

Atar as mãos do sucessor ou seguir o vizinho? Difusão do acesso à informação nos municípios brasileiros

Mariana Batista ¹
Virgínia Rocha ¹
Pedro Nascimento ¹

¹ Universidade Federal de Pernambuco / Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife / PE – Brasil

Por que os atores políticos promovem a transparência pública? Estudos mostram que a adesão à transparência pode ser tanto politicamente estratégica, ou seja, para atar as mãos do sucessor, quanto resultado da observação da adoção da política feita por outros municípios, isto é, para minimizar o custo da informação. Testamos as motivações políticas e informacionais para explicar a adoção de leis de transparência com uma análise subnacional da difusão da LAI nos municípios brasileiros (2011-2019). Os resultados mostram que tanto o aprendizado quanto as motivações da estratégia política afetam a probabilidade de adoção da LAI. Fatores socioeconômicos também são importantes fatores explicativos. No entanto, uma análise dos efeitos heterogêneos mostra que o mecanismo de aprendizagem é relevante para reduzir o impacto dos fatores socioeconômicos. Isso significa que aprender com os vizinhos minimiza o custo da informação e a dependência de fatores estruturais para promover a transparência em nível local.

Palavras-chave: transparência; acesso à informação; difusão; eleição; municípios.

¿Atar las manos del sucesor o seguir al vecino? Difusión del acceso a la información en municipios brasileños

¿Por qué los actores políticos promueven la transparencia pública? Los estudios muestran que la adhesión a la transparencia puede ser tanto políticamente estratégica, es decir, para atar las manos del sucesor, como resultado de la observación de la adopción de la política hecha por otros municipios, esto es, para minimizar el costo de la información. Probamos las motivaciones políticas e informativas para explicar la adopción de leyes de transparencia con un análisis subnacional de la difusión de la LAI en los municipios brasileños (2011-2019). Los resultados muestran que tanto las motivaciones de aprendizaje como las de estrategia política afectan la probabilidad de adopción de la LAI. Los factores socioeconómicos también son factores explicativos importantes. Sin embargo, un análisis de los efectos heterogéneos muestra que el mecanismo de aprendizaje es relevante para reducir el impacto de los factores socioeconómicos. Esto significa que aprender de los vecinos minimiza el costo de la información y la dependencia de factores estructurales para promover la transparencia a nivel local.

Palabras clave: transparencia; acceso a la información; difusión; elección; municipios.

Tying the successor's hands or following the neighbor? Diffusion of access to information in Brazilian municipalities

Why do political actors promote public transparency? Studies show that adherence to transparency can be both politically strategic, i.e., to tie the hands of the successor, and a result of observing the adoption of the policy made by other municipalities, i.e., to minimize the cost of information. We test both the political and the informational motivations to explain the adoption of transparency laws with a subnational analysis of the diffusion of LAI in Brazilian municipalities (2011-2019). Results show that both the informational and the political strategy motivations affect the probability of adopting the LAI. Socioeconomic factors are also important explanatory factors. However, an analysis of heterogeneous effects shows that the learning mechanism is relevant for reducing the impact of socioeconomic factors. This means that learning from neighboring municipalities minimizes the cost of information and the reliance on structural factors to promote transparency at the local level.

Keywords: transparency; access to information; diffusion; election; municipalities.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220069>

Artigo recebido em 03 mar. 2022 e aceito em 04 maio 2022.

[Artigo traduzido]

ISSN: 1982-3134 

AGRADECIMENTOS

Esse estudo foi desenvolvido no âmbito do projeto “Quem Ganha o Quê, Quando e Por que”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), processo nº 431029/2016-4 - APQ. Virginia Rocha e Pedro Nascimento agradecem a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por suas bolsas de doutorado. Nós somos gratos aos comentários e sugestões dos dois pareceristas anônimos da RAP. Todas as imprecisões e erros remanescentes são nossos.

1. INTRODUÇÃO

Por que os atores políticos promovem a transparência pública? Essa questão está relacionada ao problema de porque os governantes adotam políticas que os restringem. Embora a transparência seja supostamente entendida como boa para a qualidade do governo, ela restringe os governos, pois aumenta potencialmente o nível de fiscalização sobre sua tomada de decisão e implementação de políticas (Berliner, 2014; Ferejohn, 1986; Stiglitz, 1999).

A difusão das chamadas Leis de Liberdade de Informação (FOI – Freedom of Information) em todo o mundo atraiu a atenção de estudiosos e mobilizou o trabalho de vários defensores, especialmente a partir da década de 1970, quando os Estados Unidos promulgaram o Freedom of Information Act (Fox, 2007; Kosack & Fung, 2014). Sua importância no combate à corrupção, aumento da participação e melhoria da democracia baseia-se no argumento geral de que os políticos se comportam melhor quando observados (Bentham, 1995).

Na América Latina, a Colômbia foi a primeira a adotar uma lei de transparência em 1985. Mas foi a legislação mexicana de 2002 que foi considerada forte entre os países em desenvolvimento, superada apenas pela iniciativa de transparência da Índia de 2005 (Fox, 2007; Meijer, 2015). O Brasil, por sua vez, promulgou sua FOI, a Lei de Acesso à Informação (LAI), somente em novembro de 2011 (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). É, portanto, tratado como um adotante tardio (Batista, 2017). Apesar disso, analistas consideram a legislação brasileira forte (Michener, 2015b), embora ainda precise avançar em sua implementação (Michener, Contreras, & Niskier, 2018).

A LAI regula o acesso à informação abordando os procedimentos que devem ser adotados para garanti-lo. Estão subordinadas ao regime da LAI as entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos. A lei estabelece a transparência como regra e o sigilo como exceção. Prevê a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, entre outros pontos. Embora tenha sido adotada em 2011 e regulamentada em 2012, com aplicação imediata na esfera federal, a lei precisa ser regulamentada nos estados e municípios. Assim, os entes federativos têm autonomia para decidir como e quando regular a lei em nível local e, portanto, as regras e procedimentos específicos a serem aplicados (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

No caso dos municípios brasileiros, quais são as motivações que influenciam os prefeitos a promover iniciativas de transparência? A literatura focada em fatores políticos enfatiza razões estratégicas, especialmente a competição política. Os atores políticos promoveriam a transparência como forma de atar as mãos dos sucessores. Isso porque promover a transparência é visto como uma forma de aumentar a visibilidade dos próprios atos (Berliner, 2014; Berliner & Erlich, 2015). Uma segunda motivação considera os custos informacionais da tomada de decisão. A transparência seria

promovida através da “adesão” a um processo de difusão internacional ou nacional. A partir da experiência de prefeitos em contextos semelhantes, seria possível identificar o que funciona e o que não funciona e, assim, reduzir os custos da promoção da transparência simplesmente emulando a LAI de um município vizinho (F. S. Berry & W. Berry, 2007; Gilardi & Wasserfallen, 2019).

Em suma, temos principalmente duas explicações que muitas vezes não se comunicam. Uma motivação estratégica e uma motivação de aprendizagem. Neste artigo, testamos ambos os argumentos. Mostramos que o aumento da informação sobre a adoção da LAI por meio do aprendizado dos municípios do mesmo estado e a motivação estratégica dos prefeitos em seu segundo mandato aumentam a probabilidade de regulamentação da LAI. Assim, incentivos informacionais e políticos se combinam para acelerar a difusão da LAI. No entanto, fatores socioeconômicos como o desenvolvimento econômico e a população também explicam por que os governos locais promovem a transparência. Considerando que esses fatores estruturais são mais difíceis de superar, analisamos os efeitos heterogêneos. Mostramos que o aumento da informação disponibilizada por um número maior de municípios que adotam leis de transparência no estado reduz o efeito dos fatores socioeconômicos. Isso mostra um caminho importante, ainda que provisório, para promover a transparência em municípios menores e mais pobres.

Testamos esses argumentos com foco na difusão da LAI nos municípios brasileiros de 2011 a 2019 a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Brasil possui mais de cinco mil municípios de diferentes portes, condições socioeconômicas, capacidade administrativa e composição política. Mantendo fixo o desenho macro-institucional, os municípios brasileiros apresentam variação suficiente para testar hipóteses sobre difusão de políticas em um contexto federativo. Portanto, esse cenário é ideal para identificar as causas para a adoção de leis de transparência.

Usamos o modelo de Riscos Proporcionais de Cox para identificar o efeito de motivações informacionais e políticas e também de fatores socioeconômicos na decisão de se e quando adotar a LAI em nível local. Nossos resultados fornecem evidências de que motivações informacionais e estratégicas estão presentes quando se considera a difusão das leis de acesso à informação. Fatores socioeconômicos também aumentam a probabilidade de adoção. No entanto, apenas as motivações informacionais fornecem um caminho para reduzir o efeito dos fatores socioeconômicos e uma possível forma de promover a transparência em municípios menores e menos desenvolvidos.

O artigo apresenta duas contribuições principais. A primeira é trazer novas evidências para os argumentos da aprendizagem e da motivação política para inovar. Ao considerar a adoção da LAI, os prefeitos aprendem com seus vizinhos e consideram a estratégia política de amarrar as mãos de seu sucessor. A segunda contribuição é trazer evidências sobre a interação entre motivações políticas e informacionais e fatores socioeconômicos estruturais. Nossos resultados mostram que aprender com seus vizinhos é uma estratégia relevante também para possivelmente superar as dificuldades de promover a transparência em contextos menores e menos desenvolvidos.

Este artigo está estruturado da seguinte forma. Além desta primeira seção de introdução do artigo, a segunda seção apresenta as motivações para a transparência pública. Com base nessa discussão, apresentamos nosso argumento e hipóteses. Na terceira seção, abordamos o desenho de pesquisa utilizado. Na próxima seção, apresentamos os resultados obtidos. Por fim, a última seção traz a conclusão do trabalho.

2. MOTIVAÇÕES PARA A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A transparência no governo pode ser definida como o fornecimento de informações sobre um ator para permitir o monitoramento de suas ações por meio de atores externos (Meijer, 2013). Então, quais fatores podem influenciar a decisão dos governantes em adotar políticas de transparência? Essa questão pode ser respondida tanto na perspectiva da difusão de políticas públicas quanto no debate específico sobre transparência.

No referencial da difusão de inovações políticas, entende-se que a difusão é um processo interdependente de formulação de políticas em que a decisão do governante de adotar uma nova política é influenciada por adoções anteriores por outros governos (Gilardi & Wasserfallen, 2019). Na segunda perspectiva, os autores discutem o papel normativo da transparência, suas consequências e os incentivos políticos domésticos em ação para essa decisão (Berliner & Erlich, 2015; Kosack & Fung, 2014; Michener, 2015a, 2015b). Tais abordagens são complementares, como veremos a seguir.

Existem vários modelos de difusão que variam em função dos canais de comunicação e da influência que assumem existir. Por uma questão de espaço, vamos nos concentrar nos modelos iniciais, já que os outros são variações deles. O primeiro é chamado de modelo de interação nacional. Pressupõe a existência de uma rede nacional de comunicação entre os funcionários do Estado. Por meio dessa rede, os formuladores de políticas aprendem sobre novos programas implementados em outros estados (Gray, 1973). Outra explicação, denominada modelo de difusão regional, argumenta que os governos são influenciados a adotar uma política por estados geograficamente próximos a eles (Walker, 1969).

Seguindo a lógica da proximidade geográfica, o modelo de vizinhança determina que a influência ocorra entre os estados que compartilham fronteiras. Nesse caso, a probabilidade de inovação é proporcional ao número ou percentual de estados fronteiriços que adotam a inovação. Por outro lado, o modelo de região fixa vê várias regiões dentro de um país. A lógica da difusão está condicionada aos estados que estão dentro de uma mesma região (F. S. Berry & W. Berry, 2007).

Além desses modelos, a literatura discute quatro mecanismos de difusão: aprendizado, competição, pressão e emulação. Na primeira, os formuladores de políticas aprendem racionalmente com outros governos, observando os resultados de uma inovação implementada por eles para reduzir a incerteza. Na segunda e na terceira, os governos respondem a incentivos econômicos. Finalmente, na emulação, os tomadores de decisão estão preocupados em olhar para a unidade adotante e não para as consequências das políticas. Enquanto a emulação leva a efeitos de curto prazo, a aprendizagem gera resultados de longo prazo (Gilardi & Wasserfallen, 2019; Shipan & Volden, 2008).

O mecanismo de aprendizagem, o mais comum de todos os modelos de difusão, está convencionalmente associado à ideia de que os formuladores de políticas tomam suas decisões com base nas consequências das políticas públicas adotadas por outros governos. Assim, os tomadores de decisão avaliam sistematicamente os resultados dessas políticas para que as políticas bem-sucedidas sejam mais prováveis de serem adotadas do que as malsucedidas (F. S. Berry & W. Berry, 2007; Graham, Shipan, & Volden, 2013).

No entanto, estudos recentes indicam vários elementos políticos dentro do processo de difusão, o que contraria a noção de que a disseminação de políticas ocorre por meio de avaliações baseadas em fatos. A “aprendizagem política” é um processo de aprendizagem sobre políticas públicas altamente mediado politicamente. Assim, a difusão não se restringe a inovações bem-sucedidas, pois os tomadores de decisão também se preocupam com as consequências políticas, como a reeleição (Gilardi, 2010; Shipan & Volden, 2008).

Nesse sentido, o trabalho de F. S. Berry e W. Berry (1990) estabelece o modelo unificado, que integra os determinantes internos dos governos com os modelos de difusão. A suposição é de que fatores internos do governo e efeitos sistêmicos devem intervir na propensão à inovação. Nesse modelo, a adoção de uma política é função de três elementos. Em primeiro lugar, os fatores internos são representados por a) a motivação para inovar e b) os obstáculos à inovação e os recursos para superá-los. O segundo fator diz respeito a outras políticas estatais que podem afetar a decisão de adotar (controles). Por fim, há os fatores externos relacionados à adoção prévia da política em outras unidades.

Em relação aos fatores internos, as motivações para a inovação são a gravidade do problema e o nível de segurança eleitoral do incumbente. Sobre os obstáculos e os recursos disponíveis para superá-los, a literatura lança luz sobre a importância dos recursos financeiros e de outras características como a escolaridade do indivíduo ou o tamanho das organizações como proxies da capacidade de inovar (F. S. Berry & W. Berry, 2007).

Quanto aos obstáculos, a disponibilidade de recursos possibilitaria ao decisor arriscar e experimentar novos programas ou políticas. Dessa forma, a disponibilidade de recursos impacta diretamente na motivação para inovar, permitindo que os obstáculos à inovação sejam superados. Outro ponto importante é a capacidade de inovar. A capacidade do Estado, ou mais especificamente, a burocracia local, permite ao governante tomar decisões. Assim, a baixa capacidade pode ser um obstáculo significativo à inovação.

Quanto às motivações, fatores como a competição partidária e a composição do Legislativo podem afetar a disposição do governante em inovar. Os partidos que enfrentam eleições competitivas seriam mais propensos a adotar novos programas (Walker, 1969). A competição e o controle sobre o Legislativo também são explorados analisando especificamente a adoção e o desenho das Leis de Liberdade de Informação (Berliner, 2014; Berliner & Erlich, 2015; Michener, 2015b). A lógica proposta na literatura é que a resposta do governante deve variar de acordo com seu nível de segurança (ou dependendo da competitividade e proximidade das eleições): quanto mais inseguro o governante, maior a probabilidade de adotar novas políticas e, por outro lado, menos provável será que ela adote programas amplamente impopulares (F. S. Berry & W. Berry, 2007; Coêlho, 2012; Sugiyama, 2008).

No segundo debate central para nossa argumentação sobre a literatura de transparência, há um entendimento comum de que os atores políticos irão se opor a iniciativas como as Leis de Liberdade de Informação (Berliner, 2014). As políticas de transparência podem ser custosas para os governantes porque interferem em sua capacidade de obter ganhos privados tanto do próprio mandato quanto da informação (Berliner, 2014; Ferejohn, 1986; Stiglitz, 1999). No entanto, estudos mais recentes indicam como a FOI pode ser estratégica para os formuladores de políticas em contextos específicos - os custos da transparência diminuem em comparação com os benefícios do sigilo (Berliner, 2014; Berliner & Erlich, 2015; Michener, 2015a, 2015b).

Assim, um ambiente competitivo, por representar incerteza eleitoral sobre a reeleição, ofereceria incentivos para a adoção de leis de acesso à informação, pois os eleitores podem avaliar positivamente o compromisso crível com transparência, anticorrupção e melhor governança (Berliner, 2014). Além disso, políticos com expectativa iminente de deixar o governo podem ter incentivos para adotar leis de liberdade de informação para garantir seu acesso futuro a dados governamentais e restringir seu sucessor. Ao mesmo tempo, os custos de exposição esperados de aprovar tal legislação são reduzidos, recaindo sobre o próximo governante (Berliner, 2014). Esses argumentos estão relacionados, respectivamente, à reeleição e aos mecanismos de seguro (*insurance mechanism*).

Em estudo realizado em nível subnacional no México, Berliner e Erlich (2015) encontram evidências favoráveis para o mecanismo de seguro. Numa comparação entre países, Michener (2015a) explica como, no Panamá, a oportunidade de atar as mãos do possível sucessor foi um dos fatores que influenciou a decisão do então presidente Roberto Martinelle de aprovar a reforma de 2013. Outras questões como a pressão exercida por fatores externos e do congresso e o desejo de apresentar a aprovação como um legado simbólico também foram relevantes. Na Nicarágua, por sua vez, a legislação foi aprovada no início do mandato do presidente Manuel Ortega, que tinha a minoria das cadeiras no legislativo, sugerindo que a oposição havia adotado a lei para restringi-lo (Michener, 2015a).

Outro ponto interessante na análise de Berliner e Erlich (2015) é o resultado de que a aprovação de iniciativas de Acesso à Informação (ATI) nos estados mexicanos é desproporcionalmente mais provável no chamado período do “pato manco”, o período entre a derrota do incumbente na eleição e o final de seu mandato. Esse resultado é inconsistente com o argumento da reeleição (de que os governantes abraçariam o acesso à informação para se comprometer publicamente e crivelmente com a transparência e aumentar suas chances de reeleição), uma vez que a disputa eleitoral já ocorreu.

Com essa discussão em mente, argumentamos que embora a transparência apresente custos de exposição para os governantes, quando estes estão em seu último mandato, ou seja, sem possibilidade de reeleição, a adoção de políticas de transparência torna-se uma estratégia política para restringir seu sucessor. A literatura explora essa possibilidade sob a ótica do argumento do mecanismo de seguro, mas geralmente se concentra na segurança eleitoral, que depende da competitividade das eleições.

No entanto, o nível de segurança do governante também depende de sua percepção da possibilidade de reeleição. Por outro lado, os prefeitos no segundo mandato estão certos de que não poderão ser reeleitos. A limitação é institucional, pois, nos municípios brasileiros, cada prefeito só pode ser reeleito uma vez, tendo o limite de dois mandatos consecutivos. Isso nos dá o benefício de observar o comportamento do prefeito quando ele sabe que vai deixar o cargo. Assim, argumentamos que os prefeitos em segundo mandato podem optar por adotar a LAI como forma de “atar as mãos” de seu sucessor. Dessa forma, o ator político pode repassar os custos de transparência para quem assumir o cargo em seguida¹.

H1: prefeitos em segundo mandato são mais propensos a regular a Lei de Acesso à Informação.

Além disso, em um processo de difusão da inovação, é preciso considerar que o ator político necessita de informações para antecipar os custos e benefícios da ação e estabelecer procedimentos adequados para seu município. Assim, é possível “aprender” com as cidades vizinhas a reduzir o custo da informação. Em uma forma extrema desse aprendizado, é possível simplesmente “emular” ou “copiar” a forma adotada por municípios que compartilham as mesmas características por estarem no mesmo estado. Assim, propomos a segunda hipótese:

¹ Nossa análise do efeito dos prefeitos em seu segundo mandato é diferente do argumento do seguro defendido por Berliner e Erlich (2015). Em nosso argumento, os prefeitos teriam incentivos para adotar a LAI em seu segundo mandato devido à certeza de que terão que deixar o governo. Assim, os prefeitos em segundo mandato podem atar as mãos de seu sucessor, quem quer que seja esse sucessor. O argumento de Berliner e Erlich se refere a prefeitos “pato manco” que já perderam a eleição e conhecem a identidade de seu sucessor. Nesse caso, torna-se interessante analisar o efeito de sucessores alinhados e não alinhados. No nosso caso, o prefeito não pode prever quem será o sucessor. Claro, que a estratégia de “atar as mãos do sucessor” seria mais bem informada se o prefeito soubesse que um prefeito da oposição assumiria o cargo. No entanto, como não dispomos de informações sobre pesquisas eleitorais em nível municipal, não podemos incluí-las em nossa análise. No entanto, essa limitação representa um “teste difícil” para nossa hipótese, uma vez que enviesa nossas estimativas a zero.

H2: Quanto maior a proporção de municípios que adotaram a LAI no estado, maior a probabilidade de regulamentação da LAI no município.

No entanto, embora as motivações políticas e de aprendizagem sejam importantes no debate sobre a adoção de políticas de transparência, não é possível analisar a questão sem considerar o efeito de fatores socioeconômicos (Michener & Nichter, 2022). A estratégia política e o custo da informação afetam a motivação para a inovação. No entanto, também é necessário considerar os fatores estruturais que dificultam a adoção de políticas de transparência. Esses fatores estruturais são principalmente o nível de renda do município e o tamanho da população.

A renda municipal é um indicativo do nível de desenvolvimento econômico, e espera-se que os municípios mais ricos sejam mais capazes de promover políticas de transparência. Isso por razões relacionadas à renda disponível alocada a esse tipo de transparência ou à demanda social por transparência, uma vez que o desenvolvimento econômico também está associado ao desenvolvimento social e sofisticação da população. Na mesma direção, a população é um importante fator estrutural, pois indica o nível de complexidade e diferenciação do município². Como o artigo se concentra em governos locais, esses governos podem envolver pequenas populações ou metrópoles. Espera-se que quanto maior a população do município, maior a probabilidade de inovação na promoção da transparência.

H3: Quanto maior o desenvolvimento econômico, maior a probabilidade de regulamentação da LAI no município.

H4: Quanto maior a população, maior a probabilidade de regulação da LAI no município.

Uma questão que surge no debate sobre inovação nas políticas públicas é a relação entre os fatores socioeconômicos e a promoção de políticas inovadoras. Locais menores e menos desenvolvidos teriam menos condições e menos chance de inovar. Além disso, como os fatores estruturais são produto de um legado histórico e são difíceis de mudar, essas dificuldades seriam de longo prazo. Apontar que fatores socioeconômicos aumentam a chance de promover a transparência leva à conclusão de que essas políticas terão um caminho difícil pela frente. Portanto, é interessante entender quais fatores políticos ou fatores relacionados ao caráter sistêmico de influência mútua entre as unidades de um sistema social podem ajudar a mitigar os efeitos dos fatores socioeconômicos e indicar um potencial caminho alternativo para promover políticas inovadoras que não dependam na mudança estrutural de longo prazo.

Por isso, testamos os efeitos heterogêneos entre nossas principais variáveis e fatores estruturais socioeconômicos. A expectativa é que a motivação política ou o aprendizado com outras unidades estaduais reduza o efeito dos fatores socioeconômicos na adoção da transparência. Dessa forma, seria possível superar as dificuldades de promover a transparência em unidades menores e menos desenvolvidas.

² É claro que esse argumento vale para a associação média entre tamanho do município, desenvolvimento e transparência, uma vez que municípios pequenos e pobres podem ter fortes práticas de transparência e municípios grandes e ricos podem ter leis de transparência fracas ou nenhuma transparência. Esse ponto é importante para chamar a atenção para a necessidade de avaliações qualitativas para identificar as nuances importantes das associações estatísticas no estudo da transparência. Para este tópico, ver Alves, Miranda, Teixeira, e Souza (2021) e Michener (2015c).

H5: O efeito dos fatores socioeconômicos na propensão a regular a LAI será menor para prefeitos em segundo mandato.

H6: O efeito dos fatores socioeconômicos sobre a propensão a regular a LAI será menor quanto maior a proporção de municípios que adotaram a LAI no estado.

3. DADOS E MÉTODOS

Para testar o efeito da estratégia política e do custo da informação na promoção da transparência, analisamos a distribuição da LAI nos municípios brasileiros no período de 2011 a 2019. A LAI foi aprovada como lei nacional em 2011. No entanto, suas disposições são gerais ou relacionadas ao âmbito federal. Para que a LAI seja efetiva em nível local, é preciso regulá-la no município, estabelecendo regras específicas de acesso, solicitação e sigilo. Por isso, utilizamos a regulamentação da LAI pelo município como medida de adoção local da transparência.

Os dados de regulação da LAI são da Pesquisa Perfil dos Municípios, organizada pelo IBGE. A edição da pesquisa que inclui dados de transparência em nível municipal é 2019. Portanto, nossa variável de interesse é a regulamentação ou não da LAI, constituindo uma variável binária que assume valor 0 quando não foi regulamentada e valor 1 quando foi regulamentada. Além das informações sobre a adoção ou não da LAI, também é relevante identificar o momento da adoção. Sobre os processos de difusão, é importante verificar não apenas quem aderiu à inovação, mas também quem aderiu no início do processo (inovadores) ou quem aderiu ao final do processo (adotantes tardios). Por isso, incluímos também a dimensão temporal na análise.

As principais variáveis independentes são a reeleição e a proporção estadual de adotantes da LAI. A variável da reeleição é a operacionalização do argumento da estratégia política. Também é binário e assume o valor 0 quando o prefeito está no primeiro mandato e 1 quando está no segundo mandato e, portanto, não pode mais ser reeleito. Os dados também são da Pesquisa Perfil dos Municípios do IBGE. A segunda variável de interesse é a proporção de municípios de um mesmo estado que adotaram a LAI. Ou seja, para cada município m foi calculada a proporção de municípios do mesmo estado no ano t que aderiram à LAI. Essa medida é uma operacionalização do argumento do custo da informação. A variável de proporção estadual de adotantes é contínua e varia de 0 a 1³.

Ressaltamos também a importância dos fatores estruturais. Incluímos duas variáveis socioeconômicas. A primeira é o nível de desenvolvimento econômico medido como o logaritmo do PIB municipal per capita. A segunda é o tamanho do município, medido como o logaritmo da população total. As variáveis de controle incluem a identificação entre o prefeito e o presidente, a proporção de funcionários do governo local classificados como recrutados pelo sistema meritocrático de concurso público e a ideologia do prefeito. A identificação entre o prefeito e o presidente é uma variável binária que assume valor 1 quando o prefeito é do mesmo partido político do presidente e 0 quando o prefeito é de partido diferente.

³ Uma forma comumente utilizada de operacionalizar o argumento da vizinhança é calcular a proporção de adotantes apenas de municípios fronteiriços. No entanto, essa operacionalização é mais adequada para situações em que o eleitor pode “votar com os pés”. Ou seja, caso uma política ou serviço não seja oferecido, o eleitor pode buscá-los em municípios de fronteira, gerando competição entre os governos locais. Como a transparência pública não parece ser suficiente para que um eleitor se desloque para outro município, optamos pelo uso da região fixa (estado).

Essa variável busca capturar um alinhamento vertical por meio do partido político na difusão de uma política formulada pelo governo federal para os governos locais.

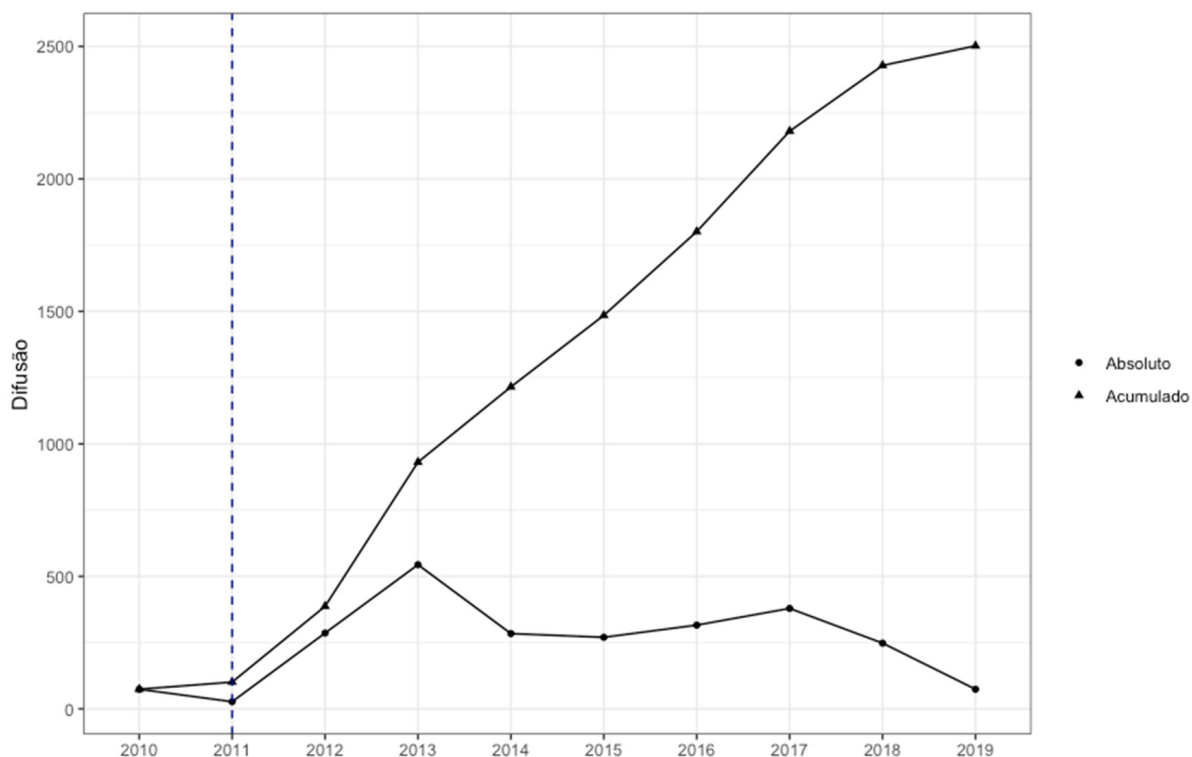
Em relação à burocracia local, incluímos a proporção de servidores da administração direta municipal cujo método de recrutamento foi por concurso público. Esses funcionários são as nomeações mais estáveis, uma vez que gozam de estabilidade protegida por lei. Devido ao seu status de funcionários públicos, espera-se que sejam mais qualificados em políticas públicas e menos alinhados com os interesses políticos. Usamos a proporção de servidores públicos (funcionários estatutários) como mensuração (Batista, 2015, 2017). Outra variável de controle é a ideologia do prefeito. A literatura não aponta para uma associação entre partidos de esquerda ou direita e a promoção da transparência. No entanto, a posição ideológica do prefeito pode ser relevante e, por isso, a incluímos como variável de controle. Os dados são provenientes de Bolognesi, Ribeiro, e Codato (2021) e são uma variável contínua com valores de 0 a 10; quanto maior o valor mais à direita.

O fenômeno que buscamos explicar apresenta duas particularidades que determinam o método de análise. Primeiro, a adoção é uma variável binária. Em segundo lugar, o momento da adoção também é relevante. Por esses motivos, a base de dados de adoção da LAI está organizada para incluir todos os municípios brasileiros (5.570) de 2011 a 2019. A unidade de análise é o município-ano. O número de observações por município é determinado pelo tempo até a adesão à LAI. O município e todas as variáveis independentes são observadas desde 2011 até o ano em que adere à LAI, após o qual o município “sai” da análise. Essa estrutura é padrão para análise de difusão de políticas, em uma abordagem conhecida como “análise de história do evento” (Box-Stefensmeier & Jones, 2004). Nessa abordagem, o evento é a adesão, e observamos a “história” do evento até o momento de sua ocorrência.

Usamos um modelo de análise de sobrevivência conhecido como o Modelo de Riscos Proporcionais de Cox para análise estatística. No modelo de Cox, as duas dimensões da variável dependente são consideradas simultaneamente: adoção e momento de adoção (Box-Stefensmeier & Jones, 2004). No modelo de sobrevivência, estimamos a probabilidade de o evento ocorrer, uma vez que não ocorreu até o momento. Quando o evento ocorre, a unidade deixa de contribuir com informações de interesse e é excluída da análise. Essa abordagem também é apropriada para lidar com a censura à direita. Municípios que não adotaram até 2019 ainda podem adotar após essa data. Isso significa que os municípios não aderiram “ainda”. O modelo de Cox foi escolhido por não assumir uma distribuição de risco específica; ele apenas assume que eles são proporcionais. Ou seja, eles não variam no tempo. Usamos especificamente o modelo de Cox estendido para considerar variáveis independentes que variam ao longo do tempo (Carvalho et al., 2011).

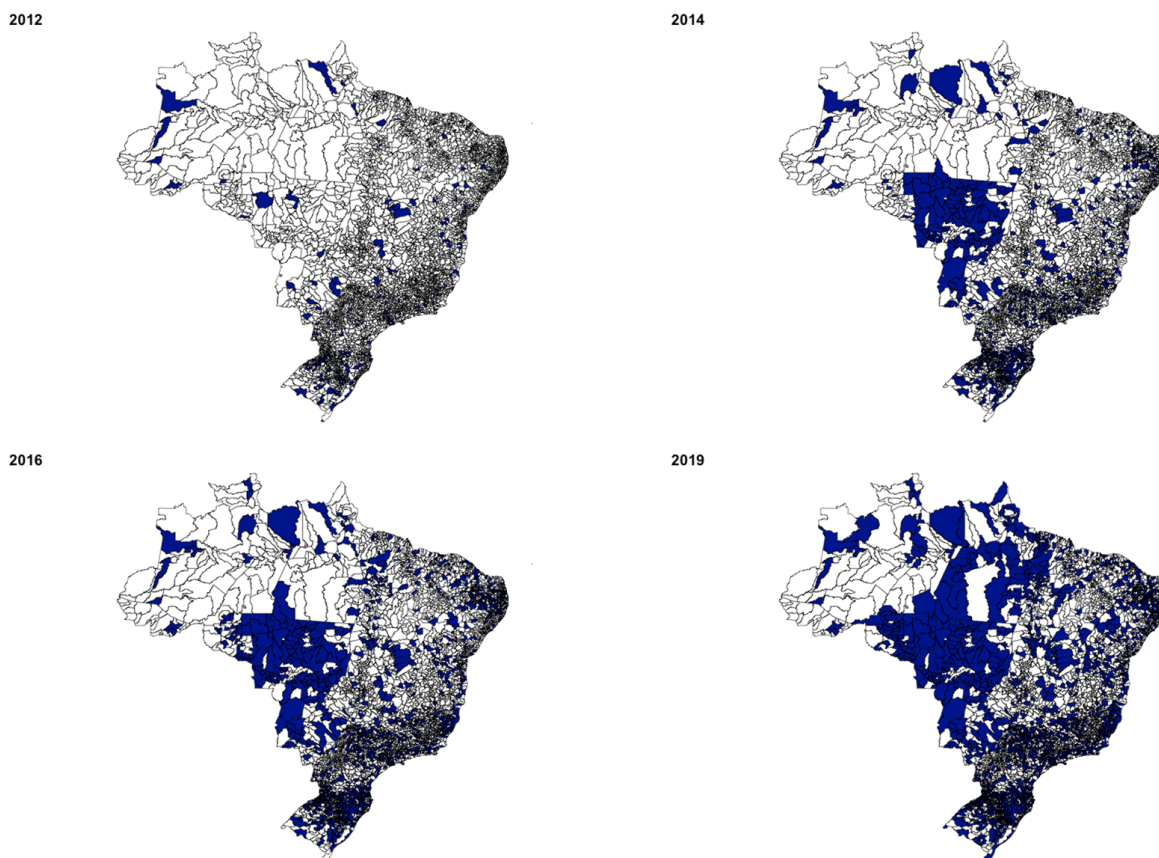
4. DIFUSÃO DAS LEIS DE LIBERDADE DE INFORMAÇÃO

A Lei de Acesso à Informação foi aprovada nacionalmente em 2011. No entanto, até 2019 apenas 2.502 municípios haviam regulamentado localmente as disposições específicas para seu funcionamento. Isso significa que menos da metade dos municípios havia regulamentado a LAI em nove anos de existência. O Gráfico 1 mostra a distribuição da adesão à LAI ao longo do tempo. Dados sobre a frequência de adoção de municípios mostram que o número aumentou até 2013, indicando que a disseminação da LAI ganhou força. No entanto, esse número cai significativamente em 2014 e continua estável até 2019, mostrando que a adesão à LAI não apresenta a linearidade esperada do início do processo de difusão

GRÁFICO 1 DIFUSÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do IBGE.

O Gráfico 1 mostra que os municípios brasileiros escolhem aderir ou não à LAI e quando aderem. A Figura 1 mostra a distribuição espacial dos adotantes da LAI em quatro períodos de tempo. Os mapas mostram dois padrões importantes. Primeiro, há uma associação espacial entre os adotantes da LAI, especialmente aqueles que aderem no início do processo de difusão. Vários municípios próximos regulamentam a transparência em sequência mostrando evidências de disseminação espacial e de que o mecanismo de aprendizagem está em funcionamento. Esse padrão é especialmente visível no centro-oeste do país. A distribuição espacial também mostra áreas onde a transparência não foi promovida. Isso é especialmente visível no norte do país, uma região mais pobre e com cidades pequenas (em termos de população). No entanto, municípios isolados também adotam a LAI, indicando que alguns fatores internos, como o contexto político, podem estar em ação.

FIGURA 1 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Fonte: Elaborada pelos autores com dados do IBGE.

Em suma, há variação sobre quais municípios adotaram, o momento da adoção e onde eles estão localizados. Considerando o prefeito como o ator-chave na tomada de decisão sobre adoção e o momento, o que motiva esse ator político a promover a transparência? Como discutimos anteriormente, duas explicações principais podem ser encontradas no debate sobre o tema. A primeira foca na motivação estratégica, enquanto a segunda foca na adesão dos governantes ao processo de disseminação da política, que no caso aqui analisado, seria o processo de regulação sequencial da LAI nos municípios brasileiros. Essas explicações geralmente são analisadas separadamente e não sabemos muito sobre como elas interagem entre si. Qual das duas motivações – estratégica ou de aprendizagem – prevalece nos municípios brasileiros e como elas interagem? A Tabela 1 apresenta os resultados desta análise.

TABELA 1 FATORES EXPLICATIVOS DA DIFUSÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO

	Variável Dependente:	
	Adoção/Tempo	
	(1)	(2)
Proporção Estadual	0.010*** (0.001)	0.010*** (0.001)
Prefeito reeleito	0.159*** (0.046)	0.210** (0.088)
Presidente alinhado	0.489*** (0.060)	0.489*** (0.060)
Burocracia	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
Ideologia	-0.020* (0.012)	-0.020* (0.012)
PIB per capita (log)	0.156*** (0.031)	0.156*** (0.031)
População (log)	0.212*** (0.017)	0.212*** (0.017)
Proporção Estadual*Reeleito		-0.002 (0.002)
Observações	39,110	39,110
Log Likelihood	-23,304.300	-23,304.080
Wald Test	408.970*** (df = 7)	408.930*** (df = 8)
LR Test	377.044*** (df = 7)	377.495*** (df = 8)
Score (Logrank) Test	412.002*** (df = 7)	412.084*** (df = 8)

Nota: *p**p***p<0.01.

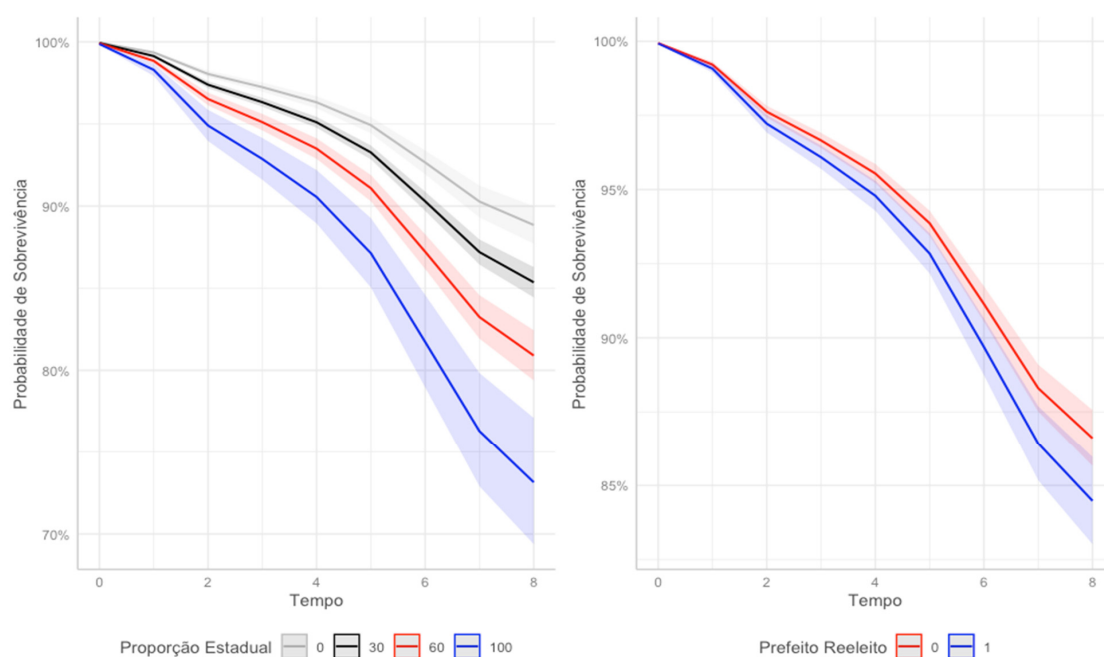
Fonte: Elaborada pelos autores.

Os resultados da tabela 1 mostram que a proporção de municípios adotantes no estado, proxy para aprendizado com vizinhos, tem o sinal positivo esperado e é estatisticamente significativa em ambas as especificações. Isso significa uma aceleração do risco de adesão à LAI quando a proporção de municípios adotantes no estado aumenta. Esse resultado é consistente com a hipótese apresentada a partir do argumento de redução de custos informacionais e aprendizado com municípios vizinhos, ou seja, quanto mais municípios do entorno adotam a LAI, mais informações circulam naquele estado, mais modelos regulatórios de LAI ficam disponíveis para inspiração, e emulação, e assim mais fácil para o município propor sua regulação local.

No caso do argumento da estratégia política de atar as mãos do sucessor, os resultados da Tabela 1 também evidenciam a hipótese de que os prefeitos no segundo mandato seriam mais propensos a regular a LAI, mantendo os demais fatores constantes. Os resultados são positivos e estatisticamente significativos em ambas as especificações. Esse resultado indica que a estratégia política por si só afeta a adesão à LAI. Pelo argumento do cálculo político racional, os prefeitos procurariam regular a LAI em seu segundo mandato para aumentar a transparência dos atos de seus sucessores. Os custos de adoção seriam pagos pelo próximo prefeito. Também é importante nesse argumento que, como esses prefeitos em segundo mandato não concorrerão mais à reeleição, os custos eleitorais da transparência são reduzidos. Nossos resultados mostram que os prefeitos em segundo mandato têm incentivos para regulamentar a LAI como forma de restringir seus sucessores.

O Gráfico 2 mostra a relação entre as motivações políticas e informacionais e a difusão das leis de transparência nos municípios brasileiros. Em modelos de sobrevivência, é comum relatar a relação entre as variáveis de interesse usando a probabilidade de sobrevivência. O evento de interesse aqui é o município adotando a LAI em nível local. Quando isso acontece, considera-se que o evento ocorreu, e o município não está mais em risco. Portanto, a probabilidade de sobrevivência é o número de indivíduos sobreviventes ao evento considerando o número de indivíduos em risco. Podemos ver pelo gráfico que a probabilidade de sobrevivência diminui com o tempo e que nossas variáveis de interesse reduzem essa probabilidade.

GRÁFICO 2 PROPORÇÃO ESTADUAL, PREFEITO REELEITO E PROBABILIDADE DE SOBREVIVÊNCIA (MODELO COX)



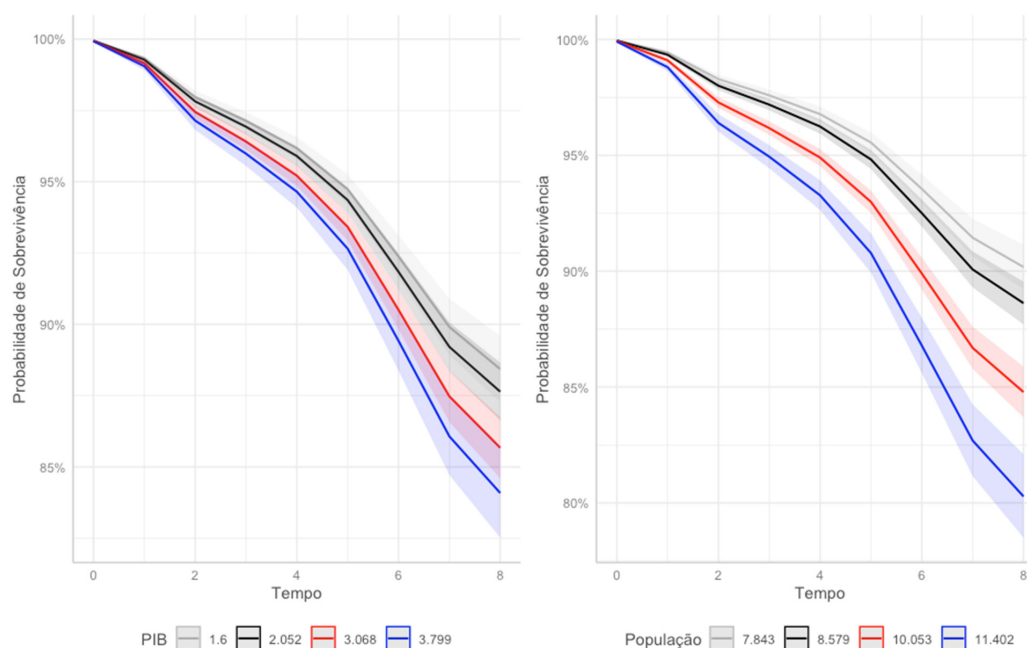
Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerando o painel esquerdo, a relação entre a proporção de municípios de um estado aderente à LAI e a probabilidade de sobrevivência é sempre negativa. Comparando as curvas com diferentes valores de proporção de estado (quartis), podemos ver que quanto maior a proporção de estado, mais reduzida a probabilidade de sobrevivência. Por outro lado, isso indica que maior é a adoção da LAI (ocorrência do evento). Em suma, os resultados sugerem que o efeito de aprender com os vizinhos é sempre positivo, diminuindo a probabilidade de sobrevivência ao evento. O painel da direita mostra a relação entre o mandato do prefeito e a probabilidade de sobrevivência. Novamente, a probabilidade de sobrevivência diminui com o tempo. No entanto, prefeitos em seu segundo mandato e que, portanto, não podem ser reeleitos, apresentam uma probabilidade de sobrevivência ligeiramente reduzida. Isso mostra evidências de que os prefeitos promovem a transparência como estratégia política para amarrar a mão de seus sucessores.

Também incluímos o termo interativo entre estratégia política e aprendizado de políticas. O objetivo era identificar se o incentivo político aumentava o valor da aprendizagem política. No entanto, a interação entre reeleição e proporção estadual, que mostra a mudança no efeito da proporção estadual quando o prefeito está no segundo mandato, não é estatisticamente significativa.

Além das principais variáveis do argumento proposto, também incluímos nos modelos algumas variáveis de interesse para a compreensão da difusão da LAI em nível municipal, especificamente fatores socioeconômicos. Com relação a essas características estruturais dos municípios, mostramos que o PIB também tem efeito positivo na propensão à adesão, indicando que quanto maior o desenvolvimento econômico, mais acelerado o risco de adesão à transparência. O tamanho do município corrobora a expectativa de que municípios maiores adotem mais facilmente a LAI. Esses resultados evidenciam que os fatores socioeconômicos são importantes, mas não determinantes, para compreender a inovação política no nível local e as condições estruturais para a promoção da transparência. O Gráfico 3 mostra esses resultados graficamente.

GRÁFICO 3 FATORES SOCIOECONÔMICOS E PROBABILIDADE DE SOBREVIVÊNCIA (MODELO COX)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Comparando diferentes níveis de PIB e população (quartis), mostramos que as condições socioeconômicas são importantes para entender os incentivos e restrições à decisão do prefeito de promover a transparência. Ambas as variáveis reduzem a probabilidade de sobrevivência, indicando um risco acelerado de ocorrência do evento. Isso significa que o desenvolvimento econômico e o tamanho do município, ambas características dependentes da trajetória e de difícil mudança de curto prazo, são fundamentais para promover a transparência. Este resultado está alinhado com pesquisas anteriores sobre inovação de políticas em nível local em geral e a promoção da transparência em particular. No entanto, uma questão importante é se esse efeito de fatores socioeconômicos pode ser reduzido por outros fatores mais suscetíveis a mudanças de curto prazo.

A Tabela 2 mostra os resultados da interação entre nossas principais variáveis (motivações políticas e informacionais para aderir à transparência) com esses fatores socioeconômicos. O principal objetivo desta análise adicional é compreender sob quais condições a estratégia política e a motivação da aprendizagem são relevantes, considerando os desafios socioeconômicos à transparência.

TABELA 2 FATORES EXPLICATIVOS DA DIFUSÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO – TERMOS INTERATIVOS

	Variável Dependente:			
	Adoção/Tempo			
	(3)	(4)	(5)	(6)
Proporção Estadual	0.010*** (0.001)	0.010*** (0.001)	0.037*** (0.004)	0.064*** (0.008)
Prefeito reeleito	0.147 (0.189)	-0.279 (0.356)	0.153*** (0.046)	0.154*** (0.046)
Presidente de Alinhamento	0.489*** (0.060)	0.489*** (0.060)	0.490*** (0.060)	0.471*** (0.060)
Burocracia	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
Ideologia	-0.020* (0.012)	-0.020* (0.012)	-0.022* (0.012)	-0.020* (0.012)
PIB per capita (log)	0.155*** (0.036)	0.156*** (0.031)	0.462*** (0.058)	0.152*** (0.031)
População (log)	0.212*** (0.017)	0.199*** (0.020)	0.212*** (0.017)	0.415*** (0.033)
Reeleito*PIB	0.004 (0.064)			

Continua

	Variável Dependente:			
	Adoção/Tempo			
	(3)	(4)	(5)	(6)
Reeleito*População		0.046 (0.037)		
Proporção Estadual*PIB			-0.009*** (0.001)	
Proporção Estadual*População				-0.006*** (0.001)
Observações	39,110	39,110	39,110	39,110
Log Likelihood	-23,304.300	-23,303.530	-23,285.010	-23,279.560
Wald Test (df = 8)	409.020***	413.420***	434.280***	439.980***
LR Test (df = 8)	377.049***	378.580***	415.617***	426.537***
Score (Logrank) Test (df = 8)	412.187***	417.457***	439.057***	441.442***

Nota: *p**p***p<0.01

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os resultados da tabela 2 mostram que, quanto ao efeito principal, a variável utilizada como proxy para a redução do custo da inovação ou a motivação para a aprendizagem é sempre positiva e estatisticamente significativa. Seguir o vizinho é uma estratégia utilizada em condições socioeconômicas mais baixas⁴. Esse resultado indica que mesmo quando o município apresenta baixo desenvolvimento econômico ou é muito pequeno em termos de população, o efeito da proporção de municípios do estado que adotam a LAI é positivo e estatisticamente significativo. Os termos interativos mostram um efeito negativo e estatisticamente significativo tanto para o desenvolvimento econômico quanto para a população. Esse resultado indica que quanto maior a proporção estadual, menor o efeito do PIB e da população sobre o risco de adoção da LAI. Ou seja, quanto maior a possibilidade de aprender com os vizinhos, menor o efeito das condições socioeconômicas na adoção da LAI.

No entanto, o efeito da estratégia política de atar as mãos do sucessor implementada pelos prefeitos em seu segundo mandato deixa de ser estatisticamente significativo quando se considera a interação com as condições socioeconômicas do município. Esse resultado indica que a motivação política não é um importante fator moderador para reduzir o efeito estrutural das condições socioeconômicas. A estratégia política é relevante por si só, mas não para aumentar as chances de promover a transparência em condições adversas. Considerando a interação entre motivação política, custo da informação e condições socioeconômicas, nossos resultados mostram que aprender com os vizinhos, mas não motivações políticas, reduz a dependência de fatores estruturais na promoção da transparência em nível local.

Os modelos também incluem importantes variáveis de controle. Os resultados mostram que a identificação entre o prefeito e o presidente tem um efeito positivo e estatisticamente significativo. Isso

⁴ A interpretação dos efeitos principais com termos interativos é o efeito da variável quando a variável interagida é zero.

significa que o partido se manifesta como um mecanismo efetivo de alinhamento vertical na difusão de inovações do governo federal para os governos municipais. Mostra também que uma burocracia composta por servidores públicos não afeta a propensão a aderir à LAI. Esse resultado é importante porque significa que a decisão de adotar a LAI não está diretamente relacionada à capacidade burocrática. Curiosamente, a ideologia tem um efeito negativo e estatisticamente significativo, mostrando evidências de que prefeitos mais à direita são menos inclinados a adotar a LAI.

Os principais resultados apresentados são três. A difusão da LAI em nível municipal ainda é tímida. A adesão à transparência é maior em municípios maiores e mais ricos. Tendo em vista que um dos principais objetivos da transparência é melhorar a gestão dos recursos, principalmente pelos municípios que adquiriram o status de centralidade por meio da municipalização das políticas sociais, esse resultado mostra que ainda há muito a ser feito localmente. A transparência não se tornou automática com a promulgação da LAI em 2011. São necessários incentivos e trabalho para tornar os governos locais efetivamente transparentes.

Em segundo lugar, o argumento da estratégia política de não atar as próprias mãos, mas transferir o custo da transparência para os concorrentes políticos tornou-se quase predominante na literatura de ciência política. Mostramos que mantendo constante o desenho macro institucional do país, há evidências que sustentam esse efeito direto do cálculo político racional na adesão à transparência. A estratégia de atar as mãos do sucessor é de fato observada.

Por fim, de acordo com nossos resultados, a difusão estadual das regulamentações da LAI parece ser um fator chave. O custo da informação é alto para municípios pequenos e carentes de recursos. A capacidade de simplesmente emular procedimentos que já foram implementados e testados em contextos semelhantes é crucial para a adoção. Podemos, então, apontar que a difusão mais ampla da LAI pode ser estimulada pela redução do custo da informação e também por iniciativas locais que aumentem o aprendizado dos governos locais por meio da disseminação de experiências semelhantes.

5. CONCLUSÃO

Por que os atores políticos promovem a transparência pública? Essa foi a pergunta que buscamos responder neste artigo. Com base no debate teórico sobre o tema, argumentamos que a observação de municípios do mesmo estado que adotaram a Lei de Acesso à Informação e prefeitos em seu segundo mandato aumentam a probabilidade de regulamentação de leis de transparência em nível local. Menores custos de aprendizagem para implementar a política e os incentivos políticos para prefeitos reeleitos atarem as mãos de seus sucessores aumentariam a adoção da transparência.

Utilizando modelos de risco proporcional de Cox para analisar o padrão de difusão da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros, encontramos evidências favoráveis ao funcionamento de ambos os mecanismos. Prefeitos em seu segundo mandato correm maior risco de regulamentar a LAI. Argumentamos que esse efeito positivo do segundo mandato seria uma estratégia dos prefeitos para atar as mãos de seus sucessores. Em vez de se comprometer com a transparência e arcar com os custos da informação durante seu próprio mandato, os prefeitos procurariam regulamentar a LAI quando os custos políticos para eles fossem baixos e a possibilidade de impor custos ao sucessor fosse alta.

Também encontramos evidências favoráveis ao mecanismo de aprendizagem. Argumentamos que a análise da difusão da LAI precisa incluir um elemento sistêmico em que cada unidade do sistema social possa observar, aprender ou emular o comportamento de outras unidades que, por

proximidade, compartilham características semelhantes. A proporção de municípios de um mesmo estado foi utilizada como proxy para o custo reduzido da informação e a possibilidade de aprender com os vizinhos. Identificamos então que quanto maior essa proporção de adotantes mais acelerado o risco de adesão à LAI. Em suma, fatores políticos e informacionais são importantes para explicar a promoção da transparência no nível local.

No entanto, esses fatores não são os únicos. Também é necessário enfatizar os aspectos socioeconômicos, que são fundamentais para a capacidade de inovação em nível local. O Brasil tem mais de 5 mil municípios. Alguns são grandes e desenvolvidos economicamente; outros (a grande maioria) são pequenos e pouco desenvolvidos. Explorando esses fatores socioeconômicos, identificamos que tanto o nível de desenvolvimento econômico quanto o tamanho do município são importantes para a adesão à transparência. Quanto maior o PIB e a população, maior o risco de adesão à LAI.

Um ponto essencial dessa conclusão é que os fatores socioeconômicos são indiscutivelmente importantes para a formulação de políticas em nível local. Ainda assim, eles também são claramente estruturais, dependentes do caminho e difíceis de mudar no curto prazo. Por esta razão, exploramos potenciais efeitos moderadores na relação entre fatores socioeconômicos e fatores políticos e informacionais. Os resultados mostram evidências de que o mecanismo informacional pode ser um moderador do efeito de fatores estruturais. Quanto maior a proporção de municípios que adotam a LAI, menor o efeito dos fatores socioeconômicos sobre o risco de adesão à LAI. Assim, nossos resultados mostram que aprender com seus vizinhos é uma estratégia relevante também para superar as dificuldades de promover a transparência em contextos menores e menos desenvolvidos.

Uma limitação do presente estudo é a orientação quantitativa do desenho da pesquisa. O estudo da promoção da transparência, especialmente no governo local, se beneficiaria imensamente de estudos qualitativos focados nos pontos de vista dos tomadores de decisão e no mecanismo causal das associações observadas. As associações quantitativas e o foco em efeitos médios escondem variações importantes entre municípios específicos e suas trajetórias e experiências (Alves et al., 2021; Michener, 2015c). Outra limitação e potencial agenda de pesquisa é a inclusão de outros fatores que podem ser relevantes para explicar a difusão da transparência, como o tamanho da coalizão governista e a organização da oposição nas legislaturas locais. O primeiro fator é importante porque a transparência pode ser adotada em nível local como estratégia política do prefeito para manter o controle sobre seus parceiros de coalizão (Michener, 2015b). A segunda pode se tornar relevante à medida que a oposição pode se organizar para promover a transparência como estratégia de controle do governo em exercício (Michener, 2015a). Esses são fatores importantes que podem ser explorados em estudos futuros.

O presente artigo traz duas contribuições principais. A primeira é trazer novas evidências para o debate sobre a aprendizagem e os mecanismos de seguro (*insurance mechanism*) como motivações para inovar. Encontramos evidências favoráveis para ambos os argumentos ao considerar a difusão da transparência, mostrando que os custos da informação e as motivações políticas são importantes para a difusão das inovações. A segunda contribuição é enfatizar a importância dos fatores socioeconômicos e como estes podem ser moderados. Com esses achados, buscamos contribuir para o conhecimento sobre difusão de políticas, especificamente de leis de transparência. Também contribuimos para o conhecimento da combinação de fatores informacionais, políticos e estruturais para a explicação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- Alves, J. F., Miranda, A. R. A., Teixeira, M. A. C., & Souza, P. R. R. (2021). Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(3), 564-581. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1679-395120200135>
- Batista, M. (2015). Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 66(3), 345-370. Recuperado de <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i3.571>
- Batista, M. (2017). *A Difusão da Lei de Acesso à Informação nos Municípios Brasileiros: Fatores Internos e Externos* (Cadernos Enap, 53). Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública. Recuperado de https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3125/1/Cadernos_53.pdf
- Bentham, J. (1995). *The panopticon writings*. London, UK: Verso.
- Berliner, D. (2014). The Political Origins of Transparency. *Journal of Politics*, 76(2), 479-491. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/s0022381613001412>
- Berliner, D., & Aaron E. (2015). Competing for Transparency: Political Competition and Institutional Reform in Mexican States. *American Political Science Review*, 109(1), 110-128. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S0003055414000616>
- Berry, F. S., & Berry, W. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2), 395-415. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/1963526>
- Berry, F. S., & Berry, W. (2007). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of The Policy Process*. Cambridge, UK: Westview Press.
- Bolognesi, B., Ribeiro, E., & Codato, A. (2021, junho 30). A new ideological classification of the Brazilian political parties. *SciELO Preprints*. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2552>
- Box-Steffensmeier, J. M., & Jones B. S. (2004). *Event History Modeling: A Guide for Social Scientists*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Coêlho, D. B. (2012). Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 6(2), 56-87.
- Ferejohn, J. (1986). Incumbent Performance and Electoral Control. *Public Choice*, 50(1/3), 5-25.
- Fox, J. A. (2007). The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, 17(4/5), 663-671. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Gilardi, F. (2010, julho). Who Learns What in Policy Diffusion Process? *American Journal of Political Science*, 54(3), 650-666. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00452.x>
- Gilardi, F., & Wasserfallen, F. (2019, novembro). The Politics of Policy Diffusion. *European Journal of Political Research*, 58(4), 1245-1256. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12326>
- Graham, E. R., Shipan, C. R., & Volden, C. (2013). The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. *British Journal of Political Science*, 43(3), 673-701. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S0007123412000415>
- Gray, V. (1973). Innovation in the States: A Diffusion Study. *The American Political Science Review*, 67(4), 1174-1185. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/1956539>
- Kosack, S., & Fung, A. (2014, maio). Does Transparency Improve Governance? *Annual Review of Political Science*, 17, 65-87. Recuperado de <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032210-144356>
- Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm
- Meijer, A. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429-439. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/puar.12032>

Meijer, A. (2015). Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in the Netherlands. *International Journal of Public Administration*, 38(3), 189-199. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.934837>

Michener, G. (2011, abril). FOI laws around the world. *Journal of Democracy*, 22(2), 145-159. Recuperado de <https://doi.org/10.1353/jod.2011.0021>

Michener, G. (2015a). Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 77-99. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2015.00275.x>

Michener, G. (2015b, janeiro). How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws. *Governance*, 28(1), 77-94. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/gove.12075>

Michener, G. (2015c, outubro). Policy evaluation via composite indexes: Qualitative lessons from international transparency policy indexes. *World Development*, 74, 184-196. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.04.016>

Michener, G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). From Opacity to Transparency? Evaluating Access

to Information in Brazil Five Years Later. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 610-629. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-761220170289>

Michener, G., & Nichter, S. (2022, janeiro). Local compliance with national transparency legislation. *Government Information Quarterly*, 39(1), 101659. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101659>

Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of Innovations*. New York, NY: The Free Press.

Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840-857.

Stiglitz, J. E. (1999, janeiro 27). *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*. Oxford, UK: Oxford Amnesty Lecture.

Sugiyama, N. B. (2008). Theories of Policy Diffusion: Social Sector Reform in Brazil. *Comparative Political Studies*, 41(2), 193-216. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0010414007300916>

Walker, J. L. (1969, setembro). The Diffusion of Innovations among the American States. *The American Political Science Review*, 63(3), 880-899. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/1954434>

Mariana Batista



<https://orcid.org/0000-0002-2456-4164>

Doutora em Ciência Política; Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: mariana.batistas@ufpe.br

Virgínia Rocha



<https://orcid.org/0000-0001-5267-4929>

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: vii.rocha@gmail.com

Pedro Nascimento



<https://orcid.org/0000-0003-1799-2838>

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: pedro.severino@ufpe.br