municípios analisados, incluímos uma capital, mais municípios do interior em regiões diferentes do país. Como o processo de difusão ainda está em andamento, no sentido de que ainda não atingiu universalização ou saturação, não temos representantes do tipo maioria tardia e retardatários.

Quadro 3 – Plano de entrevistas

Quantidade	Instituição	Justificativa
2	Ministério da Transparência (CGU)	Órgão federal responsável pelo monitoramento da LAI
5	Gestor Município (Iniciais)	Gestor responsável pela implementação e monitoramento da LAI no nível local
5	Gestor Município (Maioria inicial)	Gestor responsável pela implementação e monitoramento da LAI no nível local

Fonte: Elaboração própria.

Lembra-se que esse número de municípios não tem pretensão de ser representativo, e a escolha dos casos é intencional, como recomendado em estudos qualitativos, e não aleatória, como normalmente observada em estudos quantitativos. A escolha dos três tipos de membros de acordo com a adesão à LAI segue o padrão chamado de casos diversos por Gerring (2006), que selecionamos com base nas categorias de membros iniciais e maioria inicial. Dessa forma, a escolha intencional de casos é feita com base em critérios preestabelecidos, utilizando os resultados de uma análise quantitativa anterior. Esse tipo de critério é usado para reduzir o uso de estudos de caso “pragmáticos”, em que o caso é escolhido por simples conveniência do pesquisador (GERRING, 2006). Os roteiros das entrevistas são apresentados nos Anexos 1 e 2.5 Resultados

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa acerca dos fatores explicativos da difusão da LAI nos municípios brasileiros. A seção está dividida em quatro partes: a primeira foca na análise descritiva da adesão dos municípios à LAI e também da efetividade dessa implementação no plano local. A segunda parte apresenta os resultados dos modelos estatísticos multivariados para identificar o efeito dos fatores internos e externos sobre a difusão da LAI. A terceira seção apresenta os fatores explicativos da efetividade da LAI. Por último, serão apresentados os resultados da análise qualitativa com base nas entrevistas em profundidade com os gestores federais e locais.

5 Resultados

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa acerca dos fatores explicativos da difusão da LAI nos municípios brasileiros. A seção está dividida em quatro partes: a primeira foca na análise descritiva da adesão dos municípios à LAI e também da efetividade dessa implementação no plano local. A segunda parte apresenta os resultados dos modelos estatísticos multivariados para identificar o efeito dos fatores internos e externos sobre a difusão da LAI. A terceira seção apresenta os fatores explicativos da efetividade da LAI. Por último, serão apresentados os resultados da análise qualitativa com base nas entrevistas em profundidade com os gestores federais e locais.

5.1 Análise descritiva

Esta subseção apresenta os resultados preliminares da análise empírica da difusão da LAI nos municípios brasileiros. Especificamente, o foco está na análise descritiva de quais municípios aderiram à LAI, o momento da adesão e quão efetiva foi a regulamentação da lei no nível local.

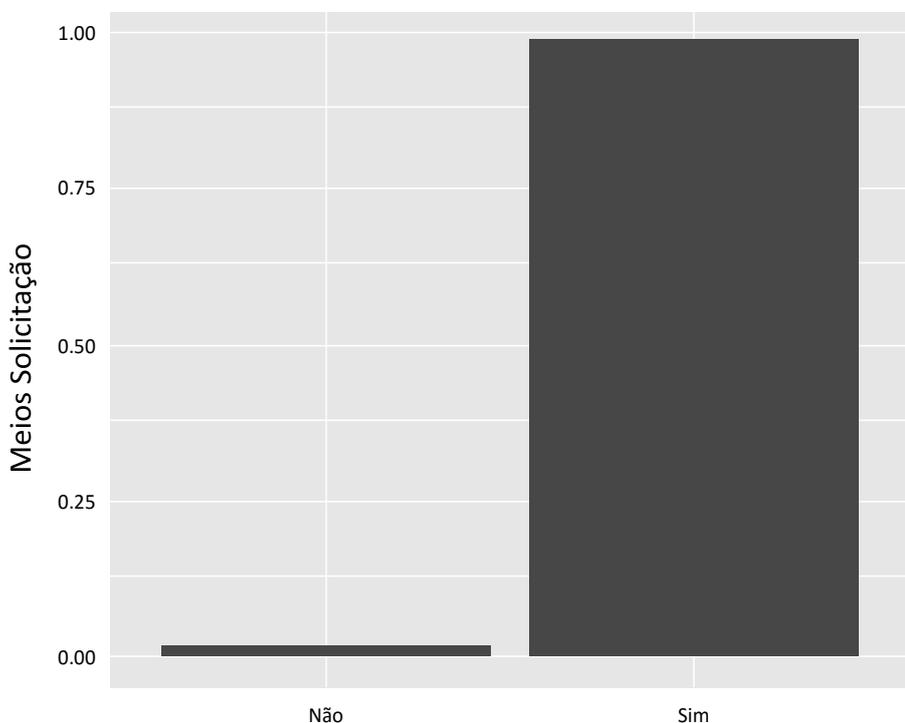
Antes de apresentar a difusão da regulamentação da LAI especificamente, é preciso identificar em que medida os governos local já previam algum tipo de transparência no seu processo decisório.

O Gráfico 3 apresenta dados da pesquisa Perfil dos Municípios (Munic/IBGE), que mostra a proporção dos municípios brasileiros que, em 2014, indicavam ter algum tipo de mecanismo de solicitação de informação pública, seja via telefone, internet, carta ou outro. Os dados indicam que majoritariamente os municípios reportaram algum meio para solicitação de informação pelos cidadãos. Dessa forma, a transparência pública não é algo completamente ausente no nível local. Isto é, a Lei de Acesso à Informação, aprovada em 2011, não se constitui na primeira experiência de transparência nos municípios, e sua implementação não impõe práticas nunca ainda observadas no nível local.

Contudo, apesar de alguma transparência já existir antes da LAI e de a grande maioria dos municípios ter reportado implementar algum meio de solicitação de informação, esse acesso à informação não se dá de maneira estruturada ou regulamentada. Isto é, não é claro quem pode solicitar informações, quais tipos de informações podem ser disponibilizadas e quais devem ser sigilosas, qual o tempo necessário para a disponibilização ou ainda

em que medida informações fundamentais são disponibilizadas publicamente sem a necessidade de solicitação formal.

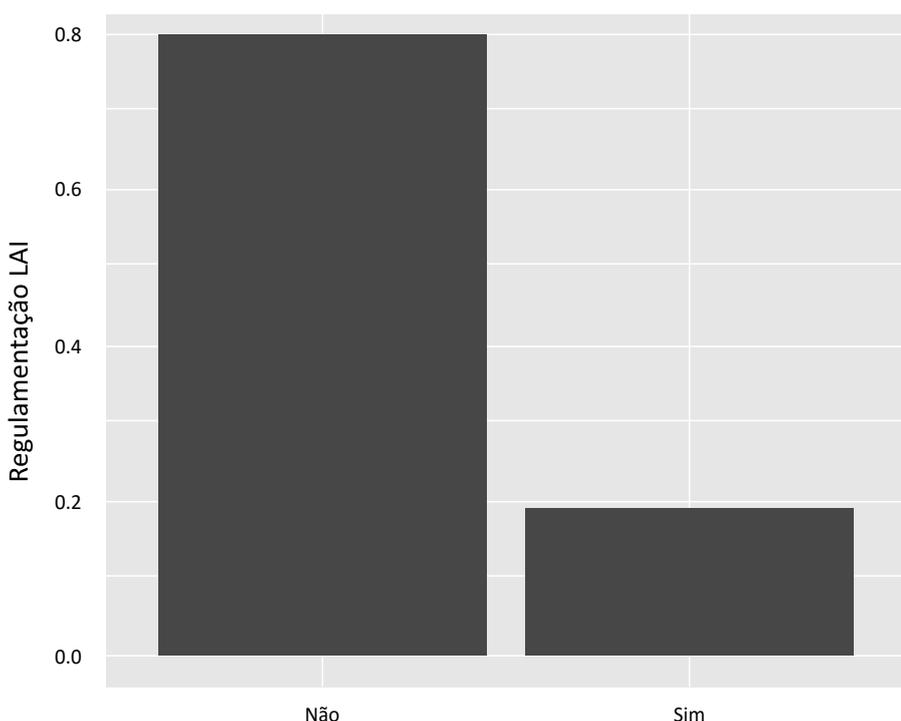
Gráfico 3 – Solicitação de informação



Fonte: Elaboração própria.

A Lei de Acesso à Informação foi formulada no plano nacional em 2011 pensando exatamente nesses pontos, considerando que a regulamentação dessas normas é fundamental para que o acesso à informação seja garantido em todas as esferas, para todos os cidadãos. O Gráfico 4 apresenta a proporção dos municípios brasileiros que reportaram ter regulamentado a LAI até 2014. Nota-se claramente a inversão da distribuição. Isto é, quando perguntados sobre a existência de meios de acesso à informação pública, cerca de 90% dos municípios responderam que sim. Contudo, quando perguntados acerca da regulamentação da LAI, mesmo depois de 4 anos de sua aprovação, cerca de 80% dos municípios responderam não ter regulamentado a lei no plano local. Isto é, 4 em cada 5 municípios ainda não formulou regras específicas para efetivação do acesso à informação nos governos locais. Um dos objetivos do presente trabalho é justamente identificar o que diferencia esses municípios. Isto é, identificar por que alguns municípios regulamentaram a LAI enquanto outros não.

Gráfico 4 – Proporção de municípios que regulamentaram a LAI - IBGE



Fonte: Elaboração própria.

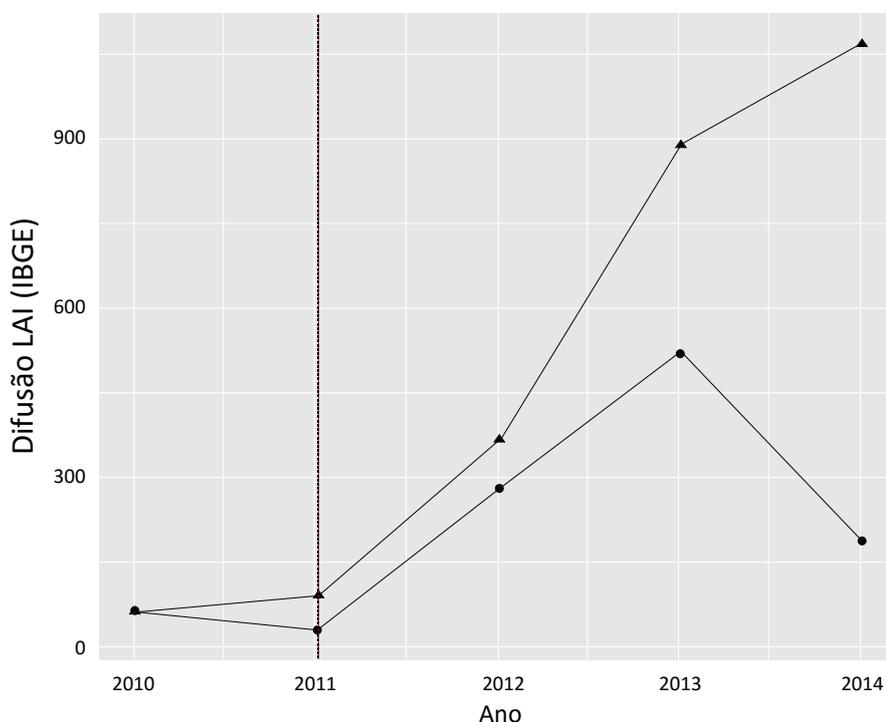
Outro aspecto que buscamos explicar neste trabalho refere-se ao momento da regulamentação. Isso porque não somente a adesão é importante, mas também o momento. Busca-se explicar por que alguns municípios aderiram logo no início da difusão da LAI, enquanto outros aderiram de maneira tardia. O Gráfico 5 apresenta essa distribuição temporal.

O Gráfico 5 mostra a distribuição de municípios com leis de acesso à informação regulamentadas localmente. A linha conectada por pontos indica o número absoluto de municípios regulamentando a LAI, e a linha conectada por triângulos indica o número acumulado. Nota-se que o eixo x se inicia em 2010 e termina em 2014 (último ano para o qual os dados estão disponíveis). O início em 2010 se dá porque alguns municípios, precisamente 59, indicaram já ter uma lei de acesso à informação regulamentada mesmo antes da aprovação da LAI em 2011.

Quanto ao número absoluto, notamos que o número de municípios regulamentando a LAI começa a crescer em 2011 (efetivamente o ano em que a LAI foi aprovada) e tem o seu maior número em 2013. Em 2014, o número de municípios regulamentando a LAI já cai drasticamente, mesmo ainda não atingindo a maioria dos municípios (apenas 1/5). Com a distribuição acumulada, podemos notar que o ano de efetiva difusão da LAI foi o ano de 2013. Como esperado, em 2011 poucos municípios de fato aderiram, uma vez que se tratava de uma inovação ainda pouco conhecida. Contudo, é inesperado que a difusão já tenha diminuído em 2014, uma vez que comparativamente poucos municípios tinham aderido à LAI. Pode-se notar que a difusão da LAI

encontrou obstáculos inesperados, e que é preciso identificar quais fatores incentivaram a difusão da LAI e quais fatores ainda limitam a sua expansão.

Gráfico 5 – Difusão da LAI - IBGE



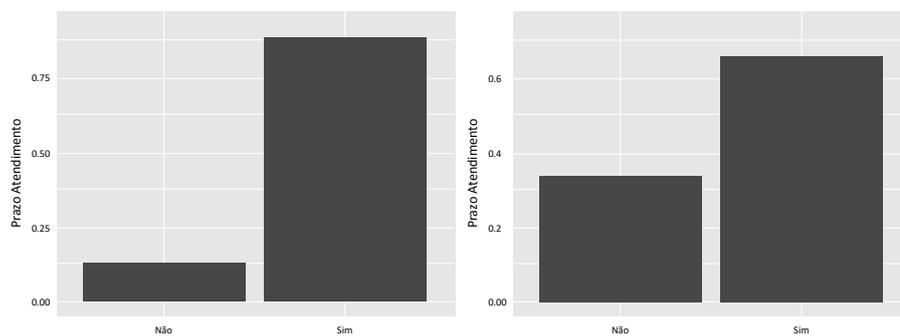
Fonte: Elaboração própria.

Uma vez identificadas as limitações na expansão do direito à informação nos municípios brasileiros, é preciso identificar em que medida esse direito vem sendo efetivado uma vez que a lei foi regulamentada nos municípios. Isso é, dado que o município é um dos 1.075 que regulamentaram a lei até 2014, quais direitos foram efetivamente regulamentados? Com base nos dados do IBGE é possível mapear a efetividade da LAI no nível local com base nos oito indicadores descritos na seção anterior. Esses são a regulamentação do prazo de atendimento, dos procedimentos para classificação de sigilo, a autoridade de monitoramento, se existe um órgão central de monitoramento, relatório de monitoramento, múltiplas instâncias recursais, autonomia da instância recursal e procedimentos em casos omissos. Todos os indicadores são binários, indicando a existência ou ausência de regulamentação do ponto específico na LAI municipal. Esses pontos são de extrema importância, uma vez que a regulamentação local da LAI é prevista justamente para estabelecer regras específicas que tornem o direito à informação algo efetivo. Sem essas regulamentações, a LAI fica substancialmente prejudicada na sua implementação. O Gráfico 6 apresenta os quatro primeiros indicadores, e o Gráfico 7, os quatro últimos.

No painel A do Gráfico 6, podemos ver que a maioria dos municípios, cerca de 80%, estabeleceu o prazo legal para atendimento das solicitações de informação. Já com relação aos procedimentos para classificação de

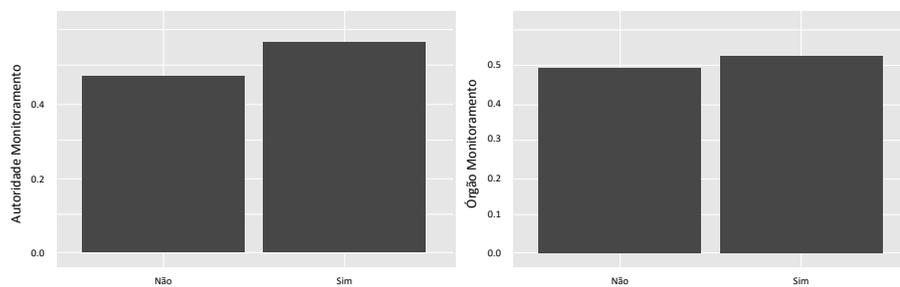
informação como sigilosa, menos de 70% estabeleceram regulamentação. No painel C, vemos a distribuição de municípios quanto ao estabelecimento de autoridade para monitoramento do atendimento às solicitações, e um pouco mais de 50% dos municípios regulamentaram quem na estrutura hierárquica do governo é responsável por monitorar os pedidos de informação e garantir que os mesmos sejam atendidos. O mesmo acontece com o estabelecimento de um órgão central de monitoramento.

Gráfico 6 – Efetividade da LAI - IBGE (indicadores de prazo, atendimento, autoridade e órgão)



(a) Prazo Atendimento

(b) Procedimentos de Classificação de Sigilo

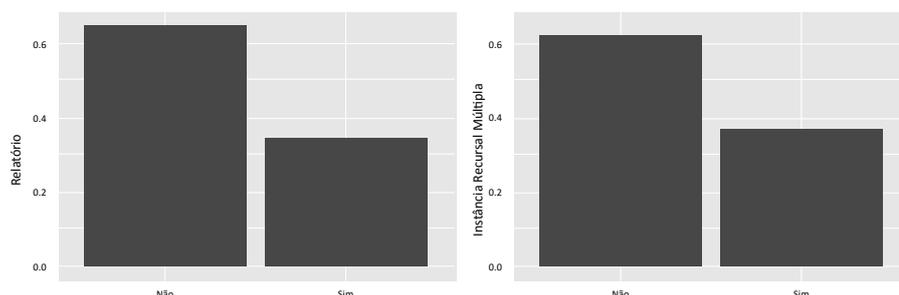


(c) Autoridade de Monitoramento (d) Órgão Central de Monitoramento

Fonte: Elaboração própria.

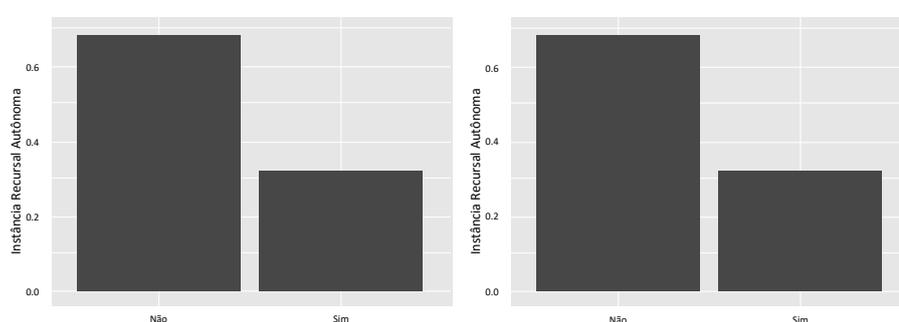
No painel A do Gráfico 7, vemos a proporção de municípios que formulam relatórios de monitoramento dos pedidos de acesso à informação. Menos de 40% dos municípios de fato regulamentaram essa regra da LAI no nível local. No painel B, vemos que menos de 40% dos municípios estabeleceram múltiplas instâncias recursais, para o caso de solicitações de informação negadas numa primeira instância. No painel C, vemos que cerca de 30% dos municípios estabeleceram uma instância recursal autônoma; e, no painel D, que também cerca de 30% dos municípios estabeleceram regras para lidar com os casos omissos.

Gráfico 7 – Efetividade da LAI - IBGE (indicadores de relatório, recurso e procedimentos para casos omissos)



(a) Relatório de Monitoramento

(b) Mais de uma Instância Recursal



(c) Instância Recursal Autônoma

(d) Procedimentos em Caso de Omissão

Fonte: Elaboração própria.

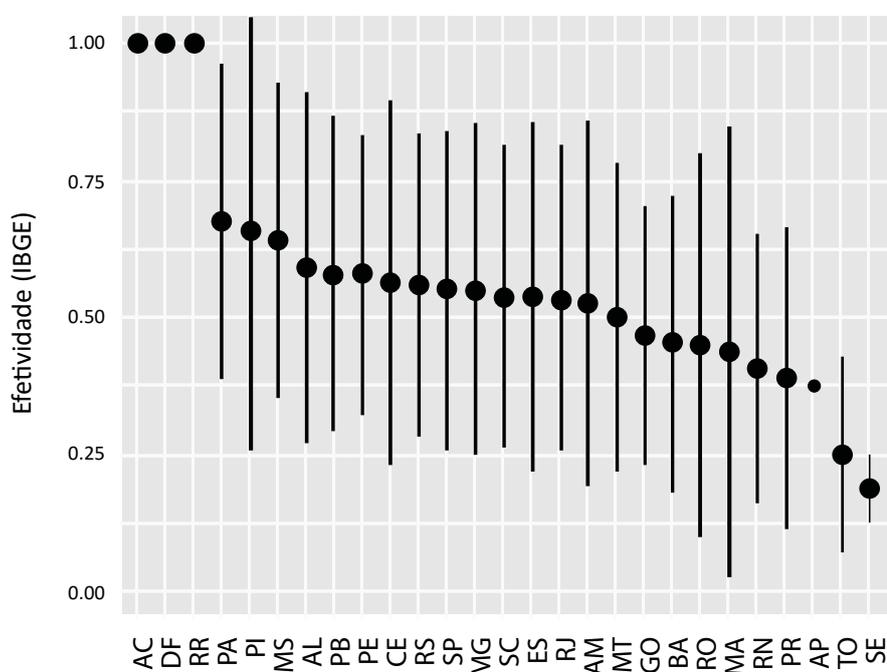
Nota-se, dessa análise inicial, que ainda poucos municípios regulamentaram a LAI, e, desses poucos que de fato regulamentaram, o nível de efetividade da regulamentação varia bastante. O objetivo principal dessa regulamentação local é que regras específicas sejam estabelecidas pelos municípios para que o acesso à informação seja garantido, levando em consideração as especificidades locais. Uma vez que essas regras não são estabelecidas, a implementação da LAI fica substancialmente prejudicada. A partir da análise dos indicadores citados, podemos notar que, entre os municípios que regulamentaram a LAI, o foco foi estabelecer regras que regulamentem o prazo de atendimento das solicitações e as regras de classificação de sigilo. Os demais aspectos da LAI ainda precisam ser melhor enfatizados nas regulamentações locais.

Para facilitar a comparação da efetividade da LAI, construímos uma medida composta de efetividade da LAI municipal com base nesses oito indicadores. O indicador varia de 0 a 1, e a direção é positiva, indicando que quanto maior o valor, melhor. Os pontos são as médias por estado; e as barras, o desvio padrão. Como os municípios analisados são aqueles que regulamentaram a LAI, alguns estados não apresentam desvio padrão, uma vez que apenas um município de fato regulamentou a LAI⁵. O Gráfico 8 apresenta o grau de efetividade da LAI nos municípios brasileiros.

⁵ Normalmente a capital do estado.

De acordo com o Gráfico 8, os estados com maior efetividade da regulamentação da LAI nos municípios são Acre, Distrito Federal e Roraima. Contudo, esse resultado deve ser lido com cautela, uma vez que essas médias se referem a Rio Branco, Brasília e Rorainópolis, respectivamente. Com maior número de municípios regulamentando a LAI, os estados de Pará, Piauí e Mato Grosso de Sul apresentam os municípios com melhor desempenho. Já os municípios de Sergipe, Tocantins e Amapá apresentam os desempenhos mais reduzidos. Os resultados apresentados no Gráfico 8 mostram que somente a existência de regulamentação não é suficiente para indicar que o acesso à informação está sendo garantido a contento. A ausência de regras e regulamentações específicas impede que os cidadãos usufruam do direito à informação pública em toda a sua extensão.

Gráfico 8 – Grau de efetividade da LAI - IBGE

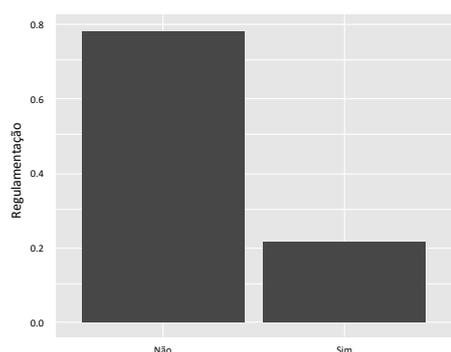


Fonte: Elaboração própria.

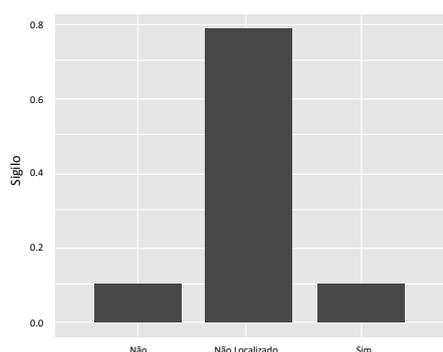
Como forma de testar a robustez dos resultados encontrados utilizando os dados do IBGE, utilizaremos também os dados de efetividade da LAI nos municípios brasileiros disponibilizados pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle através da iniciativa Brasil Transparente. O Programa Brasil Transparente foi criado para auxiliar os entes subnacionais na implementação da LAI. Isso porque a LAI prevê que os entes subnacionais utilizarão recursos próprios para efetivar a LAI. Contudo, o Governo Federal entende que alguns municípios precisam de apoio externo para que a efetivação da lei seja possível. O programa oferece capacitações e também material didático para apoiar os estados e municípios na regulamentação da lei. Um dos produtos dessa iniciativa é a Escala Brasil Transparente (EBT), que mede o

cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Os dados aqui utilizados medem a transparência pública numa amostra de 1559 municípios. A escala varia de 0 a 10 e inclui municípios que aderiram e também municípios que não aderiram à LAI. Utilizamos aqui dados da segunda rodada de avaliações da EBT, uma vez que essa tem por base uma amostra aleatória dos municípios e, por essa razão, pode ser utilizada em testes estatísticos com objetivos de generalização. A EBT é dividida em duas dimensões – regulamentação da LAI e transparência passiva. Os Gráficos 9 e 10 apresentam os indicadores de cada uma dessas dimensões.

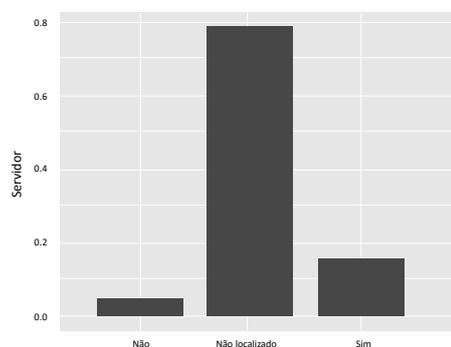
Gráfico 9 – Efetividade da LAI - EBT: dimensão regulamentação da LAI



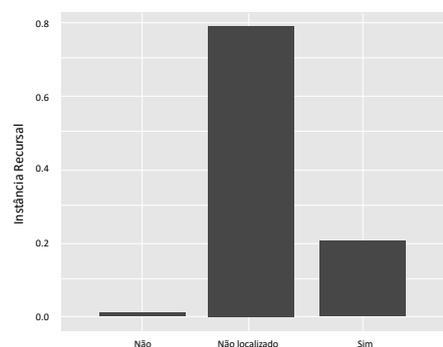
(a) Existência de Regulamentação



(b) Classificação de Sigilo



(c) Responsabilidade do Servidor



(d) Instâncias Recursais

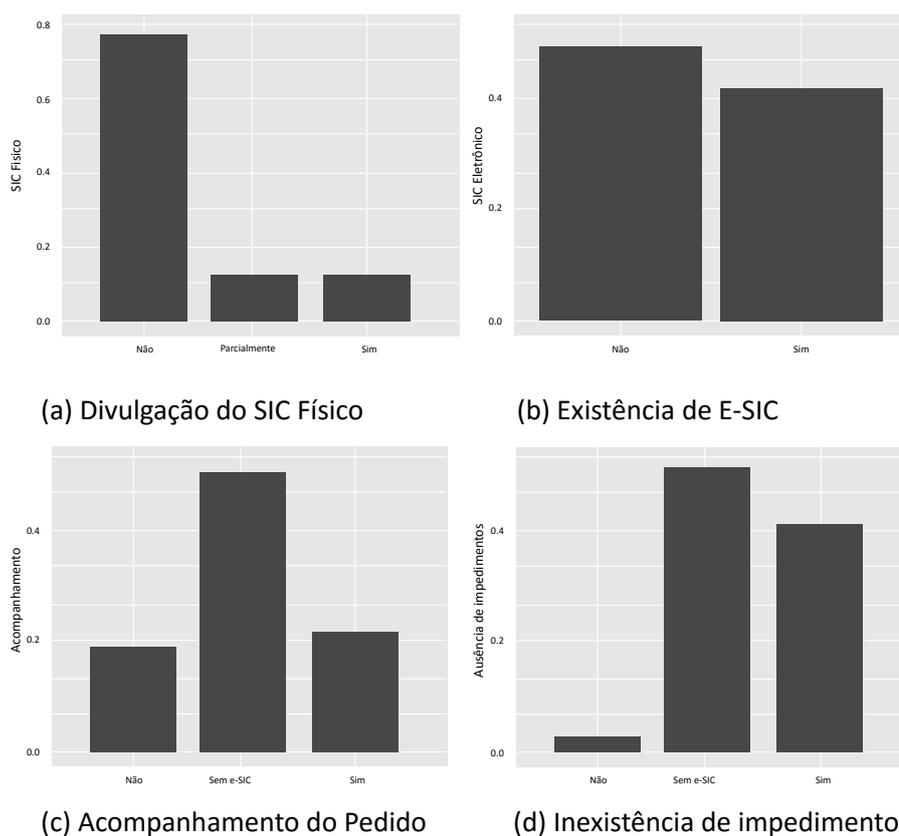
Fonte: Elaboração própria.

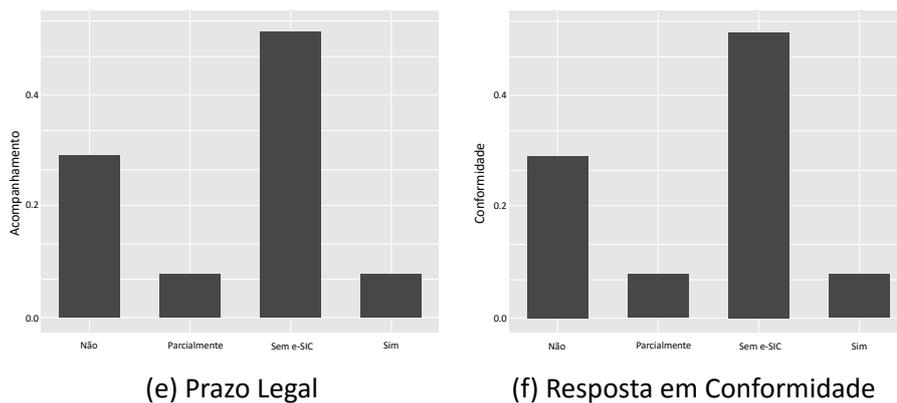
Na dimensão regulamentação da LAI, o primeiro indicador é justamente se o município regulamentou a LAI ou não, que pode ser visto no painel A do Gráfico 9. Os resultados indicam que 21% dos municípios na amostra regulamentaram a LAI. Esse resultado é compatível com os resultados apresentados no Gráfico 4, que apresenta a regulamentação da LAI em todos municípios de acordo com o IBGE. Nos demais painéis, é possível notar a grande proporção de municípios com resultado “não localizado”. Isso acontece porque a escala inclui também municípios que não regulamentaram a LAI. No painel B, vemos que cerca de 10% dos municípios regulamentaram a classificação de sigilo. No painel C, vemos que 16% dos municípios estabelecem a responsabilização do servidor em caso de negativa de informação solicitada pelo cidadão. No painel D, vemos

que 20% dos municípios estabelecem pelo menos uma instância recursal em caso de negativa.

No Gráfico 10, apresentamos os seis indicadores da dimensão transparência passiva da EBT. No painel A, são apresentados os municípios que possuem indicação de existência de serviço de informação pelo servidor físico. Nesse caso, 12% dos municípios apresentam atendimento presencial. Quanto ao atendimento de forma eletrônica (E-SIC), 44% dos municípios apresentaram essa forma de atendimento ao cidadão. Os painéis C a F analisam o conteúdo do atendimento eletrônico. Isto é, identificam, para aqueles municípios que informaram ter um E-SIC, quais das seguintes informações são disponibilizadas. O painel E indica que 25% dos municípios viabilizam o acompanhamento eletrônico dos pedidos de acesso à informação. O painel D informa que 41% dos municípios não exigem dados que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação. O painel E mostra que 8% dos pedidos de acesso à informação foram respondidos dentro do prazo legal e também 8% foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado.

Gráfico 10 – Efetividade da LAI - EBT: dimensão transparência passiva

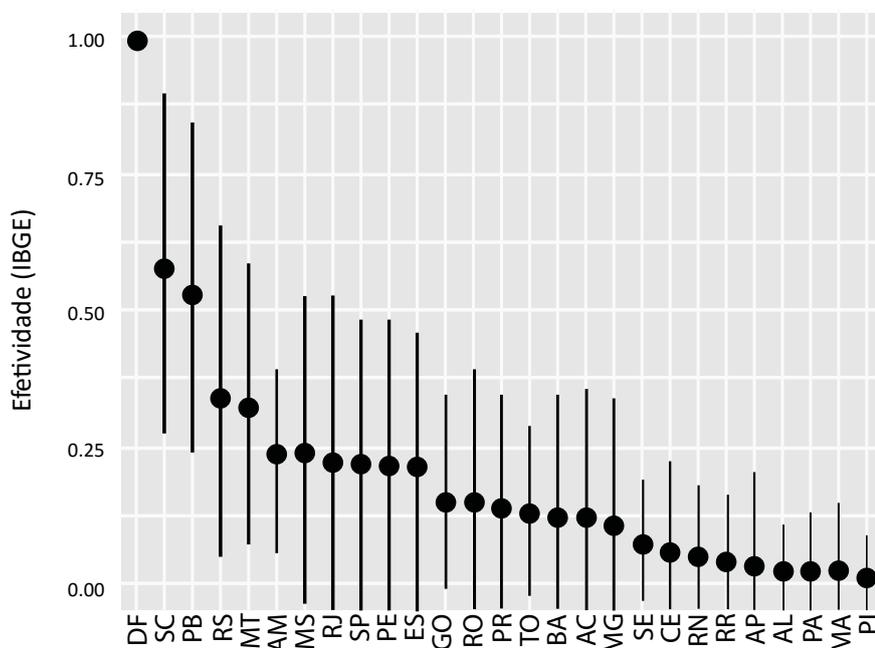




Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 11 apresenta o índice de transparência com base na efetividade do acesso à informação como medido pela Escala Brasil Transparente. O índice varia de 0 a 10, e a direção é positiva, indicando que quando maior o valor, melhor. O gráfico apresenta as médias por estado, com os pontos indicando as médias, e as barras, o desvio padrão. Novamente o Distrito Federal somente apresenta mensuração para Brasília. Com base na EBT, os municípios dos estados de Santa Catarina, Paraíba e Rio Grande do Sul apresentam o melhor desempenho em termos da viabilização do acesso à informação para os seus cidadãos. Já os municípios dos estados de Piauí, Maranhão e Pará apresentam os piores desempenhos na escala, indicando acesso limitado à informação.

Gráfico 11 – Grau de efetividade da LAI - EBT



Fonte: Elaboração própria.

A análise descritiva aqui apresentada mostra que os municípios variam significativamente não somente na adesão à LAI, mas também no momento da adesão e também na efetividade da transparência no nível local. O que

explica essa variação? As próximas seções apresentam os fatores explicativos da adesão à LAI, do momento da adesão e também da efetividade medida através dos dois índices aqui discutidos. Em seguida, a análise qualitativa buscará identificar os incentivos e constrangimentos para o acesso à informação no nível local a partir da percepção dos próprios gestores.

5.2 Análise quantitativa – fatores explicativos da adesão à LAI no nível local

O ponto de partida para a análise quantitativa dos fatores explicativos da difusão da LAI no nível local é uma análise descritiva das variáveis independentes escolhidas com base na fundamentação teórica (Tabela 1). A unidade de análise é o município-ano, indicando que o número total de observações é 20.932. Lembramos que, se a estrutura da análise fosse um painel balanceado, deveríamos observar 22.260 municípios-ano. Contudo, na análise de sobrevivência, os municípios que aderem à inovação são removidos da análise. Usando a analogia da análise de sobrevivência, esses municípios “morrem”. Para algumas variáveis, observamos *missing values*, principalmente a variável IFGF na qual os municípios não entregaram as informações do seu desempenho fiscal. No mesmo sentido, para a variável proporção de ensino superior, só observamos metade dos casos, já que o IBGE não coleta informações de escolaridade dos funcionários para todo o período de análise.

Tabela 1 – Estatística descritiva - variáveis independentes

Variável	N	Média	Desvio padrão	Min	Max
Nacional	20,932	0.104	0.070	0.016	0.192
Adesão estado	20,932	0.584	-	0	1
IFGF	19,634	0.485	0.142	0.043	0.993
Dist. capital	20,932	253.976	164.070	0.000	1,475.310
Prop. estadual	20,932	0.044	0.066	0.000	0.475
PIB per capita	20,932	13.788	15.347	1.535	475.832
Prop. superior	9,408	0.248	0.104	0.000	0.924
Prop. estatutário	20,848	0.620	0.247	0.000	1.000
Prop. Comissionado	20,837	0.103	0.079	0.000	0.792
Margem vitória	20,932	56.652	13.281	23.824	100.000
Ident. presidente	20,932	0.107	-	0	1
Ident. governador	20,932	0.183	-	0	1

Prop. Estadual	20,932	4.398	6.633	0.000	47.518
Associativismo	20,932	0.579	7.119	0	652
Pequeno II	20,303	0.194	-	0	1
Médio	20,303	0.062	-	0	1
Grande	20,303	0.048	-	0	1
Metrópole	20,303	0.002	-	0	1

Fonte: Elaboração própria.

A média da proporção nacional de municípios aderidos à LAI é de 0.104, indicando a baixa adesão dos municípios no período analisado. A variável adesão estadual é uma variável binária que indica se o governo estadual aderiu ou não à LAI. Como se trata de uma variável nominal, a coluna Média deve ser lida como a proporção de adesão. Da mesma forma, não é reportado o desvio-padrão para esse tipo de variável.

A proporção de municípios onde o estado aderiu à LAI é de 0.584. A média do IFGF é 0.485, indicando o baixo desempenho fiscal dos municípios brasileiros. A proporção média de adesão dos vizinhos é de 0.044. O PIB *per capita* municipal médio é de 13.788 no período, ressaltando que o desvio-padrão é de 15.347. A proporção média de funcionários com ensino superior na administração direta dos municípios brasileiros é de 0.248, de funcionários estatutários é de 0.620 e de funcionários somente comissionados, 0.103. O percentual médio de votos dos prefeitos brasileiros é de 56.652, com desvio-padrão de 13.281. Nota-se que 10,7% dos prefeitos brasileiros são do mesmo partido do presidente, enquanto que 18,3% são do mesmo partido do governador. A média de associações da sociedade civil nos municípios é de 0.579. Ressaltamos também o grande número de municípios sem ao menos uma associação da sociedade civil cadastrada no Mapa. Por último, com relação ao porte, 19,4% dos municípios brasileiros são classificados como de pequeno porte II, 6,2% como de porte médio, 4,8% como grande e apenas 0,2% como metrópoles. Isso significa que a grande maioria dos municípios, 69,4%, podem ser considerados muito pequenos (porte pequeno I).

Partindo para analisar a inter-relação entre essas variáveis independentes e identificar potenciais problemas de multicolinearidade, a Tabela 2 apresenta a matriz de correlação entre as variáveis independentes antes descritas. A análise da matriz de correlação mostra que não há correlações expressivas entre as variáveis independentes, com exceção da correlação entre a adesão do estado e a proporção de adesão nacional. Essa alta correlação (0.919) acaba se tornando importante, porque a proporção de adesão nacional é um dos fatores levantados na discussão teórica e que acabaria não podendo ser incluído nos modelos de regressão, porque, na análise de sobrevivência, a proporção nacional é colinear à variável de tempo utilizada (ano). Já na análise de efetividade da LAI conduzida para o ano de 2014, a proporção nacional é

constante. Contudo, o fato de ser altamente correlacionada com a adesão estadual faz com que esse elemento não seja totalmente ignorado.

Tabela 2 – Matriz de correlação

	Nac.	Ad. estado	IFGF	Dist. cap.	Prop. estad.	PIB cap.	Prop. up.	Prop. est.	Prop. com.	Margem vit.	Assoc.	Id. presid.	Id. gov.
Nac.	1	0.919	-0.141	0.008	0.492	0.0004	0.107	-0.054	0.011	-0.041	-0.046	0.017	0.028
Ad. estado	0.919	1	-0.116	-0.026	0.525	0.032	0.123	-0.045	0.023	-0.015	-0.041	0.019	0.028
IFGF	-0.141	-0.116	1	0.019	0.037	0.314	0.125	0.032	-0.064	0.048	0.081	0.034	0.011
Dist. cap.	0.008	-0.026	0.019	1	-0.010	-0.018	-0.075	0.065	-0.128	0.072	-0.054	0.013	0.007
Prop. estad.	0.492	0.525	0.037	-0.010	1	0.131	0.116	-0.015	-0.005	-0.009	-0.017	0.019	0.007
PIB cap.	0.0004	0.032	0.314	-0.018	0.131	1	0.118	-0.018	-0.005	0.029	0.065	0.007	0.017
Prop. sup.	0.107	0.123	0.125	-0.075	0.116	0.118	1	-0.049	-0.050	-0.019	0.080	0.005	0.030
Prop. est.	-0.054	-0.045	0.032	0.065	-0.015	-0.018	-0.049	1	-0.080	0.021	0.022	-0.014	-0.028
Prop. com.	0.011	0.023	-0.064	-0.128	-0.005	-0.005	-0.050	-0.080	1	0.023	-0.041	-0.046	-0.036
Margem vit.	-0.041	-0.015	0.048	0.072	-0.009	0.029	-0.019	0.021	0.023	1	0.006	-0.029	0.027
Assoc.	-0.046	-0.041	0.081	-0.054	-0.017	0.065	0.080	0.022	-0.041	0.006	1	0.010	0.012
Id. presid.	0.017	0.019	0.034	0.013	0.019	0.007	0.005	-0.014	-0.046	-0.029	0.010	1	0.068
Id. gov.	0.028	0.028	0.011	0.007	0.007	0.017	0.030	-0.028	-0.036	0.027	0.012	0.068	1

Fonte: Elaboração própria.

Outra informação importante da matriz de correlação é que as variáveis que medem as características da burocracia local não são altamente correlacionadas como poderíamos esperar. Dessa maneira, podemos incluir as três variáveis nos modelos de regressão sem problemas.

Partido para a análise da difusão da LAI nos municípios brasileiros no período de 2011 a 2014, a Tabela 3 descreve esse processo indicando o número de observações em risco de aderir à LAI; o número de eventos, isto é, adesões; a sobrevivência; e o desvio-padrão da estimativa para cada ano. Vemos que, enquanto o tempo passa, o número de adesões aumenta, e o número de observações em risco e a sobrevivência diminuem.

Tabela 3 – Sobrevivência à Lei de Acesso à Informação

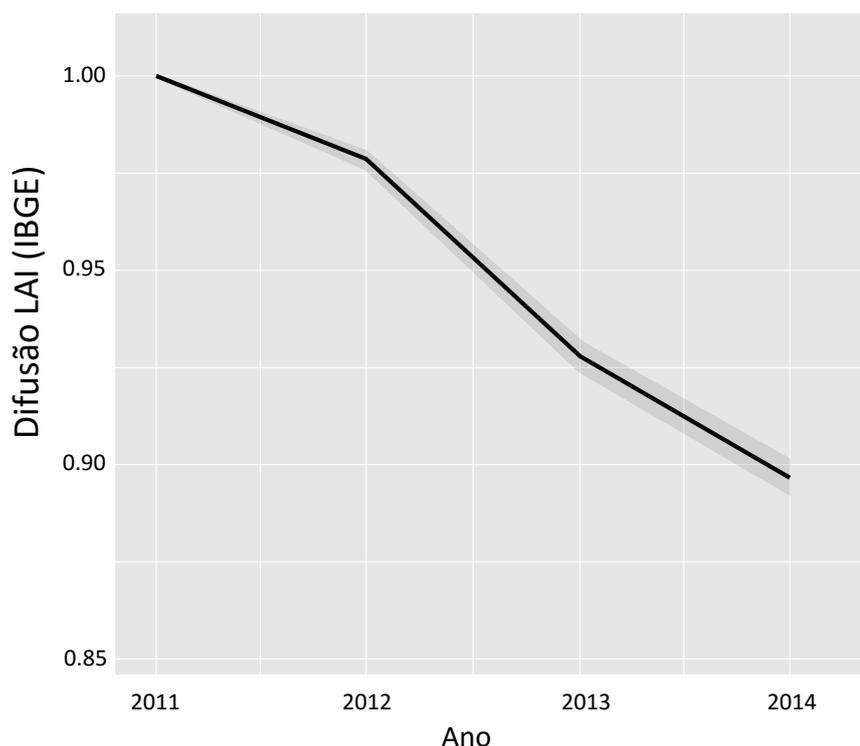
Tempo	N. Risco	N. Eventos	Sobrevivência	Desvio-Padrão
2011	20932	28	0.999	0.000
2012	15415	278	0.981	0.001
2013	9926	518	0.929	0.002
2014	4704	182	0.894	0.003

Fonte: elaboração própria.

O Gráfico 12 apresenta a sobrevivência à LAI ao longo do tempo. A partir da figura, notamos que a sobrevivência diminui ao longo do tempo, como é esperado numa análise desse tipo. Contudo, nota-se também que o valor absoluto ainda é alto. Isso significa que muitos municípios ainda estão em “risco” de aderir à LAI nos próximos anos. A análise seguinte mostra como as variáveis independentes acima elencadas afetam esse risco de adesão no nível local.

Gráfico 12 – Sobrevivência à Lei de Acesso à Informação

(Coeficiente e intervalos de confiança 95 %)



Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 4 apresenta os resultados para a difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros. O modelo utilizado é o *Cox Proportional Hazard*, que se mostra apropriado por deixar a forma da distribuição da duração não especificada. Isso é importante porque não temos razões teóricas para optar por uma determinada forma, como é preciso

num modelo paramétrico. Dessa forma, o modelo de Cox é considerado semi-paramétrico e é mais flexível em sua implementação (BOX-STEFFENSMEIER; JONES, 2004). Como o modelo não especifica a *baseline hazard rate*, os modelos de regressão não apresentam constante.

O pressuposto do modelo de riscos proporcionais de Cox é o de que o risco relativo de uma covariável é sempre o mesmo durante todo o tempo de observação. Isso quer dizer que, para utilizar o modelo de Cox, é preciso se assegurar que o risco relativo não é maior ou menor de acordo com o tempo de observação, isto é, que o risco não é correlacionado com o tempo. Se esse é o caso, a forma funcional do risco deve ser especificada, e um modelo paramétrico deve ser estimado. Como forma de testar a proporcionalidade dos riscos, analisamos os resíduos de Schenfeld (CARVALHO *et al.*, 2011). O resíduo identifica a diferença entre o valor da covariável e a média ponderada dos valores das covariáveis dos municípios em risco naquele momento. A hipótese nula é a de que a correlação é igual a 0, de forma que, se não temos evidência para rejeitar a hipótese nula, então o modelo de riscos proporcionais de Cox é apropriado. Apresentamos, no Anexo 3, o teste de correlação linear dos resíduos das covariáveis com o tempo de sobrevivência, informando que não há correlação significativa, de forma que modelo de Cox é apropriado (CARVALHO *et al.*, 2011).

Quanto à interpretação dos coeficientes, como os mesmos são parametrizados em termos de *hazard rate*, um coeficiente positivo indica que o risco está aumentando em função da covariável, e um coeficiente negativo indica que o risco está diminuindo. De maneira simétrica, o coeficiente positivo indica que o tempo de sobrevivência está diminuindo, e um coeficiente negativo indica que o tempo de sobrevivência está aumentando. Lembramos que o evento de interesse é a adesão à LAI, de forma que um coeficiente positivo indica que o risco de adesão à LAI está aumentando e o tempo de sobrevivência está diminuindo. Da mesma forma, um coeficiente negativo indica que o risco de adesão está diminuindo e o tempo de sobrevivência aumentando.

A Tabela 4 apresenta quatro modelos organizados da seguinte forma: o primeiro modelo apresenta os fatores externos ou sistêmicos; o modelo 2, os mesmos fatores sistêmicos, incluindo a interação entre a adesão do estado e a identificação partidária entre o prefeito e o governador. O modelo 3 apresenta os fatores internos e o modelo 4 é o modelo completo incluindo todas as covariáveis de interesse.

Tabela 4 – Difusão da transparência

	Adesão			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Ident. presidente	0.175*	0.187**		0.173*
	(0.095)	(0.095)		(0.096)
Adesão estado	0.737***	0.807***		0.779***
	(0.132)	(0.143)		(0.147)
Prop. estadual	0.070***	0.070***		0.067***
	(0.003)	(0.003)		(0.003)
Ident. governador		0.261		0.282
		(0.253)		(0.254)
Margem vitória			0.001	0.002
			(0.002)	(0.002)
Prop. estatutário			0.209	0.156
			(0.134)	(0.136)
Prop. comissionado			-1.184**	-0.679
			(0.470)	(0.499)
IFGF			2.398**	1.178***
			(0.248)	(0.258)
Associativismo			0.003**	0.003**
			(0.001)	(0.001)
PIB per capita	0.004***	0.004***	0.006***	0.002
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.002)
Dist. capital	0.000	0.000	0.000	-0.000
	(0.0002)	(0.0002)	(0.0002)	(0.0002)
Porte pequeno	0.175**	0.179**	0.037	0.156*
	(0.084)	(0.084)	(0.086)	(0.086)
Porte médio	0.168	0.176	-0.009	0.097
	(0.132)	(0.133)	(0.133)	(0.135)
Porte grande	0.665***	0.674***	0.290**	0.477***
	(0.121)	(0.121)	(0.126)	(0.128)
Porte metrópole	2.337***	2.337***	1.324***	1.869***
	(0.310)	(0.310)	(0.378)	(0.384)
Adesão estado*Ident. governador		-0.359		-0.393
		(0.268)		(0.270)
Concordância	0.779	0.778	0.639	0.769
	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
Likelihood Ratio Test	835.5***	837.7***	208***	828.4***
Wald Test	1037***	1037***	253.1***	1018***
Observações	20,303	20,303	18,958	18,958

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Antes da interpretação dos resultados, ressaltamos novamente que a variável que mede o efeito da interação nacional foi automaticamente excluída dos modelos por apresentar um problema de *perfect classification*. Isso aconteceu porque a variável é colinear ao indicador de tempo usado no modelo de Cox. Por essa razão, a variável não foi testada nesses modelos.

Quanto ao primeiro modelo, notamos que todas as variáveis aparecem com o sinal esperado. Quando o prefeito é do mesmo partido do presidente, há um maior risco de adesão à LAI, uma vez que o partido serviria como um mecanismo de coordenação federativa. Na mesma direção, quando o governo do estado adere à LAI, gera-se um incentivo para que os governos municipais daquele estado também regulamentem a lei. O mesmo acontece quando aumenta a proporção de municípios do mesmo estado com regulamentação da LAI, indicando que o efeito de vizinhança é observado. Os três efeitos também são significantes estatisticamente. O modelo 2 mantém as mesmas variáveis de característica sistêmica, incluindo agora a variável de identificação entre o partido do governador e o partido do prefeito e também o termo interativo entre ser do mesmo partido do governador e o governo do estado ter aderido à LAI. Esperava-se que a identificação partidária no nível estadual potencializasse o efeito da adesão do governo do estado sobre o risco de adesão dos governos municipais. Contudo, essas variáveis não apresentam efeito estatisticamente significativo.

O modelo 3 apresenta as variáveis que identificam os determinantes internos da adesão à LAI no nível local. Nesse modelo, três das cinco variáveis apresentam o sinal esperado e significância estatística. A variável de competição política não apresenta o sinal esperado, mas também não atinge significância estatística. Esperava-se que quanto maior a competição política, maior o risco de adesão à LAI, como uma forma de restringir a liberdade do próximo governante. Contudo, a variável competição é aqui medida como margem de vitória e o resultado aparece com o sinal positivo, indicando que quanto maior a margem de vitória ou a segurança eleitoral, maior o risco de adesão. Apesar de aparecer com o sinal contrário, esse resultado não pode ser generalizado, uma vez que não alcançou significância estatística e por essa razão não pode ser distinguido de zero.

As variáveis de capacidade burocrática aparecem com o sinal esperado. Isto é, quanto maior a autonomia, medida como a proporção de estatutários na administração direta, maior o risco de adesão à LAI. Na mesma direção, quanto maior a politização da burocracia, medida como a proporção de funcionários comissionados, menor o risco de adesão. Contudo, somente a variável que mede politização apresenta significância estatística. Lembramos que a variável que mede a especialização (proporção de funcionários com ensino superior) não pôde ser incluída, uma vez que não se dispõe de informações para todo o período analisado (2011-2014).

A qualidade da gestão fiscal medida com o índice IFGF também apresenta efeito positivo e estatisticamente significativo. Isto é, quanto maior a qualidade da gestão fiscal, maior o risco de adesão à LAI. O associativismo apresenta o sinal positivo esperado e é estatisticamente significativo, indicando que quanto maior o associativismo, maior o risco de adesão à LAI. Por último, o modelo 4 apresenta o modelo completo com todas as covariáveis de interesse. Notamos que a reespecificação não muda significativamente os coeficientes e significância já apresentados. Todas as variáveis, com exceção de proporção de comissionados, mantêm a direção do efeito e também a significância. Isso oferece evidência de que os resultados apresentados são robustos.

Com relação às variáveis de controle, o PIB *per capita* apresenta o sinal esperado e também significância estatística em todos os modelos, com exceção do modelo 4. Já a distância da capital não atinge significância estatística em nenhum dos modelos. De modo geral, os resultados apresentados oferecem evidência robusta corroborando as hipóteses apresentadas com base na literatura.

O ajuste do modelo numa análise de sobrevivência e a comparação entre modelos concorrentes pode ser feita com base na estimativa de probabilidade de concordância. Essa medida é utilizada para avaliar a acurácia do modelo, e significa que, ao selecionar aleatoriamente duas observações, a que possui o menor tempo de sobrevivência é também a que possui o maior risco estimado pelo modelo (CARVALHO *et al.*, 2011). Como regra geral, considera-se que, quando a probabilidade de concordância estimada está acima de 7, tem-se um resultado discriminatório muito bom. Com exceção do modelo 3, que apresenta os determinantes internos da adesão à LAI, todos os modelos apresentam concordância acima de 7. Isso significa uma capacidade preditiva muito boa dos modelos apresentados e que a explicação com base exclusivamente nos fatores internos é a mais reduzida.

Para julgar a qualidade dos modelos apresentados, o Anexo 3 apresenta gráficos dos resíduos de Martingale ou resíduos de Cox-Snell, de forma a identificar, a partir dos resíduos, algum desvio de forma funcional nas especificações ou observações destoantes ou mal ajustadas pelos modelos (CARVALHO *et al.*, 2011). A análise dos gráficos não mostra desvios significativos ou pontos destoantes, argumentando a favor dos modelos apresentados.

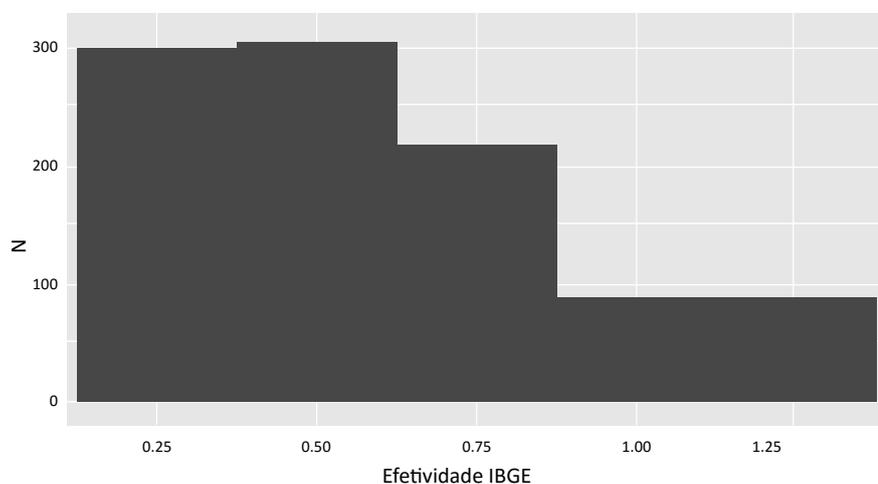
A próxima seção desloca o foco para a efetivação do direito à informação, apresentando os fatores explicativos da efetividade da LAI nos municípios brasileiros.

5.3 Análise quantitativa – fatores explicativos da efetividade da transparência no nível local

Quão efetiva é a transparência no nível local? Isto é, para além do primeiro passo, que é a regulamentação da LAI, como os municípios vêm estabelecendo o direito à informação? Esta subseção apresenta resultados para duas especificações diferentes para um indicador de efetividade da transparência. O primeiro indicador é composto de variáveis acerca dos elementos específicos da regulamentação da LAI disponibilizadas pelo IBGE; e o segundo, um indicador baseado na transparência ativa e passiva coletado pela Escala Brasil Transparente. Os Gráficos 13 e 14 apresentam as distribuições dos dois indicadores.

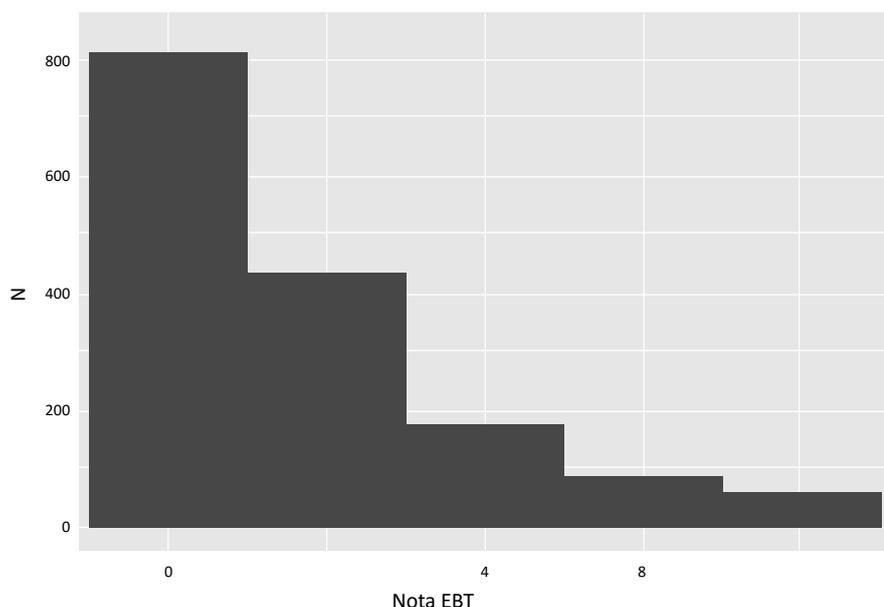
A partir dos gráficos, pode-se notar que a distribuição de ambos indicadores não corresponde a uma distribuição normal, com forte concentração de casos nos valores mais baixos. Isso quer dizer que, dos municípios analisados, a maioria se concentra nos valores mais baixos de desempenho da regulamentação. Essa concentração é ainda mais forte no indicador construído com dados da Nota EBT. Isso acontece porque a análise apresenta muitos municípios com nota 0, já que avalia a transparência em geral nos municípios. O indicador do IBGE é concentrado em dispositivos da LAI e por isso tende mais para a uniformização.

Gráfico 13 – Distribuição da efetividade da LAI – IBGE



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 14 – Distribuição da efetividade da LAI - Nota EBT



Fonte: Elaboração própria.

Além dessa assimetria na distribuição, que vai dificultar a análise dos dados em modelos multivariados, devemos notar também a relativa baixa correlação entre os dois indicadores ($r=0.437$, $p<0.01$). A correlação é julgada baixa porque teoricamente os indicadores estão medindo o mesmo conceito e, por essa razão, deveriam ser fortemente correlacionados. Essas duas informações fazem com que os resultados apresentados a seguir sejam lidos com cuidados e suas limitações devidamente notadas.

Como já discutido na metodologia, o modelo de regressão usado é o Tobit, adequado para dados censurados. No anexo 3, são apresentados os mesmos modelos usando mínimos quadrados ordinários. Contudo, esse modelo sofre de problemas de heterocedasticidade, como indicado com o resultado do teste Breusch-Pagan ($p<0.01$). Por essa razão, o teste só é apresentado como forma de comparação. Além do Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), apresentamos, no anexo 3, também as mesmas especificações usando um modelo binomial negativo. O binomial negativo é um modelo usado para dados de contagem. Mesmo não sendo esse o caso, a distribuição dos casos se aproxima de uma distribuição binomial negativa e por isso também apresentamos como fonte de comparação. A Tabela 5 apresenta os resultados para o índice de efetividade da LAI de acordo com os indicadores do IBGE. Os resultados são somente para os municípios que aderiram à LAI até o ano de 2014.

Tabela 5 – Efetividade da transparência - indicadores IBGE

	Efetividade IBGE		
	(1)	(2)	(3)
Ident. presidente	0.009		-0.007
	(0.029)		(0.031)
Adesão estado	-0.047		-0.003
	(0.072)		(0.080)
Prop. estadual	0.011***		0.012***
	(0.002)		(0.003)
Margem vitória		0.000	0.000
		(0.000)	(0.000)
Prop. superior		0.037	-0.003
		(0.111)	(0.110)
Prop. comissionado		-0.054	-0.103
		(0.176)	(0.175)
Prop. estatutário		-0.013	-0.025
		(0.042)	(0.042)
IFGF		0.030	-0.033
		(0.082)	(0.083)
Associativismo		0.008*	0.008*
		(0.005)	(0.004)
PIB per capita	0.000	0.000	0.000
	(0.000)	(0.000)	(0.000)
Dist. capital	0.000	-0.000	0.000
	(0.000)	(0.0001)	(0.000)
Tempo adesão	0.008	0.015	0.013
	(0.011)	(0.011)	(0.012)
Porte pequeno	0.013	0.003	0.015
	(0.025)	(0.027)	(0.027)
Porte médio	0.123***	0.101**	0.119***
	(0.040)	(0.043)	(0.043)
Porte grande	0.140***	0.077*	0.101**
	(0.038)	(0.044)	(0.044)
Porte metrópole	0.371***	0.073	0.132
	(0.104)	(0.156)	(0.155)
Constante	0.489***	0.450***	0.430***
	(0.080)	(0.079)	(0.109)
Observações	1,041	951	951
Log Likelihood	-412.2967	-374.0532	-412.2967

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

São apresentados 3 modelos. No modelo 1, os resultados para as variáveis sistêmicas; no modelo 2, as variáveis internas; e no modelo 3, o modelo completo. Todos os modelos incluem PIB *per capita*, distância da capital e os indicadores de porte como variáveis de controle. Além dessas variáveis de controle e as variáveis explicativas incluídas na análise anterior sobre a difusão da LAI, incluímos aqui uma variável específica para explicar a efetividade da LAI, que é o tempo de adesão. Essa variável captura o número de anos que o município tem a LAI regulamentada como um fator explicativo para o seu desempenho em termos de efetividade da LAI. Espera-se que quanto maior o tempo de adesão, maior a efetividade, uma vez que os municípios têm mais tempo de experiência e aprendizado e assim podem ter “aprendido” a implementar a LAI melhor em seus dispositivos específicos. Optou-se por trabalhar com o tempo de adesão e não por construir “agrupamentos” de casos por se tratar de uma variável contínua e que por isso tem mais informação. A criação de agrupamentos perderia informação relevante sem necessidade, uma vez que podemos explorar o total da variação entre os casos com a variável contínua.

Os resultados utilizando os indicadores só do IBGE não são muito consistentes. Apenas a proporção de municípios no estado que aderiram à LAI, como fator externo, e o associativismo, como fator interno, parecem ter um efeito positivo e estatisticamente significativo sobre a efetividade da LAI. Por ser uma medida de qualidade da implementação local, esperava-se que os determinantes internos fossem mais importantes. Adicionalmente, esperava-se que o tempo de adesão da LAI fosse fundamental para sua efetivação. Contudo, os indicadores de capacidade burocrática e fiscal não mostram resultados estáveis, não apresentando resultados estatisticamente significantes e, inclusive, mudando de sinal de acordo com a especificação do modelo.

Esse resultado pode indicar duas conclusões possíveis: que as variáveis teoricamente levantadas não importam para a efetividade da LAI no nível local ou que há problemas com a validade ou confiabilidade do indicador de efetividade baseado em informações do IBGE. Felizmente, a robustez dos resultados pode ser testada utilizando um outro indicador de efetividade da LAI no nível local, esse construído a partir de uma amostra aleatória pela Escala Brasil Transparente.

Tabela 6 – Efetividade da transparência - Escala Brasil Transparente

	Efetividade IBGE		
	(1)	(2)	(3)
Ident. presidente	0.009		-0.007
	(0.029)		(0.031)
Adesão estado	-0.047		-0.003
	(0.072)		(0.080)

Prop. estadual	0.011***		0.012***
	(0.002)		(0.003)
Margem vitória		0.000	0.000
		(0.000)	(0.000)
Prop. superior		0.037	-0.003
		(0.111)	(0.110)
Prop. comissionado		-0.054	-0.103
		(0.176)	(0.175)
Prop. estatutário		-0.013	-0.025
		(0.042)	(0.042)
IFGF		0.030	-0.033
		(0.082)	(0.083)
Associativismo		0.008*	0.008*
		(0.005)	(0.004)
PIB per capita	0.000	0.000	0.000
	(0.000)	(0.000)	(0.000)
Dist. capital	0.000	-0.000	0.000
	(0.000)	(0.0001)	(0.000)
Tempo adesão	0.008	0.015	0.013
	(0.011)	(0.011)	(0.012)
Porte pequeno	0.013	0.003	0.015
	(0.025)	(0.027)	(0.027)
Porte médio	0.123***	0.101**	0.119***
	(0.040)	(0.043)	(0.043)
Porte grande	0.140***	0.077*	0.101**
	(0.038)	(0.044)	(0.044)
Porte metrópole	0.371***	0.073	0.132
	(0.104)	(0.156)	(0.155)
Constante	0.489***	0.450***	0.430***
	(0.080)	(0.079)	(0.109)
Observações	1,041	951	951
Log Likelihood	-412.2967	-374.0532	-2185.992

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Nos três modelos apresentados com dados da Escala Brasil Transparente, podemos notar que as variáveis que importam para a efetividade da LAI são a liderança estadual e a proporção de adesão no estado, como variáveis

sistêmicas, e a qualidade da gestão fiscal e o tempo de adesão, como variáveis internas. No caso da liderança estadual e a proporção de adesão no estado, o mecanismo desse efeito pode ser estabelecido na comunicação, troca de experiências e aprendizado entre as prefeituras de um mesmo estado, fazendo com que a qualidade da implementação da transparência pública aumente. Também na mesma direção está a gestão fiscal, indicando que quanto maior a qualidade da gestão fiscal, maior a efetividade da LAI no plano local. Essa última é importante devido ao fato de que regulamentar e dar acesso às informações pelos cidadãos tem custo operacional que não deve ser ignorado. Dessa forma, municípios com melhor gestão fiscal e, por definição, menos restrição orçamentária estariam em melhores condições de efetivamente implementar a transparência pública. Por último, o tempo de adesão tem o efeito esperado de aumentar a efetividade, através de um mecanismo de aprendizado do próprio município com a disponibilização de informações em direção à gestão transparente.

Os resultados desta seção mostram que os fatores explicativos da adesão à LAI podem não ser os mesmos para a efetivação desse direito no nível local. Enquanto os fatores sistêmicos são mais relevantes para explicar a adesão, os fatores internos e também estruturais socioeconômicos podem ser importantes para explicar a efetividade da lei. A próxima seção busca lançar luz sobre alguns dos efeitos aqui observados e também entender quais outros fatores podem ser incluídos a partir da perspectiva dos próprios atores envolvidos. O objetivo é estabelecer, a partir da triangulação, uma forma de construção de conhecimento mais profundo e preciso.

60

5.4 Análise qualitativa

A análise qualitativa com base em entrevistas em profundidade aqui apresentada tem por objetivo explorar tópicos relacionados à regulamentação da Lei de Acesso à Informação no nível local a partir da perspectiva dos próprios agentes envolvidos.

Isto é, busca-se a compreensão e entendimento da questão da regulamentação da LAI a partir da interpretação dos atores envolvidos no processo, aprofundando questões já exploradas na análise quantitativa e também identificando possíveis lacunas nas análises apresentadas anteriormente.

Para tanto, o plano de entrevistas foi desenhado de forma a incluir dois segmentos principais de gestores envolvidos na implementação da LAI no Brasil: os gestores federais e os gestores locais. Os gestores federais seriam subdivididos em dois níveis diferentes: representantes do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) no nível do Governo Federal e também representantes da CGU nos estados. Já os gestores locais seriam subdivididos em gestores de municípios que aderiram logo no início da difusão da LAI (iniciais) e representantes de municípios que aderiram na maioria inicial identificada, na análise quantitativa, como os municípios

que regulamentaram a LAI em 2013. As entrevistas foram realizadas por meio eletrônico, entre os dias 17 de janeiro e 20 de março. Iniciaremos a análise com base nos gestores federais, seguida da análise dos gestores locais.

O objetivo foi de entrevistar representantes do ministério e representantes da CGU nos estados. Foram contatados os ocupantes dos cargos da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, da Diretoria de Transparência e Controle Social, da Coordenação-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social e da Coordenação-Geral de Governo Aberto e Transparência. Tivemos duas respostas dos ocupantes de cargos no nível do ministério. Adicionalmente, entramos em contatos com as 26 unidades regionais da CGU, das quais oito se disponibilizaram para realizar a entrevista. As análises a seguir têm por base essas entrevistas, e identificaremos os respondentes apenas com uma numeração, para assegurar o anonimato. Informações sobre o cargo ou os estados dos respondentes não serão disponibilizadas para não identificar quem são os respondentes. O roteiro da entrevista pode ser visto no Anexo 1. O conteúdo das respostas, sem identificação dos respondentes, pode ser disponibilizado mediante solicitação.

Iniciamos a análise tentando identificar o que os gestores federais entendem por transparência pública. Isso é importante porque se trata de um conceito abstrato, e o entendimento particular do que venha a ser transparência é de extrema importância para as ações que serão desenvolvidas para a sua operacionalização. As respostas indicam que os gestores federais têm a percepção compartilhada de que transparência se refere a uma forma de aproximação e inclusão da sociedade no processo decisório governamental, como evidenciado nas falas dos Respondentes 1 e 5.

61

Disponibilização de informações de interesse público para o cidadão de modo que ele possa melhor realizar o controle social. O sigilo de informações na administração pública deve ser exceção e não a regra (CGU/Nacional-Respondente 2).

Transparência pública vai além de tornar público e claro ao cidadão os atos e fatos dos gestores públicos. Envolve, ainda, a possibilidade de participação da população nas ações de governo, tanto no estabelecimento de prioridades quanto nas melhores formas de execução (CGU/Regional-Respondente 1).

Transparência pública é dar a publicidade devida da gestão pública ao cidadão, pela divulgação de receitas, despesas, licitações, contratos, convênios, bens públicos e outras informações que sejam demandadas pelo cidadão, desde que não sigilosas (CGU/Regional-Respondente 5).

Representa a prestação de contas, à sociedade, prestada por todos aqueles que gerem recursos públicos ou estão imbuídos de funções públicas (CGU/Regional-Respondente 6).

Outro ponto importante a ser ressaltado da interpretação dos gestores federais do que seria transparência é a ênfase constante em aspectos orçamentários. Isto é, a transparência teria seu foco em aspectos de alocação orçamentária dos governos locais, como ressaltado pelos Respondentes 5 e 6. Contrastando com essa visão mais restrita de prestação de contas com foco na alocação orçamentária e seus procedimentos técnicos, o Respondente 1 enfatiza o processo mais amplo, incluindo também o estabelecimento de prioridades e a avaliação da execução dos programas.

Com relação à importância da regulamentação da LAI no nível local, os gestores federais concordam com a centralidade do estabelecimento de regras e procedimentos no nível local para a efetivação ou transformação desses preceitos abstratos da transparência em algo prático. Essa interpretação é evidenciada com a ênfase sempre em palavras como efetividade, aplicação e colocação em prática, dos Respondentes da CGU Regional 1, 4 e 5.

Ao se criar as regras, inicia-se o processo de colocar a transparência em prática (CGU/Regional-Respondente 1).

Cada unidade da federal deve regulamentar a Lei de Acesso para que ela possa ser efetivamente cumprida, pois cada ente federativo possui suas particularidades, principalmente restrições. Assim, a regulamentação da lei vai possibilitar a aplicação da lei de forma mais efetiva. O que temos hoje são os municípios descumprindo a Lei e os gestores sendo acionados judicialmente. Essa lei é bem clara e fácil de ser cumprida, mas há a necessidade de regulamentação de aspectos específicos, como a questão dos recursos e as instâncias de recursos (CGU-Respondente 4).

A regulamentação auxilia o cidadão na efetividade do cumprimento da lei de acesso, uma vez que deve prever instância recursal e possibilidade de recurso, por exemplo (CGU/Regional-Respondente 5).

A LAI estabelece procedimentos para que a administração pública responda pedidos de informação e traz mecanismos necessários para tornar efetivo o direito à informação (criação do SIC, alternativa eletrônica de envio de pedidos, etc.). Uma vez aprovada localmente, as disposições gerais da lei são ajustadas à realidade do município, o que pode conferir maior efetividade ao exercício do direito pelos cidadãos (CGU/Nacional-Respondente 2).

A interpretação geral dos gestores federais é a de que, sem a regulamentação, a LAI seria apenas um instrumento legal, muitas vezes sem efeito na prática para os cidadãos. Dessa forma, o estabelecimento de regras específicas seria uma pré-condição para que o município efetivamente implementasse a LAI, mesmo sendo uma lei nacional que tem efeito imediato sobre todos os níveis da Federação. Os gestores federais reconhecem a diversidade dos municípios brasileiros e como a regulamentação seria importante para identificar e lidar com as particularidades locais.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União é o órgão do Governo Federal responsável por monitorar a LAI. Um dos seus objetivos é fomentar e apoiar os entes subnacionais na regulamentação e implementação da LAI. Isso porque a lei tem efeito imediato sobre todos os entes, mas cada município tem que arcar com os custos financeiros, de recursos humanos e até informacionais de implementação da LAI. Por essa razão, o apoio do ministério seria fundamental. Sobre esse apoio do nível central, os gestores federais reconhecem a sua importância, enfatizando categorias como conscientização, apoio intelectual, orientação, capacitação, divulgação e sensibilização.

Esse órgão tem papel catalisador e fomentador, não possuindo poder hierárquico sobre os municípios, tem, contudo, o domínio técnico do assunto em âmbito nacional, o que lhe dá um forte caráter consultivo e orientador (CGU/Nacional-Respondente 1).

Para incentivar a regulamentação da LAI, o ministério busca orientar os municípios sobre a importância da implementação local de medidas de transparência pública. Com esse objetivo, o ministério criou o Programa Brasil Transparente, o qual oferece a disponibilização de manuais orientativos sobre a LAI, a cessão do código fonte do e-SIC Federal e capacitações presenciais (CGU/Nacional-Respondente 2).

[...] fomentar, através da conscientização da importância e do fornecimento de apoio intelectual para a implantação da LAI nos municípios (CGU/Regional-Respondente 1).

Estamos atuando, principalmente, na sensibilização para implementação da lei, bem como passamos a avaliar a aplicação da lei pelo Escala Brasil Transparente, que visa mediar a transparência passiva dos municípios brasileiros (CGU/Regional-Respondente 4).

[...] Orientar e capacitar os gestores públicos na implementação da transparência, bem como monitorar o atendimento às normas, visando divulgar à sociedade e auxiliar nos pontos ainda pendentes de melhoria (CGU/Regional-Respondente 6).

Nota-se que o papel do ministério acaba sendo bastante amplo, desde o apoio mais concreto na capacitação das burocracias locais para a regulamentação e implementação da LAI, mas também um papel anterior mais fundamental de informar os gestores locais sobre o conteúdo da lei, sua importância para a gestão local e para a relação com os cidadãos. Lembrando novamente o contexto brasileiro de muitas diferenças regionais entre os municípios, muitas vezes sensibilizar e informar pode ser mais importante para gerar apoio local para a LAI do que atividades mais pragmáticas de capacitação.

Para além da própria estrutura do Ministério da Transparência no nível federal, a CGU se distribui em controladorias regionais da União, que serviriam como uma forma de desconcentração do órgão federal, estabelecendo o

contato direto com os estados. As controladorias regionais da União estão presentes nos 26 estados, e, para cada órgão, há um superintendente ou chefe da controladoria, que responde por suas atividades. Para os Respondentes 1 e 2 da CGU nacional, o papel dos órgãos regionais pode ser sumarizado como uma “ponte” com os municípios, e essa proximidade facilitaria o apoio à regulamentação da LAI.

[...] essa [referindo-se aos à Controladoria Regional] tem uma função de articuladora institucional local, além da função consultiva e orientadora, proveniente de fazer parte da infraestrutura da CGU nacional (CGU/Nacional-Respondente 1).

Cabe às controladorias regionais apoiar e orientar os municípios sobre a importância do cumprimento da LAI. Muitas vezes, a parceria das controladorias regionais com as unidades regionais da CGU viabiliza a realização de ações de apoio aos municípios. Infelizmente ainda há municípios que desconhecem a LAI e a obrigatoriedade de sua regulamentação (CGU/Nacional-Respondente 2).

Já de acordo com os próprios representantes regionais, essa estrutura desconcentrada serviria para:

ter mais proximidade com os entes locais e dar apoio técnico e orientações (CGU/Regional-Respondente 7).

Essa maior proximidade serviria para identificar dificuldades e demandas específicas para o apoio aos governos locais. A atuação desses órgãos para incentivar a regulamentação da LAI foi bastante enfatizada pelos gestores federais. O Respondente 2 sumariza as ações realizadas pelos órgãos estaduais:

A unidade regional da CGU deve promover ações de capacitação para: i- sensibilizar os gestores sobre a importância do assunto; ii- capacitar os operadores dessa ferramenta; iii- conscientizar a população para que possa buscar essa informação, que é, inclusive, um direito seu; iv -realizar avaliações esporádicas (Escala Brasil Transparente) sobre como está o portal da transparência dos municípios; v- fomentar a discussão do assunto em sala de aula, preparando gerações futuras quanto à relevância do tema e sua correta abordagem. Enfim, tudo para promover (e assegurar) o fluxo regular da informação (CGU/Regional-Respondente 2).

Com relação às dificuldades e impedimentos à regulamentação da LAI, o Respondente 1 da CGU/Nacional antecipa de forma precisa alguns dos principais fatores explicativos identificados na análise quantitativa:

Diversas variáveis podem interferir nessa questão. A partir da experiência e da ótica de um trabalho no órgão central da CGU, é possível dizer que, nos estados que estão mais organizados em termos associativos (como o de

Santa Catarina, que possui a Fecam, que fez o e-sic e Portal de Transparência de todos os seus associados), os avanços em relação à transparência são bem nítidos. Mas esse é apenas um dos elementos. É preciso investigar ainda se uma sociedade que seja mais articulada e fortalecida em termos associativos também seja uma variável importante para se verificar. Além desses fatores, parece que o padrão de transição política de um estado favorece/desfavorece o incentivo à transparência: onde há mais alternância de poder entre partidos, os instrumentos de transparência estão mais bem sedimentados, pois se torna interessante para o partido opositor instaurar ferramentas de exposição de dados sobre a gestão anterior. Por inércia, essas ferramentas acabam se sedimentando e se tornando “patrimônios” da comunidade local, que passa a contar com essas ferramentas. Também há a questão dos custos que essas ferramentas de transparência representam. Há municípios que possuem uma situação financeira tão precária que não podem arcar com esses custos, por menores que possam parecer (CGU/Nacional-Respondente 1).

O respondente enfatiza muito o papel do associativismo para promover a transparência no nível municipal, algo que foi encontrado na análise quantitativa tanto para a regulamentação da LAI quanto para a sua efetividade. Outro fator ressaltado pelo respondente é a questão dos custos para a implementação da transparência. Esse fator foi considerado na análise quantitativa e influencia a transparência na direção argumentada pelo respondente. Isto é, quanto maior a disponibilidade de recursos pelo município, mensurada pela qualidade de sua gestão fiscal, maior a probabilidade de adesão à LAI e também a sua efetividade. Além desses fatores, o gestor nacional também enfatiza a importância da alternância de poder para a promoção da transparência. Esse fator foi tangenciado na análise quantitativa, mas através de um indicador de competição política, o que não gerou efeito significativo sobre a adesão à LAI. Por essa razão, a percepção do gestor aqui apresentada serve também para indicar novos caminhos para a análise da regulamentação da LAI no nível local.

Mesmo com todo o apoio oferecido pelo Ministério da Transparência e pelas controladorias regionais da União, muitos municípios ainda apresentam dificuldades na efetivação da Lei de Acesso à Informação, e grande parte ainda não regulamentou a lei no nível local. Na percepção dos gestores federais, quais seriam as causas da ausência de regulamentação de um instrumento de reconhecida importância? Os gestores federais apontam dois conjuntos de causas principais:

1. A falta de interesse do prefeito e ausência de demandas sociais:

Alguns municípios ainda resistem em fornecer informações públicas aos cidadãos, o que é um obstáculo à efetiva implementação da LAI. Superar essa resistência é um dos principais desafios dos entes públicos (CGU/Regional-Respondente 1).

Pouco interesse dos gestores municipais em tornar seus atos e fatos transparentes à população local (CGU/Regional-Respondente 1).

Interesse do prefeito, cobrança da sociedade e dos órgãos de controle (TCE, Ministério Público) (CGU/Regional-Respondente 6).

Falta de vontade política do gestor, que prefere deixar os cidadão na escuridão (CGU/Regional-Respondente 5).

Falta de interesse dos gestores e dos cidadãos, que não fazem cobranças (CGU/Regional-Respondente 7).

Conscientização dos gestores municipais (prefeito, secretários, câmara de vereadores) quanto à importância desse tema. A baixa qualificação dos vereadores para, concebendo o relevo do tema, promover a devida regulamentação, considerando a realidade de seu município, de sua região. Conscientização da população local sobre a importância de se acompanhar o tema, inclusive a própria regulamentação no âmbito de seu município (CGU-Respondente 2).

2. A necessidade de maior investimento em capacitações:

Eventos, capacitações e divulgação na mídia (CGU/Regional-Respondente 2).

Vemos que os municípios precisam – urgentemente – de uma forte capacitação sobre o tema, dado o seu desconhecimento (e despreparo) para lidar com o tema (CGU/Regional-Respondente 6).

Muitos órgãos ainda carecem de estrutura técnica e operacional para receber os pedidos de informação e de responsáveis capacitados para produzir e disponibilizar a informação em diversos formatos. Muitos órgãos também não dispõem de instrumentos que possibilitem a gestão e o tratamento de documentos públicos, outro grande desafio a ser superado (CGU/Nacional-Respondente 2).

Contudo, o problema pode ser muito mais sério, e o impedimento à regulamentação da LAI ser justamente uma das causas para a sua criação, que é reduzir a relação muito próxima entre os governantes e grupos economicamente poderosos na sociedade, como afirma um gestor nacional:

Em relação ao estado que resido [omitido para manter o anonimato], os compromissos políticos assumidos pelo grupo que está no poder o impedem de dar transparência aos gastos públicos, já que esses recursos estão servindo a interesses particulares e não a interesses públicos, como deveria ser (CGU/Nacional-Respondente 1).

A percepção desse gestor indica que a LAI pode não estar sendo regulamentada justamente porque o objetivo dos governantes pode ser atividades que por definição não podem ser conhecidas. Dessa maneira, como os atores políticos “escolhem” aderir à LAI, essa escolha seria pautada pela inclinação pelo sigilo do governante que a lei busca extinguir. Essa é

uma questão séria e que merece maiores pesquisas para identificar os seus mecanismos. Contudo, indica que talvez a autonomia dos atores políticos na decisão acerca da regulamentação possa ser motivada justamente pelo comportamento que a transparência busca inibir.

Para além dessa questão acerca das motivações para a adesão à LAI, o Respondente 8 aponta a importância da avaliação não somente da regulamentação da LAI, mas também da sua efetividade:

Penso que o principal desafio dos municípios não está na regulamentação da lei de acesso, haja vista que a CGU e as CGE's tem fornecido protótipos da regulamentação para auxiliar os municípios. Pela experiência na área, o principal desafio é o cumprimento do que está na regulamentação, ou seja, na execução. Muito no Brasil é meramente letra de lei (CGU/Regional-Respondente 6).

Essa é uma preocupação que tivemos na análise quantitativa de também incluir a dimensão de efetividade da LAI e não somente a sua regulamentação. Isso porque, se buscamos por meio da transparência melhorar a qualidade da atuação governamental, a efetividade da transparência ou a forma como a informação está sendo disponibilizada de fato será a dimensão de interesse. Ou seja, apesar de condição necessária, a regulamentação não é condição suficiente para que a sociedade seja de fato incluída no processo decisório e, através desse mecanismo, a transparência gere os resultados esperados para a ação governamental.

Em suma, a interpretação dos gestores federais é a de que a Lei de Acesso à Informação é um instrumento fundamental para garantir o direito dos cidadãos de se informar, monitorar e participar do processo decisório de políticas no plano municipal. Para tanto, a regulamentação local é imprescindível, uma vez que dispositivos e especificidades locais precisam ser considerados e o ato de regulamentação serve o propósito de tornar claro o direito à informação e divulgá-lo à população. Com o objetivo de difundir a regulamentação da lei, o Ministério da Transparência e as controladorias regionais vêm desempenhando papel central, tanto por meio de atividades mais práticas como a realização de capacitações e o monitoramento da lei através da Escala Brasil Transparente, como também por meio da sensibilização e divulgação da importância da LAI para a governança local.

Contudo, mesmo com essa atuação direta, muitos municípios ainda não aderiram à LAI, algo que é interpretado pelos gestores federais como sendo fruto da falta de interesse da prefeitura em ter as suas ações divulgadas para a população, de uma ausência de atuação mais sistemática da sociedade na demanda por esse direito e também de uma ausência de capacitação técnica dos municípios para essa inovação institucional. Entretanto, essa é a percepção de apenas um dos lados no contexto de implementação local da LAI. Ainda é

preciso identificar qual a interpretação e percepção dos gestores locais sobre a sua própria atuação no que concerne à regulamentação da transparência.

Iniciando com a questão da percepção dos gestores locais quanto ao que seria transparência pública, as respostas em muito se aproximam daquelas dadas pelos gestores federais, enfatizando a conexão com os cidadãos e também o foco na questão da alocação orçamentária, como pode ser visto nas opiniões dos Respondentes 1, 2 e 4.

Ser transparente significa dar ao cidadão a oportunidade de acompanhar onde e como seu dinheiro está sendo aplicado (Gestor/Municipal-Respondente 1).

Prestação de informações públicas à sociedade pelo ente público (Gestor/Municipal-Respondente 2).

Uma importante ferramenta administrativa de combate à corrupção, já que torna público os atos da gestão (Gestor/Municipal-Respondente 4).

Distanciando-se dos demais respondentes, tanto federais quanto locais, o Respondente 4 abordou pela primeira vez a questão do combate à corrupção e a importância da transparência para esse fim. No outro extremo, o Respondente 3 identificou na transparência um papel bem mais reduzido, respondendo com um lacônico:

É uma obrigatoriedade útil (Gestor/Municipal-Respondente 3).

Sobre a importância da regulamentação da LAI para promover a transparência, os respondentes enfatizaram a importância para gerar conhecimento e sensibilizar para essa nova forma de interação com a sociedade:

Importante por promover a participação popular na gestão do município (Gestor/Municipal-Respondente 4).

A partir dessa regulamentação, muitos municípios começaram a ter mais consciência da importância da transparência para o setor público, ao mesmo tempo em que o cidadão passou a exercer o controle social, que é um direito seu... O objetivo central desses dispositivos normativos é a disseminação da cultura da transparência na administração pública municipal (Gestor/Municipal-Respondente 1).

Nota-se, da resposta do Respondente 1, a ênfase dada à questão da cultura da transparência, do estabelecimento de novas formas de relação com o cidadão e como esse novo padrão de interação precisa ser precedido pela disseminação de informação e sensibilização para ambas as partes. Isto é, grande parte da importância da LAI está em mostrar para o cidadão que é seu papel controlar a administração pública, e em educar os gestores no sentido de mostrar que esse é um direito do cidadão, o qual a gestão tem que facilitar e promover.

Sobre o papel dos outros atores no incentivo à regulamentação da LAI pelo município, os gestores locais se dividiram em apontar a importância da CGU e do governo do estado. Sobre o papel da CGU e do governo estadual, o Respondente afirmou respectivamente que:

Sem dúvida tem seu papel incentivador... A regulamentação no Estado se deu antes mesmo do município e a troca de experiência entre os entes é constante (Gestor/Municipal-Respondente 1).

Enquanto a gestão federal é vista apenas no seu papel incentivador, o governo do estado é percebido como tendo uma atuação mais prática e direta, servindo como um exemplo e também como uma fonte de informações e apoio no momento da regulamentação. Essa percepção dos gestores locais ajudou a dar maior robustez ao resultado da análise quantitativa que indicou o efeito forte e consistente da liderança regional sobre a adesão dos municípios à LAI. Ainda sobre a importância de “servir de exemplo”, o Respondente 1 enfatizou a importância da regulamentação da LAI no próprio município para incentivar os demais.

Além da importância da liderança estadual, do exemplo dado aos outros municípios e também do papel incentivador da gestão federal, os gestores locais ainda apontaram outros atores importantes para a regulamentação da LAI no nível local:

A sociedade deve ser protagonista nesse processo (Gestor/Municipal-Respondente 1).

Ministério Público Federal, Tribunal de Contas do Estado (Gestor/Municipal-Respondente 2).

Câmara, conselhos municipais e sindicatos (Gestor/Municipal-Respondente 3).

A partir da opinião dos gestores locais, a efetivação da transparência é algo que requer uma ampla rede de apoio, incluindo desde atores políticos, passando pela sociedade civil organizada e também incluindo os órgãos de controle.

Com relação às dificuldades na implementação da LAI, os gestores locais enfatizaram bastante a burocracia e também a questão de mudança de paradigma na administração pública e a conscientização da população. Mas, mesmo com todos os desafios, nota-se a importância da LAI para a gestão local. Nas palavras do Respondente 3:

Foi de extrema importância. Considero um marco para a administração municipal (Gestor/Municipal-Respondente 3).

É com essa importância em mente que o presente trabalho buscou combinar tanto análise quantitativa quanto análise qualitativa para identificar os fatores explicativos da difusão da LAI e entender as suas principais motivações. Conclui-

se com a importância da liderança estadual e do exemplo oferecido pelos municípios inovadores para que os demais compreendam a importância da transparência para a gestão pública municipal em sua relação com a sociedade. Espera-se que esse entendimento incentive a difusão generalizada da lei e que no futuro possamos passar a avaliar os seus efeitos.

6 Conclusão

O presente trabalho buscou identificar os fatores explicativos da difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros. Para tanto, a pesquisa se organizou em três momentos distintos: uma análise da regulamentação e do momento da regulamentação da LAI no nível municipal, uma análise da efetividade da LAI com base em dois indicadores oriundos do IBGE e da Escala Brasil Transparente e uma análise da percepção dos próprios gestores envolvidos na regulamentação da transparência no nível local.

Tendo por base uma abrangente revisão da literatura sobre os determinantes internos e externos na difusão de inovações, testamos as hipóteses de que a competitividade das eleições, a capacidade burocrática local, a qualidade da gestão fiscal e o associativismo, como fatores internos, aumentariam o risco de adesão; e a identificação entre o partido do prefeito e o partido do presidente, o efeito vizinhança e a liderança estadual, como fatores externos, aumentariam o risco de adesão. A análise quantitativa teve por base um modelo de análise de sobrevivência, identificando não somente a adesão, mas também o seu momento, e mostrou evidências de que fatores como a identificação partidária entre o prefeito e o presidente, o efeito vizinhança, a liderança estadual, o associativismo, a capacidade burocrática e a gestão fiscal importam para explicar a difusão da LAI no nível local. Esses resultados se mantiveram robustos em diferentes especificações e mostram que tanto fatores internos quanto fatores externos são significativos para explicar a difusão da LAI no nível municipal.

No que concerne à efetividade da LAI, mobilizamos os mesmos fatores explicativos para identificar quais se mantêm importantes, agora com a especificação diferente da variável dependente. Quando o foco é a explicação da transparência medida como efetividade da regulamentação da LAI, os fatores que importam são o tempo de adesão, a liderança estadual; a proporção de outros municípios no mesmo estado que aderiram à LAI, como uma medida de influência e aprendizado sistêmico entre os municípios de uma mesma rede; a capacidade fiscal; e, por último, o tempo de adesão, esse como uma medida de aprendizado do próprio município. Esses resultados mostram que, mesmo mudando a perspectiva da simples adesão para a efetividade da transparência como especificação da variável dependente, fatores internos, como a gestão fiscal e o tempo de adesão, e fatores sistêmicos, como a proporção de outros estados adotantes da LAI, importam. Essa comparação com os mesmos

fatores explicativos também serve como um teste de robustez dos resultados encontrados, uma vez que explicam não só a adesão, mas também a qualidade da implementação por meio dos indicadores de efetividade.

Por último, buscamos identificar, na percepção dos próprios atores envolvidos, as razões para a lenta difusão da LAI no nível local. Isso porque, mesmo sendo uma regra nacional, e com todo o apoio oferecido pelo Ministério da Transparência e pelas controladorias regionais, apenas em torno de um quinto dos municípios tinha regulamentado a LAI no final de 2014. Por meio de entrevistas com os gestores, foi possível identificar o interesse insuficiente do governo local, principalmente o seu pouco entendimento da importância da transparência e também o seu parco comprometimento com essa nova forma de governança que prevê maior abertura, monitoramento e participação social, como os principais impedimentos à regulamentação e efetividade da LAI. Foram ressaltados ainda fatores como falta de capacidade técnica e também demandas da sociedade e da mídia. Contudo, o exemplo oferecido pelo governo estadual e também pelos municípios inovadores oferecem claros incentivos para a regulamentação da LAI por aqueles que ainda não o fizeram.

Com este estudo que combina análise descritiva, testes quantitativos e também uma abordagem qualitativa, buscamos não somente contribuir para o conhecimento sobre os fatores explicativos de inovações no nível local, mas também informar sobre possíveis lacunas e brechas de atuação dos órgãos públicos para incentivar e fortalecer a transparência no nível local. A partir dos resultados da análise quantitativa e também da percepção dos próprios gestores envolvidos apresentada na análise qualitativa, podemos identificar três possíveis recomendações para aumentar a difusão da LAI no nível local.

Primeiro, o investimento dos órgãos de controle, principalmente no nível central, em sensibilização dos gestores locais quanto à importância da transparência para a prestação de contas e para qualidade da própria gestão local. Essa sensibilização passa por atividade mais voltadas para ações educativas, mas também talvez perpassa ações mais incisivas como maneira de induzir a regulamentação local. Isso porque a transparência vem como um instrumento de prestação de contas pelos governos, e os governos que não regulamentam a LAI podem ser exatamente aqueles que mais precisem de transparência. Essa indução pode vir inclusive por meio de um requerimento da regulamentação da LAI para a autorização de determinados convênios.

A segunda recomendação pode vir por meio também de ações de sensibilização e educativas, mas dessa vez voltadas para a sociedade. Essas ações inclusive podem ser feitas em parceria com organizações não governamentais e associações comunitárias com o objetivo de criar a demanda e a fiscalização das ações de transparência pública. Por último, o investimento poderia ser feito em capacidade técnica e até mesmo financeira dos municípios para regulamentação e implementação da LAI. Isso porque estamos falando muitas vezes de municípios pequenos, de baixa capacidade de arrecadação

e gasto. Por essa razão, em situação de recursos escassos, sejam recursos financeiros ou recursos humanos, a regulamentação da LAI passaria a ser uma necessidade de “segunda ordem” e, por essa razão, seria deixada de lado. Uma forma de lidar com esse problema pode ser por meio de incentivos financeiros, como é feito com o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, que incentiva e premia os municípios com melhor desempenho local.

Os resultados aqui apresentados de forma alguma se pretendem finais. Buscam muito mais estabelecer o debate e fortalecer os estudos, seja sob uma perspectiva quantitativa seja por uma perspectiva qualitativa sobre a transparência governamental, seus determinantes e também seus efeitos. Somente com estudos sistemáticos e com a interlocução entre a academia e a gestão será possível entender os limites e possibilidade da transparência pública e também da própria capacidade de prestação de contas dos governantes perante os seus governados.

ANEXOS

Anexo 1 – Roteiro de entrevista com os gestores federais

- O que se entende por “transparência”.
- Importância da regulamentação da Lei de Acesso à Informação para promover a transparência pública nos municípios desse estado.
- Papel do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União para incentivar a regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos municípios desse estado.
- Papel da Controladoria Regional no estado para incentivar a regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos municípios desse estado.
- Principais fatores a incentivar a regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos municípios desse estado.
- Principais desafios para a regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos municípios desse estado

74

Anexo 2 – Roteiro de entrevista com os gestores municipais

- Como se deu o processo de regulamentação da Lei de Acesso à Informação nesse município.
- O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União influenciou ou incentivou de alguma maneira a regulamentação da Lei de Acesso à Informação nesse município.
- Controladoria Regional da União no estado influenciou ou incentivou de alguma maneira a regulamentação da Lei de Acesso à Informação nesse município.
- Governo do estado influenciou ou incentivou de alguma maneira a regulamentação da Lei de Acesso à Informação nesse município.
- Outros municípios do estado influenciaram ou incentivaram de alguma maneira a regulamentação da Lei de Acesso à Informação nesse município.
- Papel da sociedade civil para a regulamentação da Lei de Acesso à Informação nesse município.

- Quais outros atores, organizações ou instituições foram importantes para a regulamentação da Lei de Acesso à Informação nesse município.
- Principais fatores a incentivar a regulamentação da Lei de Acesso à Informação nesse município.
- Principais desafios para a regulamentação da Lei de Acesso à Informação nesse município.

Anexo 3 – Pressupostos da análise de sobrevivência – riscos proporcionais de Cox

Tabela 7 – Riscos proporcionais de Cox

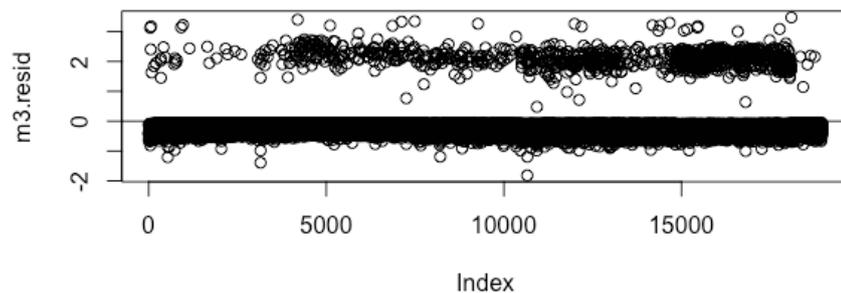
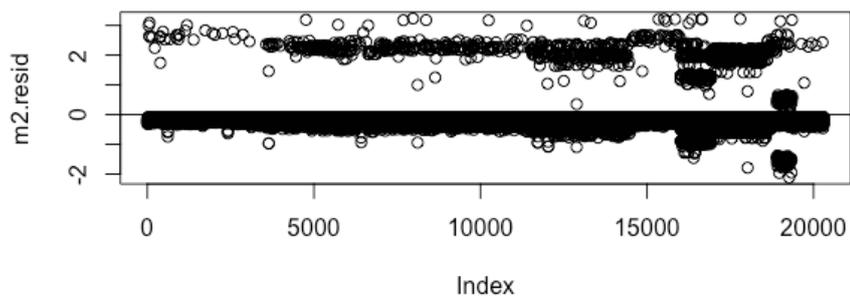
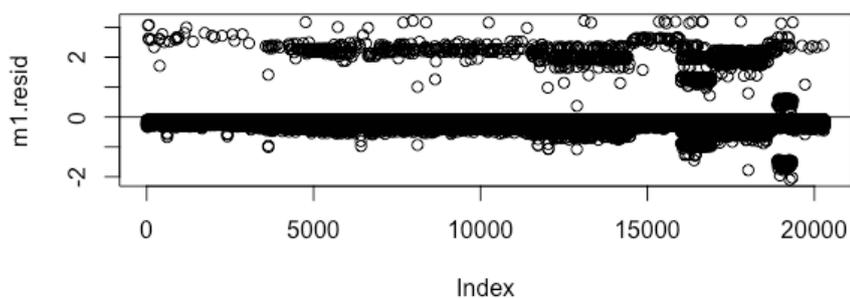
	Modelo			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Ident. presidente	0.052 (0.095)	0.051 (0.103)	---	0.048 (0.130)
Adesão estado	0.033 (0.308)	0.026 (0.420)	---	0.036 (0.415)
Prop. estadual	-0.001 (0.823)	-0.001 (0.974)	---	0.016 (0.646)
Ident. governador	---	-0.016 (0.602)	---	-0.008 (0.785)
Margem vitória	---	---	0.069 (0.028)	0.063 (0.045)
Prop. estatutário	---	---	-0.064 (0.037)	-0.056 (0.066)
Prop. comissionado	---	---	-0.010 (0.750)	-0.017 (0.559)
IFGF	---	---	-0.034 (0.288)	-0.010 (0.739)
Associativismo	---	---	0.003 (0.919)	-0.005 (0.893)
PIB per capita	0.011 (0.823)	0.010 (0.829)	0.039 (0.551)	0.022 (0.607)
Dist. capital	-0.015 (0.649)	-0.015 (0.649)	-0.010 (0.756)	-0.024 (0.462)
Porte pequeno	-0.087 (0.005)	-0.874 (0.006)	-0.083 (0.009)	-0.086 (0.007)
Porte médio	-0.045 (0.838)	-0.005 (0.850)	0.004 (0.877)	-0.003 (0.014)
Porte grande	-0.456 (0.154)	-0.045 (0.158)	-0.023 (0.467)	-0.015 (0.199)

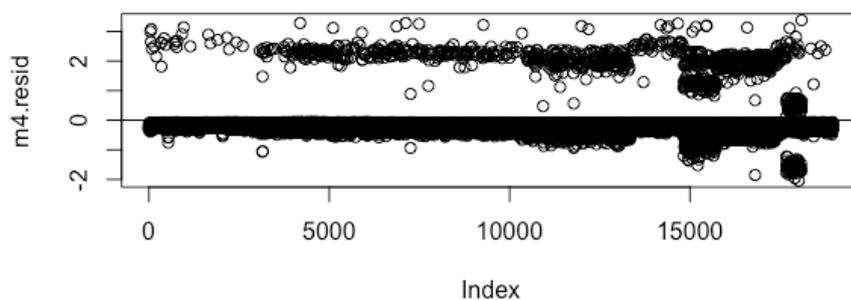
Porte metrópole	-0.009 (0.756)	-0.009 (0.773)	0.005 (0.877)	0.012 (0.708)
Adesão estado* Ident. governador	---	0.014 (0.654)	---	0.007 (0.814)
GLOBAL	NA (0.188)	NA (0.309)	NA (0.085)	NA (0.198)

Fonte: Elaboração própria.

Nota 1: Estatística rho reportada. p valor entre parênteses. Variáveis que apresentam desvio significativo do pressuposto da proporcionalidade dos riscos (p valor < 0.05) indicadas em negrito. Em nenhum dos três modelos há desvio significativo do conjunto de variáveis (global com p valor < 0.05) do pressuposto da proporcionalidade dos riscos.

Gráfico 15 – Análise de resíduos de Martingale (ajuste dos modelos)





Fonte: Elaboração própria.

Nota: Resíduos de Martingale reportados para os quatro modelos analisados, não identificando padrões ou desvios significantes ou pontos destoantes na análise. A expectativa são duas retas paralelas acima e abaixo de 0.

Anexo 4 – Efetividade da transparência: especificações alternativas

Tabela 8 – Efetividade da transparência – indicadores IBGE (mínimos quadrados ordinários)

	<i>Variável dependente</i>		
		Efetividade IBGE	
	(1)	(2)	(3)
Ident. presidente	0.005 (0.026)		-0.012 (0.028)
Adesão estado	-0.037 (0.064)		0.004 (0.072)
Prop. estadual	0.010*** (0.003)		0.011*** (0.003)
Margem vitória		0.0004 (0.001)	0.0004 (0.001)
Prop. superior		0.052 (0.099)	0.013 (0.098)
Prop. comissionado		-0.073 (0.157)	-0.116 (0.156)
Prop. estatutário		-0.010 (0.038)	-0.021 (0.038)
IFGF		0.032 (0.073)	-0.026 (0.074)

Associativismo		0.003	0.003
		(0.002)	(0.002)
PIB per capita	-0.0003	0.001	0.0004
	(0.0004)	(0.001)	(0.001)
Dist. capital	0.00002	0.00000	0.00002
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)
Tempo adesão	0.011	0.015	0.015
	(0.010)	(0.011)	(0.011)
Porte pequeno	0.010	-0.0001	0.011
	(0.023)	(0.024)	(0.025)
Porte médio	0.110***	0.094**	0.110***
	(0.036)	(0.039)	(0.039)
Porte grande	0.128***	0.084**	0.105***
	(0.034)	(0.038)	(0.038)
Porte metrópole	0.307***	0.143	0.188
	(0.088)	(0.126)	(0.127)
Constante	0.465***	0.429***	0.411***
	(0.070)	(0.070)	(0.097)
Observações	1,041	951	951
Adjusted R ²	0.034	0.020	0.034
F Statistic	4.670***	2.462***	3.075***
	(df = 10; 1030)	(df = 13; 937)	(df = 16; 934)

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Tabela 9 – Efetividade da transparência – Escala Brasil Transparente (mínimos quadrados ordinários)

	<i>Variável dependente</i>		
	Nota EBT		
	(1)	(2)	(3)
Ident. presidente	-0.115 (0.178)		-0.237 (0.200)
Adesão estado	0.219 (0.183)		0.160 (0.215)
Prop. estadual	0.287*** (0.019)		0.284*** (0.021)
Margem vitória		-0.002 (0.005)	-0.003 (0.005)
Prop. superior		0.965 (0.688)	-0.073 (0.648)
Prop. comissionado		0.322 (0.930)	0.463 (0.866)
Prop. estatutário		0.279 (0.308)	0.273 (0.286)
IFGF		1.284** (0.546)	0.580 (0.510)
Associativismo		0.029* (0.017)	0.028* (0.016)
PIB per capita	0.006 (0.004)	0.015*** (0.005)	0.003 (0.005)
Dist. capital	-0.0004 (0.0003)	-0.001** (0.0004)	-0.001 (0.0004)
Tempo adesão	0.657*** (0.068)	0.933*** (0.077)	0.652*** (0.075)
Porte pequeno	-0.194 (0.147)	-0.372** (0.180)	-0.193 (0.169)
Porte médio	0.025 (0.262)	-0.319 (0.329)	-0.038 (0.309)
Porte grande	1.927*** (0.272)	1.244*** (0.332)	1.694*** (0.312)
Porte metrópole	3.831***	1.339	2.333***

	(0.620)	(0.943)	(0.885)
Constante	0.507**	0.695	0.410
	(0.211)	(0.476)	(0.472)
Observações	1,524	1,277	1,277
Adjusted R ²	0.306	0.188	0.298
F Statistic	68.167***	23.791***	34.871***
	(df = 10; 1513)	(df = 13; 1263)	(df = 16; 1260)

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Tabela 10 – Efetividade da transparência – indicadores IBGE (binomial negativo)

	<i>Variável dependente</i>		
	Efetividade IBGE		
	(1)	(2)	(3)
Ident. presidente	0.009		-0.022
	(0.127)		(0.136)
Adesão estado	-0.069		0.009
	(0.307)		(0.361)
Prop. estadual	0.020		0.022
	(0.013)		(0.014)
Margem vitória		0.001	0.001
		(0.003)	(0.003)
Prop. superior		0.101	0.027
		(0.473)	(0.476)
Prop. comissionado		-0.148	-0.234
		(0.769)	(0.779)
Prop. estatutário		-0.018	-0.042
		(0.182)	(0.183)
IFGF		0.066	-0.042
		(0.352)	(0.361)
Associativismo		0.003	0.003
		(0.008)	(0.008)
PIB per capita	-0.001	0.001	0.001
	(0.002)	(0.003)	(0.003)
Dist. capital	0.00004	0.00000	0.00004
	(0.0003)	(0.0003)	(0.0003)

Tempo adesão	0.021	0.029	0.028
	(0.049)	(0.053)	(0.053)
Porte pequeno	0.019	0.0002	0.021
	(0.113)	(0.120)	(0.121)
Porte médio	0.201	0.168	0.199
	(0.164)	(0.176)	(0.178)
Porte grande	0.229	0.150	0.191
	(0.154)	(0.173)	(0.175)
Porte metrópole	0.487	0.248	0.332
	(0.356)	(0.528)	(0.535)
Constante	-0.762**	-0.828**	-0.868*
	(0.340)	(0.340)	(0.481)
Observações	1,041	951	951
Log Likelihood	-814.809 92	-744.965	-743.684

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Tabela 11 – Efetividade da transparência – Escala Brasil Transparente (binomial negativo)

	<i>Variável dependente</i>		
	NotaEBT		
	(1)	(2)	(3)
Ident. presidente	-0.031		-0.058
	(0.112)		(0.119)
Adesão estado	0.297**		0.315**
	(0.129)		(0.143)
Prop. estadual	0.158***		0.154***
	(0.011)		(0.012)
Margem vitória		-0.002	-0.003
		(0.003)	(0.003)
Prop. superior		0.375	-0.542
		(0.409)	(0.389)
Prop. comissionado		0.552	0.057
		(0.551)	(0.525)
Prop. estatutário		0.130	0.082
		(0.183)	(0.166)
IFGF		0.378	0.488

		(0.325)	(0.299)
Associativismo		-0.001	-0.004
		(0.009)	(0.008)
PIB per capita	0.004	0.008***	0.002
	(0.003)	(0.003)	(0.003)
Dist. capital	0.0001	-0.0003	-0.00004
	(0.0002)	(0.0003)	(0.0002)
Tempo adesão	0.289***	0.398***	0.279***
	(0.038)	(0.043)	(0.040)
Porte pequeno	-0.050	-0.220**	-0.028
	(0.094)	(0.110)	(0.102)
Porte médio	-0.021	-0.242	-0.046
	(0.169)	(0.201)	(0.189)
Porte grande	0.838***	0.430**	0.761***
	(0.153)	(0.185)	(0.168)
Porte metrópole	1.426***	0.540	1.434***
	(0.329)	(0.508)	(0.450)
Constante	-0.618***	0.094	-0.506*
	(0.146)	(0.284)	(0.289)
Observações	1,524	1,277	1,277
Log Likelihood	-2,588.831	-2,330.350	-2,239.923

Fonte: Elaboração própria.

Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Referências bibliográficas

- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2010.
- BERLINER, Daniel; ERLICH, Aaron. Competing for transparency: political competition and institutional reform in Mexican states. *American Political Science Review*, v. 109, n. 01, p. 110–128, 2015.
- BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *The American Political Science Review*, v. 84, n. 2, p. 395–415, 1990.
- BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. Innovation and diffusion models in policy research. Sabatier, Paul A., and Christopher M. Weible, eds. *Theories of the policy process*. Westview Press, 1999.
- BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; JONES, Bradford S. *Event history modeling: A guide for social scientists*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- CARVALHO, Marília et al. *Análise de sobrevivência: teoria e aplicações em saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.
- CÊLHO, Denilson Bandeira. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 6, n. 2, p. 56-87, 2012.
- COÊLHO, Denilson Bandeira; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A agenda social nos governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- COÊLHO, Denilson Bandeira; TURGEON, Mathieu; CAVALCANTE, P. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa de Saúde da Família. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado. *Anais...* Gramado-RS: ABCP, 2012.
- DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 5–23, 2000.
- ETZIONI, Amitai. Mixed-scanning: a 'third' approach to decision-making. *Public Administration Review*, v. 27, n. 5, p. 385–392, 1967.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; COÊLHO, Denilson Bandeira; SILVA, Sidney Jard da. *Difusão de Políticas Públicas*. São Paulo: Editora UFABC, 2016.
- FOX, John. *Cox proportional-hazards regression for survival data*. An R and S-PLUS companion to applied regression. 2002. Disponível em: <http://oemmdcbldboiebfnladdacbfmadadm/https://socserv.socsci.mcmaster.ca/jfox/Books/Companion-1E/appendix-cox-regression.pdf>. Acessado em 15 de setembro de 2017.
- FUKUYAMA, Francis. What is governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, v. 26, n. 3, p. 347–368, 2013.
- GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Califórnia: University of California Press, 1994.
- GERRING, John. *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- GRAHAM, Erin R; SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The diffusion of policy diffusion

research in political science. *British Journal of Political Science*, v. 43, n. 03, p. 673–701, 2013.

KOSACK, Stephen; FUNG, Archon. Does transparency improve governance? *Annual Review of Political Science*, v. 17, p. 65–87, 2014.

LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, p. 79–88, v. 19, n. 2, 1959.

LONG, J Scott; FREESE, Jeremy. *Regression models for categorical dependent variables using Stata*. College Station: Stata press, 2006.

MEIJER, Albert. Transparency. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

MESEGUER, Covadonga. Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 67-82, 2005.

MICHENER, Gregory. How cabinet size and legislative control shape the strength of transparency laws. *Governance*, v. 28, n. 1, p. 77-94, 2015.

RELLY, Jeannine E. Freedom of information laws and Global Diffusion Testing Rogers’s Model. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, v. 89, n. 3, p. 431-457, 2012.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of innovations*. New York: Simon & Schuster, 1971.

SIMON, Herbert Alexander. *Administrative behavior*. Cambridge: Cambridge UnivPress, 1965. Vol. 4.

SUGIYAMA, Natasha Borges. The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, v. 11, n. 2-3, p. 250-278, 2011.

THERNEAU, Terry. *Survival: a package for survival analysis in S. R. package version 2.38*. 2015. Disponível em: <https://CRAN.R-project.org/package=survival>.

VOLDEN, Craig. The politics of competitive federalism: a race to the bottom in welfare benefits? *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 2, p. 352-363, 2002.

WEYLAND, Kurt. Theories of policy diffusion lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, v. 57, n. 02, p. 262-295, 2005.