

Mensurando a Qualidade do Governo das Regiões Brasileiras

Renato Garcia¹, Mauricio Serra², Suelene Mascarini³, Anelise Peixoto dos Santos⁴,
Larissa Modolo⁵, Dayanne Santos Silva⁶

Resumo

A literatura tem demonstrado uma preocupação crescente com a mensuração da qualidade dos governos. Essa preocupação foi aplicada inicialmente ao nível dos países, mas estudos recentes passaram a analisar a qualidade dos governos no âmbito subnacional, por meio da avaliação de governos regionais. Imbuído neste debate, este artigo tem como objetivo apresentar um índice regional de qualidade de governo para o Brasil, chamado de BR-QoG. Para isso, foi elaborado um índice de qualidade do governo para as microrregiões brasileiras, a partir de quatro dimensões que podem expressar a qualidade do governo, que são: corrupção, criminalidade, educação e saúde. O indicador foi elaborado a partir de diversas fontes de dados secundários no período 2008-2018. A aplicação do BR-QoG às microrregiões permite não apenas avaliar a qualidade do governo regional no contexto brasileiro, bem como comparar as diversas regiões e analisar a evolução do indicador. Duas são as principais contribuições deste artigo. Primeiro, a aplicação do indicador se deu pelo uso de dados concretos, e não a partir das percepções dos atores locais. Segundo, o estudo apresenta de modo pioneiro o indicador de qualidade do governo para países em desenvolvimento.

Palavras-chave: Qualidade do Governo, Instituições, Regiões

Códigos JEL: R11; R50; H70

Abstract

The literature has shown a growing concern with measuring the quality of government. This issue was initially applied at the national level, but recent studies have begun to analyze the quality of governments at the subnational level, through the evaluation of the quality of regional governments. Imbedded in this debate, this paper aims to present an index of the quality of regional government in Brazil, the BR-QoG. To do that, we carry out an index of the quality of government for Brazilian micro-regions, based on four dimensions that can express the quality of government: corruption, criminality, education, and health. The indicator was developed from various secondary data sources for the period 2008-2018. The application of the BR-QoG to micro-regions allows not only to assess the quality of regional government in the Brazilian context, but also to compare the different regions and analyze the evolution of the indicator. The main contributions of this article are twofold. First, the application of the indicator took place by using secondary data, and not based on the perceptions of local actors. Second, the study presents in a pioneer index of the quality of government for developing countries.

Keywords: Government Quality, Institutions, Regions.

¹ Professor do Instituto de Economia, Unicamp. E-mail: rcgarcia@unicamp.br

² Professor do Instituto de Economia, Unicamp. E-mail: mserra@unicamp.br

³ Pesquisadora de Pós-doutorado, Instituto de Economia, Unicamp. E-mail: smascarini@gmail.com

⁴ Mestranda, Instituto de Economia, Unicamp. Email: anepeixoto06@gmail.com

⁵ Mestranda, Faculdade Ciências Aplicadas, Unicamp. Email: 1136451@dac.unicamp.br

⁶ Mestre em Economia, Universidade Federal de Sergipe. Email: s.s.dayanne@gmail.com

Mensurando a Qualidade do Governo das Regiões Brasileiras

1. Introdução

A qualidade do governo tem suscitado, há pouco mais de duas décadas, uma crescente atenção tanto dos acadêmicos quanto dos formuladores de política. Esta preocupação deriva da clara percepção de que a qualidade das instituições governamentais produz impactos sociais e econômicos diferenciados nas sociedades. Análises empíricas indicam que a chave para a compreensão do crescimento econômico e do bem-estar social nos países reside na qualidade destas instituições (Rothstein & Teorell, 2008). Com base nessa preocupação, diversos estudos empíricos foram realizados buscando identificar os parâmetros que impactam na qualidade dos governos, no âmbito nacional, assim como captar diferenças entre os diversos países. Nesses estudos, em geral, a qualidade de governo é compreendida como elevada imparcialidade no exercício do poder, alta qualidade na prestação dos serviços públicos e baixa corrupção. Com base nessas premissas, foi construído o índice europeu de qualidade de governo (Charron & Lapuente, 2013).

Entretanto, até alguns anos, o foco da literatura foi a mensuração da qualidade do governo da qualidade no âmbito nacional. A maior parte da literatura sobre o tema focalizou-se na busca de identificação dos fatores que determinavam a qualidade dos governos nacionais. A discussão da qualidade do governo no nível subnacional ou regional ficou por bastante tempo negligenciada na literatura, em grande parte em virtude da falta de dados. Estudos mais recentes (por exemplo, Charron & Lapuente, 2013; Charron, Dijkstra & Lapuente, 2014) almejam preencher esta lacuna da literatura existente, por meio da realização de estudos que tenham a região como foco de análise. Esta criação ensejou uma série de estudos empíricos subsequentes, que estabeleceram ligações entre qualidade de governo e diversos temas pertinentes ao desenvolvimento regional, como, por exemplo, inovação, crescimento econômico, empreendedorismo e descentralização.

Torna-se importante ressaltar que o índice europeu de qualidade de governo, apesar dos avanços, foi construído com base em amplas enquetes, isto é, levantamentos diretos de dados do tipo *survey*. Nessas enquetes, os cidadãos expressaram as suas percepções a respeito da imparcialidade do governo, da corrupção e da qualidade dos serviços prestados pelos governos regionais. Embora as percepções sejam válidas na medida em que os indivíduos agem conforme as suas visões, elas não são capazes de apreender o fenômeno por completo, uma vez que estão circunscritas a um momento específico do tempo.

O objetivo deste artigo é apresentar um índice regional de qualidade de governo para o Brasil, que é chamado de BR-QoG. Para isso, foi elaborado um índice com foco nas microrregiões brasileiras, a baseado de um conjunto de dados secundários disponíveis, que permitem avaliar a qualidade do governo regional. O índice de qualidade do governo regional (BR-QoG) é elaborado a partir de quatro dimensões que podem expressar a qualidade do governo, que são: corrupção, criminalidade, educação e saúde. Cabe aqui sublinhar que este esforço representa tanto uma novidade no país quanto uma contribuição para a literatura existente. De fato, a discussão sobre qualidade de governo está, em grande medida, centrada na realidade europeia, sendo o artigo acerca da África (Iddawela, Lee & Rodríguez-Pose, 2021)

praticamente uma notável exceção. No entanto, o seu índice de qualidade de governo regional, tal como na literatura existente sobre o tema, foi criado com base em dados obtidos por meio de um substancial número de enquetes (*surveys*).

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta a revisão de literatura sobre qualidade de governo no âmbito regional. Na terceira, por sua vez, foco é a construção índice de qualidade de governo para o Brasil no âmbito regional. A quarta seção expõe os resultados da aplicação do índice para o território brasileiro. Por fim, a quinta tece algumas considerações finais.

2. Revisão de Literatura

A incapacidade de numerosos governos, espalhados ao redor do mundo, em elaborar e implementar políticas efetivas, prestar serviços públicos de qualidade, e combater problemas persistentes de corrupção, clientelismo e tráfico de influência está na raiz das preocupações de economistas e cientistas políticos com os fracos desempenhos dos governos e suas consequências. É dentro deste contexto que a qualidade dos governos tem assumido importância capital, estimulando uma recente e crescente literatura empírica sobre o tema. Este interesse está assentado na clara percepção de que a qualidade das instituições governamentais gera impactos sociais e econômicos positivos, ou negativos, nas sociedades e no desenvolvimento socioeconômico.

Um aspecto central nesta discussão é o papel das instituições. Há uma substancial literatura que ressalta que as instituições, concebidas como as regras do jogo em uma sociedade (North, 1990), variam acentuadamente entre elas, o que explica, pelo menos em parte, desempenhos econômicos distintos. Nesta linha, Acemoglu, Johnson e Robinson (2005) apontaram para o fato de que as instituições são fatores cruciais para o crescimento econômico de longo prazo dos países, cujo sucesso - ou fracasso - econômico residiria nas instituições políticas e econômicas (Acemoglu & Robinson, 2012). Como os governos são instituições políticas que não só estabelecem as regras do jogo, como também recebem e atendem as demandas das sociedades, a qualidade dos governos, ou boa governança, importa para o desenvolvimento socioeconômico.

Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010: 4), ao definirem governança como sendo “as tradições e instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida”, construíram os indicadores de governança mundial com seis dimensões: voz e responsabilidade; estabilidade política e ausência de violência/terrorismo; eficácia do governo; qualidade regulatória; estado de direito; e controle da corrupção. Independentemente das críticas (Langbein & Knack, 2010; Thomas, 2010) aos indicadores de boa governança, a questão crucial, pelo menos para esta revisão de literatura, é que eles têm foco no âmbito nacional. Portanto, as diferenças regionais no que concerne à qualidade dos governos não é por eles capturada.

Cientes tanto desta negligência quanto das diferenças na qualidade da governança regional, pesquisadores do Instituto de Qualidade do Governo da Universidade de Gotemburgo, criaram o índice europeu de qualidade de governo (EQI, no original) (Charron & Lapuente, 2013; Charron, Lapuente & Rothstein, 2013; Charron, Dijkstra & Lapuente, 2014). Embora o EQI tenha sofrido alguns ajustes, especificamente na terceira rodada, ao longo de sua existência (Charron & Lapuente, 2018; Charron, Lapuente & Rothstein, 2019), o ponto fundamental é que a sua construção congrega substanciais pesquisas de opinião nos países europeus com alguns indicadores de

governança mundial do Banco Mundial, criados por Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2009; 2010).

Toda esta literatura quantitativa sobre a qualidade dos governos regionais europeus (Charron & Lapuente, 2013; Charron, Lapuente & Rothstein, 2013; Charron, Dijkstra & Lapuente, 2014, 2015; Nistotskaya, Charron & Lapuente, 2015; Charron & Lapuente, 2018; Charron, Lapuente & Rothstein, 2019) tem ressaltado que a qualidade de um governo está intrinsecamente relacionada à sua imparcialidade no exercício do poder, à baixa corrupção, e à qualidade dos serviços públicos prestados. Cabe aqui destacar que esta literatura está em completa sintonia com outra, que tem enfatizado que a qualidade institucional importa e muito para o desenvolvimento regional (Rodríguez-Pose, 2013; Rodríguez-Pose, Di Cataldo & Rainoldi, 2014; Rodríguez-Pose & Ketterer, 2020).

A construção do EQI possibilitou uma diversidade de estudos empíricos que associam a qualidade dos governos a uma série de temas relevantes, tais como inovação, crescimento econômico, empreendedorismo e descentralização. Em geral, aquelas regiões em que a qualidade do governo é mais acentuada apresentam uma maior capacidade na implementação de políticas públicas eficientes, o que proporciona melhores resultados econômicos. De acordo com Rodríguez-Pose e Ketterer (2020), as mudanças na qualidade do governo influenciam o desempenho econômico regional na Europa, principalmente nas suas regiões periféricas. Isto significa que a qualidade do governo importa para o crescimento econômico regional, sendo as regiões de baixo crescimento as mais beneficiadas por esta melhoria. Nesta linha, Bonanno (2019) ressaltou que a qualidade governamental moldou os desempenhos econômicos regionais de 2001 a 2015, período em que a crise financeira e a desaceleração econômica afetaram a Europa. Dentre os resultados apontados, chama a atenção o fato de que quanto maior for a qualidade das instituições governamentais, maior será a probabilidade de uma região apresentar maior crescimento econômico.

Uma conexão importante é entre qualidade de governo e descentralização. Em tese, um maior grau de autonomia regional acarreta melhorias na qualidade de vida da população na medida em que os governos tendem a estar mais próximos dos cidadãos. A dificuldade de se viabilizar estas melhorias na prática é em virtude da incapacidade de muitos governos regionais em prestar serviços públicos de forma eficiente e responsável. Muringani, Fitjar e Rodríguez-Pose (2019) mostraram que a qualidade dos governos se constitui em um elemento muito mais importante para o crescimento econômico do que a descentralização. Isto sugere que os formuladores de política devem levar em consideração mecanismos para melhorar a qualidade dos governos regionais antes de conceber qualquer reforma em prol da descentralização. Este ponto está em consonância com análises que sublinharam que a melhoria das instituições governamentais seria praticamente uma pré-condição para a eficiência tanto do gasto público, quanto do investimento em infraestrutura (Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015; Crescenzi, Di Cataldo & Rodríguez-Pose, 2016).

A inovação, considerada a mola propulsora do desenvolvimento econômico e um dos principais objetivos da política regional europeia, também é afetada pela qualidade do governo. De fato, déficits de qualidade governamental podem se tornar verdadeiros obstáculos não só para a elaboração, implementação e o próprio funcionamento das estratégias de especialização inteligente, mas também para o desenvolvimento da capacidade inovadora regional, principalmente nas regiões periféricas (Rodríguez-

Pose, Di Cataldo & Rainoldi, 2014; Rodríguez-Pose & Di Cataldo, 2015). Nesta linha de argumentação, a qualidade dos governos também impacta o empreendedorismo. Conforme Nistotskaya, Charron & Lapuente (2015), as regiões onde as populações têm a clara percepção de que os governos são imparciais e, ao mesmo tempo, isentos de corrupção apresentam um número acentuadamente maior de pequenas e médias empresas (PMEs).

3. Metodologia de Construção do Índice regional de Qualidade do Governo – BR-QoG

O objetivo deste artigo é apresentar um índice regional de qualidade de governo para o Brasil, o BR-QoG. Nesta seção, nós apresentamos as etapas da construção do índice de Qualidade do Governo (BR-QoG), assim como seus principais aspectos metodológicos. Com o intuito de apresentar um indicador de qualidade de governo bastante descentralizado, nós optamos por organizar os indicadores com base nas microrregiões brasileiras. Para isso, em muitos casos, foram agregados os indicadores em nível municipal para o nível da microrregião.

O período de análise foi de 2010 a 2018, período em que foi possível coletar e organizar todos os dados de todas as quatro dimensões utilizadas para a composição do BR-QoG.

Para a elaboração do BR-QoG, quatro dimensões foram consideradas: corrupção, crime, educação e saúde. Essas quatro dimensões foram ajustadas de forma que os maiores indicadores representem maior BR-QoG e agrupados a partir da análise fatorial. Após o estágio de agregação o fator obtido foi normalizado gerando o BR-QoG. O BR-QoG pode ser representado da seguinte maneira:

$$\text{Índice de Qualidade do Governo}_{m,t} = BR_QoG_{m,t} = \frac{QoG_{m,t} - QoG_{m,t_{mim}}}{QoG_{m,t_{max}} - QoG_{m,t_{mim}}}$$

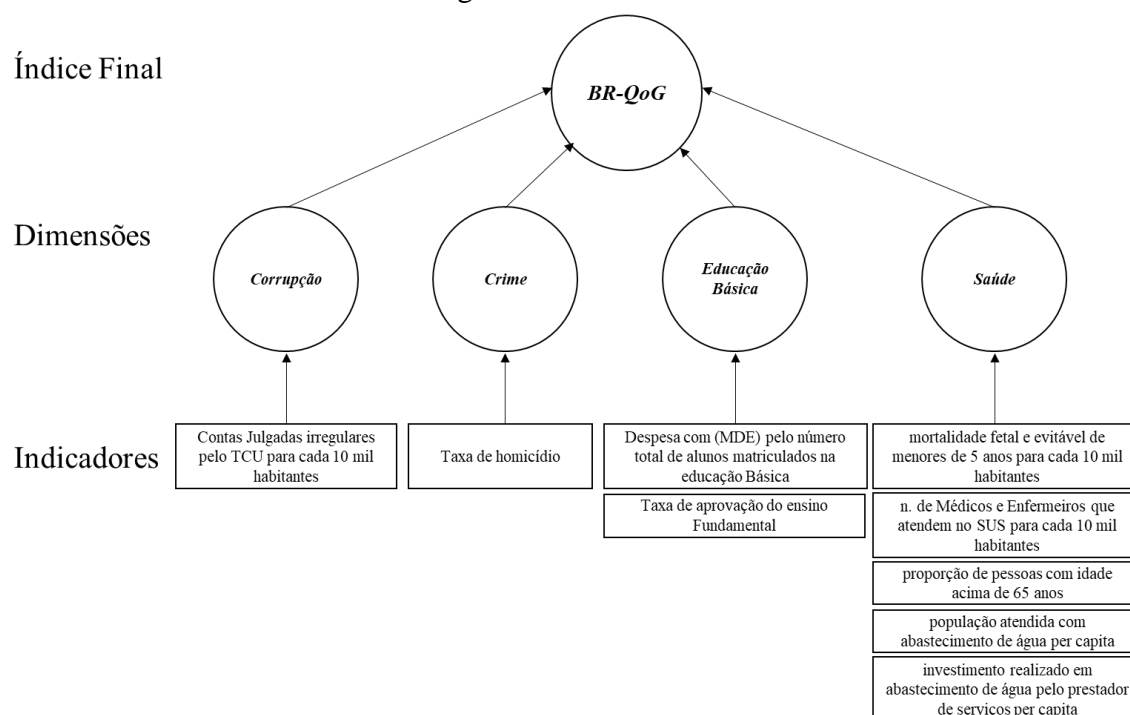
As medidas utilizadas para a elaboração do BR-QoG, em cada uma das quatro dimensões estão apresentadas na Tabela 1. A Figura 1 mostra um diagrama que representa o processo de construção do BR-QoG.

Tabela 1: Dimensões e Medidas do BR-QoG

Dimensão	Medida/Proxy	Fonte(s)
<i>Corrupção</i>	Contas Julgadas irregulares pelo TCU para cada 10 mil habitantes	CADIRREG e IBGE
<i>Criminalidade</i>	Taxa de Criminalidade	Datasus via Ipedata
<i>Educação</i>	Despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) pelo número total de alunos matriculados na educação básica	FNDE
	Taxa de aprovação do ensino Fundamental	FNDE
<i>Saúde</i>	Número de mortalidade fetal e de mortalidade evitável de menores de 5 anos para cada 10 mil habitantes	Datasus
	Número de Médicos e Enfermeiros que atendem no SUS para cada 10 mil habitantes	CNES
	Proporção de pessoas com idade acima de 65 anos	Datasus
	População total atendida com abastecimento de água per capita	SNIS
	Investimento realizado em abastecimento de água pelo prestador de serviços per capita	SNIS

Fonte: Elaboração própria

Figura 1: Diagrama de construção do BR-QoG - Índice Qualidade do Governo das regiões brasileiras



Fonte: Elaboração própria

Nas subseções seguintes, nós detalhamos o cálculo do indicador de cada uma das quatro dimensões, as medidas e as fontes de dados.

3.1 Indicador de Corrupção

O indicador de corrupção nas microrregiões brasileiras foi elaborado a partir do cadastro das contas irregulares (CADIRREG) julgadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), cadastro mantido e disponibilizado pelo mesmo órgão⁷. Para elaboração do indicador, nós consideramos o somatório do número de contas julgadas

⁷ Dados disponíveis em <https://contasirregulares.tcu.gov.br/>.

irregulares dos municípios das microrregiões brasileiras para cada 100 mil habitantes na microrregião (dados de habitantes do IBGE), formando a Taxa de Contas Irregulares ($TxIrr_{m,t}$) na microrregião m e no período t . Portanto, o indicador de corrupção é a taxa de contas irregulares normalizada. Nós representamos o indicador de corrupção ($Ind_Corr_{m,t}$) da seguinte forma:

$$Indicador\ de\ Corrupcao_{m,t} = Ind_Corr_{m,t} = \frac{TxIrr_{m,t} - TxIrr_{m,t_{mim}}}{TxIrr_{m,t_{max}} - TxIrr_{m,t_{mim}}}$$

Assim, quanto mais próximo de 1 o indicador, maior é a corrupção da microrregião m no período t , o que indica pior qualidade do governo. Para a composição do BR-QoG, o indicador de corrupção ($Ind_Corr_{m,t}$) é subtraído de 1, de modo a mostrar que quanto mais elevado o indicador, maior é a qualidade do governo.

3.2 Indicador de Criminalidade

O indicador de criminalidade é composto pela normalização da taxa de homicídio das microrregiões ($TxHomi_{m,t}$). A taxa de homicídio é medida pelas ocorrências criminais, para cada 100 mil habitantes, o que envolve homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte da vítima e roubo seguido de morte (latrocínio). A fonte destas informações é o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde – Datasus, cujos dados são compilados e disponibilizados no Ipeadata. O indicador de criminalidade ($Ind_Crim_{m,t}$) da microrregião m no tempo t é representado da seguinte maneira:

$$Indicador\ de\ Criminalidade_{m,t} = Ind_{Crim_{m,t}} = \frac{TxHom_{m,t} - TxHom_{m,t_{mim}}}{TxHom_{m,t_{max}} - TxHom_{m,t_{mim}}}$$

Assim, quanto mais o indicador for próximo de 1, maior é a criminalidade da microrregião m no período t , o que indica pior qualidade do governo. Assim como o indicador de corrupção, para a composição do BR-QoG, o indicador de criminalidade ($Ind_Crim_{m,t}$) é subtraído de 1 de modo a mostrar maior qualidade do governo.

3.3 Indicador de Educação Básica

O indicador de educação básica das microrregiões é composto por duas medidas complementares. A primeira delas é uma medida dos investimentos do governo local na educação básica, por meio da compilação dos dados de despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) dividida pelo número total de alunos matriculados na educação básica. A segunda é uma medida de desempenho escolar, qual seja, a taxa de aprovação do Ensino Fundamental.

Ambas as medidas possuem como fonte de informação os dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁸. As informações foram obtidas ao nível dos municípios e foram agregadas ao nível das microrregiões, ponderando pelo número de matrículas de cada município que compõe cada microrregião. Após obter cada medida ao nível das microrregiões, nós normalizamos e agregamos em um único indicador, o Indicador da Educação Básica ($Ind_Educ_{m,t}$) da microrregião m no

⁸ Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/arquivos-dados-analiticos. Indicadores de Educação Básica nos municípios brasileiros (código dos indicadores 4.8 e 5.3).

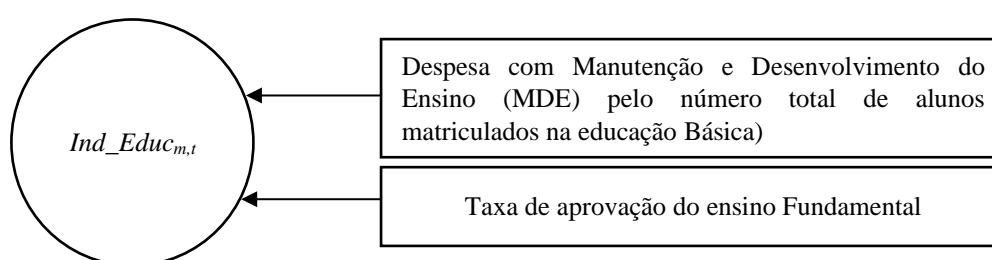
período t , por meio de análise fatorial. Após o estágio de agregação nós normalizamos para gerar o indicador de Educação Básica.

Note-se que quanto mais próximo de 1 for o Indicador da Educação Básica, melhor a qualidade da Educação na região, o que indica maior qualidade do governo, o que nos permite compor o BR-QoG. O Indicador da Educação Básica é representado da seguinte maneira:

$$\text{Indicador de Educação Básica}_{m,t} = \text{Ind_Educ}_{m,t} = \frac{\text{Educ}_{m,t} - \text{Educ}_{m,t_{\text{mim}}}}{\text{Educ}_{m,t_{\text{max}}} - \text{Educ}_{m,t_{\text{mim}}}}$$

Como mostra a Figura 2.

Figura 2: Diagrama de construção do Indicador da Educação Básica



Fonte: Elaboração própria

3.4 Indicador de Saúde

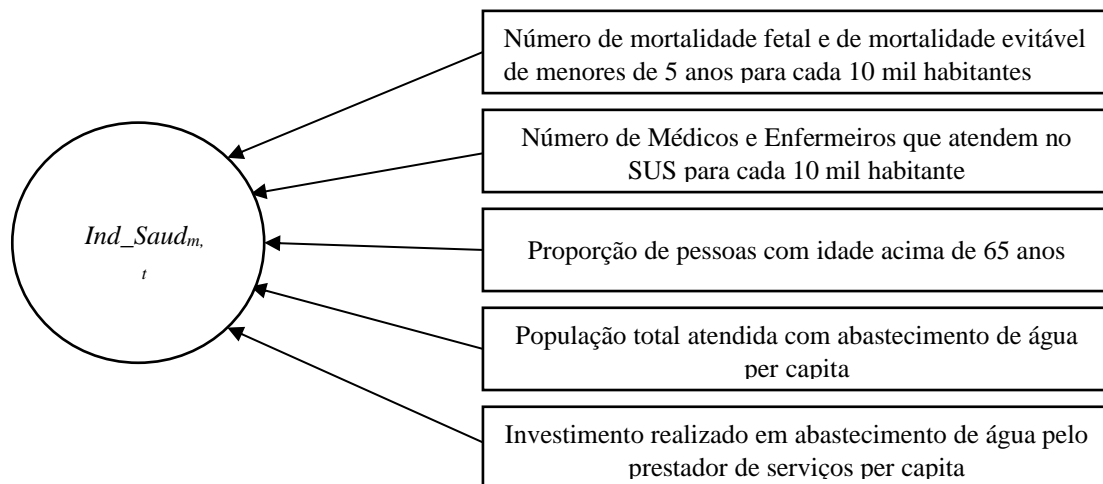
Por fim, o Indicador de Saúde é composto por 5 medidas de saúde e bem-estar da população de cada microrregião brasileira⁹: (i) número de mortalidade fetal e de mortalidade evitável de menores de 5 anos para cada 10 mil habitantes na microrregião; (ii) proporção de pessoas com idade acima de 65 anos na microrregião; (iii) número de Médicos e Enfermeiros que atendem no SUS para cada 10 mil habitantes; (iv) população total atendida com abastecimento de água per capita; (v) investimento realizado em abastecimento de água pelo prestador de serviços per capita. As informações utilizadas são provenientes de duas fontes de dados: Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde – Datasus; e Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. As medidas foram normalizadas e então, agrupadas por meio de análise fatorial em um único índice. Nota-se que a medida de mortalidade infantil possui direção oposta às demais medidas, de modo que foi preciso subtrair o indicador de 1, uniformizando a direção de todas as medidas. O fator obtido na análise fatorial foi normalizado, gerando Indicador de Saúde da microrregião m no período t ($\text{Ind_Saude}_{m,t}$) que é representado da seguinte forma:

$$\text{Indicador de Saude}_{m,t} = \text{Ind_Saude}_{m,t} = \frac{\text{Saude}_{m,t} - \text{Saude}_{m,t_{\text{mim}}}}{\text{Saude}_{m,t_{\text{max}}} - \text{Saude}_{m,t_{\text{mim}}}}$$

Como mostra a Figura 3.

⁹ Dados: Ministério da Saúde - Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil – CNES <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?cnes/cnv/proc02br.def> e Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS no âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) do Ministério do Desenvolvimento Regional. Por fim, as estimativas populacionais por faixa de idade foram coletadas em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/popdescr.htm>

Figura 3: Diagrama de construção do Indicador de Saúde



Fonte: Elaboração própria

Assim, quanto maior for o indicador de Saúde, melhores são os indicadores de saúde e saneamento da região, o que indica maior qualidade de governo.

4. Resultados descritivos e preliminares

4.1 Indicadores individualizados

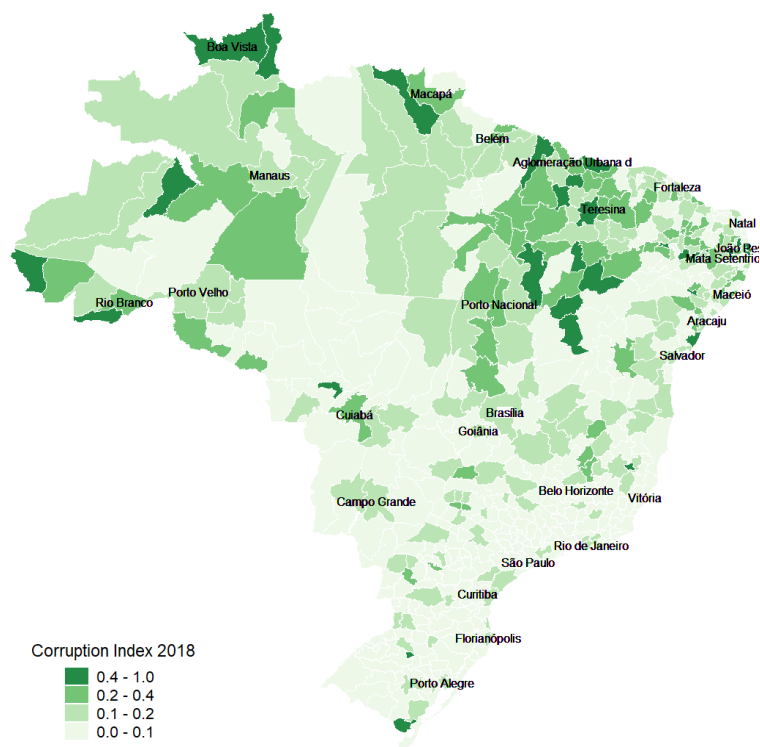
Nas figuras 4, 5, 6 e 7 são apresentadas as distribuições espaciais dos *Indicadores de Corrupção, Criminalidade, Educação Básica e Saúde* para as microrregiões brasileiras no ano de 2018. O BR-QoG, e os indicadores de cada uma das suas dimensões, foram calculados para o período de 2010 a 2018. Porém, aqui, vamos apresentar apenas os dados de 2018, ano mais recente do cálculo do indicador.

Inicialmente, vamos observar a distribuição do *Indicador de Corrupção* (Figura 4). Nota-se que as microrregiões localizadas no norte e nordeste do Brasil são as que apresentaram em 2018 os maiores Indicadores de Corrupção (verdes mais escuros, Figura 2). Assim, pode-se dizer que nas macrorregiões Norte e Nordeste são encontradas as microrregiões com os piores indicadores de corrupção. Aponta-se que entre as 32 microrregiões que apresentam *Indicador de Corrupção* acima de 0,40, sete estão no estado do Maranhão e seis no estado da Paraíba. Especificamente, Itaporanga, Aglomeração Urbana de São Luís e Brasiléia são as microrregiões que apresentaram os piores *Indicadores de Corrupção* em 2018 (acima de 0,82). Na quarta posição aparece a microrregião Mantena, no estado de Minas Gerais, apresentando indicador de 0,74. Ocupa a 8ª posição a microrregião Alto Paraguai no Mato Grosso, e Jaguarão, no Rio Grande do Sul é a 11ª. Destaque deve ser dado a Aglomeração Urbana de São Luís por ser também a pior microrregião em volume com 130 contas irregulares.

Por outro lado, nas macrorregiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, estão localizadas as microrregiões que apresentaram os melhores *Indicadores de Corrupção* em 2018. Aponta-se ainda que a média desse indicador é 0,1, o que representa 1 conta irregular para cada 100 mil habitantes. Essa média baixa está atrelada principalmente ao fato de que, segundo dados do TCU, 228 microrregiões não tiveram contas julgadas

irregulares em 2018. Além disso, 63 microrregiões apresentaram apenas 1 conta irregular, e com indicador abaixo da média.

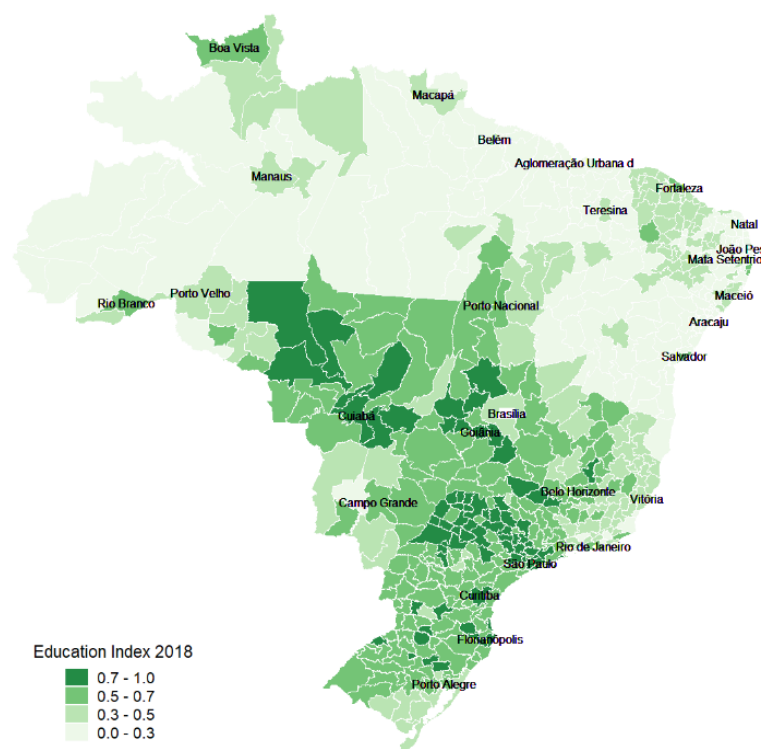
Figura 4: Distribuição Espacial do *Indicador de Corrupção* em 2018



Fonte: Elaboração própria

Em relação ao *Indicador de Criminalidade* também é notório que as microrregiões do localizadas nas macrorregiões Norte e Nordeste são as que apresentam os piores indicadores, enquanto as macrorregiões Sul e Sudeste apresentam as microrregiões como os melhores indicadores (Figura 5). Especificamente, as microrregiões Pacajus (CE), Macaíba (RN), Caracaraí (RR) e Litoral Sul (PB) são as microrregiões com piores indicadores de Criminalidade (acima de 0,67). Por outro lado, destacam-se as microrregiões Pouso Alegre (MG), Tupã (SP), Itapeva (SP), Batatais (SP), Nhandeara (SP), Amparo (SP), Aurifluma (SP), Tabuleiro (SC), Angicos (RN), Bananal (SP), Ituporanga (SC), Itaguara (MG), São João da Boa Vista (SP), Botucatu (SP), Florai (PR), Santa Rita do Sapucaí (MG) com Indicador de Criminalidade abaixo de 0,1.

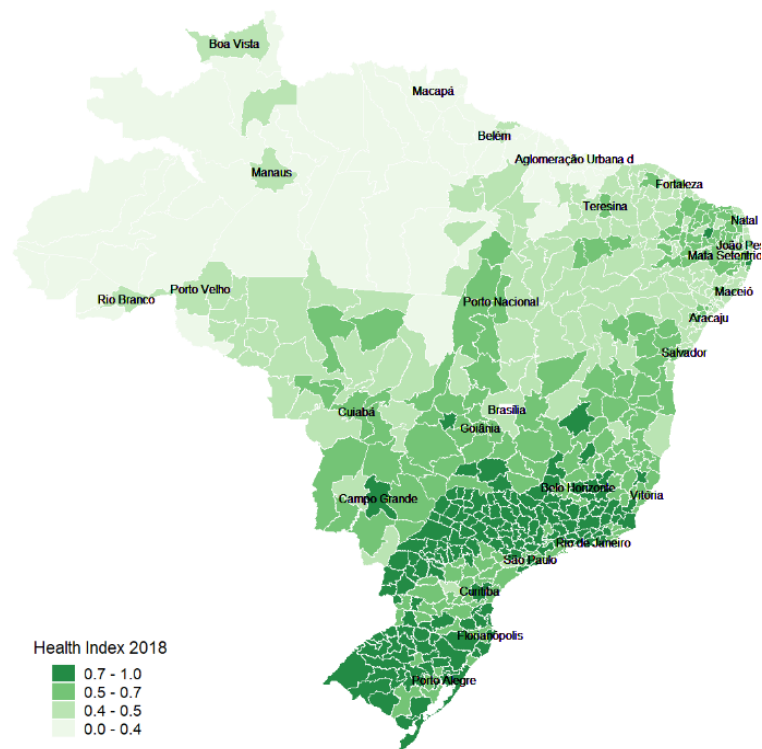
Figura 6 - Distribuição Espacial do Indicador de Educação Básica em 2018



Fonte: Elaboração própria

Em relação ao *Indicador de Saúde*, nota-se que a média do indicador normalizado em 2018 foi de 0,59, com destaque para as microrregiões localizadas nas macrorregiões Sul e Sudeste. Ao todo são 149 microrregiões que apresentam *Indicador de Saúde* acima de 0,7. Na macrorregião Nordeste são encontradas apenas duas microrregiões com indicador de saúde acima da média (Recife 0,71; e Natal 0,72), assim como na macrorregião Centro-Oeste (Iporá e Campo Grande, ambas 0,75), enquanto a macrorregião norte não apresenta nenhuma microrregião com indicador acima desse patamar. Por outro lado, 58 microrregiões apresentam indicadores abaixo de 0,4, sendo que 40 microrregiões estão localizadas na macrorregião Norte, 17 no Nordeste e 1 no Centro-Oeste (Figura 7).

Figura 7 - Distribuição do Indicador de Saúde em 2018.



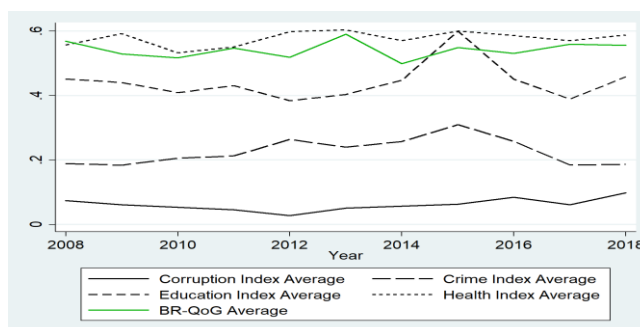
Fonte: Elaboração própria

Individualmente, é possível apontar que as dimensões que compõem o BR-QoG apontam para uma concentração regional dos melhores indicadores no eixo sul-sudeste, ficando a macrorregião Centro-Oeste em uma posição intermediária e as macrorregião Norte com piores indicadores, em todas as dimensões.

4.2 BR-QoG

Antes de apresentar a distribuição do Índice de Qualidade do Governo das microrregiões brasileiras em 2018, apresentamos a evolução da média dos indicadores para cada dimensão e do BR-QoG (Figura 8). Ao observar a evolução dos indicadores e índice é possível perceber que, à exceção do Indicador de Educação, não aparece haver uma grande variação temporal na média.

Figura 8 - Evolução do BR-QoG e dos indicadores das dimensões utilizadas – 2010-2108



Fonte: Elaboração própria

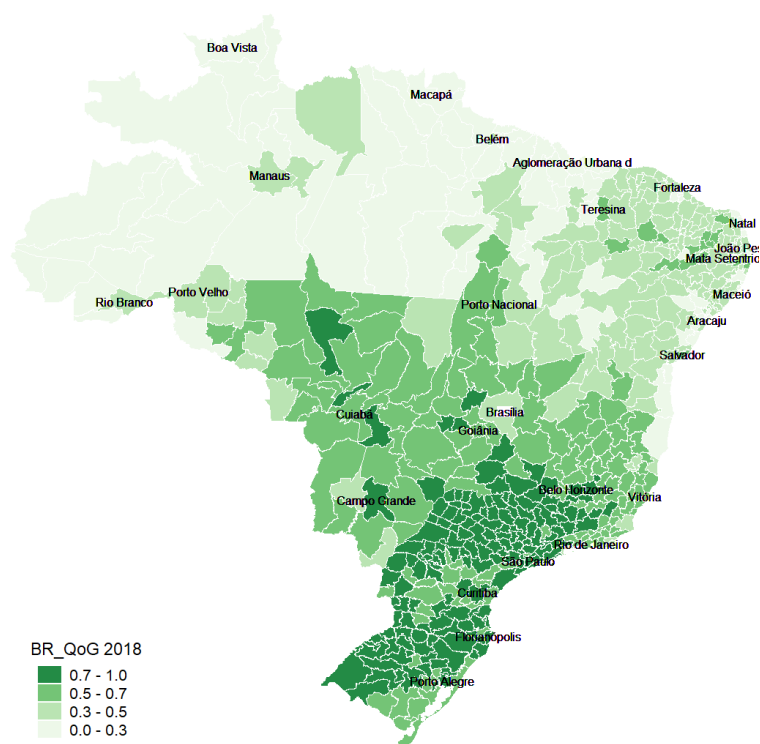
Nós separamos as microrregiões em quatro grupos de acordo com o BR-QoG. Isso nos permitiu classificar as regiões segundo a qualidade dos governos locais, como:

- **Alta (4):** BR-QoG de 0,71 a 1,0;
- **Moderada (3):** BR-QoG de 0,52 a 0,71;
- **Regular (2):** BR-QoG de 0,33 a 0,52;
- **Baixa (1):** BR-QoG de 0,0 a 0,33.

Esses índices são resultado do agrupamento *k-means* das regiões e, por isso os índices variam ano a ano. Estes índices são do ano do final do período, 2018.

Observando a distribuição espacial do BR-QoG em 2018, é possível apontar grosso modo que as microrregiões localizadas no eixo sul-sudeste apresentam melhor qualidade de governança do que as microrregiões localizadas nas macrorregiões norte-nordeste.

Figura 9: Distribuição Espacial do BR-QoG em 2018



Fonte: Elaboração própria

Como ilustração, nós separamos dois estados brasileiros, Pernambuco e Paraná, para mostrar as regiões o BR-QoG das suas regiões (Tabelas 2 e 3)

Tabela 2 – BR-QoG – regiões do estado de Pernambuco – 2018

Microrregião	BR-QoG	Classificação
Recife	Moderada	0,65
Pajeú	Moderada	0,55
Salgueiro	Moderada	0,54
Médio Capibaribe	Regular	0,52
Suape	Regular	0,48
Itaparica	Regular	0,46
Vale do Ipojuca	Regular	0,45
Sertão do Moxotó	Regular	0,45
Brejo Pernambucano	Regular	0,44
Petrolina	Regular	0,43
Mata Setentrional Pernambucana	Regular	0,42
Araripina	Regular	0,41
Garanhuns	Regular	0,39
Itamaracá	Regular	0,38
Alto Capibaribe	Regular	0,38
Vitória de Santo Antão	Regular	0,36
Vale do Ipanema	Regular	0,35
Mata Meridional Pernambucana	Baixa	0,29

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 – BR-QoG – regiões do estado do Paraná – 2018

Microrregião	Classificação	BR-QoG
Londrina	Alta	0,88
Apucarana	Alta	0,85
Pato Branco	Alta	0,85
Cascavel	Alta	0,81
Floraí	Alta	0,80
Curitiba	Alta	0,80
Maringá	Alta	0,79
Capanema	Alta	0,79
Cornélio Procópio	Alta	0,79
Porecatu	Alta	0,77
Umuarama	Alta	0,76
União da Vitória	Alta	0,76
Toledo	Alta	0,75
Astorga	Alta	0,74
Campo Mourão	Alta	0,74
Francisco Beltrão	Alta	0,74
Ivaiporã	Alta	0,74
Ponta Grossa	Alta	0,74
Wenceslau Braz	Alta	0,72
Jacarezinho	Alta	0,72
Irati	Alta	0,72
Faxinal	Alta	0,72
Cianorte	Alta	0,71
Paranavaí	Moderada	0,71
São Mateus do Sul	Moderada	0,69
Assaí	Moderada	0,69
Lapa	Moderada	0,67
Foz do Iguaçu	Moderada	0,67
Ibaiti	Moderada	0,67
Cerro Azul	Moderada	0,65
Rio Negro	Moderada	0,65
Jaguariaíva	Moderada	0,64
Goioerê	Moderada	0,64
Guarapuava	Moderada	0,63
Paranaguá	Moderada	0,63
Pitanga	Moderada	0,62
Prudentópolis	Moderada	0,60
Telêmaco Borba	Moderada	0,60
Palmas	Moderada	0,57

Fonte: Elaboração própria.

Podemos ainda selecionar algumas regiões nesses dois estados para mostrar a evolução do BR-QoG no período analisado de 2008-2018 (tabela 4).

Tabela 4 – Evolução do BR-QoG 2008-2018 - regiões selecionadas

Microrregião	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Paraná											
Maringá	0,80	0,77	0,76	0,76	0,66	0,77	0,73	0,81	0,78	0,80	0,79
Apucarana	0,76	0,76	0,73	0,77	0,75	0,80	0,77	0,80	0,78	0,85	0,85
Pernambuco											
Recife	0,50	0,52	0,55	0,55	0,53	0,62	0,53	0,51	0,56	0,59	0,65
Vale do Ipojuca	0,40	0,38	0,39	0,38	0,37	0,43	0,33	0,31	0,37	0,42	0,45

Fonte: Elaboração própria.

Podemos perceber que a região de Maringá, no estado do Paraná, apresenta um índice de qualidade de governo elevado e estável. Já a região de Apucarana, também no estado do Paraná, apresentou uma interessante evolução do seu BR-QoG, que subiu de 0,76, moderado, no início do período para 0,85, elevado, no final do período. Ou seja, podemos identificar uma importante melhoria da qualidade do governo na região de Apucarana no Paraná.

Também selecionamos duas regiões do estado de Pernambuco. A região que inclui a capital Recife, também apresentou uma importante melhoria do índice BR-QoG, atingindo em 2018 o índice de 0,65, o que a permite classificar como moderada qualidade do governo local. Já a região do Vale do Ipojuca, região que inclui a cidade de Caruaru, o indicador permaneceu na faixa classificada como regular qualidade do governo, atingindo 0,45 em 2018, contra 0,40 no início do período.

Os dados do BR-QoG também permitem verificar as regiões que apresentaram melhor evolução do indicador de qualidade do governo (Tabela 5) e aquelas que apresentaram piores desempenhos em termos da evolução do BR-QoG (Tabela 6).

Tabela 5 – Top 10 regiões de maior crescimento do BR-QoG - 2008-2018

Microrregião	UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Δ18-08
Tucuruí	PA	0,00	0,06	0,10	0,19	0,20	0,28	0,12	0,18	0,23	0,22	0,25	0,25
Arinos	MT	0,52	0,53	0,47	0,59	0,63	0,60	0,59	0,63	0,57	0,61	0,74	0,22
Paragominas	PA	0,10	0,12	0,05	0,15	0,15	0,25	0,09	0,20	0,26	0,34	0,32	0,22
Traipu	AL	0,15	0,18	0,24	0,24	0,23	0,32	0,12	0,09	0,19	0,22	0,37	0,21
Vale do Ipanema	PE	0,16	0,20	0,17	0,25	0,19	0,32	0,26	0,35	0,31	0,32	0,35	0,19
Angicos	RN	0,36	0,51	0,44	0,49	0,49	0,50	0,39	0,49	0,49	0,48	0,53	0,18
Itaparica	PE	0,28	0,28	0,32	0,42	0,38	0,46	0,35	0,38	0,43	0,46	0,46	0,18
Maceió	AL	0,27	0,31	0,23	0,20	0,21	0,29	0,23	0,32	0,40	0,43	0,44	0,17
Peçanha	MG	0,45	0,54	0,59	0,62	0,58	0,60	0,59	0,66	0,59	0,57	0,61	0,16
Aimorés	MG	0,50	0,59	0,59	0,55	0,57	0,66	0,58	0,65	0,65	0,67	0,65	0,15

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 6 – Top 10 regiões de pior desempenho do BR-QoG - 2008-2018

Microrregião	UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Δ18-08
Caracaráí	RR	0,41	0,37	0,40	0,41	0,23	0,00	0,00	0,01	0,19	0,20	0,01	-0,40
Sudeste de Roraima	RR	0,50	0,44	0,27	0,25	0,17	0,43	0,13	0,24	0,32	0,18	0,23	-0,28
Pacajus	CE	0,43	0,38	0,34	0,46	0,24	0,40	0,13	0,29	0,34	0,21	0,15	-0,28
Boa Vista	RR	0,57	0,55	0,60	0,57	0,41	0,39	0,50	0,44	0,36	0,38	0,32	-0,25
Entre Rios	BA	0,31	0,26	0,24	0,25	0,23	0,31	0,04	0,17	0,18	0,18	0,09	-0,22
Cruzeiro do Sul	AC	0,37	0,31	0,35	0,35	0,28	0,44	0,28	0,42	0,35	0,26	0,16	-0,21
Boca do Acre	AM	0,41	0,31	0,33	0,28	0,25	0,35	0,20	0,23	0,18	0,21	0,21	-0,20
Litoral Sul	RN	0,47	0,42	0,35	0,38	0,35	0,41	0,23	0,33	0,34	0,30	0,28	-0,19
Vassouras	RJ	0,77	0,71	0,68	0,65	0,59	0,72	0,61	0,53	0,55	0,61	0,59	-0,18
Bacia de São João	RJ	0,66	0,61	0,60	0,65	0,58	0,60	0,57	0,51	0,46	0,50	0,48	-0,18

Fonte: Elaboração própria.

5. Considerações Finais

O objetivo deste artigo é apresentar um índice regional de qualidade de governo para o Brasil. Há um crescente número de estudos na literatura que tem se preocupado com a qualidade do governo. Inicialmente, essa preocupação foi direcionada com a qualidade do governo no nível dos países. Porém, nos últimos anos pode-se notar uma crescente preocupação com a mensuração da qualidade dos governos nos níveis subnacionais, como na avaliação dos governos regionais (Charron, Dijkstra & Rothstein, 2019). Esses estudos procuraram identificar os fatores que afetam a qualidade dos governos, compreendida como elevada imparcialidade no exercício do poder, alta qualidade na prestação dos serviços públicos e baixa corrupção. Esses parâmetros foram utilizados para a construção do índice europeu de qualidade de governo (Charron & Lapuente, 2013).

Involucrado neste debate, o objetivo deste artigo é apresentar um índice regional de qualidade de governo para o Brasil, o BR-QoG. O BR-QoG foi elaborado a partir de dados secundários disponíveis, que permitem avaliar a qualidade dos governos regionais. Para isso, foram consideradas quatro dimensões que podem expressar a qualidade do governo, que são: corrupção, criminalidade, educação e saúde. Os resultados alcançados mostram o índice de qualidade do governo (BR-QoG) para todas as microrregiões brasileiras. Os resultados permitem não apenas comparar a qualidade do governo nas diversas regiões, como também analisar a sua evolução no período analisado (2008-2018).

Nós podemos apontar duas principais contribuições deste artigo para o debate. Em primeiro lugar, esta aplicação do índice de qualidade do governo é uma das primeiras aplicações para países em desenvolvimento, uma vez que quase todos os estudos foram aplicados ao contexto europeu, com a notável exceção de um estudo aplicado à África (Iddawela, Lee & Rodríguez-Pose, 2021). A segunda contribuição a ser destacada do BR-QoG é a utilização de dados secundários concretos e disponíveis, em contraste com os estudos prévios em que o índice de qualidade do governo é obtido por meio de enquetes (*surveys*) que exprimem as percepções dos agentes locais (Charron, Dijkstra & Lapuente, 2014). Além disso outras duas vantagens do BR-QoG podem ser mencionadas, que são: a elevada descentralização do indicador, que é aplicado às microrregiões brasileiras; e a consideração das 4 dimensões combinadas, corrupção, criminalidade, educação e saúde.

Por fim, é importante mencionar que a apresentação do BR-QoG tem importantes implicações de políticas. Os governos regionais e locais podem utilizar as informações contidas no BR-QoG para adotar medidas que visem a melhoria da qualidade do governo e da prestação de serviços públicos à população. A identificação das principais carências nas quatro dimensões consideradas pode ser um importante aliado para o desenho dessas medidas de políticas. Certamente, a melhoria da qualidade dos governos regionais vai exercer efeitos positivos para o desenvolvimento socioeconômico da região. Porém, as eventuais relações entre o BR-QoG e os fatores que proporcionam o desenvolvimento regional faz parte de uma agenda de pesquisa que se abre a partir deste artigo.

Referências

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012), *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*, New York: Crown Business.
- Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. (2005), "Institutions as a fundamental cause of long-run growth". In: Aghion, P. & Durlauf, S. (Eds), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: North Holland, p. 385–472.
- Bonanno, F. (2019), "Why regions fail (or succeed). The role of government institutions in the long-run", *European Journal of Government and Economics* 8(2): 114-144.
- Charron, N.; Dijkstra, L. & Lapuente, V. (2014), "Regional governance matters: Quality of government within European Union member states", *Regional Studies*, 48(1): 68-90.
- Charron, N., Dijkstra, L. & Lapuente, V. (2015), "Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions", *Social Indicators Research*, 122(2): 315–346.
- Charron, N. & Lapuente, V. (2013), "Why do some regions in Europe have a higher quality of government?", *The Journal of Politics*, 75(3): 567–582.
- Charron, N. & Lapuente, V. (2018), "Quality of Government in EU Regions: Spatial and Temporal Patterns", *QoG Working Paper Series*, Gothenburg: University of Gothenburg.
- Charron, N., Lapuente, V. & Rothstein, B. (2013), *Quality of government and corruption from a European perspective: A comparative study of good governance in EU regions*, London: Edward Elgar Publishing.
- Charron, N.; Lapuente, V. & Rothstein, B. (2019), *Measuring the quality of Government at the subnational level and comparing results with previous studies*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Crescenzi, R., Di Cataldo, M., & Rodríguez-Pose, A. (2016), "Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions", *Journal of Regional Science*, 56(4): 555–582.
- Iddawela, Y., Lee, N. & Rodríguez-Pose, A. (2021), "Quality of Subnational Government and Regional Development in Africa", *The Journal of Development Studies*, ahead of print, pp. 1-21. Doi: 10.1080/00220388.2021.1873286
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2009), "Governance matters VIII: Aggregate and individual governance indicators 1996-2008", *Policy Research Working Paper*, n. 4978, Washington, DC.: World Bank.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2010), "The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues", *Policy Research Working Paper*, n. 5430, Washington, DC.: World Bank.
- Langbein, L. & Knack, S. (2010), "The worldwide governance Indicators: Six, one, or none?", *The Journal of Development Studies*, 46(2): 350-370.
- Muringani, J.; Fitjar, R. & Rodríguez-Pose, A. (2019), "Decentralisation, quality of government and economic growth", *Revista de Economía Mundial*, n. 51, p. 25-50.

- Nistotskaya, M., Charron, N. & Lapuente V. (2015), "The wealth of regions: Quality of government and SMEs in 172 European regions", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(5):1125-1155.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodríguez-Pose, A. (2013), "Do institutions matter for regional development?", *Regional Studies*, 47(7): 1034-1047.
- Rodríguez-Pose, A. & Di Cataldo, M. (2015), "Quality of government and innovative performance in the regions of Europe", *Journal of Economic Geography*, 15(4): 673–706.
- Rodríguez-Pose, A., Di Cataldo, M. & Rainoldi, A. (2014), "The role of government institutions for smart specialisation and regional development", S3 Policy Brief Series, n. 04/2014, JRC technical reports, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Rodríguez-Pose, A. & Garcilazo, E. (2015), "Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions", *Regional Studies*, 49(8): 1274-1290.
- Rodríguez-Pose, A. & Ketterer, T. (2020), "Institutional change and the development of lagging regions in Europe", *Regional Studies*, 54(7): 974-986.
- Rothstein, B. & Teorell, J. (2008), "What is quality of government? A theory of impartial government institutions", *Governance*, 21(2): 165–190.
- Thomas, M. (2010), "What do the worldwide governance indicators measure?", *European Journal of Development Research*, 22(1): 31–54.