

# Obtenção de indicadores de governança mais relevantes e operacionais

*Indicadores de desempenho, procedimentos e instituições governamentais mais específicos podem contribuir para uma melhor governança – com seus conseqüentes benefícios para o desenvolvimento.*

Uma extensa pesquisa recente vinculou a alta qualidade da governança e das instituições públicas ao crescimento da renda per capita, a maiores investimentos e a outros resultados positivos para o desenvolvimento (ver Knack e Keefer, 1995; Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton, 1999). Essa pesquisa se baseou inteiramente em indicadores gerais de qualidade da governança e das instituições públicas, produzidos na maioria dos casos através de enquetes ou avaliações de especialistas. Uma crescente percepção da importância da governabilidade foi acompanhada pelo aumento do número de firmas comerciais e organizações não-governamentais (ONGs) que produziam esses indicadores.

O International Country Risk Guide, publicado pelo PRS Group, contém indicadores que são utilizados pela maioria dos pesquisadores. Entre os indicadores encontrados no guia, estão as avaliações relacionadas à burocracia, à corrupção e ao Estado de Direito. O guia tem muitos concorrentes que também estimam o risco dos investidores estrangeiros em potencial, mas é único por abranger diversos países (mais de 140) e de forma cronológica (com índices mensais para a maioria das nações, a partir de 1982).

Entre os profissionais do desenvolvimento e o público em geral, o Índice de Percepções da Corrupção da Transparência Internacional é o mais conhecido indicador de governança. Esse índice é criado com base na agregação dos índices de corrupção do International Country Risk Guide e de várias outras fontes, partindo do princípio sensato de que a combinação de informações pode acarretar maior exatidão.

Esses indicadores de primeira geração foram valiosos para chamar a atenção sobre o papel crucial da boa governança para o sucesso do desenvolvimento e para a necessidade da reforma do setor público. Em parte, devido às conclusões da pesquisa com base nesses indicadores, a importância da boa governança para o desenvolvimento alcançou recentemente o status de critério formal. Por exemplo, “um bom governo transparente” e “um sistema judiciário eficiente” são dois dos pilares da Comprehensive Development Framework (Estrutura Completa do Desenvolvimento) do Banco Mundial (Wolfensohn, 1999).

Esses indicadores também podem ser utilizados para identificar os países com alto índice de corrupção e outros problemas relacionados à governabilidade. A proliferação do número e das fontes de indicadores pode aumentar a exatidão das comparações entre vários países. Se diversas fontes independentes indicarem o país X como apresentando elementos graves de corrupção, poderemos estar mais confiantes com essa conclusão do que se nos baseássemos em uma única fonte.

## Limitações dos indicadores gerais

Os indicadores gerais da qualidade da governança, como os fornecidos pelo International Country Risk Guide e pela Transparência Internacional, têm pouco valor no sentido de orientar as reformas do setor público. O problema é que eles abrangem muitas instituições e políticas simultaneamente. Por exemplo, um valor baixo do índice, em Estado de Direito, aponta para diversos responsáveis nos setores institucionais e políticos. Isso se constitui, sem dúvida, em um problema, porém não sugere naturalmente qual seria a solução ou quem deveria implementá-la.

Por conseguinte, há poucos exemplos de indicadores de governança que produzem um impacto substancial nas políticas de governo ou nas reformas propostas por doadores e instituições financeiras internacionais. Os indicadores de governança de primeira geração chamaram a atenção para as

questões corretas, mas permanece o desafio de identificar maneiras práticas de reformar os governos. Os programas atuais de reforma do setor público tendem a se basear em suposições possíveis, mas que não foram amplamente testadas, sobre os mecanismos institucionais que conduzem à boa governança e a um firme Estado de Direito.

Assim, há uma necessidade óbvia de indicadores de segunda geração para ajudar a determinar quais instituições estariam associadas a quais dimensões do desempenho do setor público. A maioria dos indicadores de primeira geração apresenta duas propriedades que limitam sua relevância para a reforma do setor público. A primeira delas trata dos indicadores que medem o desempenho do governo mas não descrevem os procedimentos ou as medidas institucionais. Para afirmar de modo convincente que uma determinada reforma do setor público irá melhorar (ou não) o desempenho do governo, é necessário contar com medidas relativas às instituições e ao desempenho para poder testar os vínculos que as unem.

A segunda mostra que os indicadores de governança mais conhecidos medem normalmente o desempenho de maneira muito geral, em vez de caracterizar suas dimensões específicas. Os indicadores mais gerais, como os do Índice de Percepções da Corrupção, da Transparência Internacional, são produzidos pela agregação de avaliações fornecidas por outras fontes. Porém, mesmo os indicadores de uma única fonte podem ser gerais. Por exemplo, os índices de corrupção do International Country Risk Guide e de outras fontes, normalmente, não diferenciam a corrupção burocrática, legislativa ou jurídica; um índice alto ou baixo de corrupção, ou em quais agências governamentais ela ocorre. Essa propriedade limita sua utilidade na identificação das reformas que podem reduzir a corrupção.

Conseqüentemente, a amplitude dos indicadores de governança de primeira geração dificulta ou torna impossível inferir implicações políticas específicas. Ela também cria problemas para a responsabilidade e o controle nacional dos programas, particularmente no caso dos governos cujas classificações são baixas. Os governos receptivos às informações de que há uma determinada deficiência no desempenho do setor público – por exemplo, os níveis de emprego público estão acima das normas internacionais – podem contudo resistir à idéia de serem acusados de alta corrupção ou de que o Estado de Direito seja frágil. A maioria dos indicadores gerais é produzida por empresas comerciais ou ONGs de países industrializados, através de processos não transparentes e desprovidos de detalhes sobre a natureza ou origem das deficiências percebidas na governança. Como resultado, essas instituições podem ser dispensadas pelos governos que se sintam incomodados pelas baixas classificações a eles atribuídas.

Assim, os indicadores de governança de segunda geração deveriam ter duas características, ou seja, maior especificidade ao medir o desempenho e inclusão de medidas referentes a procedimentos governamentais e institucionais - e não apenas ao desempenho. São necessárias medidas mais desagregadoras de corrupção e de outras dimensões do desempenho para facilitar a realização de testes empíricos significativos dos efeitos de vários processos e instituições governamentais. Essas medidas são essenciais para testar as suposições sobre a eficácia de determinadas reformas do setor público com o objetivo de melhorar o desempenho. Por exemplo, o aumento dos salários do funcionalismo público reduz a corrupção burocrática e aumenta a eficiência da prestação de serviços públicos?

## **Como produzir indicadores de segunda geração**

Houve progressos na coleta de indicadores de desempenho mais específicos. Os exemplos incluem:

- Pesquisas de opinião junto a empresários, conduzidas pelo Banco Mundial, que incluem perguntas sobre a qualidade da prestação de serviços públicos, como a frequência dos racionamentos de luz ou as interrupções no fornecimento de água. Algumas dessas pesquisas são planejadas para que sejam feitas comparações regionais, possibilitando a identificação das áreas que passam por graves interrupções dos serviços.

Essas informações podem ser muito mais úteis para projetos específicos de um setor do que os indicadores gerais da qualidade burocrática ou da eficiência do governo.

- Pesquisas empresariais conduzidas pelo Banco incluindo questões que diferenciam dois aspectos

da corrupção (Pradhan et alii, 2000). O primeiro aspecto, a captura do Estado, refere-se a práticas corruptas que distorcem a formulação de leis e regulamentações. O segundo, a corrupção administrativa, distorce a implementação dessas leis e regulamentações. Essa distinção tem implicações importantes para as estratégias anticorrupção e para a reforma do setor público. Essas pesquisas também medem a incidência da corrupção nas diferentes agências governamentais.

- Pesquisas junto aos funcionários públicos, conduzidas pelo Banco, que permitem produzir as medidas de desempenho – prestação de contas, moral dos funcionários, enfoque de resultados - das várias agências governamentais (Manning, Mukherjee e Gokcekus, 2000).
- O Fórum do Desenvolvimento Internacional, patrocinado pelas Nações Unidas, pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em março de 2000, determinou que não há um conjunto significativo de indicadores da democracia participativa e da boa governança que sejam politicamente aceitos pelos governos. Mas houve uma forte inclinação de que os esforços para identificar esses indicadores deveriam continuar, por reconhecer que a alternativa seria a maior utilização – pelo menos fora do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC, sigla em inglês) da OCDE – de indicadores que não são transparentes ou inaceitáveis para os governos. O DAC planeja publicar atualizações sobre o trabalho nesta área, no site da OCDE na Web, avaliar as reações políticas e de profissionais aos possíveis indicadores.

Foram observados progressos também no desenvolvimento e teste de indicadores dos procedimentos governamentais e das medidas institucionais. Os exemplos incluem:

- A utilização de dados de 35 países em desenvolvimento, Rauch e Evans (2000) mostram que sistemas de serviço público meritocráticos estão associados a baixos níveis de corrupção e a um melhor desempenho burocrático. Foram fornecidas respostas qualitativas a 20 perguntas feitas por 126 especialistas de países, no período de 1993 a 1996. Os indicadores produzidos através desses dados incluem os índices de contratações meritocráticas, de estabilidade de carreira e promoção interna, e de compensação para o serviço público. Rauch e Evans mostram que índices subjetivos da corrupção e da qualidade burocrática do International Country Risk Guide e de outras fontes estão positivamente relacionados ao índice de contratações meritocráticas, mas não estão relacionados aos índices de compensação e promoção internas e de estabilidade de carreira.
- Em um projeto conjunto do Banco e do FMI, os economistas para o país estão avaliando a gestão dos gastos públicos em 25 países pobres altamente endividados. As nações são classificadas segundo vários aspectos da formulação, execução e criação do relatório orçamentário.
- Giulio de Tommaso e Amit Mukherjee estão atualizando os dados sobre empregos e vencimentos no serviço público, referentes a um grande conjunto de países (ver Schiavo-Campo, de Tommaso e Mukherjee, 1997). Os indícios empíricos do impacto do pagamento do funcionalismo público sobre a corrupção são confusos e sugerem que os aumentos de salário contribuem pouco para a redução das solicitações de propinas feitas pelos burocratas.
- O Grupo Temático sobre Descentralização da Rede PREM está compilando indicadores de descentralização fiscal, política e administrativa, incluindo medidas de autonomia infranacional referentes a gastos e receitas, características dos sistemas de transferência intergovernamentais e a regulamentações para empréstimos subnacionais.
- As pesquisas do Banco Mundial sobre o funcionalismo público de 15 países permitem a criação de várias medidas do ambiente institucional, incluindo a credibilidade das regras que restringem o comportamento dos funcionários públicos e das políticas que estes devem implementar, além da adequação e previsibilidade dos recursos das agências (Manning, Mukherjee e Gokcekus, 2000). Combinados aos índices de desempenho das agências, produzidos a partir das mesmas pesquisas, esses dados permitem a análise da relação entre as medidas e o desempenho institucionais.
- O Banco de Dados de Instituições Políticas, criado pela equipe do Banco Mundial, contém 113 variáveis para 177 países e abrange o período de 1975 a 1998 (Beck et alii, 2000). As variáveis informam sobre eleições, regras eleitorais, tipo de sistema político, presença de funcionários públicos militares no governo, bem como a composição partidária da oposição, do governo e das coalizões. A partir dos dados brutos, são produzidos índices de estabilidade e efetuados exames e

balanços do equilíbrio político. O banco de dados é projetado para o estudo de questões referentes às condições políticas para a reforma econômica, às origens políticas e institucionais da corrupção e ao modelo adequado e sensível às instituições de política econômica. Programas de reforma eficientes requerem uma compreensão das restrições políticas já existentes. Espera-se que estas e outras iniciativas de coleta de dados enriqueçam significativamente a base de informações sobre governança e instituições públicas. Muitos desses conjuntos de dados possibilitarão microanálises (agência ou empresa, por exemplo) dos vínculos entre governança e desempenho econômico, complementando os indícios bem conhecidos desses vínculos em vários países. Algumas das pesquisas de opinião junto a empresários, que estão sendo conduzidas pelo Banco, permitirão análises mais profundas de como as decisões sobre investimentos, além de outras, das empresas são influenciadas pela deficiente prestação dos serviços públicos, pela corrupção, pela imprevisibilidade política e por outras manifestações do mau funcionamento das instituições.

## Bibliografia adicional

- Beck, Thorsten, George Clarke, Alberto Groff, Philip Keefer, and Patrick Walsh. 2000. "New Tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions." Policy Research Working Paper 2283. World Bank, Washington, D.C.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." Policy Research Working Paper 2196. World Bank, Washington, D.C.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 7: 207-27.
- Manning, Nick, Ranjana Mukherjee, and Omer Gokcekus. 2000. "Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector Performance." Policy Research Working Paper 2427. World Bank, Washington, D.C.
- Pradhan, Sanjay, and others. 2000. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.: World Bank.
- Rauch, James E., and Peter B. Evans. 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." *Journal of Public Economics* 75: 49-71.
- Schiavo-Campo, Salvatore, Giulio de Tommaso, and Amitabha Mukherjee. 1997. "An International Statistical Survey of Government Employment and Wages." Policy Research Working Paper 1806. World Bank, Washington, D.C.
- Wolfensohn, James D. 1999. "A Proposal for a Comprehensive Development Framework." <http://www.worldbank.org/cdf/cdf-text.htm>

*Esta nota foi escrita por Stephen Knack (Economista Sênior e Pesquisador, Grupo do Setor Público, Rede PREM e Grupo de Pesquisa sobre o Desenvolvimento) e Nick Manning (Especialista Sênior em Gestão do Setor Público, Grupo do Setor Público, Rede PREM).*

*Se você tiver interesse em artigos semelhantes, considere a possibilidade de participar do Grupo Temático sobre Gestão de Gastos Públicos (contato: Vinaya Swaroop, x37189) ou o Grupo Temático sobre Reforma Administrativa e do Serviço Público (contato: Nick Manning, x31202). Para obter mais informações, clique em Thematic Groups, na Rede PREM.*

# PREM

Dezembro 2000

número 49

## Setor Público

Vice-presidência para economia do desenvolvimento e rede de redução da pobreza e gestão econômica

Page 1 – Margin text

Como os indicadores de governança podem ser desenvolvidos de modo a impulsionar reformas práticas do setor público?

Page 2 – Margin text

A maioria dos indicadores de primeira geração é pouco relevante para a reforma do setor público

Page 2

Nota PREM 49  
Dezembro 2000

Page 3 - Margin text

Esforços estão sendo feitos para a coleta de indicadores mais específicos

Page 3

Nota PREM 49  
Dezembro 2000

Page 4 - Margin text

As iniciativas de coleta de dados devem enriquecer muito a base de informações sobre governança e instituições públicas

Page 4

Esta série de notas destina-se a resumir as recomendações sobre práticas corretas e as principais políticas sobre os tópicos relacionados à PREM. As Notas PREM são distribuídas para todo a equipe do Banco Mundial e

também estão disponíveis no site da rede PREM na Web, (<http://prem>). Se você tiver interesse em escrever uma Nota PREM, envie a sua idéia por correio eletrônico para Sarah Nedolast. Para obter cópias adicionais desta nota, entre em contato com o PREM Advisory Service, no telefone x87736.

Preparado para a equipe do Banco Mundial