

WORKING PAPER

Variáveis determinantes para cumprimento à Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros

Apresentado para a Controladoria da União, para informar o Marco 1, Compromisso 11 (diagnóstico da LAI nos municípios), Open Government Partnership

Novembro de 2020

Gregory Michener (FGV-EBAPE)

Simeon Nichter (University of California, San Diego)

Tradução: Bernardo Schwaitzer (FGV-EBAPE)

Resumo: A falta de conformidade governamental põe em risco o desempenho e as perspectivas para regimes recentes de acesso à informação, especialmente no nível local. De forma encorajadora, acadêmicos e iniciativas multilaterais estão começando a examinar os determinantes da conformidade da transparência local, embora tenham se concentrado predominantemente em formas ativas de transparência (como divulgação de informações na web), especialmente em democracias de maior renda, e com o emprego de medidas agregadas de conformidade com a transparência conformidade. Contribuímos com esta literatura, mudando o foco para a transparência passiva (capacidade de resposta às solicitações dos cidadãos) - onde as lacunas de conformidade em regimes de acesso à informação mais recentes tendem a ser mais agudas - e traçamos distinções críticas entre os determinantes de conformidade na lei (conformidade *de jure*) versus na prática (conformidade *de facto*). Empregando um novo conjunto de dados sobre conformidade de transparência municipal no Brasil, identificamos diferenças substanciais em fatores relacionados à conformidade *de jure* e *de facto*. Essas distinções oferecem lições para esforços baseados em políticas que possam ajudar a criar raízes em novas medidas de transparência.

- Fatores socioeconômicos e políticos relacionados à regulamentação da Lei de Acesso à Informação (conformidade *de jure*) nem sempre garantem resposta real às solicitações de informações dos cidadãos (conformidade *de facto*), e vice-versa.
- Investigamos a conformidade municipal com as leis que exigem transparência passiva (capacidade de resposta às solicitações dos cidadãos) para além dos países da OCDE, um tópico que permanece pouco estudado, apesar das lacunas de conformidade mais amplas nas democracias de baixa e média renda.
- As conclusões sobre o desempenho da transparência municipal e padrões de conformidade destacam déficits críticos de supervisão e fiscalização.

Ativistas e legisladores trabalharam diligentemente para expandir o acesso às informações governamentais, reconhecendo que a transparência pode ser uma ferramenta importante para melhorar o desempenho do setor público e proteger os direitos dos cidadãos. Eles tiveram sucesso considerável: o acesso à informação é um pilar fundamental dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, e 128 países promulgaram leis de acesso à informação (LAI) até o momento. Apesar dessas conquistas, muitos países continuam a enfrentar desafios substanciais para garantir o cumprimento das LAIs, especialmente em regimes de acesso à informação mais recentes (Adu, 2018; Camaj, 2016; Piotrowski et al., 2009; Relly et al., 2020). Isso inclui o fraco cumprimento da transparência em nível local, que, por conta da importância dos governos locais na prestação de serviços essenciais como educação, saúde, policiamento e saneamento, agora começa a receber atenção merecida (Estrada & Bastida, 2019; Governo Aberto Partnership, 2019; Piña e Avellaneda, 2019; Sičáková-Beblavá et al., 2016).

O presente estudo examina os determinantes da conformidade com a transparência em governos locais, abordando duas áreas de pesquisa pouco desenvolvidas nos estudos acadêmicos. Em primeiro lugar, trabalhos sobre os determinantes da conformidade em nível local tendem a se concentrar na "transparência ativa" - isto é, até que ponto os governos locais cumprem as obrigações legais de publicar categorias-chave de informações (Araujo & Tejedo-Romero, 2016a, 2016b; Bearfield & Bowman, 2017; Ben-Aaron et al., 2017; Birskyte, 2019; Pernagallo & Torrisi, 2020; Piña e Avellaneda, 2019; Spáč et al., 2018). Apesar de importantes descobertas de tais estudos, contribuimos mudando o foco para a conformidade com a "transparência passiva" - isto é, até que ponto as autoridades locais respondem aos pedidos de informação dos cidadãos. Nossa segunda contribuição é que enfatizamos a distinção crucial entre a conformidade *de jure* e *de facto* com a LAI em sua exigência de transparência passiva. O estudo explora as condições que tornam os governos locais mais propensos a promulgar regulamentações da LAI (conformidade *de jure*), bem como aquelas que os tornam mais propensos a responder eficazmente aos pedidos de informação dos cidadãos (conformidade *de facto*).

Em relação à nossa primeira contribuição, a transparência passiva nos governos locais é uma preocupação importante, pouco estudada e urgente. A forma como governos

respondem às demandas dos cidadãos é fundamental para a razão de ser democrática da LAI. Embora trabalhos recentes tenham melhorado muito nossa compreensão da conformidade local com a transparência, o interesse prevalecente em formas de transparência ativa e de dados abertos parece ter obscurecido níveis preocupantemente elevados de não conformidade com a transparência passiva em nível local, particularmente em regimes de acesso à informação mais recentes (Michener e Coelho, 2019). Nosso foco nos determinantes da conformidade com a transparência passiva contrasta com as avaliações qualitativas de implementação (Calland & Neuman, 2007; Piotrowski et al., 2009), bem como experimentos de auditoria que testam como fatores como tom, identidade, invocação de direitos, ou o conhecimento da conformidade dos pares afeta a capacidade de resposta governamental às solicitações de acesso à informação (ben-Aaron et al., 2017; Cuillier, 2010; Grimmlikhuijsen et al., 2018; Lagunes e Pocasangre, 2019; Michener et al., 2019; Worthy et al., 2017).

Nossa segunda contribuição, distinguir entre cumprimento *de jure* e cumprimento *de facto*, é crucial, porque a adoção de normas legais não está necessariamente relacionada com a resposta prática aos pedidos de informação. Esta potencial disjunção entre a lei e a prática é relevada pela abordagem agregada adotada pela maioria dos estudos de transparência local. Na verdade, a maioria dos trabalhos existentes sobre transparência municipal emprega métricas compostas de transparência (por exemplo, Araujo & Tejedo-Romero, 2016b, 2016b; Birskyte, 2019; de Oliveira Silva & Leal Bruni, 2019; Piña & Avellaneda, 2019; Sol, 2013; Tavares & da Cruz, 2017). Argumentamos que as avaliações de transparência governamental voltadas para construção de políticas de transparência deveriam prestar mais atenção à heterogeneidade da conformidade *de jure* versus conformidade *de facto*. Dependendo de métricas compostas aumenta a perspectiva de que alguns governos possam erroneamente "passar" nas classificações ao promulgarem regulamentações como fachada (ou seja, sem conformidade *de facto*) ou ao responderem às solicitações de transparência dos cidadãos fora das exigências legais (ou seja, sem conformidade *de jure*), enquanto outros governos possam ser subestimados em seus esforços de transparência.

Para examinar as condições sob as quais os governos locais são mais propensos a cumprir as leis de transparência, nos concentramos no caso do Brasil, que promulgou a LAI em 2011. Como uma democracia emergente de renda média, o Brasil compartilha pontos em comum com o modelo de nação adotante da LAI nas últimas décadas. Mas,

conforme será discutido abaixo, o Brasil carece de aplicação efetiva da LAI em nível local - um dilema comum entre outros adotantes recentes de LAIs (Adu, 2018; Berliner, 2017; Camaj, 2016; Michener & Coelho, 2019; Relly et al., 2020). O caso do Brasil, portanto, levanta uma questão de considerável interesse para ativistas, formuladores de políticas públicas e pesquisadores, que investigaremos usando um novo conjunto de dados longitudinais. Na ausência de uma fiscalização efetiva, que fatores explicam por que alguns governos locais cumprem as leis de transparência passiva e outros não?

Contextualizando o problema

Promulgada em 2011, a LAI do Brasil (Lei 12.527) se aplica a todos os três poderes, a todos os níveis de governo e a todas as empresas estatais. Semelhante àquelas de 60 países que preveem constitucionalmente direitos de acesso às informações públicas¹, a lei do Brasil detalha o escopo das obrigações de transparência passiva e ativa a serem implementadas por meio de regulamentação por todos os poderes e níveis de governo. Em termos de força legal, a LAI brasileira está no quartil superior das 128 LAIs do *Right to Information Rating*².

No entanto, a robustez da legislação (no papel) não se traduz em conformidade total - especialmente em nível local. Considere, por exemplo, o estudo de Michener e Coelho (2020) sobre todas as avaliações de conformidade com a LAI na América Latina no período 2003-17, que inclui 68 avaliações no Brasil e 197 avaliações em outros países. Em nível federal, no Brasil, as taxas de conformidade entre as agências são em média de 63% para transparência passiva e 56% para transparência ativa (a média latino-americana é de 67 e 68%, respectivamente). Mas a conformidade é muito menor ao examinar o nível local, onde a conformidade média entre os municípios brasileiros é de apenas 20% para transparência passiva e 57% para transparência ativa (a média latino-americana é de 20% e 53%, respectivamente).

Este estudo é motivado pelas marcantes "lacunas de conformidade" reveladas por esses dados do contexto latino-americano - a taxa de conformidade com as LAI é

¹ Indicador 1 no *Right-to-Information Rating*. Mais informações em <https://www.rti-rating.org/>.

² Ibid.

aproximadamente metade, tanto para transparência passiva quanto para transparência ativa, e a conformidade em nível local é um terço da conformidade em nível nacional. Esses dados também ressaltam as limitações potenciais de trabalhos focados exclusivamente na transparência ativa - eles podem não apenas subestimar o grau de não conformidade, mas também ocultar lacunas de conformidade entre os governos locais e nacionais.

Municípios e a aplicação da LAI

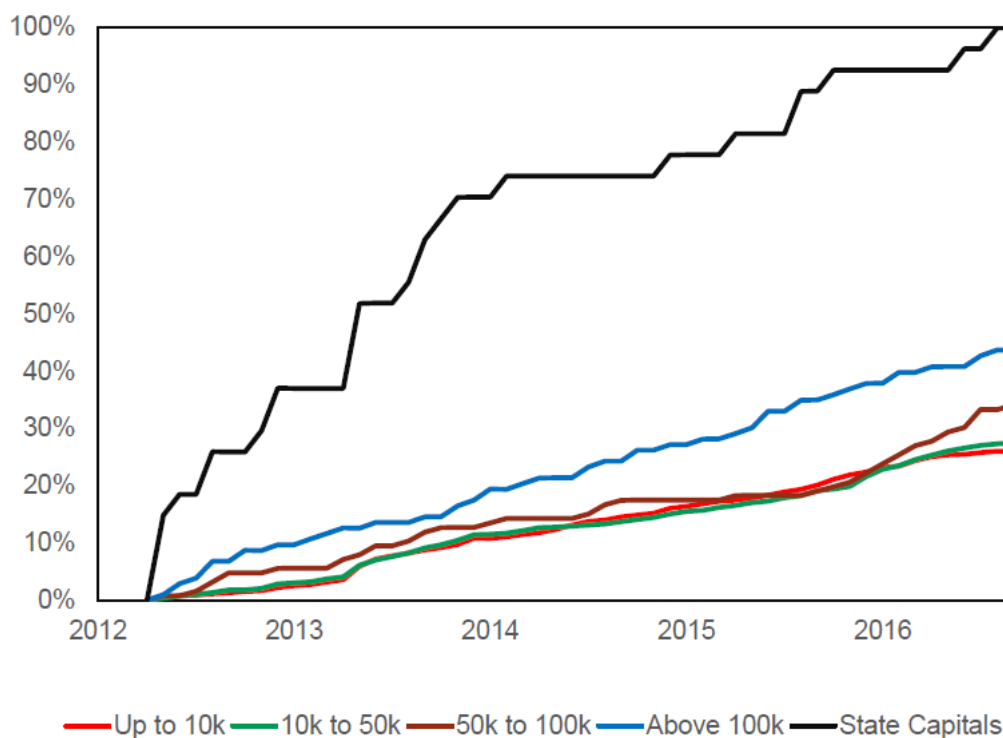
Antes de discutir e testar as condições sob as quais os municípios brasileiros são mais propensos a cumprir a LAI, é importante considerar o potencial impacto do *enforcement*. Afinal, a literatura mais geral sobre *compliance* enfatiza o papel das sanções na motivação de compromissos políticos (May, 2005), assim como a pesquisa sobre acesso à informação (Berliner, 2017; Calland & Bentley, 2013; Calland & Neuman, 2007).

Surpreendentemente, a maioria dos estudos sobre o cumprimento da transparência municipal dá pouca atenção à questão da fiscalização. Uma exceção notável é Piña & Avellaneda (2019), que sugerem que as sanções e investigações anteriores do comissário central de informações do Chile aumentaram o cumprimento municipal da legislação de transparência em cerca de 8%. A aplicação forte por um poderoso comissário de informação no contexto do sistema político unitário do Chile pode explicar o porquê, de acordo com Michener e Coelho (2020), da conformidade municipal média deste país com os regulamentos de transparência passiva (51%) é maior do que o dobro do Brasil e de que a média de outros países latino-americanos (20% para ambos).

No Brasil, ao contrário do Chile, o federalismo descentralizado e a ausência de uma supervisão abrangente representam um fraco *enforcement* local da LAI. Os municípios brasileiros possuem autonomia constitucional (Arretche, 2010), o que há muito tempo inibe a supervisão das autoridades centrais (Fernandes et al., 2020; Ferraz & Finan, 2018). Esse é o caso da LAI, mas para entender o porquê, algumas informações básicas são importantes. Em vez de promulgar suas próprias LAIs, os estados e municípios optaram por aderir à legislação federal (Lei 12.527), que não estipula nada

sobre a supervisão dos entes subnacionais. Embora estados e municípios não tenham aprovado suas próprias LAIs, eles são legalmente obrigados a aprovar regulamentos locais, nos quais podem optar por incluir dispositivos sobre mecanismos de supervisão. Dado que nenhuma instituição centralizada é explicitamente encarregada de garantir que os municípios cumpram com a legislação federal, talvez não seja surpreendente que quase três quartos dos 5.570 municípios do Brasil, em 2016, continuem a desrespeitar sua responsabilidade legal de criar regulamentos da LAI (ver Figura 1). Examinamos minuciosamente as diferenças sistemáticas a seguir, mas merece ênfase que grandes não conformidades são observadas em municípios de todos os tamanhos - com a notável exceção das capitais.

Figura 1: Aprovação de regulações sobre a LAI por municípios



Poder-se-ia contestar que, se os municípios desrespeitarem a LAI, os solicitantes frustrados poderiam buscar o *enforcement* por meio dos tribunais. Evidências do estado de São Paulo - que tem 645 dos municípios brasileiros e 44 milhões de habitantes - sugerem que o *enforcement* da LAI pelo judiciário é fraco. O banco de dados eletrônico do Tribunal Estadual, que é considerado como os mais avançados do país (Falcão et al., 2018), mostra 160 ações judiciais sobre a LAI desde a implementação da Lei 12.527 do

Brasil. Entre 2012 e 2019, apenas 12 por cento dos municípios de São Paulo tiveram qualquer registro de um processo motivado pela LAI, apesar de muitos brasileiros terem solicitado informações públicas (Michener et al., 2018). Com relação aos processos motivados pela LAI em São Paulo, eles levaram em média 320 dias para serem resolvidos, e os autores ganharam o caso em 132 dos 160 processos. No entanto, em nenhum dos casos foram impostas sanções contra governos ou funcionários públicos e, ao contrário de muitos estados nos EUA (Stewart, 2010), os autores bem-sucedidos não recebem honorários advocatícios ou indenização por danos. De modo geral, as evidências disponíveis não sustentam a hipótese de que o judiciário brasileiro ou outras instituições desempenhem um papel importante em garantir o *enforcement* da LAI nos municípios.

Correlatos de conformidade nos municípios

Dado que a LAI não impõe maiores sanções aos municípios, investigamos a seguir fatores que levam os municípios a cumprir a legislação de transparência passiva. Na ausência de obrigações e sanções legais rigorosas, quais características socioeconômicas e políticas tornam os municípios mais propensos a cumprir a legislação federal? Examinamos as seguintes hipóteses:

Hipótese 1: Municípios com maior renda per capita têm maior probabilidade de cumprir com obrigações legais de transparência passiva.

A teoria e as evidências sugerem que o desenvolvimento econômico deve ser associado a uma maior conformidade com obrigações legais de transparência passiva. Do lado da oferta, as jurisdições mais ricas têm maiores recursos para implementar políticas de transparência de forma eficaz (Bearfield & Bowman, 2017; Dragoş et al., 2012). Do lado da demanda, os cidadãos com maior renda *per capita* geralmente têm mais tempo e recursos para o engajamento cívico e político, o que pode levar a melhores resultados de responsabilização vertical e governança (Holm, 2019). Numerosos estudos empíricos confirmam uma associação positiva entre renda *per capita* e transparência em nível local, em vários contextos, incluindo Brasil (de Oliveira Silva e Leal Bruni, 2019), Espanha (Guillamón, Bastida e Benito, 2011) e nos EUA (Lowatcharin & Menifield, 2015). Em

contraste, Berliner (2017) não encontra relação significativa entre renda *per capita* e transparência nos municípios sul-africanos.

Hipótese 2: Municípios com maior população têm maior probabilidade de cumprir com obrigações legais de transparência passiva.

Em segundo lugar, demonstrar um compromisso com a transparência pode ser visto como especialmente eficaz em termos de custos *vis-à-vis* outras políticas em municípios mais populosos, dados seus custos variáveis relativamente baixos. Os líderes podem acreditar que a transparência - que muitas vezes é considerada um bem de valor indivisível com amplo apelo social - aumenta suas perspectivas políticas e eleitorais no nível local e além (Hollyer et al., 2011; Schnell, 2017). Os custos fixos dos esforços de transparência se tornam mais atraentes para os líderes locais à medida que o tamanho da população aumenta, ao contrário de estratégias alternativas, como o clientelismo, que não envolve economias de escala (Stokes et al, 2013). Empiricamente, a maioria dos estudos sobre transparência ativa no nível municipal encontra efeitos positivos do tamanho da população (Piña & Avellaneda, 2019; Sáez-Martín et al., 2019; Sičáková-Beblavá et al., 2016; Tavares & da Cruz, 2017), assim como um sobre transparência passiva (Spáč et al., 2018).

Espera-se que os líderes de municípios mais populosos sejam mais propensos a cumprir obrigações legais de transparência passiva por dois motivos. Em primeiro lugar, a transparência oferece aos líderes locais um mecanismo para monitorar e controlar os burocratas (Michener, 2015; Roddan, 2004). Esse mecanismo é especialmente atraente em municípios mais populosos, onde os problemas do agente principal podem ser abundantes devido à maior complexidade e burocracias maiores. Em segundo lugar, demonstrar um compromisso com a transparência pode ser visto como um meio atraente e de baixo custo para obter aprovação pública, especialmente em municípios maiores. A transparência tende a ter baixos custos variáveis independentemente do tamanho da cidade (ao contrário, por exemplo, de políticas clientelistas) e amplo apelo público como um bem de valência indivisível. Os líderes podem, portanto, ver a transparência como um meio eficaz de melhorar suas perspectivas políticas e eleitorais no nível local e além (Hollyer, Rosendorff e Vreeland, 2011; Schnell, 2017). Empiricamente, a maioria dos estudos sobre transparência ativa no nível municipal encontrou efeitos positivos do tamanho da população (Piña e Avellaneda, 2019; Sáez-Martín, López-Hernández e Caba-

Pérez, 2019; Sičáková-Beblavá, Kollárik e Sloboda, 2016; Tavares e da Cruz, 2017), assim como um estudo sobre transparência passiva (Spáč, Voda e Zagrapan, 2018).

Hipótese 3: Os municípios têm maior probabilidade de cumprir com obrigações legais de transparência passiva se o prefeito for eleito com uma margem maior de votos.

Trabalhos teóricos e empíricos sugerem que em sistemas políticos onde grandes coalizões são a regra, como no Brasil, os líderes eleitos com mandatos fortes (ou seja, grandes margens de voto) têm maior probabilidade de investir em transparência. A lógica é elaborada por Michener (2015): os líderes da coalizão que ganham por margens substanciais veem os dividendos eleitorais de promoção da transparência como sendo maiores do que os custos potenciais de permitir que a oposição relativamente fraca (e, muitas vezes, fragmentada) alavanque a transparência para fins políticos. Nesse sentido, estudos descobriram que as margens de voto estão positivamente relacionadas ao desempenho da transparência municipal no Brasil (Michener, 2015), Chile (Piña e Avellaneda, 2019) e Portugal (Tavares & da Cruz, 2017), contextos em que as grandes coalizões tendem a ser comuns. Deve-se enfatizar que essa hipótese não deve ser mantida em sistemas políticos onde pequenas coalizões ou governos de um único partido (ou seja, não coalizões) são a regra. Em tais contextos, a competição política pode gerar resultados de transparência mais fortes, pois os partidos rivais buscam usar a transparência para alavancagem eleitoral ou política, como sugerido pela maioria das pesquisas (por exemplo, Araujo & Tejedo-Romero, 2016a; Bearfield & Bowman, 2017; Berliner, 2017).

Hipótese 4: Os municípios têm maior probabilidade de cumprir com obrigações legais de transparência passiva se a maioria dos legisladores locais for do mesmo partido do prefeito.

Quando os prefeitos se esforçam para cumprir as leis de transparência passiva, é menos provável que enfrentem resistência em municípios onde seus co-partidários detêm a maioria das cadeiras na legislatura local. A justificativa é que os membros da coalizão alocados em secretarias do governo frequentemente esperam uma maior margem de autonomia administrativa em troca de seu apoio legislativo (Ferraro, 2008), e podem se ressentir tanto do monitoramento quanto das implicações dos regimes de transparência. Um dos motivos é que se a oposição, ao invés do grupo político do prefeito, controlar a legislatura, ela poderá impedir que o prefeito realize ações que gerem benefícios eleitorais (por exemplo, promulgar ou implementar regulamentos de transparência). Além disso, se

o prefeito controlar o legislativo por meio de uma coalizão fragmentada os esforços de transparência podem ser prejudicados (Michener, 2015). Portanto, em municípios onde o partido do prefeito detém a maioria das cadeiras legislativas, os esforços de transparência podem ser executados com maior facilidade.

Hipótese 5: Municípios com prefeitos que não podem se reeleger têm menor probabilidade de cumprir obrigações legais de transparência passiva.

Os municípios têm menor probabilidade de cumprir obrigações legais de transparência passiva se seus prefeitos não podem se reeleger, como o caso de prefeitos no exercício do 2º mandato no Brasil. Uma extensa literatura teórica e empírica sugere que os incentivos à reeleição motivam os políticos a adotar políticas que atraem votos (por exemplo, Besley & Case, 1995; Ashworth, 2012). Como tal, na medida em que os esforços de transparência pagam dividendos eleitorais conforme descrito acima, os limites de mandato enfraquecem os incentivos dos prefeitos em exercício para cumprir obrigações legais de transparência passiva. Outra razão é fornecida por Ferraz & Finan (2011), que mostram que prefeitos brasileiros que não podem se reeleger se envolvem em muito mais corrupção do que aqueles que têm incentivos relacionados à reeleição. Por isso, os que ocupam cargo sem possibilidade de reeleição podem ser relativamente menos propensos a cumprir obrigações legais de transparência, que poderiam revelar ações ligadas à corrupção. Estudos de municípios na Eslováquia e em Portugal (Sičáková-Beblavá et al., 2016; Tavares & da Cruz, 2017) revelam que ocupantes do cargo sem possibilidade de reeleição têm um desempenho pior no que diz respeito à transparência.

Hipótese 6: Os municípios têm maior probabilidade de cumprir obrigações legais de transparência se os municípios vizinhos tiverem sido objeto de avaliações de transparência governamental divulgadas publicamente.

A literatura sobre difusão de políticas públicas enfatiza que a disseminação e cumprimento de políticas ocorre, parcialmente, devido à emulação e imitação, processos com efeitos claros entre entes semelhantes e vizinhos (ben-Aaron et al., 2017; Brinks & Coppedge, 2016; Shipan & Volden, 2012). A divulgação de avaliações com rankings, como os examinados no presente estudo, podem estimular a reatividade e mudanças comportamentais entre vizinhos próximos (Kelley & Simmons, 2014). Nesse sentido, um estudo recente descobriu que os governos de condados nos EUA são mais propensos a atender às solicitações de transparência passiva quando informados de que condados

próximos já cumpriram (ben - Aaron et al., 2017). Por conta desses estudos, esperamos que os municípios tenham maior probabilidade de cumprir as leis de transparência se seus municípios vizinhos publicaram as avaliações de transparência.

Hipótese 7: Os municípios têm maior probabilidade de cumprir obrigações legais de transparência se tiverem sido treinados diretamente por servidores do órgão de transparência nacional.

Os municípios são mais propensos a cumprir obrigações legais de transparência quando seus custos para o fazer diminuem. Dado que um desses custos é de formação, uma “orientação administrativa” (Piña & Avellaneda, 2019) que promova treinamento especializado ou sistemas escaláveis para manejar pedidos de acesso à informação pode aumentar a conformidade com a LAI. No contexto do Chile, Piña e Avellaneda (2019) concluem que a orientação administrativa do governo central aumenta significativamente o nível de transparência dos municípios. Da mesma forma, esperamos um maior cumprimento das leis de transparência por parte dos municípios que receberam treinamento de funcionários nacionais de transparência.

Os dados

Variáveis dependentes

Para testar nossas hipóteses, exploramos extensos dados de conformidade coletados pela Controladoria-Geral da União (CGU) - agência federal que é a principal promotora da LAI no Brasil. O programa Escala Brasil Transparente da CGU (EBT), que é discutido mais detalhadamente abaixo, seleciona aleatoriamente os municípios e audita seus regimes de transparência passiva. As análises empregam seis variáveis dependentes das auditorias EBT. As estatísticas descritivas são mostradas na Tabela 1. Três dessas variáveis de resultado enfocam a conformidade *de jure* (ou seja, a regulamentação municipal em relação à transparência passiva), enquanto três enfocam a conformidade *de facto* (ou seja, ações municipais em relação à transparência passiva).

Tabela 1: estatísticas descritivas

	Média	SD	Min	Max
Pontuação de Regulamentação	164.38	320.72	0.00	900.00
Regulamentação da LAI	0.22	0.41	0.00	1.00
Idade do Regulamento	5.43	11.94	0.00	58.00
Escore de Transparência Passiva	638.92	784.14	0.00	2700.00
Possui SIC	0.27	0.44	0.00	1.00
Índice de Qualidade da Informação	131.09	307.88	0.00	1000.00
Renda per capita	472.11	245.72	96.25	2000.29
População	46624	306626	815	11253503
Vizinho auditado	0.53	0.50	0.00	1.00
Sorteio de Treinamento	0.02	0.14	0.00	1.00
Prefeito - Segundo mandato	0.23	0.42	0.00	1.00
Margem de voto	0.18	0.22	0.00	1.00
Maioria partidária	0.04	0.20	0.00	1.00
Mortalidade infantil	20.21	7.39	8.55	46.80
Analfabetismo	22.00	13.09	1.21	54.82
Gini	0.50	0.07	0.28	0.80
Parcela da população rural	0.37	0.22	0.00	0.92
Quilômetros até a capital do estado	244.71	171.92	0.00	1476.00
Comarca	0.52	0.50	0.00	1.00
Rádio AM	0.21	0.41	0.00	1.00
Prefeitura do PT	0.12	0.33	0.00	1.00
Prefeitura do DEM	0.05	0.21	0.00	1.00
Prefeitura do MDB	0.19	0.39	0.00	1.00
Prefeitura do PSDB	0.10	0.30	0.00	1.00
Observações	2329			

Fonte: elaboração dos autores

Quanto à conformidade *de jure*, a primeira variável dependente é a Pontuação de Regulamentação (*Regulation Score*) gerada pela CGU. Essa pontuação, que varia de 0 a 900 pontos, reflete se os municípios auditados aprovaram regulamentos de transparência e quão bem eles estão em conformidade com os padrões estabelecidos pela LAI. Quase dois terços dos municípios que aprovaram regulamentos de transparência receberam pontuações imperfeitas; os motivos mais comuns foram disposições sobre confidencialidade e classificação da informação abaixo do padrão ou mesmo ausentes (52 por cento), bem como ausência de disposições sobre sanções para servidores públicos que infringem as disposições da LAI (27 por cento). Para determinar se os municípios aprovaram algum regulamento de transparência, a segunda variável dependente (Regulamentação da LAI - *Legislated Regulation*) é uma variável fictícia codificada como 1 se um município auditado promulgou regulamento da lei 12.527, e 0 caso contrário. A terceira variável dependente, Idade do Regulamento (*Age of Regulation*), é o número (em *log*) de meses em que os regulamentos de transparência dos municípios estão em vigor. Essa duração é baseada nos meses decorridos entre a ocorrência das auditorias da CGU e as datas em que os municípios regulamentaram seus regimes de FOI por meio da aprovação da legislação municipal.

Quanto à conformidade *de facto*, a quarta variável dependente é a pontuação de Transparência Passiva (*Passive Transparency Score*) gerado pela CGU. Esse escore, que varia de 0 a 2700 pontos, reflete como os municípios colocam em prática as obrigações de transparência passiva, independentemente de os municípios terem regulamentado formalmente a LAI. A CGU atribui pontos aos municípios auditados com base no fato deles: (a) possuírem um canal designado pelo qual os cidadãos podem entregar solicitações de informação (discutido abaixo); (b) fornecerem informações em resposta a solicitações anônimas feitas pela CGU (discutidas abaixo); (c) responderem a essas solicitações nos prazos estipulados na LAI; (d) permitirem o envio eletrônico de solicitações de informação; (e) requerem detalhes pessoais ou outros documentos não estipulados pela LAI; e (f) permitirem o acompanhamento de solicitações de acesso à informação. A quinta variável dependente (Possui Infraestrutura de Acesso à Informação - *Has FOI Infrastructure*) é uma variável *dummy* codificada como 1 se um município possui um “Serviço de Informações ao Cidadão”, que equivale a um espaço fisicamente demarcado para o recebimento de solicitações de acesso à informação. A sexta variável dependente é o Índice de Qualidade da Informação da CGU (*Quality of Information Score*), que varia de 0 a 1000 pontos. Essa pontuação é baseada em se um município respondeu - e se suas respostas forneceram informações substancialmente relevantes - a quatro perguntas, enviadas anonimamente por servidores da CGU: (a) quantos professores o município empregava com contratos temporários; (b) quantos médicos trabalhavam no município por meio do “Programa Mais Médicos”; (c) quantos programas municipais voltados para a terceira idade; e (d) se o município já aprovou a regulamento da LAI (e, em caso afirmativo, solicitaram o documento).

Como esperado, há uma relação positiva entre nossas medidas de conformidade *de facto* e *de jure*: por exemplo, a correlação entre a Pontuação de Regulamentação e o Escore de Transparência Passiva é de 0,52. No entanto, o fato de tais medidas não estarem perfeitamente correlacionadas ressalta a importância de se considerar os aspectos de conformidade de forma distinta. Quase 41 por cento dos municípios que regulamentaram a LAI atingiram 1000 pontos ou menos na Pontuação de Transparência Passiva (de 2.700 pontos possíveis), assim como 89 por cento dos municípios que não regulamentaram a LAI.

Para cada uma das seis variáveis dependentes descritas acima, as análises utilizam dados da primeira vez que um município foi auditado aleatoriamente por avaliadores

EBT. A razão para focar na primeira auditoria de um município é que a CGU divulgou publicamente as informações após cada rodada de auditoria, o que pode ter afetado o desempenho nas auditorias subsequentes. Examinamos as três primeiras rodadas do programa EBT. A 1ª rodada auditou 492 municípios em janeiro-abril de 2015, usando uma amostragem estratificada em que aproximadamente 9 por cento dos municípios foram selecionados aleatoriamente em cada estado brasileiro. Ao contrário das rodadas EBT posteriores, a Rodada 1 incluiu apenas municípios com população de até 50.000. A 2ª rodada auditou 1.587 municípios em julho-agosto de 2015. Esses municípios incluem todos os auditados na 1ª Rodada, bem como outros municípios selecionados aleatoriamente. A 3ª rodada auditou 2.328 municípios em junho-agosto de 2016. Esses municípios incluem todos aqueles auditados nas Rodadas 1 e 2, bem como municípios adicionais selecionados aleatoriamente. Para as duas últimas rodadas, a CGU empregou amostragem aleatória com estratificação por estado e tamanho da população. Incluímos efeitos fixos nas rodadas para focar em comparações com uma determinada rodada. São duas as justificativas: (a) A primeira rodada impôs um limite populacional em vez de estratificar pelo tamanho da população; e (2) os municípios auditados nas Rodadas 2 e 3 tiveram mais tempo para implementar procedimentos de transparência. Excluímos de todas as análises 104 municípios que não foram selecionados aleatoriamente, mas que solicitaram formalmente auditorias EBT à CGU. Assim, existem 2.224 observações para cada variável dependente, refletindo a primeira auditoria EBT aleatória dos municípios.

Variáveis independentes

A Tabela 1 também fornece estatísticas descritivas para todas as variáveis independentes utilizadas no presente estudo. As análises utilizam dados socioeconômicos do censo brasileiro de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses dados incluem duas variáveis independentes principais, renda per capita e população (ambas em *log*), bem como quatro variáveis de controle: analfabetismo, mortalidade infantil, coeficiente de Gini de desigualdade de renda e parcela da população rural de um município. O banco de dados do Perfil Municipal Brasileiro de 2009 do IBGE fornece dois controles adicionais: variáveis *dummy* para determinar se um município tem uma estação de rádio AM e se é a sede de um tribunal local (comarca). As especificações incluem uma variável *dummy* para determinar se um município é uma capital de estado.

Além disso, incluem a distância dos municípios de suas respectivas capitais, através de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do Brasil.

As análises também utilizam dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em outubro de 2012, todos os municípios brasileiros realizaram eleições para todos os cargos de prefeito e vereador (que são mandatos de quatro anos). Os prefeitos em exercício durante o mandato de 2013-2016 foram identificados por referência cruzada aos vencedores das eleições para prefeito de 2008 e 2012. Como uma medida de competição política, a margem de voto para cada município em 2012 foi calculada subtraindo a parcela de votos do candidato a prefeito com segundo maior número de votos da parcela de votos do vencedor e, em seguida, dividindo pelo número total de votos válidos. Como medida de co-partidarismo entre prefeito e vereador, foi criada uma variável *dummy* com o valor 1 se a maioria dos vereadores fosse do mesmo partido do prefeito e 0 caso contrário (considerando os eleitos em 2012). As análises também incluem quatro variáveis políticas como controles: variáveis *dummy* caso o prefeito de um município eleito em 2012 seja do DEM, PMDB, PSDB ou PT, respectivamente.

Outras duas variáveis independentes primárias são baseadas em dados CGU. Primeiro, uma variável *dummy* foi gerada com o valor 1 para um município se algum município vizinho tivesse passado por uma auditoria de transparência da CGU em uma rodada anterior, e 0 caso contrário. Para identificar esses vizinhos, um *shapefile* GIS de todos os municípios brasileiros foi empregado. Além disso, as análises examinam dados do programa Fortalecimento da Gestão Pública da CGU, que enviou equipes de profissionais da CGU para realizar treinamentos extensivos de funcionários municipais entre 2006 e 2013. O programa selecionou aleatoriamente municípios para treinamentos, de todos os municípios que indicaram vontade de participar e tinham população menor que 50.000 habitantes. Foi gerada uma variável *dummy* (Sorteio de Treinamento) com valor 1 para os municípios selecionados no sorteio de treinamento da CGU em qualquer uma das quatro edições realizadas durante ou após 2011, e 0 caso contrário. Observe que esses municípios se auto-selecionaram para participação; no entanto, as seleções foram fortemente subscritas - as quatro edições selecionaram um total de 85 municípios, dos 1.177 que se inscreveram.

Resultados

Para testar as hipóteses, foram empregadas regressões com método MQO (Mínimos Quadrados Ordinários ou OLS) para cada uma das variáveis dependentes descritas acima. As especificações controlam as covariáveis importantes e são mostradas com e sem a inclusão dos efeitos fixos por estado. A discussão se concentra nas especificações de efeitos fixos por estado, visto que essa abordagem trata de quaisquer variáveis omitidas que sejam invariáveis entre os municípios de um determinado estado. No início, é necessário enfatizar que essas análises de regressão revelam correlações importantes, mas não causalidade. No entanto, os padrões observados são, em geral, consistentes com as hipóteses elaboradas acima.

Conformidade *de Jure*

A Tabela 2 demonstra especificações para o resultado das três variáveis focadas na conformidade *de jure*. Consistente com a Hipótese 1, os municípios com renda per capita mais alta demonstram maior conformidade em termos de regulamentação da LAI - um achado significativo em de 99 por cento de todas as três medidas. A coluna 2 sugere que um aumento de 10% na renda per capita está associado a um aumento de 10,3 pontos na Pontuação de Regulamentação. Além disso, um aumento de 10 por cento na renda per capita de um município está associado a um aumento de 1,3 ponto percentual na probabilidade de um município auditado ter aprovado regulamentos de transparência (Coluna 4) e um aumento de 10,1 por cento no número de meses que os regulamentos de transparência municipal estão em vigor (coluna 6).

Corroborando com a Hipótese 2, os municípios com maiores populações regulamentam mais a LAI - um resultado significativo no nível de 99% em todas as três medidas com modelo de efeitos fixos de estado. O aumento da população de um município em 10 por cento está associado a um aumento de 3,3 pontos na Pontuação de Regulamentação (Coluna 2), a um aumento de 0,5 ponto percentual na probabilidade de um município auditado ter promulgado regulamento de transparência (Coluna 4) e a um aumento de 3,8 por cento na Idade do Regulamento municipal de transparência (Coluna 6).

As especificações na Tabela 2 também estão em conformidade com as hipóteses políticas. Em linha com a Hipótese 3, a conformidade *de jure* é mais provável em municípios onde o prefeito foi eleito por uma margem de votos maior - um resultado significativo no nível de 95% ou mais nas especificações com efeitos fixos de estado.

Mantendo outras covariáveis constantes, a Coluna 2 demonstra que um aumento de 10 por cento na margem de voto está associado a um aumento de 6,6 pontos na Pontuação de Regulamentação. Além disso, um aumento de 10% na margem de voto está associado a um aumento de 0,8 ponto percentual na probabilidade de um município auditado ter regulamentado a LAI (Coluna 4) e um aumento de 7,5 por cento no período de vigência dos regulamentos de municipais (Coluna 6).

Tabela 2: Conformidade *de jure* (Auditoria da CGU)

	Pontuação de Regulamentação		Regulamentação da LAI		Idade da Regulamentação	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Log da Renda	238.351*** (27.97)	108.459*** (32.83)	0.309*** (0.04)	0.133** (0.04)	2.394*** (0.28)	1.010** (0.33)
Log da População	22.197* (8.90)	34.285*** (9.40)	0.033** (0.01)	0.049*** (0.01)	0.270** (0.09)	0.393*** (0.09)
Capital	298.505** (110.28)	330.127** (109.45)	0.364** (0.13)	0.398** (0.14)	2.782** (1.03)	3.079** (1.04)
Margem de voto	45.366 (29.79)	66.025** (25.45)	0.052 (0.04)	0.077* (0.03)	0.358 (0.28)	0.557* (0.24)
Maioria partidária	130.706** (40.69)	70.019* (35.08)	0.155** (0.05)	0.076+ (0.04)	1.209** (0.39)	0.604+ (0.33)
Prefeito - Segundo mandato	-13.012 (14.71)	-23.854+ (13.53)	-0.022 (0.02)	-0.036* (0.02)	-0.153 (0.14)	-0.267* (0.13)
Vizinho auditado	22.618+ (13.18)	31.267** (11.80)	0.037* (0.02)	0.047** (0.02)	0.278* (0.13)	0.353** (0.12)
Sorteio de Treinamento	28.995 (47.34)	27.657 (38.25)	0.024 (0.06)	0.020 (0.05)	0.088 (0.42)	0.058 (0.33)
Comarca	-10.199 (16.64)	-21.544 (15.87)	-0.011 (0.02)	-0.025 (0.02)	-0.094 (0.16)	-0.213 (0.16)
Rádio AM	6.874 (19.89)	-9.529 (18.53)	0.004 (0.03)	-0.019 (0.02)	0.020 (0.20)	-0.144 (0.19)
Quilômetros até a capital	-13.658+ (7.92)	-5.894 (8.71)	-0.014 (0.01)	-0.005 (0.01)	-0.099 (0.08)	-0.027 (0.09)
População rural	181.090*** (40.06)	39.549 (41.05)	0.253*** (0.05)	0.076 (0.05)	1.946*** (0.39)	0.497 (0.40)
Mortalidade infantil	0.029 (1.40)	0.098 (1.44)	0.000 (0.00)	-0.000 (0.00)	0.001 (0.01)	-0.002 (0.01)
Analfabetismo	3.829*** (0.99)	0.745 (1.11)	0.005*** (0.00)	0.001 (0.00)	0.035*** (0.01)	0.004 (0.01)
Gini	-329.873** (106.85)	2.121 (118.65)	-0.465*** (0.14)	-0.041 (0.15)	-3.598*** (1.07)	-0.364 (1.18)
Prefeito do PT	-16.516 (18.17)	-3.078 (17.08)	-0.022 (0.02)	-0.001 (0.02)	-0.163 (0.18)	-0.000 (0.17)
Prefeito do DEM	-39.517 (29.19)	-32.180 (24.31)	-0.055 (0.04)	-0.047 (0.03)	-0.385 (0.29)	-0.303 (0.25)
Prefeito do PMDB	18.749 (17.60)	6.675 (15.92)	0.019 (0.02)	0.004 (0.02)	0.165 (0.17)	0.053 (0.16)
Prefeito do PSDB	-27.923 (20.41)	-6.216 (17.18)	-0.035 (0.03)	-0.007 (0.02)	-0.301 (0.21)	-0.082 (0.17)
2ª Rodada	61.971*** (14.26)	45.223*** (12.67)	0.085*** (0.02)	0.061*** (0.02)	0.717*** (0.14)	0.541*** (0.12)
3ª Rodada	115.928*** (17.40)	89.629*** (15.88)	0.154*** (0.02)	0.120*** (0.02)	1.233*** (0.17)	0.971*** (0.15)
Constante	-1498.387*** (225.20)	-899.586*** (228.44)	-1.989*** (0.29)	-1.147*** (0.30)	-20.180*** (2.27)	-13.541*** (2.30)
Observações	2195	2194	2195	2194	2194	2193
R ²	0.130	0.323	0.125	0.323	0.132	0.331
Efeitos fixos de estado	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim

Fonte: elaboração dos autores

Consistente com a hipótese 4, a conformidade *de jure* também é mais provável em municípios onde a maioria dos vereadores é do mesmo partido do prefeito. Conforme demonstrado na Coluna 2, o co-partidarismo está associado a um aumento de 70 pontos na Pontuação de Regulamentação (significativo em nível de 95 por cento). Além disso, os municípios que atendem a esse critério têm 7,6 pontos percentuais a mais de probabilidade de aprovar regulamentos da LAI (Coluna 4) e de ter os regulamentos municipais em vigor há 83% mais tempo (Coluna 6). A significância das duas últimas descobertas cai do nível de 99 a 90% com a inclusão dos efeitos fixos de estado.

Conforme a hipótese 5, os municípios com prefeitos no segundo mandato (e, portanto, não podem ser reeleitos) têm menor probabilidade de regulamentar transparência passiva de acordo com os requisitos federais. A coluna 2 sugere que eles recebem 23 pontos a menos na Pontuação de Regulamentação do que os prefeitos em primeiro mandato, *ceteris paribus*. As especificações também revelam que os municípios com prefeitos em segundo mandato têm 3,6 pontos percentuais menos probabilidade de regulamentar a LAI (coluna 4) e de ter regulamentações municipais em vigor 23% menos tempo (coluna 6). O resultado é significativo no nível de 90% e os dois últimos resultados são significativos no nível de 95%.

Conforme a Hipótese 6, os municípios com vizinhos auditados durante rodadas EBT anteriores eram mais propensos a exibir conformidade *de jure* - um resultado significativo no nível de 99% em especificações com efeitos fixos de estado. Mantendo outros fatores constantes, a Coluna 2 sugere que tais municípios recebam 31 pontos a mais na Pontuação de Regulamentação. Ter um vizinho auditado também está associado a um aumento de 4,7 pontos percentuais na probabilidade de um município auditado regulamentar a LAI (Coluna 4) e um aumento de 42% no número de meses de vigência dos regulamentos (Coluna 6).

Ao contrário da Hipótese 7, os municípios que haviam sido selecionados em sorteios de treinamento recentes da CGU não promulgaram mais regulamentos de transparência passiva. Em todas as especificações na Tabela 2, o coeficiente na Sorteio de Treinamento não se aproxima dos níveis convencionais de significância estatística.

Conformidade *de facto*

Dadas as "lacunas de conformidade" substanciais do contexto latino-americano discutidas no texto, precisamos voltar para a Tabela 3, que examina cada hipótese usando as três variáveis dependentes com foco na conformidade *de facto*. Lembremos que o Escore de Transparência Passiva da CGU varia de 0 a 2.700 pontos e mede como as ações municipais cumprem os mandatos de transparência passiva do Brasil - independentemente de terem regulamentado formalmente a LAI. Novamente, de acordo com a Hipótese 1, a Coluna 2 sugere que um aumento de 10% na renda per capita está associado a uma melhoria de 15,6 pontos no Escore de Transparência Passiva. Esse

resultado é significativo no nível de 95%. Em seguida, as especificações examinam se os municípios têm espaço físico onde os cidadãos podem entregar solicitações de acesso à informação (ou seja, um SIC). Embora a coluna 3 sugira que os municípios mais ricos têm maior probabilidade de ter esses canais, essa relação não é mais significativa com a inclusão dos efeitos fixos de estado (coluna 4). Padrões semelhantes são observados ao analisar o Índice de Qualidade da Informação da CGU, que é baseado em quantas das quatro perguntas o município respondeu e se essas respostas forneceram informações relevantes. Enquanto a Coluna 5 indica uma relação positiva entre a renda per capita e essa pontuação, o coeficiente na Coluna 6, com efeitos fixos de estado não se aproxima da significância estatística.

Os resultados também são parcialmente consistentes com a Hipótese 2, pela qual os municípios mais populosos seriam mais propensos a cumprir com obrigações legais de transparência passiva. Aumentar a população de um município em 10 por cento está associado a um aumento de 6,7 pontos no Escore de Transparência Passiva (Coluna 2), bem como a um aumento de 3,3 pontos no Índice de Qualidade da Informação (Coluna 6). Esses resultados são significativos no nível de 99 por cento com efeitos fixos de estado. Em contraste, a Coluna 4 sugere que os municípios maiores não têm mais (ou menos) probabilidade de ter espaços físicos para a realização de pedidos de acesso à informação.

Ao contrário dos resultados para conformidade *de jure*, os resultados corroboram apenas uma das três hipóteses políticas para conformidade *de facto*. Com relação à Hipótese 3, a margem de voto não está significativamente associada a nenhuma das três variáveis dependentes na Tabela 3. Quanto a Hipótese 4, o cumprimento de fato é mais provável em municípios onde a maioria dos vereadores são do mesmo partido que o prefeito. Esses municípios têm Escore de Transparência Passiva 168 pontos mais alta (Coluna 2), são 8,4 pontos percentuais mais propensos a ter espaços físicos para realização de pedidos de acesso à informação (Coluna 4) e estão associados a um aumento de 69 pontos no Índice de Qualidade da Informação (Coluna 6). Esses resultados são significativos nos níveis de 99, 90 e 95%, respectivamente. Ao contrário da Hipótese 5, os prefeitos no segundo mandato não recebem menos (ou mais) pontos no Índice de Transparência Passiva ou Índice de Qualidade da Informação. Um resultado está de acordo com a Hipótese 5: os prefeitos em segundo mandato têm 3,5 pontos percentuais

menos estruturas específicas para realização de pedidos de acesso à informação. Esse achado é mostrado na Coluna 4 e é significativo no nível de 90%, com efeitos fixos.

Enquanto os resultados para a conformidade *de jure* estão de acordo com a Hipótese 6, a conformidade *de facto* não é mais (ou menos) provável em municípios com vizinhos auditados durante rodadas EBT anteriores. Em todas as especificações na Tabela 3, o coeficiente de Vizinho Auditado não é estatisticamente significativo. Para a hipótese 7, esse padrão é revertido: ao contrário dos resultados para conformidade *de jure*, os constantes na Tabela 3 confirmam as hipóteses. Municípios selecionados por sorteio para treinamento da CGU ganharam 361 pontos a mais no Escore de Transparência Passiva (Coluna 2). Além disso, eles têm 17 pontos percentuais a mais de probabilidade de ter estrutura para realização de pedidos de acesso à informação (coluna 4) e têm mais 125 pontos em média na Pontuação de Qualidade da Informação (coluna 6). Esses resultados controlam as covariáveis e os efeitos fixos do estado e são significativos nos níveis de 99, 99 e 95%, respectivamente.

Tabela 3: Conformidade *de facto* (Auditoria da CGU)

	Escore de Transparência Passiva		Possui SIC		Qualidade da Informação	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Log da Renda	440.304*** (66.05)	164.005* (76.58)	0.231*** (0.04)	0.036 (0.05)	110.976*** (27.41)	34.391 (32.76)
Log da População	30.885 (20.94)	69.956** (22.62)	0.021 (0.01)	0.018 (0.01)	18.656* (8.92)	27.009** (9.95)
Capital	803.158** (262.34)	856.601** (264.31)	0.327* (0.15)	0.516*** (0.15)	193.930+ (109.86)	215.304+ (114.09)
Margem de voto	28.939 (64.77)	45.538 (59.35)	0.025 (0.04)	0.042 (0.04)	2.527 (26.75)	4.309 (25.93)
Maioria partidária	278.309** (87.35)	168.481* (73.36)	0.156** (0.05)	0.084+ (0.05)	101.773** (38.36)	69.395* (35.28)
Prefeito - Segundo mandato	47.421 (36.21)	26.363 (33.84)	-0.021 (0.02)	-0.035+ (0.02)	17.887 (15.50)	12.503 (15.19)
Vizinho auditado	18.407 (30.23)	21.979 (27.88)	0.004 (0.02)	0.018 (0.02)	2.839 (12.27)	4.160 (12.05)
Sorteio de Treinamento	360.989** (126.23)	334.763** (108.82)	0.163* (0.07)	0.165** (0.06)	129.159* (56.78)	124.878* (51.71)
Comarca	18.991 (38.43)	-4.936 (37.51)	-0.046* (0.02)	-0.039+ (0.02)	2.361 (15.73)	-4.852 (16.07)
Rádio AM	32.665 (45.72)	-8.432 (44.28)	0.044 (0.03)	0.017 (0.03)	17.289 (18.95)	3.584 (19.06)
Quilômetros até a capital	4.685 (19.27)	20.717 (21.84)	-0.012 (0.01)	0.006 (0.01)	-0.585 (8.10)	4.882 (9.58)
População rural	485.523*** (92.14)	264.978** (94.99)	0.264*** (0.05)	0.098+ (0.06)	133.669*** (38.09)	74.072+ (41.18)
Mortalidade infantil	-2.028 (3.33)	-0.128 (3.53)	0.000 (0.00)	-0.002 (0.00)	-0.961 (1.28)	-0.975 (1.44)
Analfabetismo	1.908 (2.49)	-4.313 (2.73)	0.005** (0.00)	-0.001 (0.00)	-0.043 (1.02)	-2.362* (1.18)
Gini	-867.737*** (245.71)	-288.907 (274.50)	-0.515*** (0.15)	0.136 (0.17)	-321.774** (101.20)	-120.475 (120.16)
Prefeito do PT	-31.222 (44.70)	-4.932 (42.29)	-0.032 (0.03)	-0.026 (0.03)	-0.797 (18.13)	3.992 (17.63)
Prefeito do DEM	-9.307 (78.50)	27.702 (74.33)	-0.045 (0.04)	-0.035 (0.04)	21.014 (32.68)	24.343 (31.43)
Prefeito do PMDB	20.802 (39.44)	-19.347 (36.56)	-0.017 (0.02)	-0.028 (0.02)	17.619 (16.79)	2.969 (16.60)
Prefeito do PSDB	41.072 (50.58)	44.546 (49.32)	-0.034 (0.03)	-0.019 (0.03)	27.403 (21.18)	26.043 (21.67)
2ª Rodada	174.623*** (32.84)	132.511*** (29.99)	0.102*** (0.02)	0.090*** (0.02)	50.478*** (12.33)	38.913** (12.03)
3ª Rodada	675.675*** (41.32)	620.827*** (39.10)	0.408*** (0.02)	0.379*** (0.02)	157.039*** (17.19)	142.850*** (16.90)
Constante	-2476.438*** (521.60)	-1313.690* (536.41)	-1.383*** (0.32)	-0.378 (0.34)	-691.371** (218.18)	-345.552 (231.37)
Observações	2195	2194	2195	2194	2195	2194
R ²	0.218	0.350	0.181	0.268	0.111	0.185
Efeitos fixos de estado	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim

Fonte: elaboração dos autores

Em suma, os dados de conformidade do programa EBT da CGU fornecem suporte substancial para as sete hipóteses elaboradas na Seção 2. Ao examinar a conformidade *de jure*, os resultados na Tabela 2 são fortemente consistentes com todas as previsões, exceto para treinamento. As evidências sobre a conformidade *de facto* fornecem um suporte menos conclusivo: as descobertas na Tabela 3 são fortemente consistentes com as previsões sobre co-partidarismo e treinamento; são parcialmente consistentes com as previsões sobre população e renda per capita; e são inconsistentes com as previsões sobre margens de voto, prefeitos em segundo mandato e auditorias vizinhas.

Discussão

As evidências sobre os determinantes da conformidade com a transparência na lei (conformidade *de jure*) versus na prática (conformidade *de facto*) desafiam avaliações monolíticas de conformidade de políticas de transparência. Essas avaliações, baseadas nas abordagens de "agregação" e "classificação" para medição que tanto dominaram a literatura sobre transparência e corrupção, fornecem orientação insuficiente sobre onde os formuladores de políticas e ativistas devem concentrar a atenção e os recursos.

Tabela 4: Resumo dos resultados

	Conformidade <i>de jure</i>	Conformidade <i>de facto</i>
Renda <i>per capita</i>	+++	+
População	+++	++
Margem de voto	+++	0
Co-partidarismo majoritário	+	++
Limites do mandato	--	0
Vizinho auditado	++	0
Treinamento na LAI	0	+++

Nota: Esta tabela resume os resultados dos três indicadores de conformidade *de jure* e os três indicadores de conformidade *de facto*, usando especificações com efeitos fixos de estado nas Tabelas 2 e 3. Cada + (-) corresponde a um indicador com um positivo (negativo) efeito ao nível com significância de 95%. Os efeitos de 90% não são mostrados nesta tabela e são sempre consistentes com os resultados nela mostrados. 0 indica nenhum efeito estatisticamente significativo.

Com relação à renda e à população, nossos resultados corroboram os achados mais consistentes da literatura sobre o cumprimento da transparência local: municípios mais ricos e populosos têm maior probabilidade de cumprir as leis de transparência. Nossas descobertas sobre os determinantes políticos, no entanto, revelam a importância de distinguir entre as condições que tornam os governos locais mais propensos a regulamentar a LAI (conformidade *de jure*) e aquelas que os tornam mais propensos a responder efetivamente aos pedidos de informação dos cidadãos (conformidade *de facto*). Entre os fatores políticos que analisamos, a maioria está associada à conformidade *de*

jure, mas não a *de facto*. O efeito de ter um município vizinho auditado, por exemplo, provavelmente levará à adoção de marcos legais (conformidade *de jure*), mas a fraca conformidade na prática (conformidade *de facto*). E enquanto os municípios são mais propensos a regulamentar a LAI (conformidade *de jure*) se seus prefeitos ganham por uma margem de votos maior ou estiverem em seu primeiro mandato (ou seja, sem limites de mandato), esses fatores não estão associados à capacidade de resposta na prática (de conformidade *de facto*). Em outras palavras, essas condições políticas promovem compromissos de fachada com políticas de transparência.

Uma possível explicação para esse último resultado é a resistência dos partidos da coalizão aliados do prefeito. Embora as partes aliadas pareçam tolerar a aprovação de regulamentações (simbólicas) e compromissos *de jure*, elas podem resistir à transparência na prática. Em apoio a essa hipótese, descobrimos que os prefeitos apoiados por maiorias co-partidárias têm maior probabilidade de demonstrar compromissos *de jure* e *de facto* com a transparência. Em outras palavras, os prefeitos tendem a exibir comprometimento total com a transparência quando não são limitados pelos aliados da coalizão e quando possuem uma maioria partidária no legislativo. Essa constatação sobre maiorias partidárias é contrária à maior parte da literatura sobre acesso à informação, na qual competição política e fragmentação estão associadas a compromissos mais fortes com a transparência (Berliner, 2014; de Renzio & Wehner, 2015). Também sugere que os prefeitos no Brasil veem os ganhos eleitorais e administrativos de transparência como maiores do que os custos políticos potenciais. Uma pesquisa qualitativa mais ampla pode ajudar a esclarecer por que esse cálculo de custo-benefício parece diferir tanto de outros países.

No que diz respeito às políticas, a participação em treinamento da LAI organizadas pela CGU está associada ao aumento do cumprimento *de facto*, mas, surpreendentemente, não à adoção dos marcos legais exigidos por lei (conformidade *de jure*). Com relação ao primeiro resultado, está de acordo com o trabalho pioneiro de Piña e Avelleneda no Chile (2018), que conclui que as formas de supervisão de "orientação administrativa" desempenham papéis essenciais para motivar o cumprimento da transparência. Mais pesquisas são necessárias para lançar luz sobre o impacto da orientação administrativa, incluindo sua influência motivadora (ou a falta dela) na conformidade *de jure*.

Por fim, embora não seja o foco de nossa análise quantitativa, deve-se enfatizar que os déficits de fiscalização são outro determinante importante sobre o grau de conformidade. Os dados descritivos da Tabela 1 transmitem um problema de fiscalização no contexto brasileiro: em média, os municípios que passam pela primeira auditoria da CGU ganham apenas 13% da pontuação possível (131 de 1000 pontos) em relação à transparência passiva geral, 18% da pontuação possível (164 de 900 pontos) em relação à regulamentação de transparência passiva e 22% da pontuação possível em relação à qualidade da informação fornecida (639 de 2700 pontos). Esses resultados refletem conformidade extremamente baixa com transparência passiva. Dada a importância da transparência nos governos locais brasileiros, que atendem às necessidades da linha de frente dos cidadãos em condições de relativa escassez, esses resultados são bastante alarmantes. Alguns observadores indicam que os jovens regimes de transparência, como o do Brasil, irão para o "vai ou racha" na sua primeira década de existência, e a experiência dos cidadãos com o cumprimento da transparência local pode ser decisiva.

Conclusão

Este estudo examina os determinantes de conformidade municipal com obrigações legais de transparência. Ao contrário da maioria das pesquisas existentes, ele se concentra na transparência passiva (resposta governamental às solicitações dos cidadãos) e faz distinções entre os tipos de conformidade: estruturas legais (conformidade *de jure*) versus prática real (conformidade *de facto*). Também contribuímos para a literatura ao analisar o Brasil, um país representativo do perfil mais comum de adotantes de dispositivos de liberdade de informação nas últimas décadas - democracias de renda média e baixa.

Do ponto de vista da produção de políticas, nossa principal contribuição é enfatizar a distinção entre conformidade *de jure* e *de facto* com a transparência municipal, uma vez que diferentes constelações de características e políticas locais tornam cada tipo de conformidade mais provável. Uma primeira descoberta a esse respeito é confirmar a suspeita de longa data de que as políticas de transparência frequentemente terminam como mera fachada - fornecendo cobertura *de jure* para déficits de conformidade *de facto*. Por exemplo, ter um vizinho auditado leva os municípios a regulamentarem a transparência passiva, mas isso não se traduz em maior capacidade de resposta às solicitações dos cidadãos. Nossos resultados também sugerem que, a menos que os

municípios consigam eleger maiorias partidárias, eles tendem a cumprir as obrigações locais de transparência apenas no papel e não na prática. Em contraste com essas formas “cerimoniais” de transparência, os *workshops* de treinamento do LAI conduzidos nos municípios motivam a conformidade *de facto*, mas não a conformidade *de jure*. Essas descobertas não são apenas novas contribuições para a literatura, mas também estabelecem bases para pesquisas futuras.

Caminhos importantes para pesquisas futuras incluem a identificação, análise e teste dos mecanismos causais e das políticas que moldam as estruturas de incentivos em relação ao cumprimento da transparência municipal. As principais tarefas incluem a investigação de variações entre os países com relação a sistemas políticos, configurações eleitorais e iniciativas de orientação administrativa. Além disso, é crucial conduzir análises adicionais em nível subnacional, examinando a variação entre localidades, bem como entre níveis de governo. Apenas como exemplo, seria proveitoso investigar se flagrantes “lacunas de conformidade” como as discutidas acima derivam de diferentes papéis da mídia nos níveis de governo. Afinal, embora a mídia seja tipicamente uma importante defensora das políticas de transparência em nível nacional e mesmo na maioria das capitais estaduais, ela é frequentemente capturada pelas elites em nível local (Boas & Hidalgo, 2011). Outra direção importante para pesquisas futuras envolve a avaliação de potenciais reformas de políticas para o problema do fraco *enforcement* da transparência no nível local. Se tais medidas puderem produzir soluções para impulsionar o cumprimento das leis de transparência em nível local, elas podem ser uma perspectiva para ajudar ativistas e legisladores em seus impressionantes esforços para expandir o acesso às informações governamentais.

Referências bibliográficas

- Adu, Kofi Koranteng. 2018. “The Paradox of the Right to Information Law in Africa.” **Government Information Quarterly** 35 (4): 669–74. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.003>.
- Araujo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de; Tejada-Romero, Francisca. 2016a. “Local Government Transparency Index: Determinants of Municipalities’ Rankings.” **International Journal of Public Sector Management** 29 (4): 327–47. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2015-0199>.
- Araujo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves; Tejada-Romero, Francisca. 2016b. “Women’s Political Representation and Transparency in Local Governance.” **Local Government Studies** 42 (6): 885–906. <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1194266>.
- Arretche, Marta. 2010. “Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição Em Termos.” **Dados** 5.
- Bearfield, Domonic A.; Bowman, Ann O’M. 2017. “Can You Find It on the Web? An Assessment of Municipal E-Government Transparency.” **The American Review of Public Administration** 47 (2): 172–88. <https://doi.org/10.1177/0275074015627694>.
- ben-Aaron, James; Denny, Matthew; Desmarais, Bruce; Wallach, Hanna. 2017. “Transparency by Conformity: A Field Experiment Evaluating Openness in Local Governments.” **Public Administration Review** 77 (1): 68–77. <https://doi.org/10.1111/puar.12596>.
- Berliner, Daniel. 2014. “The Political Origins of Transparency.” **Journal of Politics** 76 (2): 479–91.
- . 2017. “Sunlight or Window Dressing? Local Government Compliance with South Africa’s Promotion of Access to Information Act.” **Governance** 30 (4): 641–61. <https://doi.org/10.1111/gove.12246>.
- Birskyte, Liucija. 2019. “Determinants of Budget Transparency in Lithuanian Municipalities.” **Public Performance & Management Review** 42 (3): 707–31. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1507915>.
- Boas, Taylor C.; F. Hidalgo, Daniel. 2011. “Controlling the Airwaves: Incumbency Advantage and Community Radio in Brazil.” **American Journal of Political Science** 55 (4): 869–885. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00532.x>.
- Brinks, Daniel; Coppedge, Michael C. 2016. “Diffusion Is No Illusion: Neighbor Emulation in the Third Wave of Democracy.” **Comparative Political Studies**, June. <https://doi.org/10.1177/0010414005276666>.

- Calland, Richard; Bentley, Kristina Bentley. 2013. “The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information.” **Development Policy Review** 31: s69–s87. <https://doi.org/10.1111/dpr.12020>.
- Camaj, Lindita. 2016. “From ‘Window Dressing’ to ‘Door Openers’? Freedom of Information Legislation, Public Demand, and State Compliance in South East Europe.” **Government Information Quarterly** 33 (2): 346–57. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.03.001>.
- Cuillier, David. 2010. “Honey v. Vinegar: Testing Compliance-Gaining Theories in the Context of Freedom of Information Laws.” **Communication Law and Policy** 15 (3): 203–29. <https://doi.org/10.1080/10811680.2010.489842>.
- Darch, Colin; Underwood, Peter G. 2005. “Freedom of Information Legislation, State Compliance and the Discourse of Knowledge: The South African Experience.” **The International Information & Library Review** 37 (2): 77–86. <https://doi.org/10.1016/j.iilr.2005.05.003>.
- Dragoș, Dacian C; Neamțtu, Bogdana, Cobârzan, Bianca V. 2012. “Procedural Transparency in Rural Romania: Linking Implementation with Administrative Capacity?” **International Review of Administrative Sciences** 78 (1): 134–57. <https://doi.org/10.1177/0020852311430283>.
- Estrada, Lorenzo; Bastida, Francisco. 2019. “Effective Transparency and Institutional Trust in Honduran Municipal Governments.” **Administration & Society**, September, 0095399719874346. <https://doi.org/10.1177/0095399719874346>.
- Falcão, Joaquim; Hartmann, Ivar A.; Keller, Clara Iglesias; Souza, Renato Rocha; Michener, Gregory; Jelihovschi, Ana Paula Gomes. 2018. “**Políticas públicas do Poder Judiciário: uma análise quantitativa e qualitativa do impacto da implantação do processo judicial eletrônico (PJe) na produtividade dos tribunais.**” Report. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/22051>.
- Fernandes, Gustavo Andrey de Almeida Lopes; Teixeira, Marco Antonio Carvalho; Fernandes, Ivan Filipe de Almeida Lopes; Angélico, Fabiano. 2020. “The Failures of Horizontal Accountability at the Subnational Level: A Perspective from the Global South.” **Development in Practice** 0 (0): 1–7. <https://doi.org/10.1080/09614524.2020.1773764>.
- Ferraro, Agustín. 2008. “Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile.” **Latin American Politics and Society** 50 (2): 101–29. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2008.00014.x>.
- Ferraz, Claudio; Finan, Frederico. 2018. “Fighting Political Corruption: Evidence from Brazil.” In: Basu, Kaushik; Cordella, Tito. **Institutions, Governance and the Control of Corruption**. 253–84. International Economic Association Series. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-65684-7_9.
- Grimmelikhuijsen, Stephan; John, Peter; Meijer, Albert; Worthy, Ben. 2018. “Do Freedom of Information Laws Increase Transparency of Government? A Replication of

a Field Experiment.” **Journal of Behavioral Public Administration** 1 (2): 1–10. <https://doi.org/10.30636/jbpa.12.34>.

Guillamón, Maria-Dolores, Bastida, Francisco; Benito, Bernardino. 2011. “The Determinants of Local Government’s Financial Transparency.” **Local Government Studies** 37 (4): 391–406. <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.588704>.

Hollyer, James R., Rosendorff, B. Peter; Vreeland, James Raymond. 2011. “Democracy and Transparency.” **The Journal of Politics** 73 (4): 1191–1205. <https://doi.org/10.1017/s0022381611000880>.

Holm, Eric Joseph van. 2019. “Unequal Cities, Unequal Participation: The Effect of Income Inequality on Civic Engagement.” **The American Review of Public Administration** 49 (2): 135–44. <https://doi.org/10.1177/0275074018791217>.

Kelley, Judith G; Simmons, Beth A. 2014. “The Power of Performance **Indicators: Rankings, Ratings and Reactivity in International Relations.**” Paper Presented at the American Political Science Association Annual Meeting, Washington D.C. <http://papers.ssrn.com/abstract=2451319>.

Lagunes, Paul; Pocasangre, Oscar. 2019. “Dynamic Transparency: An Audit of Mexico’s Freedom of Information Act.” **Public Administration** 97 (1): 162–176. <https://doi.org/10.1111/padm.12553>.

Lowatcharin, Grichawat; Menifield, Charles E. 2015. “Determinants of Internet-Enabled Transparency at the Local Level: A Study of Midwestern County Web Sites.” **State and Local Government Review** 47 (2): 102–115. <https://doi.org/10.1177/0160323X15593384>.

May, Peter J. 2005. “Regulation and Compliance Motivations: Examining Different Approaches.” **Public Administration Review** 65 (1): 31–44. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00428.x>.

Michener, Gregory. 2015. “How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws.” **Governance** 28 (1): 77–94. <https://doi.org/10.1111/gove.12075>.

Michener, Gregory; Coelho, Jonas. 2019. “**Are Latin American Governments Complying with Transparency Policies? Analyzing the Results and Reliability of 265 Evaluations.**” (paper presented at the Global Conference on Transparency Research, Getulio Vargas Foundation Rio de Janeiro, June 26-27). <https://bit.ly/32Pyuwz>

Michener, Gregory, Braem, Rafael Velasco; Contreras, Evelyn; Rodrigues, Karina Furtado. 2019. “Googling the Requester: Identity-questing and Discrimination in Public Service Provision.” **Governance**. 33 (2): 249-267. <https://doi.org/10.1111/gove.12416>.

Nichter, Simeon. 2018. **Votes for Survival: Relational Clientelism in Latin America.** Cambridge University Press.

Oliveira Silva, Walber Alexandre de; Bruni, Adriano Leal. 2019. “Variáveis Socioeconômicas Determinantes Para a Transparência Pública Passiva Nos Municípios Brasileiros.” **Revista de Administração Pública** 53 (2): 415–31. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170383>.

- Open Government Partnership. 2019. “**OGP Local Engagement Strategy.**” https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/SC_Local-Strategy_20190529.pdf.
- Pernagallo, Giuseppe, Torrisi, Benedetto. 2020. “A Logit Model to Assess the Transparency of Italian Public Administration Websites.” **Government Information Quarterly** 37 (4): 101519. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101519>.
- Piña, Gabriel; Avellaneda, Claudia. 2019. “Central Government Strategies to Promote Local Governments’ Transparency: Guidance or Enforcement?” **Public Performance & Management Review** 42 (2): 357–82. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1462215>.
- Piotrowski, Suzanne J., Zhang, Yahong; Lin, Weiwei; Yu, Wenxuan. 2009. “Key Issues for Implementation of Chinese Open Government Information Regulations.” **Public Administration Review** 69 (s1): S129–35. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02100.x>.
- Relly, Jeannine E., Md. Rabbi, Fazle; Sabharwal, Meghna; Pakatani, Rajdeep; Schwalbe, Ethan H.. 2020. “More than a Decade in the Making: A Study of the Implementation of India’s Right to Information Act.” **World Development** 136 (December): 105088. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105088>.
- Renzio, Paolo de; Werner, Joaquim. 2017. “The Impacts of Fiscal Openness.” **World Bank Research Observer** 32 (2): 185–210. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkx004>.
- Sáez-Martín, Alejandro; López-Hernández, Antonio M.; Caba-Pérez, Carmen. 2019. “Municipal Size and Institutional Support as Differential Elements in the Implementation of Freedom of Information Legislation by Spanish Local Governments.” **Public Management Review** 0 (0): 1–21. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1668466>.
- Schnell, Sabina. 2017. “Cheap Talk or Incredible Commitment? (Mis)Calculating Transparency and Anti-Corruption.” **Governance**, n/a-n/a. <https://doi.org/10.1111/gove.12298>.
- Shipan, Charles R.; Volden, Craig. 2012. “Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners.” **Public Administration Review** 72 (6): 788–96. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02610.x>.
- Sičáková-Beblavá, Emília; Kollárik, Martin; Sloboda, Matúš. 2016. “Exploring the Determinants of Transparency of Slovak Municipalities.” **Journal of Public Administration and Policy** 9 (2): 121–145.
- Sol, Daniel Albalade del. 2013. “The Institutional, Economic and Social Determinants of Local Government Transparency.” **Journal of Economic Policy Reform** 16 (1): 90–107.
- Spáč, Peter; Voda, Petr; Zagraban, Jozef. 2018. “Does the Freedom of Information Law Increase Transparency at the Local Level? Evidence from a Field Experiment.” **Government Information Quarterly**. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.05.003>.
- Stewart, Daxton R. “Chip.” 2010. “Let the Sunshine In, or Else: An Examination of the ‘Teeth’ of State and Federal Open Meetings and Open Records Laws.” **Communication Law and Policy** 15 (3): 265. <https://doi.org/10.1080/10811680.2010.489858>.

Tavares, Antonio F.; da Cruz, Nuno F. “Explaining the Transparency of Local Government Websites through a Political Market Framework.” **Government Information Quarterly**, August. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.08.005>.

Wagner, A. Jay. 2020. “Piercing the Veil: Examining Demographic and Political Variables in State FOI Law Administration.” **Government Information Quarterly**, November, 101541. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101541>.

Weaver, R. Kent. 2015. “Getting People to Behave: Research Lessons for Policy Makers.” **Public Administration Review** 75 (6): 806–16. <https://doi.org/10.1111/puar.12412>.

Worthy, Bem; John, Peter; Vannoni, Matia. 2017. “Transparency at the Parish Pump: A Field Experiment to Measure the Effectiveness of Freedom of Information Requests in England.” **Journal of Public Administration Research and Theory** 27 (3): 485–500. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw063>.