

## Notas Técnicas sobre Governança

### Nota Técnica 1. Governança e Pobreza – a Pesquisa Recente<sup>23</sup>

#### A EVIDÊNCIA

A “boa governança”, na forma de instituições e políticas públicas que imponham a observância de direitos de propriedade e de contratos, com simultânea restrição da corrupção, é hoje amplamente considerada como *condição necessária* para o crescimento econômico a longo prazo. Douglass North<sup>24</sup> e muitos outros geraram um crescente corpo de trabalho que combina a teoria de eleição racional, a economia da informação, a teoria do jogo, o direito e a teoria organizacional para focalizar os incentivos que conformam o processo decisório dos atores públicos e privados. O trabalho empírico recente corrobora esses argumentos teóricos, quantificando os custos da regulamentação excessiva, da corrupção e de outras manifestações de má governança em termos de investimentos e crescimento perdidos.<sup>25</sup> Já que os aumentos da renda *per capita* são geralmente acompanhados, mas nem sempre por reduções nos índices de pobreza<sup>26</sup> existe uma forte presunção de que a boa governança – por meio do seu impacto sobre o crescimento – alivia a pobreza. Knack e Anderson<sup>27</sup> oferecem uma análise mais direta do vínculo entre governança e pobreza. Examinando o crescimento da renda nos quintis mais pobres dos que recebem renda, constatam que a boa governança é progressiva no sentido de que guarda uma associação com índices de crescimento de renda dos pobres maiores do que a população em geral. Gupta, Davoodi e Alonso-Terme constatam que existe uma grande associação positiva e estatisticamente significativa entre corrupção e índices de pobreza.<sup>28</sup>

Existe uma forte evidência de vinculação entre rendas mais altas *per capita* e melhores resultados de saúde e educação como, por exemplo, reduções da mortalidade infantil e analfabetismo.<sup>29</sup> Em razão dos demonstrados efeitos da boa governança sobre o crescimento da renda, existe uma forte presunção de que a boa governança melhora a saúde. Kauffman, Kraay e Zoido-Lobaton<sup>30</sup> fornecem certa evidência a respeito dos vínculos diretos entre governança e resultados de saúde e educação. Eles demonstram que os países com índices

<sup>23</sup> As constatações da pesquisa do Banco Mundial em matéria de governança podem ser acessadas em: <http://wbin0018.worldbank.org/research/workpapers/nsf/SearchForm?OpenForm&F0N=Governance^F0V=^Op1=^>

<sup>24</sup> Ver North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

<sup>25</sup> Ver Knack e Keefer (1995) e Mauro (1995).

<sup>26</sup> Ver Michael Bruno, Martin Ravallion e Lyn Square (1998), “*Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues*”, em V. Tanzi e K. Chu, Editores, *Income Distribution and High-Quality Growth*, Cambridge, MA: MIT Press.

<sup>27</sup> Ver Stephen Knack e Gary Anderson: “*Is Good Governance Progressive? Property Rights, Contract Enforceability and Changes in Income Inequality*”. Trabalho apresentado na Reunião Anual de 1969 da American Political Science Association, Atlanta, Georgia.

<sup>28</sup> Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi e Rosa Alonso-Terme (1998): “*Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?*”, Documento de Trabalho do FMI WP/98/76, maio.

<sup>29</sup> Ver Deon Filmer e Lant Pritchett (1998): “*Child Mortality and Public Spending on Health: How Much Does Money Matter?*” Documento de Trabalho do Banco Mundial sobre Pesquisa Política No. 1864. Ver também Lant Pritchett e Lawrence Summers (1996): “*Wealthier is Healthier*”, *Journal of Human Resources*, 31(4), 841-68.

<sup>30</sup> Ver Dani Kaufmann, Aart Kraay e Pablo Zoido-Lobaton (1998): “*Governance Matters*”, Documento de Trabalho do Banco Mundial sobre Pesquisa Política No. 2196.

mais altos de classificação em áreas tais como o primado do Direito, participação, voz e responsabilidade, tendem a registrar mortalidade infantil mais baixa e índices de alfabetização mais altos, bem como maiores rendas *per capita*. Norton<sup>31</sup> constata que os países com classificação mais alta nos índices de segurança dos direitos de propriedade também revelam melhor desempenho em relação ao índice de pobreza humana, em matéria de longevidade, alfabetização, nutrição infantil e acesso a serviços de saúde e água limpa.

Existe certa evidência de que as instituições democráticas exercem efeito positivo sobre a pobreza, tal como medido pelos índices de mortalidade infantil e de alfabetização e por outros indicadores de resultado objetivamente mensuráveis. Amartya Sen sustenta que a democracia pode contribuir positivamente para o desenvolvimento mediante a criação de incentivos políticos para que os governantes respondam positivamente às necessidades e demandas de seus cidadãos.<sup>32</sup> Existe razão para supor que a arquitetura do Estado, incluindo o relacionamento entre o executivo, o legislativo e o judiciário, bem como outras disposições institucionais para a transferência de poder entre governos, incluindo o processo e as leis eleitorais, afeta o desempenho do setor público em resposta à pobreza.<sup>33</sup> Dreze e Sen afirmam que a abertura e a responsabilidade das sociedades democráticas explicam por que a Índia, mas não a China, conseguiu evitar episódios de fome em grande escala.<sup>34</sup> Kaufmann e outros constatam que um índice de “voz e responsabilidade” guarda associação com menores índices de mortalidade infantil e analfabetismo entre países.<sup>35</sup> Também existe certa evidência de que a participação no processo decisório local e nacional ajuda a melhorar a qualidade dos projetos<sup>36</sup> e o bem-estar de grupos vulneráveis, tais como mulheres e crianças.<sup>37</sup>

## MEDINDO GOVERNANÇA

Nos últimos anos, o número e os tipos de indicadores de governança aumentaram extraordinariamente. Contudo, nesse período, quase não houve acordo a respeito do seu uso e são poucos os exemplos de indicadores de governança que exercem impacto substancial sobre a ação política dos governos ou as reformas específicas propostas por doadores e IFIs.<sup>38</sup> A disponibilidade da maioria do crescente número de indicadores de governança só se

---

<sup>31</sup> Seth W. Norton (1998): *"Poverty, Property Rights and Human Well-Being: A Cross-National Study"*, *Cato Journal*, 18(2), 233-45.

<sup>32</sup> Sen, Amartya (1999): *"Development as Freedom"*, Nova York, Alfred Knopf.

<sup>33</sup> O Dr. Johann Graf Lambsdorf (assessor principal de pesquisa de Transparency International e professor-assistente da Universidade de Göttingen) assinala que a evidência empírica de que a democracia reduz a corrupção é fraca. Ele cita dois estudos inéditos, de M. Paldam (*"The Big Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics"*, Aarhus University, Dinamarca, junho de 1999), e de D. Treisman (*"The Causes of Corruption: A Cross-National Study"*, Universidade da Califórnia, Los Angeles, junho de 1999), que investigam este relacionamento com simultâneo controle do nível de desenvolvimento revelado pelo PIB *per capita*. Nessas regressões multivárias, a democracia não afeta de modo significativo os níveis de corrupção (medidos pelo índice de Transparency International). Portanto, ambos os autores argumentam que o efeito da democracia é ambíguo. Parece existir apenas uma influência pequena, mas significativa, ao se realizarem testes com os países com regime democrático ininterrupto desde 1950. A única conclusão preliminar possível é de que, embora o grau atual de democracia não seja significativo, um longo período de exposição à democracia guarda associação com menor corrupção. Liphart fornece evidência adicional de um estudo de 36 países, em *"Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries"*, New Haven, Yale University Press, 1998.

<sup>34</sup> J. Dreze e A. Sen (1982): *"Hunger and Public Action"*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>35</sup> Kaufmann, Kraay e Zido-Lobaton, *"Governance Matters"*.

<sup>36</sup> Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann e Lant Pritchett (1997): *"Civil Liberties, Democracy and the Performance of Government Projects"*, *World Bank Economic Review*, Vol. 11(2), pp. 219-42.

<sup>37</sup> Narayan, Deepa (1999), *"Social Capital and the State: Complementarity and Substitution"*, Documento de Trabalho do Banco Mundial sobre Pesquisa Política No. 2167, Washington, D.C.

<sup>38</sup> Uma exceção é o uso de indicadores para identificar países onde deveria ser aplicado um desconto de governança nas alocações da Associação Internacional de Desenvolvimento.

manifestou há poucos anos e limitações de cobertura ao longo do tempo tornam mais difícil demonstrar convincentemente relações causais entre governança e medidas de bem-estar. Os estudos que utilizam esses indicadores confirmam que ocorreu desenvolvimento onde hoje existe boa governança – o que não quer dizer necessariamente que eles indiquem confiavelmente onde ocorrerá desenvolvimento no futuro.<sup>39</sup>

A pesquisa tem feito amplo uso de indicadores de governança, testando vínculos entre boa governança e resultados econômicos. A amplitude de indicadores de governança atualmente disponíveis (ver a Tabela 3), e existe uma extensa literatura associada a esses indicadores, que demonstra seus nexos com resultados de desenvolvimento.<sup>40</sup> Contudo, as únicas conclusões extraídas da maioria desses trabalhos de pesquisa é de que a “caixa preta” da governança é de certa forma afetada pelo desempenho do setor público, o que por sua vez afeta a pobreza ou outros resultados. Trata-se de uma realização importante que tem ajudado a alterar radicalmente as nossas perspectivas sobre o processo de desenvolvimento, sem nos oferecer, no entanto, quaisquer receitas firmes sobre o que deva ser feito. Não temos bases sólidas para afirmar, por exemplo, que a descentralização ou a melhoria do processo orçamentário melhorará algum aspecto particular do desempenho do setor público.

---

<sup>39</sup> As exceções são os indicadores BI, BERI e ICRG, cujas disponibilidades datam do começo dos anos 70 (BI e BERI) e dos anos 80 (ICRG). Os indicadores BI foram usado por Paulo Mauro, *"Corruption and Growth"*, Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, 1995. Os indicadores BERI e ICRG foram usados por Stephen Kanck e Philip Keefer, *"Institutions and Economic Performance: Cross-Country Testes Using Alternative Institutional Measures"*, Economics and Politics, Vol .7, 1995. Vários pesquisadores tentaram resolver o problema de causalidade utilizando métodos de mínimo quadrado bifásicos. Ver Mauro (1995); Robert Hall e Charles Jones: *"Why Do Some Countries Produce So Much Output Per Worker Than Others?"*, Quarterly Journal of Economics, 114(1): 83-116; e Daniel Kaufmann, Aart Kraay e Pablo Zoido-Lobaton, *"Governance Matters"*, Documento de Trabalho do Banco Mundial sobre Pesquisa Política No. 2196, 1999. Para uma investigação da variação cronológico-serial de exploração de causalidade nos dados BERI e ICRG, ver Alberto Chong e César Calderón, *"On the Cusality and Feebak Between Institutional Measures and Economic Growth"*, Economics and Politics, a publicar.

<sup>40</sup> Uma lista particularmente abrangente da recente evidência de pesquisa, segundo a qual as mensurações de governança guardam uma real correlação com as medições de desenvolvimento, aparece em Burki, Shahid Javed, e Guillermo Perry, 1998: *"Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter"*, Banco Mundial, Washington, D.C., e outras fontes.

**Tabela 3. Lista Parcial de Fontes de Indicadores de Governança**

(“*Simples*” significa que o conjunto de dados contém apenas um indicador; “*múltiplos*” significa que o conjunto de dados inclui numerosas variáveis individuais)

<b>I. Indicadores de aspectos institucionais</b>		
Fontes	Conjuntos de dados	Conceito medido
<i>Gestão de políticas e da despesa pública</i>		
Banco Mundial (calculado com base nas estatísticas de finanças do governo)	Volatilidade de políticas (simples)	Calculado como a mediana da diferença percentual de ano a ano na despesa do governo, por classificação funcional, nos últimos quatro anos
Departamento de Estado dos EUA	Observância de padrões de auditoria para gastos militares	Observância da nova legislação dos EUA sobre transparência no processo orçamentário
<b>Emprego público</b>		
Banco Mundial (1997 Schiavo-Campo, de Tommaso e Mukherjee)	Totais da conta salarial agregada e totais de emprego dos servidores civis e públicos (múltiplos)	Os funcionários públicos são categorizados para permitir uma comparabilidade entre países
"	Pagamento no serviço civil em relação ao pagamento no setor privado	Salário médio do serviço civil dividido pela renda média do trabalhador
<b>II. Indicadores de desempenho do governo</b>		
Fontes	Conjuntos de dados	Conceito medido
Business Environment Risk Intelligence	Índice de risco político (múltiplos)	Condições sócio-políticas
"	Índice de risco operacional (múltiplos)	Obstáculos ao desenvolvimento empresarial
Wall Street Journal	Pesquisa anual de analistas comerciais (múltiplos)	Atratividade do ambiente empresarial
Standard and Poor	Revisão do risco político (múltiplos)	Risco à lucratividade dos investimentos
Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento	Indicadores de transição (múltiplos)	Progresso rumo a uma economia de mercado
"	Pesquisa de reformas jurídicas (múltiplos)	Eficiência da estrutura jurídica
Unidade de Inteligência Econômica	Serviço do risco de país (múltiplos)	Classificação de risco para os investidores
"	Previsões por país (múltiplos)	Atratividade de ambiente empresarial
Freedom House	Liberdade no Mundo (múltiplos)	Direitos políticos e liberdades civis
Freedom House	Nações em transição (múltiplos)	Progresso rumo à democracia e a uma economia de mercado
World Economic Forum	Pesquisa sobre competitividade global (múltiplos)	Ambiente empresarial
Heritage Foundation	Índice de liberdade	Perspectivas de crescimento

Versão preliminar para comentários

	econômica	
Serviços de Risco Político	Via internacional dos riscos de país (múltiplos)	Riscos políticos, econômicos e financeiros para os investidores
Consultoria de Risco Econômico e Político	Corrupção na Ásia (múltiplos)	Qualidade do sistema jurídico
"	Transparência na Ásia (múltiplos)	Ambiente empresarial
"	Qualidade dos meios de divulgação (múltiplos)	Censura e acesso à mídia estrangeira
Institute for Management Development	Anuário sobre Competividade Mundial (múltiplos)	Ambiente empresarial
Banco Mundial	Pesquisa do Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1997 (múltiplos)	Ambiente empresarial
Transparency International	Índice de percepções de corrupção, agregação de numerosos indicadores (simples)	Percepções de corrupção
Banco Mundial (Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton – 1999)	Indicadores agregados de governança (múltiplos)	Efetividade do governo, primado da lei, voz e responsabilidade e corrupção
União Internacional das Telecomunicações	Tempo de espera numa linha telefônica (simples)	Espera por um serviço essencial geralmente prestado por meio do governo
Contratação monetária intensiva (calculada a partir das estatísticas financeiras internacionais)	Contratação monetária intensiva: parcela não monetária do meio circulante, com base nas Estatísticas Financeiras Internacionais	Representativa do cumprimento de contratos/confiança no governo
Crédito ao setor privado (com dados IFS)	Crédito ao setor privado/PIB, com base nas Estatísticas Financeiras Internacionais	Desenvolvimento do setor privado

Nota: Esta lista baseia-se, entre outros, em Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton, 1999.

Evidentemente, esta lista ilustrativa poderia ser consideravelmente maior. Não está claro onde traçar a linha entre indicadores de governança e o crescente número de indicadores de economia política que ilustram aspectos dos freios e contrapesos do processo governamental. Um caso em pauta é o recente trabalho de Lijphart's sobre o desenvolvimento de medidas do grau em que o poder é estritamente mantido pelo Poder Executivo e do grau em que o poder se dispersa entre diferentes níveis e organizações de governo.