A quem importa saber ?

A economia política da capacidade estatística na América Latina





A quem importa saber?

A economia política da capacidade estatística na América Latina

Eduardo Dargent Gabriela Lotta José Antonio Mejía Gilberto Moncada



Catalogação na fonte proporcionada pela Biblioteca Felipe Herrera do Banco Interamericano de Desenvolvimento

A quem importa saber?: a economia política da capacidade estatística na América Latina / Eduardo Dargent, Gabriela Lotta, José Antonio Mejía e Gilberto Moncada.

p. cm.

Inclui referências bibliográficas.

978-1-59782-328-9 (Brochura) 978-1-59782-329-6 (Digital)

1. Statistics-Government policy-Latin America. 2. Economics-Latin America-Statistical methods. 3. Latin America-Statistical services-Planning. 1. Dargent, Eduardo, 1974-II. Lotta, Gabriela Spanghero. III. Mejía, José Antonio. IV. Moncada, Gilberto. V. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Inovação para Servir o Cidadão. HA37.L35 A58 2018 por.ed.

IDB-BK-186

Códigos JEL: D73, H11, H77, H83, N46, P48

Palavras-chave: administração pública, capacidade estatística, economia política, modernização do Estado, institutos nacionais de estatística, política baseada em evidências, política comparativa, sistema estatístico nacional

Código de publicação: IDB-BK-186

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que representa.



Banco Interamericano de Desenvolvimento 1300 New York Avenue, N.W. Washington, D.C. 20577 www.iadb.org

O Setor de Instituições para o Desenvolvimento foi responsável pela produção desta publicação.

Colaboradores externos:

Coordenação da produção editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Tradução para o português: Encarnación Moya

Revisão editorial: Márcio Badra Revisão de prova: Eloisa Marques Diagramação: The Word Express, Inc.

Sumário

Sobre os autoresv
Prefáciovii
Prólogoix
Capítulo 1. Introdução
Capítulo 2. Marco teórico da capacidade estatística 9
Capítulo 3. O Índice de Capacidade Estatística Nacional
Capítulo 4. Síntese dos estudos de caso
Capítulo 5. Análise de economia política da capacidade estatística
Capítulo 6. Conclusões e recomendações
Referências99
Anexo 1: O Índice de Capacidade Estatística Nacional, por país 103
Anexo 2: Fatores determinantes da capacidade estatística107

Sobre os autores

Eduardo Dargent é professor do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP) e Diretor do curso de mestrado em Ciências Políticas da mesma universidade. É advogado (PUCP), tem mestrado em Filosofia Política pela Universidade de York, Reino Unido, e doutorado em Ciências Políticas pela Universidade do Texas, em Austin. Suas áreas de pesquisa são a política das políticas públicas, a economia política, o Estado na América Latina e os partidos políticos. Em 2015, publicou o livro Technocracy and Democracy: The Experts Running Government (Nova York: CUP). Atualmente trabalha em um projeto sobre a mineração de ouro em pequena escala na Bolívia, Colômbia e Peru no contexto do boom de recursos, e em outro projeto sobre a regulamentação de transgênicos na Região Andina.

Gabriela Lotta é professora de Políticas Públicas (graduação e mestrado) da Universidade Federal do ABC (UFABC), Brasil. Tem doutorado em Ciência Política (Universidade de São Paulo, USP), e mestrado em Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas, FGV). É coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) da UFABC, professora da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e coordenadora da área de Estado e Políticas Públicas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Suas áreas de pesquisa incluem burocracia, gestão governamental, e análise de políticas e de organizações públicas. Trabalhou como consultora em instituições do governo brasileiro, instituições de pesquisa e instituições internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

José Antonio Mejía atua atualmente como Especialista Líder em Modernização do Estado no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e seus temas abrangem o fortalecimento das capacidades estatísticas, as informações sobre segurança pública e a violência de gênero. Tem mestrado em Políticas Públicas pela Universidade de Georgetown e em Economia pela Universidade George Washington. Entre 2008 e 2012 foi Vice-presidente da Primeira Junta Diretora do Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI). Antes dessa nomeação, trabalhou por 13 anos no BID, onde coordenou o Programa MECOVI.

Gilberto Moncada é economista, especializado no desenvolvimento técnico e institucional dos sistemas estatísticos nacionais, com ampla experiência na América Latina. Foi Gerente Geral da Cuánto S.A., empresa de consultoria peruana, e consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), onde coordenou o Programa MECOVI. Foi também chefe do Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI) do Peru, estatístico regional para a América Latina da Organização para a Alimentação e a Agricultura das Nações Unidas (FAO) e consultor do Banco Mundial. Mais recentemente, atuou como Especialista Sênior em Modernização do Estado do BID. Tem mestrado em Economia pela Universidade de Georgetown/ILADES, Santiago do Chile.

Prefácio

ste livro faz parte de uma iniciativa conduzida em 2015 pela Divisão de Inovação para Servir o Cidadão (IFD/ICS) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para explorar a economia política da capacidade estatística na América Latina e no Caribe. Seu propósito é avaliar os fatores institucionais e técnicos que influem no fortalecimento e no funcionamento dos Sistemas Estatísticos Nacionais (SEN), em particular os Departamentos Nacionais de Estatística (DNE). Essa pesquisa busca responder as seguintes perguntas: Por que alguns países têm capacidade estatística maior que a de outros? Quais são os fatores determinantes da economia política que condicionam o aumento da capacidade estatística nos países da região? Qual é o benefício de contar com boas estatísticas e qual é o custo das ruins?

Esta iniciativa de pesquisa se insere nos esforços dos países da América Latina e do Caribe para promover políticas públicas baseadas em resultados, lastreadas por dados confiáveis e evidências empíricas. Ela é um dos elementos da agenda do Banco para fortalecer as estatísticas nacionais a fim de melhorar a qualidade e o impacto das políticas públicas. Informação é poder. "Scientia potentia est": o conhecimento é poder, disse Thomas Hobbes em Leviatã (1688). Isto é cada vez mais o caso nas sociedades hiperconectadas e na nova economia digital, já que ambas se baseiam na exploração dos dados, que se converteram em bens intangíveis.

Mais especificamente, este estudo busca melhorar o conhecimento sobre a produção e uso dos dados públicos por parte dos governos da região para promover a efetividade, eficiência e transparência das políticas públicas no contexto dinâmico da "revolução dos dados". Esta iniciativa desenvolveu uma estrutura conceitual para contextualizar a importância do fortalecimento institucional estatístico dentro do processo de formulação e avaliação das políticas públicas e, mais amplamente, da capacidade institucional do Estado. Propõe arcabouços metodológicos e indicadores de capacidade estatística para analisar os efeitos dos fatores da economia política sobre a institucionalidade estatística, aplicando as propostas conceituais resultantes, na forma de estudos de caso, a 10 países da região.

Esta linha de pesquisa responde à convicção do BID de que estatísticas oficiais e dados de qualidade facilitam o desenvolvimento por meio da tomada de decisões informadas. Dessa forma, é necessário entender os fatores que as afetam. As estatísticas permitem uma gestão pública baseada em evidências e levam a melhores políticas e resultados de gestão, estimulam a transparência e governos abertos no contexto de uma maior demanda por dados abertos e facilitam o acompanhamento das metas de desenvolvimento sustentável, definidos na Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030. "Nós confiamos em Deus, todos os outros devem trazer dados", afirmou William Edwards Deming, famoso estatístico norte-americano que soube entender a importância da boa gestão dos dados e o valor das estatísticas de qualidade. Por isso, o Banco busca fomentar a capacidade estatística da região por meio do fortalecimento das instituições estatísticas e de uma maior produção de estatísticas básicas de qualidade, promovendo a ampla disseminação e uso das estatísticas e o aproveitamento de inovações tecnológicas no setor.

Espera-se que os resultados gerados por esta iniciativa de conhecimento contribuam para entender melhor as causas da variação na produção e uso das informações estatísticas nos países da região, como os governos produzem estatísticas, porque as utilizam em maior ou menor grau e como poderiam produzi-las e divulgá-las melhor no futuro. Nesse sentido, este estudo pretende estimular o debate sobre os desafios que surgem ao se pôr em prática o projeto de uma política baseada em evidências nos países da região e orientar as ações do Banco para apoiar o fortalecimento das instituições estatísticas.

Gostaria de agradecer especialmente a José Antonio Mejía e Gilberto Mocada, coordenadores desta iniciativa, bem como aos autores e aos que colaboraram com este volume por suas valiosas contribuições: Juan Carlos Feres, Philip Keefer, Marcelo Leiras, Javier León, Jorge Enrique Muñoz, Janine Perfit, Ben Roseth, María Inés Vásquez e Karla Yee Amezaga. Além disso, gostaria de agradecer também aos autores dos estudos de casos que foram os insumos mais importantes para este livro: Máximo Aguilera, Martín Alessandro, Luis Beccaria, Eduardo Dargent, Luis Carlos Jemio, Mauricio León, Gabriela Lotta e Diego Silva.

Carlos Santiso

Chefe da Divisão de Inovação para Servir o Cidadão Setor de Instituições para o Desenvolvimento

Prólogo

á consenso que as estatísticas são indispensáveis para o projeto e monitoramento de políticas públicas. No entanto, em vários países da América Latina a institucionalidade estatística ainda é frágil. Esta fragilidade institucional se manifesta nos Departamentos Nacionais de Estatística (DNE) pela escassez de recursos humanos, tecnológicos e financeiros, autonomia limitada e fragilidade técnica, o que não lhes permite produzir estatísticas de forma integrada e usando critérios comuns.

Os incentivos para fortalecer a capacidade estatística nem sempre estão alinhados dentro dos governos, já que existem *trade-offs* que afetam o desenvolvimento de políticas dirigidas a fortalecer as estatísticas do país. Por exemplo, embora os governos necessitem de dados para tomar decisões bem fundamentadas, os mesmos dados podem ser utilizados como ferramenta para responsabilizar os governantes e, assim, reduzir sua discricionariedade. Em outros casos, mais do que a intenção de não prestar contas ou de manter a fragilidade dos sistemas estatísticos, o que se observa é o desinteresse do governo, já que o tema estatístico não é uma prioridade ou se deseja evitar conflitos com outros órgãos estatais (por exemplo, os bancos centrais) que podem se opor a realizar reformas nos sistemas estatísticos.

Dado que na região também existem países que contam com DNE reconhecidos pelo seu profissionalismo e autonomia, este livro tem por objetivo entender por que alguns Estados conseguiram desenvolver sistemas estatísticos de qualidade, enquanto em outros tais sistemas continuam fracos. Que fatores explicam a heterogeneidade da capacidade estatística observada na região? Quais são os fatores de economia política mais relevantes para o desenvolvimento positivo ou a fragilização dos DNE?

Para responder a estas perguntas, este livro desenvolve uma estrutura conceitual que aplica o estudo da capacidade do Estado às instituições responsáveis pela produção estatística de cada país, particularmente os DNE, e propõe a análise de alguns fatores de economia política que influem no desenvolvimento da capacidade estatística de um país. Entre esses fatores se encontram a existência de áreas técnicas do Estado que dependem de estatísticas para desempenhar suas

funções, as demandas externas de dados enfrentadas pelos países e a ajuda internacional recebida pelos DNE, o papel desempenhado pelos presidentes dos países, o efeito das crises econômicas e políticas e a presença de uma sociedade civil e de empresas que demandam estatísticas de qualidade.

A partir da aplicação dessa estrutura conceitual a 10 países da região, na forma de estudos de caso, o livro oferece uma série de recomendações para contribuir para o fortalecimento da capacidade estatística nacional. A principal recomendação é que é essencial contar com uma política clara e transparente de divulgação de dados, o que contribui para o desenvolvimento de uma massa crítica de usuários, dentro e fora do governo, dispostos a reclamar caso o fluxo de informações seja interrompido ou modificado. Os estudos de caso demonstram a importância de contar com um uma estrutura legal que promova a autonomia técnica e de gestão dos DNE, mas sua aplicação depende de que existam usuários dispostos a exigi-la.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento é um aliado dos sistemas estatísticos nacionais, particularmente dos DNE, e, com seu trabalho, busca contribuir de maneira contínua para o fortalecimento da capacidade estatística dos países da América Latina e do Caribe. Por isso, espera que os resultados e recomendações deste estudo, que proporciona um maior conhecimento sobre os fatores que determinam os avanços em matéria de estatísticas na região, estimulem os países a tomar medidas para desenvolver sua capacidade estatística.

Santiago Levy

Vice-presidente de Setores e Conhecimento Banco Interamericano de Desenvolvimento

Introdução

o contexto global, a necessidade de contar com dados estatísticos pertinentes tem estado claramente presente na agenda de desenvolvimento. Foi parte central da "Second International Roundtable on Managing for Development Results", realizada em Marraquexe (2004), e do "High Level Forum on Aid Effectiveness", realizado em Busan (2011), além de ter desempenhado papel de destaque nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). No marco da agenda de desenvolvimento pós-2015, o tema voltou a ocupar lugar de destaque, mas com ênfase na necessidade de promover a capacidade estatística dos países, o que inclui a capacidade de produzir informações relevantes, oportunas e de qualidade, o uso que se faz delas e o alinhamento entre a oferta e a demanda por estatísticas.

A capacidade estatística de um país está intimamente ligada à possibilidade de tomar decisões de política sustentadas por evidências e à gestão pública baseada em resultados. Há um amplo consenso de que a disponibilidade de melhores estatísticas oficiais, sua transparência e seu uso apropriado conduzem a políticas públicas mais adequadas e, consequentemente, a melhores resultados. Não obstante, frequentemente as decisões públicas utilizam critérios bastante diferentes daqueles relacionados às decisões de política baseadas em evidências, como o poder e a influência de interesses setoriais e particulares, corrupção, ideologias políticas, arbitrariedade e decisões empíricas. A formulação de políticas baseadas em evidências é a melhor maneira de tomar decisões plenamente compatíveis com um processo político democrático que se caracterize pela transparência e responsabilização. Segundo Head (2010), avançar na gestão baseada em evidências requer três pré-condições: i) pessoal qualificado e treinado na análise de dados e

1

na avaliação de políticas públicas; ii) incentivos políticos para o uso de evidências na formulação de políticas; e, iii) informações de alta qualidade nas áreas relevantes de análise. Por sua parte, a gestão pública por resultados é um modelo que incorpora o uso de evidências no contexto do ciclo integrado de gestão, no qual os sistemas estatísticos sustentam o pilar de monitoramento e de avaliação.

Para conseguir estatísticas de qualidade é necessário, também, contar com um Departamento Nacional de Estatísticas (DNE)¹ competente. Segundo as Nações Unidas, um sistema estatístico é robusto apenas quando conta com um organismo gestor técnica e financeiramente independente, capaz de: i) produzir periodicamente censos e pesquisas por amostragem; ii) emitir certificações de qualidade para todos os processos estatísticos levados a cabo no sistema; iii) coordenar e normatizar toda a produção de estatísticas oficiais do país; iv) planejar e executar no médio e longo prazo um esquema de produção que atenda às necessidades dos usuários do próprio país e da comunidade internacional; v) divulgar as informações de forma ampla e oportuna; vi) autoavaliar-se periodicamente; e vii) propor planos de ação para melhorar os serviços aos cidadãos (Nações Unidas, 2003).

Embora exista um amplo consenso na região da América Latina entre os especialistas, organismos de desenvolvimento e técnicos estatais sobre a importância das estatísticas para o projeto de políticas públicas, observa-se heterogeneidade considerável nos níveis de capacidade estatística da região já que, em alguns casos, existe capacidade elevada e, em muitos outros, os DNE são frágeis. Isso é observado quando o Sistema Nacional de Estatísticas (SNE)² e o DNE carecem de recursos humanos, tecnológicos e financeiros, têm autonomia limitada e são tecnicamente frágeis, o que não permite produzir estatísticas usando critérios comuns e de uma maneira integrada.

Assim, percebe-se que os incentivos para fortalecer a capacidade estatística nem sempre estão alinhados dentro dos governos, isto é, existem *trade-offs* que afetam o desenvolvimento da política sobre estatísticas. Por exemplo, os governos necessitam de dados para tomar

No estudo, o nome genérico "DNE" faz referência aos institutos nacionais de estatística, departamentos nacionais de estatística e direções gerais de estatística e censos existentes na região.

O Sistema Estatístico Nacional (SNE) é definido como o conjunto de princípios, fundamentos, estruturas, recursos e organizações responsáveis pelas estatísticas de um país.

decisões melhor embasadas, mas esses mesmos dados podem ser utilizados como ferramenta para que os cidadãos exijam a responsabilização de seus governantes e, desse modo, reduzam sua autonomia. Em consequência, políticas estatísticas melhores e mais transparentes podem contrariar os interesses dos governantes, criando incentivos para manter a fragilidade desses departamentos. Em outros casos, mais do que o interesse em conservar uma capacidade estatística reduzida observa-se um amplo desinteresse pelo tema, sem que nenhum ator coloque a reforma na agenda nacional. Os governos podem ter outras prioridades ou considerar que uma reforma do sistema estatístico seria custosa, demorada e não produziria benefícios políticos tangíveis. Ou, como se verá nos estudos de caso, os governos podem ver suas tendências reformistas limitadas por órgãos estatais que se opõem ao fortalecimento dos DNE para não perder seu controle sobre as estatísticas existentes. Em contrapartida, também existem casos em que os DNE foram significativamente fortalecidos e sua legitimidade aumentou bastante. Ficou claro que a conscientização e o reconhecimento da importância da capacidade estatística para conseguir políticas públicas melhores e mais transparentes não levou ao fortalecimento uniforme dos DNE da região. Em vários países os DNE continuam frágeis e com recursos limitados, enquanto em outros tem havido um fortalecimento dessas instituições.

O presente estudo tem por objetivo entender essa variação regional e investigar por que alguns Estados desenvolveram departamentos de estatísticas sólidos e com padrões de qualidade, enquanto em outros tais departamentos têm se mantido frágeis, experimentando resultados intermediários diversos. Que fatores explicam a heterogeneidade observada na região? O que explica que em alguns casos os países priorizem reforçar seus DNE? Quais são os fatores de economia política mais relevantes para o desenvolvimento positivo ou negativo dos DNE? Que papel os burocratas e os dirigentes dos DNE têm desempenhado em seu próprio desenvolvimento institucional?

Esta publicação busca responder a essas perguntas a partir de 10 estudos de caso (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Peru e República Dominicana), nos quais se aplicou um novo arcabouço teórico e metodológico, criado para avaliar a capacidade estatística a partir de uma perspectiva qualitativa integral e comparativa. Para realizar essa análise, um aspecto prévio e necessário era conhecer de forma mais precisa a capacidade estatística dos países estudados, pois é essa medição que permite comparar de forma mais sistemática os casos e dar mais substância à avaliação qualitativa efetuada em cada um deles. Desenvolver e aplicar uma medição integrada de todas as dimensões da capacidade estatística tem sido um desafio de todos os estudos centrados na verificação de tal capacidade. As metodologias existentes oferecem medições parciais da capacidade estatística, seja a partir da produção e do desempenho ou da disponibilidade de recursos e capacidades para implementar e sustentar as atividades estatísticas. Nestas páginas, os estudos de caso qualitativos se complementam, com base em um indicador desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Índice de Capacidade Estatística Nacional (ICEN), que avalia diversas dimensões dessa capacidade.

Atualmente, não existem estudos comparativos sobre os fatores determinantes da capacidade estatística técnica e institucional dos países. Esta publicação estabelece as bases para preencher esse vazio por meio da análise sistemática dos resultados da aplicação do arcabouço metodológico em 10 países, o que permite evidenciar uma série de fatores determinantes que explicam as trajetórias observadas e formular algumas hipóteses que poderão ser aprofundadas em pesquisas futuras e comparadas com processos similares em outros países em desenvolvimento. Ainda que em todos os estudos de caso considere-se informações sobre os sistemas estatísticos nacionais, seu foco central são os DNE, já que eles são os órgãos centrais de produção e coordenação estatística, cuja autonomia e capacidade determinará, em grande medida, a qualidade estatística do país.

Este trabalho busca integrar dois grupos de literatura acadêmica: o que se refere à capacidade do Estado e o que enfoca a relevância das estatísticas para as políticas públicas. Como será visto no capítulo 2, existe uma grande quantidade de literatura sobre os elementos que determinam a capacidade do Estado, tanto para explicar a heterogeneidade observada entre os países em desenvolvimento (comparações nacionais) como para investigar esses níveis distintos de capacidade no interior dos próprios Estados. Na América Latina, ambos os temas têm recebido atenção nos últimos anos. Uma série de trabalhos tem tentado explicar como países com níveis burocráticos similares na época colonial desenvolveram capacidades muito diversas no século XIX e inícios do XX (Kurtz, 2012; Saylor, 2014; Soifer, 2016). Também se tem estudado o que explica a existência de ilhas de eficiência e de instituições profissionais em países que têm muitas outras áreas afetadas pela corrupção.

pela fragilidade administrativa e pelo clientelismo.³ Como será detalhado mais adiante, esses últimos estudos costumam apontar para diversos fatores de economia política para explicar o desenvolvimento da capacidade do Estado nos organismos públicos, entre outros: nível de competência política, influências e pressões internacionais, pressão de atores economicamente poderosos, demandas sociais ou uma aliança com atores da sociedade civil.

No que se refere à segunda série de estudos, como mencionado no início da seção, também existem diversos trabalhos sobre a importância da estatística e da necessidade de que os países contem com DNE capazes e autônomos. No entanto, a literatura especializada sobre como os elementos da economia política examinados na primeira série de estudos sobre a capacidade estatal interagem para influenciar ou determinar a capacidade estatística de um país é escassa.

Neste trabalho busca-se estabelecer essa relação, mostrar como a literatura sobre o desenvolvimento de capacidade nos organismos do Estado e sua ênfase na economia política podem ajudar a entender os processos observados nos casos estudados e, ao mesmo tempo, alimentar-se desses casos para formular novos achados. Os antecedentes do presente trabalho abrangem uma série de estudos teóricos conduzidos pelo BID em 2015 e 2016, voltados a motivar o diálogo, ressaltando a relevância da capacidade estatística para a boa formulação de políticas públicas e possíveis estratégias de reforma para conseguir o aumento de tal capacidade. O primeiro foi um projeto que desenvolveu um arcabouço conceitual sobre a capacidade estatística e sua relevância (Taylor, 2016) e um estudo que propôs uma forma de mensurar essa interação (Alessandro, 2017). Nesses trabalhos é formulada uma série de hipóteses sobre diversos fatores de economia política que poderiam favorecer ou afetar a capacidade estatística, avaliada segundo os recursos, a autonomia e a capacidade de coordenação dos DNE. Os 10 estudos de caso aqui analisados se basearam nesses documentos.

Assim, esta publicação tem como objetivo principal fazer uma análise comparativa dos estudos de caso para sistematizar o conhecimento sobre a maneira como os diferentes elementos da economia política afetam a capacidade estatística dos países. É dada ênfase aos elementos que permitam explicar as diferenças de nível entre países e o avanço

Ver, entre outros: Geddes (1990); Evans (1992, 1995); Boylan (1998); Graham et al. (1999); Bersch, Praca e Taylor (2014); Dargent (2015).

(ou retrocesso) de qualquer país específico ao longo do tempo. Assim, o trabalho enfoca aspectos que contribuam para entender como evoluiu a capacidade estatística dos países selecionados, destacando os traços comuns e as diferenças que expliquem seus diversos graus de desenvolvimento estatístico.

Além de apontar uma série de processos históricos comuns que, de forma geral, aumentaram a capacidade estatística na região nos últimos anos, são identificados os principais fatores de economia política que explicam a existência ou não de mudanças que fortaleçam as organizações estatísticas.

Como se verá mais adiante, são confirmadas e aprofundadas várias das hipóteses recolhidas nos estudos preliminares, é descartada a relevância de outras e são propostas algumas novas. Assim, identificam-se três tipos de processos históricos comuns que afetaram a capacidade estatística na região nas últimas décadas: mudanças no Estado, exigência de transparência e problemas fiscais. Podem ser destacados cinco fatores da economia política: 1) a existência de áreas técnicas do Estado que precisam de estatísticas para desempenhar suas funções; 2) as exigências externas feitas aos países e o apoio internacional recebido pelos DNE; 3) o papel desempenhado pelos presidentes e seus projetos políticos; 4) o efeito das crises econômicas e políticas, e 5) a existência de uma sociedade civil e de empresas privadas que demandam estatísticas de qualidade. Uma contribuição adicional é a complementação desses fatores mais deterministas com informações dos casos que destacam a importância da ação estratégica de dirigentes e burocratas para desenvolver tal capacidade.

Levando em conta esses objetivos, este estudo está estruturado da seguinte forma: o capítulo 2 se baseia nos estudos prévios de Taylor (2016) e Alessandro (2017) para apresentar um marco teórico da economia política da capacidade estatística, detalhando as hipóteses que orientaram o estudo. O capítulo 3 examina a metodologia de medição da capacidade estatística, o ICEN, e seus resultados nos 10 países analisados. O capítulo 4 sintetiza os 10 estudos de caso, ressaltando as lições aprendidas em cada um deles em relação aos processos e fatores da economia política que determinam o desenvolvimento (ou não) de capacidade estatística. No capítulo 5, que constitui o núcleo do trabalho, são analisados os fatores de economia política e outros que explicam as trajetórias dos países quanto à sua capacidade estatística desde a década de 1960. A análise é realizada em três níveis: i) processos históricos comuns na América Latina que, de forma geral, afetaram positivamente o desenvolvimento da capacidade estatística nas últimas décadas; ii) fatores de economia política; e finalmente iii) importância das agências burocráticas para o desenvolvimento de tal capacidade. Observa-se como cada um desses processos e fatores intervêm no desenvolvimento de capacidades em termos de recursos dos DNE, seu grau de autonomia e sua capacidade para coordenar o sistema estatístico. Por último, no capítulo 6 são apresentadas as conclusões e recomendações.

Embora sejam várias as lições deixadas pelo trabalho, uma contribuição considerada altamente significativa, tanto de uma perspectiva teórica como prática, é a considerável importância da demanda por estatísticas de qualidade como fator determinante positivo para a criação de capacidade dos DNE. Essa demanda pode provir de outros organismos do Estado que requeiram estatísticas para cumprir com suas funções, de governos subnacionais cujos recursos são distribuídos com base em censos ou medições de pobreza, de empresas que usam as informações para a tomada de decisões, de organizações da sociedade civil (OSC) ou da imprensa. Esses atores demandam estatísticas de qualidade e, se os DNE estabelecerem com eles uma relação fluida por meio de políticas de transparência e acesso à informação, eles podem se converter em seus aliados. Além disso, tais atores aumentam a legitimidade dos DNE e constituem uma barreira frente a governos que tentem reduzir sua capacidade estatística. O estudo constata até mesmo que alguns DNE reforçam esses vínculos de maneira estratégica, como forma de institucionalizar sua capacidade, o que pode ser repetido por reformadores interessados em fortalecer os DNE no mundo em desenvolvimento. Assim, uma das lições mais importantes do estudo é revelar essa dimensão da demanda por estatísticas como um fator determinante essencial da capacidade estatística da região.

Marco teórico da capacidade estatística

os últimos anos, o estudo da capacidade do Estado tem se ampliado na ciência política e nas políticas públicas. Na América Latina, a literatura sobre a capacidade do Estado transcendeu os temas mais macro, geralmente ligados a explicar como e por que os países da região desenvolveram níveis distintos de capacidade estatal no século XIX e no alvorecer do século XX (Kurtz, 2013; Saylor, 2014; Soifer, 2015), para enfocar as causas que explicam o motivo de existirem níveis diferentes de capacidade do Estado dentro dos próprios países.

Nos últimos anos, essa literatura, particularmente a vinculada às políticas públicas e ao desenvolvimento, tem avançado em explicar como as capacidades estatais afetam o funcionamento do Estado e a qualidade das políticas públicas. Nessa linha de trabalho, uma série de estudos do BID sobre a política das políticas públicas explora a relação entre uma melhor capacidade do Estado e a qualidade das políticas, e oferece lições extraídas dos processos de reforma que têm tentado reforçar e profissionalizar o Estado (entre outros, Stein e Tomassi, 2006; Scartascini, Stein e Tomassi, 2008; Chuaire, Scartascini e Tomassi, 2014). Além disso, há uma vasta literatura teórica e empírica sobre política comparada e políticas públicas que estuda os fatores determinantes para o desenvolvimento das capacidades do Estado, como, entre outros, o fortalecimento de sua burocracia, os instrumentos de gestão e as capacidades de planejamento (Scott, 2005; Head, 2010).

Esses estudos apontam para diversos fatores de economia política como essenciais para explicar, de forma geral, a ampla disparidade nos níveis de capacidade dos países da região, com ênfase especial na compreensão daqueles casos em que o desenvolvimento de tal capacidade tenha sido positivo. Entre esses fatores, destacam-se: competência

política (Geddes, 1994; Ríos Figueroa, 2007); interesse do poder executivo em avançar com determinadas reformas (Geddes, 1990); pressão internacional (Schrank, 2009, 2013; Dargent, 2014); influência e demanda de grupos de interesse e da sociedade civil (Evans, 1995; Kaufman e Nelson, 2004; Evans, Huber e Stephens, 2017; Briks e Botero, 2014; Augusto et al., 2017); pressão de atores econômicos (Boylan, 1998; Silva, 1993); impacto das crises (Kaplan, 2013), etc. Como será visto na seção de análise, essa bibliografia mostra-se muito relevante no momento de explorar os fatores determinantes do aumento de capacidade estatística nos estudos de caso. As constatações concordam com esses trabalhos e confirmam a importância de vários desses fatores.

Parte dessa literatura encontra uma relação direta entre o desenvolvimento de sistemas estatísticos de qualidade e o desenvolvimento de melhores capacidades do Estado (Taylor, 2016). Assim, esses estudos propõem que o fortalecimento da capacidade estatística não é apenas resultado de ter um Estado mais profissional, mas que, em si mesma, é uma estratégia importante e necessária para fortalecê-lo. Como apontam diversos autores, os governos podem beneficiar-se de várias maneiras com o fortalecimento da capacidade estatística (Taylor, 2016; Krätke e Byiers, 2014; Goodstadt, 2006). Em primeiro lugar, os sistemas estatísticos podem fornecer os dados necessários para embasar a formulação de políticas, fazer escolhas justificáveis e, portanto, utilizar melhor os recursos públicos. Desse modo, esses sistemas possibilitam disponibilizar informações de qualidade para melhorar o desempenho da administração, além de fortalecer a credibilidade de determinadas políticas. Além disso, eles podem servir também para monitorar as ações da burocracia. A produção de estatísticas confiáveis também permite ao governo avaliar a economia e tomar decisões econômicas melhores, fomentando determinados setores ou verificando o impacto das medidas adotadas sobre eles.

Ao mesmo tempo, como aponta Taylor (2016), as organizações produtoras de estatísticas contribuem para a sociedade, o mercado e as forças políticas fornecendo as informações necessárias para seu funcionamento, o que permite a tomada de decisões mais assertivas, inclusive sobre a ação do Estado. Finalmente, a produção estatística pode servir para fortalecer a própria democracia, provendo informações relevantes para avaliar de forma verdadeira e transparente o desempenho dos políticos e o impacto das políticas.

A produção de estatísticas que possam reforçar as capacidades do Estado depende da qualidade, confiabilidade e periodicidade das informações. Por isso, o trabalho das organizações que produzem estatísticas deve se basear em elementos como pontualidade, eficiência, modernidade, profissionalismo e independência (Taylor, 2016). Para que isso ocorra, aponta o autor, é importante que o DNE cumpra com as normas internacionais e atenda aos padrões de produção estatística, garantindo rigor e adequação metodológica para ter uma credibilidade inquestionável.

Assim, o desenvolvimento de capacidades do Estado pressupõe, entre outras coisas, o investimento na produção de estatísticas relevantes e confiáveis que informem o processo de tomada de decisões, seja de atores da burocracia, da política, da sociedade ou do mercado. Isso significa que deve existir capacidade para fornecer dados relevantes a quem os demande. Por sua vez, isso pressupõe a formação de capacidade estatística. Ao mesmo tempo, o investimento necessário para criar um sistema estatístico com alta capacitação técnica, autonomia e recursos também pressupõe um nível mínimo de capacidades do Estado e investimentos de longo prazo na produção e manutenção de estatísticas, a fim de garantir sua permanência.

Taylor (2016) aponta que o caminho para construir um DNE que gere benefícios efetivos para as capacidades gerais do Estado é um processo de longo prazo, dependente e influenciado pela própria capacidade e autonomia do Estado, mas, ao mesmo tempo, pelo contexto econômico e político mais amplo. O nível de capacidade do Estado de um país é indubitavelmente um fator determinante de seu nível de capacidade estatística, mas não o explica em sua totalidade. O diagrama 2.1 representa esse processo de interdependência e influência mútua entre a formação das capacidades do Estado e a capacidade estatística.

O conceito de capacidade estatística desenvolvido nesses trabalhos e adotado aqui se baseia no conceito de capacidade do Estado e abrange uma série de atributos administrativos ou burocráticos, como a existência de uma burocracia profissionalizada, autonomia frente às interferências políticas e capacidade de coordenação entre os diversos atores. Beccaria (2017: 3) define a capacidade estatística como "a existência de uma estrutura ou sistema permanente que disponha dos recursos necessários para gerar de maneira sustentada dados estatísticos relevantes e de qualidade, bem como para difundi-los adequada e pontualmente". A capacidade estatística abrange diversos aspectos e seus elementos básicos são os seguintes: "(i) que o departamento de estatística conte com recursos orcamentários, humanos e tecnológicos

Capacidade do DNF Contexto de Produto do Capacidade economia política trabalho do DNF geral do Estado Autonomia do DNE

Diagrama 2.1: Mapa conceitual do impacto dos DNE sobre a capacidade geral do Estado

Fonte: Taylor (2016).

suficientes para fazer seu trabalho: e (ii) que o marco institucional do setor proteja a independência técnica e estimule a coordenação das diversas entidades produtoras de estatísticas oficiais" (Alessandro, 2017)." É preciso analisar caso a caso a presença ou a falta de capacidade de coordenação, na medida em que ela depende de um marco institucional que a estimule e permita a elaboração de metodologias e formas de ação conjunta. Por outro lado, e de forma similar, Taylor (2016) descreve as três dimensões da capacidade estatística a seguir:

- As capacidades do setor de estatística para oferecer o produto de seu trabalho de maneira eficaz e eficiente.
- A autonomia das instituições, ou o grau em que o sistema estatístico "é capaz de produzir essas informações e torná-las públicas sem interferências das autoridades e dos políticos".
- Os recursos humanos e orçamentários disponíveis, que sejam suficientes para produzir as estatísticas necessárias e periódicas para a tomada de decisões.

Do mesmo modo, a partir da análise de três estudos de caso preliminares (Colômbia, México e República Dominicana), Alessandro (2017) propõe três dimensões para avaliar a economia política da capacidade estatística: autonomia, coordenação e recursos. Elas são similares às dimensões tratadas por Taylor, ou as englobam, ainda que nesse caso

à autonomia e aos recursos se agregue a capacidade de exercer uma coordenação eficiente dos diversos componentes do sistema estatístico. O índice de capacidade estatística desenvolvido para este estudo avalia tais dimensões.

A revisão precedente deixa claro que os Estados devem investir no desenvolvimento de capacidade estatística como elemento que viabilize sua própria capacidade. Também fica evidente que a capacidade estatística se refere não só ao que os DNE são capazes de fazer, mas também à forma como o fazem em termos de autonomia e capacidade de coordenação. Para desempenhar integralmente suas responsabilidades, os DNE devem ser capazes de limitar as pressões políticas ou socioeconômicas sobre seu trabalho, bem como contar com a autoridade efetiva para direcionar os diversos componentes do Estado que contribuem para ele.

Apesar das evidências sobre a importância de contar com sistemas estatísticos profissionais e da existência de um amplo consenso entre especialistas e elites políticas sobre essa importância, os estudos existentes sobre a capacidade estatística na América Latina mostram que ainda existe uma distância considerável entre esses modelos ideais e a realidade. Embora alguns países tenham conseguido avançar de forma considerável na formação de sua capacidade estatística, outros ainda estão bastante atrasados. Em uma região cujas sociedades compartilham muitas similitudes, essas diferenças sugerem que essa disparidade é explicada pela própria constituição dos países e por seu investimento e intervenção na capacidade estatística, e que ela não depende exclusivamente de causas como o nível de desenvolvimento do país ou da qualidade de sua burocracia.

Que fatores e processos podem explicar os diferentes níveis de capacidade estatística da região? Taylor (2016) argumenta que há dois motivos, ou duas tensões político-econômicas, que podem levar a níveis de investimento diferentes na capacidade estatística e conduzir a tal heterogeneidade. O primeiro se refere às dificuldades mais gerais de desenvolver as capacidades do Estado e está ligado à própria fragilidade de muitos dos Estados da região. Estados sem capacidade de investimento, por exemplo, ou com burocracias menos consolidadas ou menos estáveis, teriam maior dificuldade para investir e criar sua capacidade estatística. Como indicado anteriormente, não há dúvidas de que a capacidade estatística está relacionada ao nível geral de capacidade do Estado de um país e não é surpreendente que Estados frágeis também

tenham DNE frágeis. A capacidade estatal de um país é um potencial fator determinante da capacidade estatística que se pode esperar encontrar. Embora essa relação seja uma parte importante da explicação, mais adiante será mostrado que ela não é suficiente para explicar toda a variação de capacidade encontrada.

O segundo motivo é a falta de vontade política de alguns líderes para demandar informações e dados mais transparentes, que podem servir para monitorar o que o governo tem ou não realizado. Essa segunda tensão se refere à prestação de contas: "embora possam ajudar a melhorar a precisão e a confiabilidade da tomada de decisões nos setores público e privado, os dados estatísticos podem também expor as deficiências das políticas do governo e dar lugar a exigências de mudança" (Taylor, 2016). Essa falta de vontade política apontada por Taylor também pode ser atribuída ao simples desinteresse e ao fato do desenvolvimento de capacidade estatística não ser considerado prioritário e não ao desejo de ocultar informações ou evitar a transparência. Essa é uma situação comum na América Latina, onde, com frequência, a divulgação de informações está muito distante das prioridades reais dos governantes. A preocupação com outros temas os leva a direcionar recursos a outras reformas ou à solução de emergências, deixando de lado outros temas essenciais. Ou seja, simplesmente o tema não ganha relevância na agenda dos governantes: ainda que os Estados tenham a capacidade de fazer mais, não necessariamente temem o efeito de um sistema mais transparente, mas não lhe dão prioridade, o que Slater e Kim (2014) descreveram como standoff-states, uma conduta comum em países em desenvolvimento, onde o Estado só atua quando tem necessidade ou é pressionado a fazê-lo.

Essa dupla tensão tem provocado avanços muito desiguais na capacidade estatística dos diferentes países. Seja pelos custos que implica, para evitar a prestação de contas, ou simplesmente por não considerar as estatísticas um tema prioritário, os políticos costumam prestar pouca atenção à reforma e ao fortalecimento do setor estatístico.

Que fatores influenciam a criação da capacidade estatística? Alessandro (2017: xi) propõe que a análise do desenvolvimento da capacidade estatística deve ser conduzida a partir de uma análise da economia política, que permitiria "em cada caso, identificar o espaço existente para fortalecer tais capacidades e também sugerir opções que ampliem esse espaço".

A ideia central de uma análise a partir da perspectiva da economia política é que se busca explicar como, a partir da interação entre atores com interesses distintos e operando sob regras e instituições diferentes, surgem acordos que levam ao marco institucional vigente. Desse modo, é importante olhar as instituições e compreender como elas condicionam a ação dos indivíduos e das organizações, levando a determinados equilíbrios. "Portanto, as interações entre os atores, e desses com o marco institucional (na medida em que as instituições são reforçadas ou modificadas pela conduta dos atores), são essenciais para entender esse tipo de fenômeno" (Alessandro, 2017: 9).

As análises de economia política começam com uma visão mais histórica e estrutural do contexto político e das políticas. Assim, considera-se a possibilidade de que haja uma dependência de trajetória em algumas situações ou decisões políticas. A tarefa seguinte de uma análise desse tipo é identificar o marco institucional vigente, considerando as instituições definidas como regras formais e informais que criam incentivos ou sanções para determinados comportamentos e, portanto, restringem os atores (North, 1990). Tem que se levar em conta não só as instituições específicas do setor de estatística, mas também as instituições mais gerais do país como, por exemplo, seu sistema político. Assim, uma análise da economia política deve incluir as instituições mais gerais do Estado (regime político, sistema de governo, sistema eleitoral, atribuições do Executivo e do Legislativo, relações entre o Estado central e os governos subnacionais, etc.); instituições do setor estatístico (normas e regulamentos que definem os atores, suas responsabilidades e suas competências), e regras informais que regulam o comportamento (Alessandro, 2017).

Com base na literatura e na análise preliminar de três casos (Colômbia, México, e República Dominicana), Alessandro apresenta uma série de hipóteses centradas na interação dos diferentes atores do Estado e da sociedade e a forma como esses elementos da economia política podem afetar a capacidade estatística. Como será visto mais adiante nos estudos de caso, essas hipóteses serviram de base para realizar a avaliação da capacidade estatística. As hipóteses formuladas por Alessandro (2017) sugerem que a capacidade estatística seja influenciada por cinco elementos: as instituições e atores do sistema político, as características gerais da administração pública, a política burocrática do setor estatístico, a participação de atores externos e as características de atores individuais.

Em relação aos atores, cabe considerar não só os atores do Estado (políticos e burocratas), mas também os da sociedade, da academia, do mercado, além dos organismos internacionais e da imprensa. Como será explicado posteriormente, esses atores são essenciais para a capacidade estatística, já que demandam estatísticas de qualidade, limitando a possibilidade de reverter os níveis de qualidade e transparência atingidos pelas organizações.

Sobre os atores estatais, tem que se levar em consideração que eles nem sempre concordarão quanto às melhores políticas ou à necessidade de fortalecer determinados departamentos encarregados dessas funções. Aponta Alessandro (2017): "Nesse contexto, é provável que a preferência de cada ator não remeta a uma posição única no interior da administração, mas que varie segundo sua localização institucional (where you stand depends on where you sit)". O "puxa e solta" (pulling and hauling) entre os indivíduos que compõem essas organizações leva às decisões adotadas pelo setor público: "O que um governo faz em uma instância determinada pode ser entendido sobretudo como o resultado de um processo de negociação entre atores posicionados hierarquicamente no governo" (Allison e Halperin, 1972: 43). No setor estatístico, essas dinâmicas envolvem as diversas entidades que têm responsabilidade na produção e difusão de estatísticas oficiais. A competição pela jurisdição sobre a produção e/ou coordenação de tais estatísticas vincula-se, entre outros aspectos, ao modo como o poder, recursos orçamentários, reputação profissional e controle sobre informações sensíveis para outros atores se distribuem entre essas entidades. Também é importante compreender os recursos disponíveis para os atores, sua relevância e seus relacionamentos.

As hipóteses propostas por Alessandro (2017) serviram como base para a análise dos casos desta pesquisa e na seção analítica serão apresentados os resultados que surgiram deles, inclusive novos fatores de economia política que se somam assim aos desenvolvidos inicialmente. Do mesmo modo, dos estudos de caso surge uma série de processos históricos comuns à região que também terão relevância para explicar o aumento, de forma geral progressivo, da capacidade estatística na América Latina. Finalmente, os casos oferecem informações abundantes em um aspecto mais difícil de teorizar, mas fundamental para entender as tendências: a importância da agência burocrática para aproveitar ou não as oportunidades para fortalecer a capacidade dos DNE. De forma geral, o estudo proporá que, dadas suas características, os DNE têm potencial maior que outras áreas do Estado para desenvolver capacidade e esses espaços poderiam ser melhor aproveitados por reformadores dispostos a explorar tais vantagens.

No entanto, antes de apresentar os casos e abordar essa explicação, é necessário conhecer com maior precisão que tipo de heterogeneidade existe na capacidade estatística dos países da região, assim como demonstrar que ela não depende exclusivamente da capacidade do Estado dos países em estudo. O próximo capítulo apresenta a mensuração do ICEN dos estudos de caso, o que permitirá uma análise comparativa baseada em informações mais precisas e objetivas.

O Índice de Capacidade Estatística Nacional

Índice de Capacidade Estatística Nacional (ICEN), desenvolvido pelo BID, é uma ferramenta projetada para medir de forma quantitativa a capacidade dos sistemas estatísticos dos países da América Latina. Beccaria (2017) define a capacidade estatística como "a existência de uma estrutura ou sistema permanente que disponha dos recursos necessários para gerar de maneira sustentada dados estatísticos relevantes e de qualidade e para difundi-los adequada e pontualmente". O ICEN foi desenvolvido com base nessa definição. Trata-se de uma medição composta por quatro dimensões principais: recursos, normas e práticas institucionais, metodologias e difusão. A primeira se refere aos recursos financeiros (orçamento), humanos (empregados e salários), tecnológicos (softwares) e físicos (equipes, infraestrutura) com os quais o departamento central de estatística conta para produzir as informações. Em segundo lugar, as normas e práticas institucionais são aquelas que regulam a existência e a organização do departamento central de estatística e do sistema como um todo, bem como seu papel de planejador e coordenador do sistema. As metodologias, que compõem a terceira dimensão, são as técnicas com as quais são coletadas e processadas as informações seguindo padrões internacionais validados, controles de qualidade e métodos que gerem informações coerentes e comparáveis de forma longitudinal e transversal. Finalmente, a dimensão de difusão se refere às metodologias usadas para tornar as informações acessíveis aos diversos usuários, de forma transparente e pontual e resquardando a confidencialidade dos dados.

Para medir o ICEN foram aplicados questionários a diferentes atores nos 10 países. Foi aplicado um questionário específico para funcionários do DNE e outro para funcionários do Sistema Nacional de Estatísticas

10 9 8 7 6 5 4 3 2 1 0 México Colômbia República Brasil Dominicana Argentina Peru Salvador ICEN Média Global

Gráfico 3.1: Índice de Capacidade Estatística Nacional, países selecionados (2015-16)

Fonte: Elaborado pelos autores.

(SNE), acadêmicos, jornalistas e usuários do setor privado. As informações fornecidas por esses dois tipos de atores, produtores e usuários permitiram uma medida mais integrada da capacidade dos sistemas estatísticos nacionais. A pontuação resultante se encontra em um intervalo de 1 a 10, onde 1 indica um nível de capacidade baixo e 10 um nível muito alto.1

Com os resultados da medição, realizada entre 2015 e 2016, obteve-se o seguinte ranking de países (ver o gráfico 3.1): México, Colômbia e Brasil possuem as pontuações mais altas e ocupam os três primeiros lugares com pontuações superiores à média (6,69). Peru, Equador e República Dominicana se encontram em posições intermediárias, bastante próximas à pontuação média. Por sua vez, Argentina, Bolívia, El Salvador e Guatemala ocupam as posições mais baixas do ranking, com pontuações inferiores à média dos 10 países.

A partir desses resultados é possível fazer observações interessantes. Primeiro, de forma geral e como é esperado, o ICEN dos países corresponde aos níveis gerais de capacidade do Estado neles observados. Com efeito, em todos os 10 casos, é possível encontrar uma correlação significativa, positiva e forte entre o ICEN e o Índice de Desenvolvimento

Os detalhes técnicos do ICEN podem ser encontrados no anexo 1 deste trabalho e em Beccaria (2017).

10 9 8 7 6 5 4 3 2 1 0 México | Equador Brasil Peru Dominicana Guatemala Solômbia Argentina Salvador ICEN ■ IDSC (2013) ■ IEG(2013) Média IDSC Média IEG

Gráfico 3.2: Capacidade estatística, desenvolvimento do serviço civil e efetividade do governo por país

Fonte: Elaborado pelos autores.

do Serviço Civil (IDSC) implementado pelo BID e que mede a capacidade burocrática dos Estados. O mesmo ocorre quando se compara o ICEN com o Índice de Eficiência dos Gastos (IEG). Isso corrobora a ideia de que os países que ostentam pontuações elevadas nos dois primeiros índices também mostram níveis elevados de capacidade estatística (ver o gráfico 3.2).

No entanto, em alguns países a capacidade estatística é superior ao que se poderia esperar tendo em vista a capacidade do Estado. Essas diferenças são insignificantes no Brasil, El Salvador e Guatemala e os países que apresentam a maior distância entre capacidade estatística e a capacidade do Estado são Colômbia, Peru, Equador e México. Isso indicaria que os DNE possuem um potencial próprio de desenvolvimento de capacidade, que os aproximariam das "ilhas de eficiência" ou instituições com níveis técnicos e de autonomia superiores à média geral do Estado (ministérios da fazenda/economia, bancos centrais ou ministérios de relações exteriores) (Evans, 1992; Centeno, 2009; Bersch, Praça e Taylor, 2013). Com efeito, como se verá na seção de análise, esses organismos compartilham com os DNE os vínculos internacionais que são uma fonte importante de fortalecimento, mas sobretudo são funcionais para as demandas de informações das instituições especializadas, o que repercute positivamente no desenvolvimento de sua própria capacidade. Assim, de forma geral, em muitos casos as instituições estatísticas

constituem possíveis exceções de vigor em entornos que, em média, são mais frágeis. O que é mais importante para este estudo, a observação das vantagens de tais instituições por sua posição no Estado para alcançar maior capacidade permite identificar possíveis estratégias de desenvolvimento de capacidade estatística nos casos em que se decida promover processos de reforma.

Um aspecto adicional a ser considerado é que a conjuntura anterior à medição pode ter afetado a posição de pelo menos dois países. Na Colômbia, a medição foi realizada depois de uma série de mudanças e reformas para melhorar a capacidade estatística, o que pode ter elevado as pontuações dos entrevistados por abrir uma visão otimista do futuro. Processo parecido parece ter acontecido com o caso do DNE da Argentina. Embora esse DNE tenha sofrido uma clara fragilização nos últimos anos, parece que as pontuações obtidas penalizam uma instituição que, num olhar de mais longo prazo, sempre tem contado com melhores níveis de capacidade e maior reconhecimento internacional que os atribuídos pelos entrevistados. As notas, no entanto, parecem refletir as sensações negativas do fim de uma etapa complicada vivida pelo DNE.

Em suma, nesta seção foram descritos brevemente a ferramenta usada para medir a capacidade estatística dos países (o ICEN), seus componentes e sua forma de aplicação. Além disso, foi apresentado o ranking de países obtido. Observa-se que, como é de se esperar, esse ranking está associado aos níveis de capacidade geral dos Estados, mas, ao mesmo tempo, confirma-se que em alguns casos os níveis de capacidade estatística são superiores ao que se esperaria naquele ambiente. Como detalhado a seguir, propõe-se que, dadas suas condições e entornos, os DNE costumam (e, mais ainda, podem) desenvolver capacidade maior que a média de seus entornos estatais. Na próxima seção, serão descritos resumidamente os estudos de caso de forma a ressaltar os aspectos mais relevantes das análises realizadas. Posteriormente, na seção principal do trabalho, serão analisados de forma comparada os fatores que explicam o nível de capacidade estatística alto ou baixo dos países estudados.

Síntese dos estudos de caso

este capítulo são apresentados resumos analíticos dos estudos de caso realizados em 2015 e 2016, seguindo a metodologia desenvolvida por Alessando (2017). Neles é indicado o ano em que os estudos foram realizados e seu autor. As sínteses são baseadas nos resumos executivos preparados pelos autores encarregados da investigação em cada país e são complementadas com informações dos casos quando pertinente para a análise que será realizada na seção seguinte.¹ Embora se inclua uma breve síntese do histórico desses casos, busca-se privilegiar a análise dos processos e fatores que — de acordo com os autores de cada estudo — afetaram negativa ou positivamente a capacidade estatística de cada país. Na seção seguinte são tratados tais fatores e sua relevância.

Argentina - INDEC: os custos da intromissão do Executivo na capacidade estatística²

Na Argentina, o Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC) é o departamento encarregado da coordenação do sistema estatístico nacional. O INDEC foi criado em 1968, durante um governo ditatorial que estabeleceu a estrutura geral do sistema estatístico nacional. O caso argentino é *sui generis* na região da América Latina e do Caribe (ALC), dado que o país passou da situação de contar com um sistema estatístico nacional estável e sólido nos anos 1990 e primeiros anos da década de 2000 para um enfraquecimento rápido de sua capacidade estatística ao longo da última década, em decorrência da intervenção do poder

As informações mais completas de cada caso estão nos informes por país.

Esta seção é baseada no trabalho de Diego Silva (2016).

executivo. Como consequência dessa intervenção, o INDEC conta agora com recursos humanos, tecnológicos e físicos escassos e frágeis e com um marco institucional débil para garantir o fortalecimento do sistema estatístico nacional. Presentemente, estão em andamento esforços para levar a organização de volta a seus níveis técnicos anteriores.

Existem diversos marcos na formação de capacidade estatística na Argentina, cada um dos quais pode ser compreendido por dinâmicas diferentes. A criação do INDEC, pela Lei 17622 de 1968, foi resultado de um processo de amadurecimento da capacidade estatística nacional e marcou um momento no processo de consolidação de um sistema estatístico nacional em anos em que o ambiente internacional recomendava esse tipo de esforço. A lei surgiu no contexto de um governo ditatorial e por iniciativa do Executivo. Em termos estatísticos, era uma instituição avançada para sua época, que manteve o rigor técnico e considerável hermetismo durante os anos 1970. Esses primeiros anos evidenciam autonomia técnica. A lei estatística consagrava a centralização normativa e a descentralização executiva, que se converteriam no elemento principal da relação do INDEC com os departamentos estatísticos provinciais.

No ano de 1983, com a volta à democracia, o sistema estatístico nacional foi fortalecido, com um aumento da transparência da instituição. No INDEC dos anos 1980 havia funcionários com alto nível técnico, mas se observava um atraso em relação às ferramentas tecnológicas e uma capacidade de coordenação limitada. Durante esse período, as instituições da democracia começaram a interagir com o INDEC e mudaram o hermetismo característico dos governos ditatoriais. Além disso, fortaleceram-se as relações com usuários de informações dentro do Estado, com organismos internacionais e com o mundo acadêmico.

A década de 1990 foi marcada por melhorias na produção e pela difusão de estatísticas de curto prazo, demandadas pelo novo contexto de economia política no país. O processo de liberalização da economia e privatização de ativos públicos significou o crescimento do papel do setor privado. Assim, foi criada uma série de indicadores de conjuntura que não haviam sido desenvolvidos em décadas anteriores (indústria, construção, comércio, serviços, entre outros). O INDEC se viu levado a atender a essas demandas e a captar esses novos fenômenos na economia por meio da profissionalização de seus funcionários e da especialização e aprimoramento tecnológico do instituto. Novos usuários, como o setor privado e o jornalismo especializado, começaram a recorrer às informações conjunturais. Em sintonia com o contexto de reformas da gestão pública, foram introduzidas mudanças nas formas de contratação do pessoal, que passaram de estáveis para temporários, levando à insegurança no trabalho e prejudicando o recrutamento de pessoal qualificado.

O período de 2006 a dezembro de 2015 marcou uma fragilização acelerada da capacidade estatística devido ao processo denominado "intervenção". A pressão do Executivo pela produção e publicação de resultados que acompanhassem o discurso político e a narrativa do governo levou a pressões sobre o INDEC. Dada a fragilidade institucional do país, foi possível pôr em marcha um processo que enfraqueceu a capacidade estatística do INDEC pela modificação de suas formas de operação. Com objetivos políticos, funcionários técnicos, estáveis e de carreira da estrutura do instituto foram substituídos por profissionais ideologicamente afinados com o governo (da alta administração à baixa gerência) e se formulou o conceito de "estatísticas militantes" — estatísticas produzidas em função de um projeto político. Essas mudanças levaram a uma crise na produção estatística nacional. As informações fornecidas pelo INDEC deixaram de ser confiáveis e se converteram em uma fonte de informações de uso banal nos meios de comunicação. Com essa popularização, o INDEC começou a ser citado de maneira mais recorrente, mas a ser levado menos a sério nos debates. A estrutura técnico-científica tradicional foi afetada, inverteu-se a pirâmide dos funcionários encarregados da produção estatística e foram mudadas as funções. Setores da oposição tentaram, a partir do Legislativo, dar visibilidade ao problema por meio de diversas estratégias, mas não conseguiram reverter a situação devido à maioria governista no Congresso.

O governo nacional empossado em dezembro de 2015 declarou o Sistema Nacional de Estatísticas e o INDEC em estado de emergência administrativa (Decreto 55/2016 de 8 de janeiro de 2016). Nesse marco surgiu a nova direção tomada pelo INDEC desde dezembro de 2015, com a qual se busca recuperar a capacidade estatística em um prazo curto, já que existiam as condições necessárias para fazê-lo, inclusive o apoio político no mais alto nível. ³ A nova liderança do INDEC formulou a recuperação das estatísticas mais deterioradas por via da reversão do processo anterior, isto é, voltando a fortalecer as capacidades técnico-científicas

O governo da Argentina, empossado em dezembro de 2015, estabeleceu 100 prioridades agrupadas em oito objetivos, entre as quais a de número 83 refere-se à recuperação das estatísticas públicas como parte dos objetivos de modernização do Estado argentino (ver http://www.casarosada.gob.ar/objetivosdegobierno/).

perdidas pelo instituto. O regresso de profissionais com o conhecimento e as capacidades necessárias foi fundamental para reforçar em pouco tempo a capacidade estatística.

O caso da Argentina sugere algumas conclusões essenciais que, como se verá, também são aplicáveis a outros países da região. Em primeiro lugar, fica clara a relevância de alguns processos históricos para o desenvolvimento da capacidade estatística em geral. Assim, um governo que buscou responder aos desafios do desenvolvimento nos anos 1960, do qual se exigiu maior transparência com a volta da democracia e que deve atender a uma série de demandas de política pública vinculadas ao desenvolvimento do mercado ou a políticas de descentralização, fornece diversos pontos de referência no desenvolvimento da capacidade estatística.

Além disso, isso indica como as tendências mais gerais e históricas do sistema político e do setor público de um país influem nas práticas específicas do setor estatístico. A intervenção no INDEC, e sua posterior reconstrução, somente podem ser compreendidas como parte das tendências gerais da economia política tanto para fortalecer como para enfraquecer o setor público argentino. E, como mencionado anteriormente, nesse país essas mudanças estão bastante relacionadas à atitude do Executivo em sua relação com o aparelho estatal. A fragilização do INDEC é uma amostra de um padrão de fragilização administrativa comum no país.

Do mesmo modo, no que diz respeito à economia política, o caso ilustra como pode ser negativo para uma instituição quando presidentes poderosos encaram as estatísticas como uma forma para reforçar sua própria posição e implementar determinadas políticas. Neste caso, a oposição política a presidentes com grande maioria não foi uma barreira forte o suficiente para limitar a politização das estatísticas. Essa oposição não conseguiu exercer controle sobre uma instituição dependente do poder executivo. Igualmente, fica demonstrado o papel fundamental do pessoal técnico qualificado: a falta de vinculação ao instituto de pessoal técnico qualificado fragiliza não apenas as capacidades institucionais de produção estatística, mas também a defesa das estatísticas como um bem público. O regresso do pessoal técnico qualificado foi um dos fatores fundamentais para a reconstrução do INDEC durante 2016.

Além disso, cabe destacar o papel dos meios de comunicação, em uma primeira instância como usuários especializados para o fortalecimento das estatísticas, como críticos dos processos de fragilização estatística e, finalmente, como caixa de ressonância dos problemas causados por tal fragilização. Esse tipo de pressão por um DNE autônomo

BOXE 4.1: VISIBILIDADE INTERNACIONAL

O caso da Argentina mostra como a intervenção do poder executivo no INDEC foi motivada inicialmente pela política interna: influenciar o índice de preços ao consumidor a fim de mostrar cifras positivas em um ano eleitoral. No entanto, o que poderia ter sido um assunto meramente interno tomou dimensões globais, o que foi demonstrado, entre outras formas, em 2012, quando a prestigiosa revista The Economist anunciou que deixaria de publicar as cifras oficiais de inflação da Argentina por considerá-las não confiáveis. Por parte dos organismos multilaterais, o Fundo Monetário Internacional (FMI) aplicou uma moção de censura ao país em fevereiro de 2013 sublinhando a importância e magnitude do problema de credibilidade dos dados oficiais produzidos pelo INDEC. A moção de censura do FMI foi retirada em novembro de 2016 e a The Economist voltou a publicar as cifras de inflação do INDEC a partir de maio de 2017.

e de qualidade contribui para ressaltar quando a qualidade estatística é comprometida.

Este caso também ilustra como a necessidade de fortalecer a credibilidade diante de atores internacionais (organismos e/ou investidores) pode ser uma alavanca importante para melhorar o funcionamento do sistema estatístico. Como se detalha no boxe 4.1. as críticas internacionais à qualidade das estatísticas produzidas deixaram claro que o problema não era secundário nem um exagero da oposição ou da imprensa.

Finalmente, outro ponto interessante que o caso mostra é o papel das crises no desenvolvimento da capacidade estatística. As crises, como o nível de deterioração do INDEC, podem ser encaradas como janelas de oportunidade para introduzir reformas que, em outras condições, poderiam ficar relegadas a um segundo plano. Atualmente, o tema da produção estatística na Argentina se politizou e tem aumentado a atenção política e social dada a ele.

Bolívia - INE: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a descentralização como catalisadores da capacidade estatística⁴

Nos últimos 30 anos, a Bolívia experimentou um desenvolvimento significativo em sua capacidade estatística. A formação dessa capacidade

Esta seção é baseada no trabalho de Luis Carlos Jemio (2016).

tem sido um processo contínuo, com altos e baixos, de melhora e fortalecimento da capacidade das instituições que fazem parte do Sistema Nacional de Estatísticas (SNE), mas também foi marcada por momentos que representaram mudanças importantes no funcionamento do sistema e nas atribuições e competências das diferentes instituições que o compõem. Como se verá na análise apresentada a seguir, em muitos casos o desenvolvimento da capacidade estatística esteve vinculado à demanda por informações por parte dos formuladores de políticas públicas e resultou da necessidade de projetar e avaliar essas políticas e seus efeitos. Assim, tanto as políticas vinculadas à descentralização como aos programas de alívio da pobreza, alguns promovidos e financiados por doadores internacionais, levaram ao fortalecimento do SNE da Bolívia.

Em 1976 foi realizado o segundo censo populacional e de moradia, 26 anos depois do primeiro. Nesse mesmo ano promulgou-se a Lei do Sistema Nacional de Informações Estatísticas (SNIE), DL 14100 de 5 de novembro. A norma estabeleceu o Instituto Nacional de Estatísticas (INE) como "órgão executivo e técnico do sistema e entidade descentralizada com autonomia administrativa e de gestão, subordinado ao Ministério de Planejamento e Coordenação". O INE tem a responsabilidade de dirigir, planejar, executar, controlar e coordenar as atividades estatísticas do SNE, além de fomentar o uso de registros administrativos, tanto em departamentos públicos como privados.

A crise econômica ocorrida em finais da década de 1970 e primeira metade da década de 1980 colocou em evidência a fragilidade existente nas estatísticas referentes à área fiscal. No momento da eclosão da crise, as estatísticas fiscais incluíam apenas as operações do governo central, e não se dispunha de informações sobre as operações das prefeituras e municípios, pelo que não era possível obter uma medida precisa da magnitude das operações do setor público não financeiro (SPNF) consolidado. Os dados sobre as operações das prefeituras departamentais e municipalidades eram dispersos e pouco padronizados, motivo pelo qual não era possível agregá-los e consolidá-los.

A partir de 1988, o INE passou a ser responsável por elaborar as contas nacionais, antes a cargo do Banco Central da Bolívia (Decreto Supremo Nº 21855 de 14 de janeiro de 1988). A principal razão para essa mudança foi a percepção das autoridades de que as atividades do banco central deveriam se concentrar exclusivamente em manter a estabilidade monetária do país e controlar a inflação. Durante a primeira metade dos anos 1980, a economia boliviana atravessou uma crise profunda, caracterizada por um déficit fiscal elevado, hiperinflação e quedas contínuas no produto interno bruto (PIB).

Até 1992 os censos nacionais de população e moradia não eram realizados de forma periódica. O censo de 1992 na Bolívia foi conduzido após 16 anos da realização do censo anterior. Diversos fatores explicam esse atraso, entre eles a grande instabilidade política vivida no final da década de 1970 e início da década de 1980; a crise econômica da primeira metade dos anos 1980 e a escassez de recursos experimentada pelo Estado boliviano durante praticamente toda essa década. A realização do Censo Nacional de População e Moradia (CNPM) de 1992 foi financiada quase na sua totalidade pela cooperação internacional. A condução do CNPM foi uma das principais atividades do INE e, como se verá, uma das causas de seu fortalecimento institucional.

Seguindo as recomendações internacionais das Nações Unidas, a partir do CNPM de 1992 os censos passaram a ser feitos a cada 10 anos. Um dos fatores que explicam essa mudança é, sem dúvida, o fato de que as autoridades do governo, os organismos de financiamento internacional e a sociedade civil reconheceram a importância de contar com informações demográficas para planejar o desenvolvimento.

Contudo, o que parece mais interessante para a análise, e que constitui outro fator que levou à realização dos CNPM com mais regularidade, é o processo de descentralização administrativa implementado progressivamente na Bolívia a partir da década de 1990. Há uma série de disposições relativas à alocação de rendas para os governos subnacionais e relacionadas à representação política que requerem informações estatísticas precisas sobre a população dos departamentos e, para tanto, é necessário contar com recenseamentos mais frequentes e profissionais.

Assim, foram aprovadas a Lei de Participação Popular (Lei Nº 1551, de 20 de abril de 1994) e a Lei de Descentralização Administrativa (Lei N° 1654, de 28 de julho de 1995), que transferiram para os governos departamentais e municipais mais poderes e responsabilidades sobre os investimentos e a gestão pública. Para assegurar o cumprimento desses poderes novos e ampliados pelos municípios, a Lei Nº 1551 (artigo 20) determinou várias mudanças que fortaleceram as municipalidades e sustentaram a necessidade de dados estatísticos do censo populacional para fazer as transferências financeiras para elas. Desse modo, foi determinada a obrigatoriedade de realizar o censo nacional da população a cada 10 anos pelo INE e a vinculação de seus dados ao funcionamento governamental e das municipalidades.

Assim, uma série de temas centrais da política subnacional e de representação nacional tomam como referência os dados populacionais do CNPM e geram, no nível político regional, uma demanda muito grande por informações populacionais atualizadas e precisas. O INE é responsável por essa tarefa, o que implica um importante influxo de recursos financeiros, materiais, logísticos e tecnológicos para a instituição.

Nesses anos, o Sistema de Contas Nacionais (SCN) também foi fortalecido. As Contas Nacionais são o registro contábil da economia como um todo e sua elaboração agrega informações provenientes de todos os setores da economia, inclusive estatísticas e preços dos setores produtivos, exportadores e importadores, balança de pagamentos, estatísticas do setor público, pesquisa de domicílios (que abrange pesquisas de emprego e de orçamentos familiares), censos populacionais e de moradia, censo agropecuário, censo de estabelecimentos econômicos, estatísticas monetárias e financeiras, etc. Dessa forma, a instituição responsável por compilar as Contas Nacionais assume naturalmente um papel central e de liderança no SNE.

Outro aspecto que explica o fortalecimento gradual do INE é o desenvolvimento ao longo dos últimos 30 anos de programas de redução da pobreza, que demandam a produção de informações estatísticas, vários deles promovidos e apoiados pela cooperação internacional. Como medida emergencial para atenuar os efeitos do programa de ajuste implementado em 1985, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE). A partir da década de 1990, uma vez consolidada a estabilidade macroeconômica, buscou-se delinear uma estratégia de luta contra a pobreza, com a realocação de recursos orçamentários para setores da área social e por meio da execução de programas sociais, para o que foram criados o Fundo de Investimento Social (FIS), com base no FSE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Social (FNDR) e o Fundo de Desenvolvimento Agropecuário (FDC) (Antelo, 2000).

Na década de 1990, a Bolívia se beneficiou do programa de alívio da dívida externa, implementado dentro da Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados (HIPC, sigla em inglês) e condicionado à elaboração e ao cumprimento da denominada Estratégia Boliviana de Redução da Pobreza (EBRP, 2001). Os recursos para alívio da dívida obtidos com o acesso a esse programa deveriam ser destinados à implementação da EBRP. Os organismos multilaterais e bilaterais de financiamento e cooperação internacional desempenharam um papel de destaque na definição de algumas políticas, e demandaram as informações necessárias para monitorar a conformidade com as metas formuladas na EBRP. Isso se relaciona ao fato de que o alívio da dívida por parte desses organismos estava condicionado ao cumprimento das metas de redução da pobreza estabelecidas na EBRP. A maior ênfase das políticas públicas na área social, e a luta contra a pobreza em particular, geraram uma maior demanda por informações detalhadas e relevantes sobre o setor social. Essas informações deveriam abranger as diversas áreas do setor social: saúde, educação, moradia, nutrição, serviços básicos, etc. Além disso, deveriam ter cobertura regional em todo o território boliviano, com representatividade nos níveis departamental e municipal. A informação proviria de três fontes principais: i) pesquisa de domicílios, ii) censos populacionais e iii) registros administrativos mantidos por instituições públicas e privadas.

A cooperação internacional também acompanhou esse processo de fortalecimento da capacidade estatística. Assim, por exemplo, no período de 1999-2002 foi desenvolvido o Programa de Melhoramento de Pesquisas e Medição das Condições de Vida na América Latina e no Caribe (MECOVI), com o apoio de organismos multilaterais como o BID, o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com o objetivo de obter informações sobre as condições de vida das famílias bolivianas, necessárias para a formulação das políticas públicas.

Mais recentemente, novas demandas de instituições do Estado que requerem informações também contribuíram para o fortalecimento do SNE. Por exemplo, a partir de 2006 o governo começou a implementar o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), intitulado Bolívia Digna, Soberana, Produtiva e Democrática para Viver Bem para o período de 2006-2011, aprovado por meio do Decreto Supremo Nº 29272, de 12 de setembro de 2007. Para apoiar a execução do PND, foi criado o Sistema de Planejamento Integral do Estado Plurinacional (SPIEP), de modo a fazer o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação dos planos de desenvolvimento do país por meio de uma "rede de informações para o planejamento do desenvolvimento" (Marco de Referência do SPIEP, 2009). Em 2009, com o objetivo de adequar a produção de informações estatísticas aos objetivos do PND, o INE elaborou seu Plano Estratégico Institucional PEI 2010-14, compatível com os objetivos e filosofia do PND e com o SPIEP. Outras entidades do setor público, como a Unidade de Análise de Políticas Sociais e Econômicas (UDAPE), a Unidade de Análise Produtiva (UDAPRO) e o Centro de Investigações Sociais (CIS), também solicitaram informações para o projeto e análise de políticas econômicas.

Apesar desses avanços, o INE ainda tem alguns problemas para atender à demanda por informações por parte do governo e da sociedade civil, particularmente pela falta de recursos adequados para cumprir todas as suas funções. O INE consegue um incremento importante no seu orçamento nos anos em que realiza o CNPV. No entanto, a operacionalização do censo é de tal magnitude que exige a dedicação quase completa da instituição para realizá-lo, o que afeta desfavoravelmente a preparação de outras estatísticas produzidas habitualmente.

Outro problema potencial enfrentado pelo INE é a ingerência política sobre suas atividades, começando pela interferência de algumas autoridades políticas nos processos de contratação e demissão de pessoal. Além disso, também existe o possível inconveniente de uma ingerência direta na publicação ou não de determinados dados estatísticos. Para solucionar essa questão, a solução proposta por alguns dos consultados é a institucionalização completa do INE, por meio da aprovação de uma lei para o SNE, na qual se reconheça explicitamente essa condição, se garanta a dotação de recursos para um funcionamento eficiente, e se constitua uma equipe eminentemente técnica para regular as ações da instituição.

Como ressaltado no boxe 4.2, a maior lição deixada pelo caso boliviano consiste em observar como os processos de reforma, como a descentralização, ou os processos internacionais, que demandaram maior qualidade técnica do Estado boliviano, criaram uma demanda por dados de qualidade, que levou o Estado a fortalecer seu DNE. Embora, como também ressaltado pelo caso, esse departamento ainda tenha problemas de autonomia e recursos, o fato de que haja aumentado essa capacidade diante de demandas políticas e internacionais mostra que é possível contar com DNE profissionais quando existirem incentivos para apoiar seu fortalecimento e uma demanda concreta relacionada a suas atividades.

Brasil - IBGE: construir legitimidade dentro e fora do Estado⁵

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é a organização nacional de estatísticas brasileira, responsável por coordenar a produção

Esta seção é baseada no trabalho de Gabriela Lotta (2016).

BOXE 4.2: A PRESSÃO DOS USUÁRIOS

O estudo realizado na Bolívia mostra como tanto um processo interno — a descentralização - como um processo externo - os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) — pressionaram o poder executivo boliviano para que fortalecesse o INE, criando uma maior demanda por dados. Assim, uma instituição com capacidades limitadas teve que ser capaz de atender as exigências de atores políticos regionais, de doadores e de organismos internacionais. Essa demanda constante por informações contribuiu para que o INE conquistasse capacidade estatística, como demonstra a realização, a partir de 1992, de recenseamentos populacionais a cada 10 anos, em consonância com as recomendações internacionais. A importância adquirida pelos resultados dos censos populacionais para os governos subnacionais se materializou no conflito que teve lugar entre o governo central e os governos subnacionais de oposição pelos resultados do censo 2012, quando o poder executivo apresentou resultados preliminares antes que o próprio INE terminasse de revisar a consistência dos dados. Meses depois, esses resultados foram corrigidos no relatório oficial. Os departamentos afetados fizeram reclamações e a sensação deixada pelo processo foi de improvisação e de autonomia limitada do INE.

Nota: Ver os links http://www.la-razon.com/nacional/Info-demandas-departamentos-censo LRZIMA20130814 0026 11.jpg e http://hemeroteca.correodelsur.com/2013/08/01/25.php.

e difusão das estatísticas nacionais oficiais. O IBGE tem 80 anos de existência e, desde sua criação, vem acumulando um corpo profissional altamente qualificado, desfruta de credibilidade e confiabilidade consideráveis, além de ter legitimidade e relevância para o mercado, a sociedade e o Estado. A formação da capacidade estatística do IBGE pode ser observada em três períodos distintos, que ocorreram em paralelo ao próprio desenvolvimento do Estado brasileiro.

O primeiro período, de 1930 a 1970, é considerado o marco fundador das bases institucionais da estatística nacional, porque os princípios e elementos fundamentais que inspiraram os períodos seguintes foram lançados nessa época. Em paralelo com a formação do Estado weberiano brasileiro, o IBGE assumiu um papel central, consistente em proporcionar informações relevantes para que o Brasil conhecesse a si próprio, desempenhando um papel fundamental na tomada de decisões governamentais e de articulador do sistema nacional. Nesse momento foi criado um marco organizacional baseado na respeitabilidade dos grandes nomes que proporcionaram seu apoio e na alta relevância dada pela presidência da república ao instituto. Esse também foi um período importante para a formação da instituição, tanto em termos de contratação de pessoal como de criação de unidades organizacionais em todo o território nacional, o que garantiria a presença e importância do IBGE ao longo do tempo. Alguns anos depois foi criada a Escola Nacional de Ciências Estatísticas, que serviria como formadora de profissionais para os institutos de estatística e divulgadora de investigações e metodologias nacionais e constituiria uma base fundamental para garantir a credibilidade e a qualidade das atividades do IBGE.

O período seguinte, que se estende da década de 1970 até o final da década de 1980, marcou a consolidação das metodologias estatísticas. Esse período foi fundamental na formação da capacidade estatística nacional, ou seja, na consolidação de estatísticas já existentes e na proposta de novas. Esse foi um momento de renovação do sistema estatístico. Geografia e estatística foram integradas e foram conduzidas novas pesquisas, inclusive sobre a indústria e o comércio. As estatísticas econômicas passaram a ser imprescindíveis para as decisões nacionais e o IBGE se converteu em ator central nesse processo. Também se observou um desenvolvimento institucional em termos da melhoria dos processos de trabalho e da reconstrução de um marco sólido de estatísticas como base para o planejamento nacional.

O terceiro período começa na década de 1990, quando o Brasil se redemocratiza e aprova uma nova Constituição federal baseada nos pilares de um Estado de bem-estar social. Nesse momento, o IBGE passou por mudanças importantes em termos de capacidade estatística, já que a produção estatística passou a ser considerada um elemento essencial para fortalecer a democracia e o novo Estado provedor. Por um lado, ocorreu um aperfeiçoamento notável nos processos devido à informatização da organização e das metodologias e, por outro, houve uma abertura da organização para os atores nacionais e internacionais. A aproximação com a imprensa, com a academia e com organismos multilaterais é uma das características desse período. Foram feitos investimentos em capacidades técnicas, com a contratação de novos servidores de nível superior. Os sistemas de desenvolvimento institucional e de planejamento da organização também foram modernizados. Desenvolveram-se capacidades para o relacionamento com a imprensa e a transparência das informações. Também ocorreram avanços metodológicos e incorporação de novas temáticas. O ponto fundamental desse processo é a consolidação da "autonomia inserida" (Evans, 1992), de acordo com a qual a organização exerce sua autonomia baseada na credibilidade e nas relações bem estabelecidas com atores tanto governamentais como do mercado, da sociedade e internacionais.

A análise desse processo de formação institucional do IBGE demonstra que o desenvolvimento de suas capacidades está fundamentado em elementos que passam tanto pela tradição (que construiu um legado garantindo estabilidade e permanência) como pela renovação (que permitiu transformações assegurando relevância e adequação às mudanças de contexto). Portanto, para explicar suas capacidades é necessário compreender como as tradições foram mantidas e como foram criados novos departamentos e, ao mesmo tempo, como se realizaram as transformações, promovendo o desenvolvimento das capacidades institucionais e estatísticas.

A instituição passou com sucesso por processos de aprendizado organizacional, vinculados à participação em redes internacionais, circulação da burocracia por diferentes espaços que permitem a renovação das metodologias e existência de agentes catalisadores que propõem mudanças respeitando as tradições da organização e cujas propostas recebem atenção (por exemplo, antigos presidentes e gestores do IBGE que conseguiram promover transformações importantes na instituição, baseados em um perfil técnico e em fortes redes externas e buscando aliados internos para as mudanças).

Parte do desenvolvimento da capacidade estatística do IBGE pode ser explicada pela sua flexibilidade para se adaptar a novos contextos, acompanhando o crescimento da relevância das estatísticas nacionais e suas mudanças, o que lhe conferiu preeminência institucional ao longo do tempo. A história do IBGE mostra a presença de importantes pontos de inflexão institucionais que permitiram que a instituição adotasse novas agendas de pesquisa e implementasse modificações que garantiram sua relevância e credibilidade. Em outras palavras, o IBGE conseguiu, ao longo do tempo, incorporar novas demandas e reconceitualizar seu papel na produção de estatísticas nacionais, entendendo a natureza das transformações econômicas, sociais e políticas do Brasil e como a instituição deve se conduzir frente a elas.

Um segundo elemento fundamental no desenvolvimento da capacidade estatística se refere à formação de credibilidade e legitimidade institucionais. Entre os fatores que possibilitaram essa realização, devese apontar o apoio, desde sua origem, de atores de relevância nacional que fortaleceram a imagem institucional. Também contribuiu para isso a formação de um corpo técnico altamente qualificado e estável que

valoriza a instituição. Há, além disso, investimentos constantes em aperfeiçoamento e transparência metodológicos, com a adoção de princípios internacionais de estatística. Finalmente, essa credibilidade e legitimidade também se fundamentam na elevada inserção em redes internacionais e no apoio de outras instituições que, por sua vez, reforcam esses valores do IBGE.

A criação da capacidade estatística também passa por um processo de desenvolvimento de uma forma particular de autonomia. Embora desde sua origem o IBGE tenha mostrado marcas de autonomia, entendida como um nível de isolamento frente a interesses sociais e políticos, esse processo foi se transformando ao longo do tempo levando à constituição de uma "autonomia inserida". Esse conceito fala de instituições nas quais há uma "combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante" (Evans, 1992).

No caso do IBGE, os fatores típicos de uma organização autônoma, como a excelência técnica, a relativa distância dos conflitos de poder (inclusive por estar em outra cidade, longe da capital federal) e a determinação de regras para nomeações para cargos gerenciais, conjugam-se com fatores típicos de uma organização inserida, como associações com atores extragovernamentais, participação em redes internacionais, e relação próxima com atores da academia, da imprensa e do mercado. Essas duas características permitem que a organização mantenha sua autonomia sem se distanciar nem romper os laços com atores sociais, mas antes extrair deles a força para sua própria independência da esfera política. Ao longo do tempo, o IBGE soube alcançar essa situação de autonomia inserida, desenvolvendo laços externos que lhe permitiram constituir, externamente ao governo, um forte apoio para garantir sua autonomia em relação à política. O investimento na relação com atores externos e o esforço para formar um público qualificado (como acadêmicos e imprensa) fortaleceram a instituição e sua relevância nacional.

A ideia de autonomia inserida fica ainda mais evidente no que aconteceu na instituição a partir de 2003, quando três de seus quatro presidentes eram funcionários de carreira do próprio IBGE. Isso mostra o reconhecimento da especialização técnica e, consequentemente, da autonomia metodológica do serviço civil de carreira da instituição. Além disso, essas nomeações geram a noção de ter "um dos nossos" na direção, o que dá legitimidade à liderança e facilita o diálogo interno na instituição.

Adicionalmente, dado que ao longo das décadas se observa claramente um fortalecimento do IBGE, não se pode dizer o mesmo do Sistema Nacional de Estatísticas (SNE), que — pelo contrário — se enfraqueceu com o tempo, em termos de coordenação e articulação. Há duas explicações para esse processo. A primeira tem sua origem na economia política brasileira, que é explicada pela dificuldade de coordenação característica do federalismo brasileiro, do presidencialismo de coalizão, da segmentação excessiva e da elevada diversidade temática, características que dificultam a capacidade de integração entre diferentes instituições.

A segunda explicação tem como base a história do desenvolvimento institucional do IBGE: na medida em que se estruturou como uma organização produtora de estatísticas nacionais no contexto de alta centralização do Estado brasileiro, o IBGE fez isso criando uma autonomia evolutiva de outros atores, especialmente dos institutos estatais e de alguns órgãos setoriais. Assim, o protagonismo, a força e a preponderância do IBGE levaram ao enfraquecimento de outros atores e prejudicaram a capacidade de articulação e coordenação para a produção conjunta de estatísticas na maior parte dos temas.

Embora haja algumas áreas e experiências bem-sucedidas em termos de integração do SNE (como, por exemplo, nas contas nacionais), ainda há uma margem significativa para seu fortalecimento. Nesse momento, sua integração e coordenação efetivas se colocam como um dos maiores desafios para o IBGE: ser articulador e coordenador eficiente da produção estatística nacional, conseguindo criar sistemas integrados, promover a utilização de registros administrativos e fortalecer as instituições locais de produção estatística a partir da difusão de suas metodologias.

Como lições gerais sobre a economia política da capacidade estatística, o caso brasileiro mostra fatores e processos bastante interessantes. Em primeiro lugar, ajuda a compreender como o setor de estatísticas se desenvolve em paralelo às necessidades do Estado, da sociedade e do mercado e como as transformações sociais mais amplas são acompanhadas pelas instituições de estatística. A capacidade para atender a novas demandas e se adaptar a essas transformações (e aprender com elas) é parte essencial da explicação do desenvolvimento da capacidade estatística.

Em segundo lugar, ele permite observar como a relação com atores externos ao Estado torna-se fundamental para entender o funcionamento das instituições de estatística e o desenvolvimento de suas capacidades. No caso brasileiro, isso fica claro com as relações que se forjaram, ao longo do tempo, com instituições internacionais de estatística, com atores do mercado, da imprensa e dos meios acadêmicos. Essas relações podem dar credibilidade, legitimidade e relevância ao DNE. Sobretudo, elas são capazes de construir contextos de blindagem política nos quais as organizações estão protegidas não só por se encontrarem isoladas, mas por estarem "bem relacionadas" com atores sociais e econômicos importantes. O estabelecimento de vínculos sociais relevantes ao longo do tempo é um elemento essencial para explicar o desenvolvimento e as características da capacidade estatística.

Em terceiro lugar, o desenvolvimento das capacidades institucionais do DNE não necessariamente afeta o desenvolvimento das capacidades do SNE: nesse caso ocorreu precisamente o contrário. Em contextos de alta complexidade institucional, com muitos atores diferentes e conflitantes, o fortalecimento do SNE depende da formação de contextos propícios à negociação e articulação e da existência de um DNE com capacidade para conseguir a coordenação entre diferentes atores. No entanto, pode ocorrer que o desenvolvimento técnico-metodológico das organizações de estatística seja contrário ao fortalecimento de suas capacidades sociopolíticas e, portanto, de coordenação. Desse modo o DNE é reforçado em detrimento do SNE.

Colômbia - DANE: áreas tecnocráticas e demandas internacionais como oportunidades de fortalecimento estatístico⁶

O Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE), criado em 1953, é responsável por dirigir a produção e a difusão das informações oficiais básicas na Colômbia. O DANE é uma entidade com elevado nível de profissionalização. Seus significativos recursos orçamentários, humanos, físicos e tecnológicos lhe permitem produzir informações estatísticas de qualidade em uma variedade de áreas temáticas. Por sua vez, seus gestores costumam ser profissionais de reconhecida qualificação técnica e experiência na área. A maioria dos demais produtores e usuários de estatísticas na Colômbia, tanto no setor público como na academia e no setor privado, consideram o DANE como uma entidade séria e confiável, mesmo que haja dificuldades ocasionais ou se façam

Esta seção é baseada no trabalho de Martin Alessandro (2016).

BOXE 4.3: LOCALIZAÇÃO E GEOGRAFIA

A combinação da responsabilidade pela produção de informações estatísticas e geográficas em uma mesma instituição é raramente vista em qualquer outro lugar do mundo. Duas das exceções estão na América Latina: O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do Brasil e o Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI) do México. Essa característica lhes permite vincular desde o início as informações estatísticas produzidas a um determinado ponto geográfico.

Essas duas instituições têm outro elemento em comum: suas sedes se localizam fora da capital do país: a do IBGE no Rio de Janeiro e a do INEGI em Aguascalientes. A razão histórica de sua localização é distinta: no Brasil, quando a capital se mudou para Brasília, considerou-se muito arriscado transferir os grandes computadores nos quais se armazenavam e processavam os dados do IBGE. No México, depois do terremoto de 1985, promoveu-se a desconcentração do governo federal, medida que alcançou seu maior êxito na realocação do INEGI.

Essa separação física tem implicações importantes do ponto de vista da interação dos servidores dessas instituições com o resto do governo federal e da perspectiva de mobilidade profissional, pois em suas respectivas cidades há uma oferta muito limitada de empregos no setor público federal. A distância contribuiu para sua independência e a pouca mobilidade para sua solidez técnica. Claro que também há uma perspectiva negativa, pois a localização contribui para seu isolamento e a mobilidade profissional limitada não permite a fertilização cruzada. Independentemente da perspectiva, ambos os fatores contribuíram para fazer das duas instituições o que são hoje em dia.

críticas ao seu desempenho. No contexto da ALC, o DANE é uma referência na criação de capacidades.

Contudo, foi apenas recentemente que se conseguiu promover a reforma de uma parte do marco institucional do setor estatístico. Desde 1953 o DANE é uma entidade subordinada diretamente à presidência da república; portanto, ele não é um órgão autônomo ou independente, como outras entidades técnicas da administração pública colombiana. O cargo de diretor é de livre designação e remoção por parte do presidente (com efeito, na última década três diretores foram substituídos devido a desacordos com o executivo). A regulamentação não define as qualificações técnicas ideais para os cargos de direção. O Sistema Nacional de Estatísticas (SNE) se estabeleceu recentemente, em meados de 2015, como parte do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 2014-2018, que atribui ao DANE a função de coordenação e regulação do SNE. No momento desta pesquisa, a reforma ainda se encontrava em processo de regulamentação e implementação.

As destacadas capacidades do DANE podem ser atribuídas, principalmente, a uma tradição tecnocrática arraigada em certas entidades do governo colombiano. Desde a década de 1960, organismos como o Ministério da Fazenda, o Banco da República e o Departamento Nacional de Planejamento (DNP) foram reconhecidos por sua excelência técnica. Como um tipo de "instituição informal", a regra geralmente respeitada por seus sucessivos presidentes foi a de selecionar apenas especialistas de alto nível para dirigir tais entidades. O DANE, como provedor de informações estatísticas essenciais para a tomada de decisões nesses organismos, e em parte por ser "tutelado" por alguns deles em determinados períodos, foi beneficiado por essa tradição tecnocrática. Portanto, as capacidades do DANE podem ser entendidas em um marco mais geral de desenvolvimento de capacidades em algumas instituições técnicas da administração pública colombiana.

A falta de atualização da capacidade institucional formal obedeceu a uma combinação de fatores. Quanto à autonomia do DANE, em primeiro lugar cabe destacar que qualquer iniciativa tendente a estabelecê-la exigiria uma reforma constitucional.⁷ Ainda que as emendas constitucionais não sejam totalmente incomuns na Colômbia (em média duas por ano desde a Constituição de 1991), suas exigências em termos de maiorias no Congresso são superiores às necessárias para alterar uma lei. Em segundo lugar, dado que a credibilidade do DANE é historicamente alta, não ocorreram demandas importantes visando reformar seu marco institucional; para a maioria dos atores pertinentes, o DANE funciona suficientemente bem, de forma que eles não precisam se mobilizar em prol de uma reforma. Em terceiro lugar, e como costuma ocorrer na ausência de crises ou demandas externas, os diversos governos preferiram manter o controle direto sobre a entidade. Finalmente, quanto à ausência (até 2015) de uma reforma para a criação do SNE, outras entidades produtoras de estatísticas (como o Banco da República) têm sido relutantes quanto ao estabelecimento de um SNE coordenado pelo DANE, já que isso institucionalizaria a liderança desse organismo nessa atividade.

A reforma institucional realizada em 2015 foi consequência do processo de acesso do país à Organização para a Cooperação e o

O DANE poderia converter-se em entidade autônoma por meio de uma lei, mas isso implicaria uma perda de posição para o organismo (na Colômbia os departamentos administrativos têm status ministerial). Para manter sua posição hierárquica, a reforma deveria ser de tipo constitucional, como ocorreu com o Banco da República, em 1991.

Desenvolvimento Econômico (OCDE). Como parte desse processo, em janeiro de 2015 o secretariado da OCDE recomendou a aprovação de uma lei de estatística que confirmasse a independência profissional e o papel coordenador do DANE. A recomendação da OCDE permitiu ao DANE propor novamente uma reforma que não havia sido bem-sucedida no passado. Amparado na necessidade de responder à OCDE, o DANE conseguiu o apoio do DNP para avançar na criação do SNE e conseguiu também superar a eventual resistência do Banco da República. Para favorecer as possibilidades de aprovação, a modificação institucional foi incluída no PND 2014-18 em lugar de ser apresentada como uma proposta específica. A reforma se converteu em lei em junho de 2015.

O caso colombiano também oferece pistas sobre certos fatores e processos de economia política que influenciam o desenvolvimento de capacidade estatística na administração pública. Alguns desses fatores são internos à própria dinâmica do setor público; outros provêm dos relacionamentos internacionais dos países. Por sua vez, alguns dos fatores identificados são favoráveis ao desenvolvimento de capacidades, enquanto outros o obstaculizam.

Há dois fatores internos à administração pública: i) a existência mais geral de capacidades no interior do Estado e ii) as dinâmicas "político-burocráticas" entre entidades do governo. O setor estatístico opera dentro das características e tendências mais gerais da administração pública de um país, incluindo as "instituições informais" que, mesmo sem estar codificadas, influenciam a conduta dos atores. De fato, em nível internacional existe uma correlação positiva moderadamente elevada entre as capacidades estatais em geral e a capacidade estatística em particular. Portanto, em países (como a Colômbia) com capacidades estatais comparativamente elevadas, parece lógico supor que a capacidade estatística também o seja. Isso parece ocorrer não só por um "contágio" do contexto geral, mas também porque um Estado com capacidades elevadas exige informações de qualidade para sua tomada de decisões. Como principal produtor dessas informações, o departamento estatístico torna-se então uma entidade de especial relevância para os encarregados da tomada de decisões. Dado que outras áreas do Estados são "clientes" chave da produção do departamento, o nível de exigência dessas áreas em relação aos dados deveria influenciar o valor que atribuem a seu trabalho (recursos que estão dispostos a alocar, resquardo de seu trabalho técnico, etc.). Em síntese, as capacidades gerais do Estado afetam a demanda de seus dirigentes por informações e, portanto, o desenvolvimento de capacidade estatística. No caso da Colômbia, a demanda por informações da tecnocracia situada em altas posições de governo, em entidades como o Ministério da Fazenda, o DNP e o Banco da República, tem sido fundamental para consolidar as capacidades do DANE, alocando a ele recursos razoáveis e protegendo-o de interferências políticas flagrantes. Cabe destacar que esses processos de fortalecimento técnico se iniciaram nas décadas de 1950 e 1960, especialmente nos governos de Alberto Lleras (1958-62) e Carlos Lleras (1966-79), com a intenção de dar ao Estado colombiano a capacidade de reagir aos desafios do desenvolvimento.

O caso colombiano também revela a influência de fatores externos vinculados à inserção dos países em algumas redes de organizações internacionais. O processo de acesso à OCDE, um foro de países que busca compartilhar determinadas "melhores práticas", implicou que a Colômbia tivesse a necessidade de reformar alguns aspectos do funcionamento do Estado. Do mesmo modo, como apresentado no boxe 4.4, esse processo permitiu romper a resistência de certos setores do Estado à reforma do DANE. Para os governos, a filiação a essas organizações pode ser um "certificado" que atraia investimentos internacionais e contribua para o crescimento futuro, ou que simplesmente aumente a "respeitabilidade" do país. O setor estatístico pode ser um beneficiário dessas decisões de política externa. Sempre que a admissão a essas organizações dependa de contar com estatísticas de qualidade, pode existir um incentivo importante para que os governos promovam reformas tendentes a ampliar sua capacidade. Portanto, a estratégia de

BOXE 4.4: O IMPULSO EXTERNO

No caso colombiano, existe na estrutura do Estado uma instituição tecnicamente forte, com status ministerial, mas com limitações quanto à sua autonomia e ao mandato do DANE para coordenar o sistema estatístico nacional. Esse status quo permitiu manter a produção estatística em nível adequado, mas, nos últimos 10 anos, levou à renúncia de três diretores por desacordos com o poder executivo e dificultou a coordenação da produção de dados. Isso mudou em 2015, como parte do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 2014-18, que atribuiu ao DANE a função de coordenar e regular as instituições do sistema estatístico. Tal processo se materializou em virtude das recomendações fornecidas pela OCDE, no contexto da entrada da Colômbia em tal organização. O objetivo de entrar na OCDE estimulou o país a fortalecer o DANE, a fim de responder aos padrões de qualidade estatística exigidos por aquela entidade.

vincular o país a organismos internacionais é um fator que influencia os cálculos dos atores políticos internos, com repercussões indiretas sobre o setor estatístico.

Finalmente, e embora as evidências a respeito sejam menos fortes, o caso da Colômbia aponta para uma conclusão exposta mais adiante sobre a importância de que os próprios DNE aproveitem a relação com a sociedade civil para fortalecer sua autonomia e capacidade. Como já se descreveu neste trabalho, a Colômbia é um país com uma tecnocracia altamente desenvolvida, que ocupa não só posições de liderança no setor público, mas também em universidades, centros de pesquisa e organizações do setor privado. Portanto, caberia esperar uma demanda externa ao Estado particularmente elevada em relação a questões estatísticas e ao fortalecimento do DNE. No entanto, embora sejam importantes como consumidores de estatísticas, esses atores tiveram uma participação pequena nos processos analisados nesta publicação, os quais têm ocorrido principalmente no setor público. Isso parece fornecer evidências que a simples existência de uma comunidade de usuários é importante, mas por si só não é suficiente para fortalecer os laços com os usuários e desenvolver a autonomia do DNE. O que parece estar faltando é uma atividade mais proativa do próprio DNE para explorar esse espaço a seu favor. Se isso foi assim na Colômbia, seria válido esperar que o mesmo fosse replicado em países com uma quantidade menor de usuários qualificados da produção estatística fora do governo. Parece necessário também que esses relacionamentos sejam promovidos e explorados a partir do próprio DNE.

Equador - INEC: os benefícios e perigos de um presidente interessado no sistema estatístico⁸

Talvez a maior lição deixada pelo Equador tenha a ver tanto com as vantagens como com as limitações para um sistema estatístico de um país quando seu presidente se interessa por ele. No Equador, a partir de 1944 o desenvolvimento da capacidade estatística tem sido limitado, embora um ponto alto significativo tenha sido atingido em 1976 com a criação do Instituto Nacional de Estatística e Censos do Equador (INEC) e o Sistema Nacional de Estatísticas, durante um período de ditaduras desenvolvimentistas. No entanto, o principal incremento na capacidade estatística

Esta seção é baseada no trabalho de Mauricio León (2016).

do INEC teve lugar nos governos de Rafael Correa (2007-17) quando, em parte graças à abundância de recursos provenientes do *boom* do petróleo, a instituição foi dotada de maiores recursos, funções e nível hierárquico. O fortalecimento do INEC é indubitável, mas continuam a existir dificuldades para a consolidação de sua capacidade, especialmente no que diz respeito à autonomia em relação ao poder político e em um contexto de desaceleração econômica, quando os dados produzidos pela instituição não sejam favoráveis ao governo.

O INEC e o SNE foram criados pela Lei de Estatísticas de 1976, em um período de ditaduras militares desenvolvimentistas e adeptas do planejamento central. O INEC substituiu o Instituto Nacional de Estatísticas que havia sido criado pelo Decreto Supremo Nº 595 de 1970 que, por sua vez, substituíra a Direção Geral de Estatística e Censos, criada pela Lei de Estatística Nacional de 1944. Ao longo de sua história, o Instituto oscilou entre ser subordinado ao Ministério da Economia, em 1944, e ao Ministério das Finanças, em 1998, à Junta Nacional de Planejamento e Coordenação Econômica, em 1970, e à Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento, de 2007 até a atualidade.

A Lei de Estatísticas de 1976 determinou que o SNE fosse "orientado à pesquisa, estudo, planejamento, produção, publicação e distribuição de estatísticas nacionais que facilitem a análise econômico-social, para programas de desenvolvimento" e que estivesse sob responsabilidade do Conselho Nacional de Estatística e Censos (CONEC) e do INEC. As principais competências do CONEC são supervisionar o Programa Nacional de Estatística (PNE) preparado pelo INEC, preparar a realização dos censos nacionais e aprovar seu planejamento e orçamento, além de autorizar o INEC e outras entidades do SNE a realizar pesquisas não contempladas no PNE.

Entre 2007 e 2016, o INEC fortaleceu consideravelmente sua capacidade estatística. Desde 2007 foram executadas operações estatísticas de grande escala, como o Censo Populacional e de Moradia e o Censo Econômico, facultou-se o acesso gratuito por meio da página web institucional às bases de dados dos censos, pesquisas de domicílios e registros administrativos, e se preparou um projeto de Lei de Estatísticas, que não foi aprovado. No entanto, em 2013, teve lugar uma importante reforma que marcou uma melhoria digna de nota na capacidade institucional. Durante essa fase, ocorreu o fortalecimento do papel do INEC como líder e coordenador do SNE e de sua capacidade de análise e pesquisas, bem como a atualização de suas operações estatísticas

e aprimoramento de suas metodologias. Durante boa parte do período, o INEC contou com maiores recursos orçamentários, em um contexto de aumento generalizado nos gastos públicos.

Por meio do Decreto Executivo Nº 77, publicado no R.O. 81, de 16 de setembro de 2013, o INEC foi reorganizado e passou a ser uma entidade de direito público, com personalidade jurídica e controle de seus próprios recursos, dotado de autonomia técnica, orçamentária, financeira, econômica, administrativa e de gestão. No entanto, manteve seu caráter de entidade subordinada à Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (Senplades). Além disso, o diretor executivo do INEC passou a ter o nível hierárquico de vice-ministro e foi determinado que ele seria nomeado pelo presidente da república a partir de uma lista tríplice apresentada pelo titular da Senplades. Do mesmo modo, legislou-se sobre a nova integração do Conselho Nacional de Estatística e Censos (CONEC), que passou a ser presidido pelo titular do planejamento nacional ou seu delegado permanente, com a participação dos titulares dos ministérios coordenadores ou seus delegados permanentes e do titular do Instituto Nacional de Estatística e Censos. Em consequência, pode-se dizer que o INEC ganhou autonomia relativa, não absoluta, com respeito ao poder executivo, e que passou a se vincular de maneira mais sólida ao sistema nacional de planejamento.

Além disso, foram agregadas funções à instituição, adicionais às estabelecidas na Lei de Estatísticas de 1976. Essas novas funções fortalecem o papel de planejamento e coordenação do INEC no Sistema Nacional de Estatísticas (SNE). Entre as mais importantes se encontram as seguintes: i) planejar a produção estatística nacional com o fim de assegurar a geração de informações relevantes para o planejamento do desenvolvimento nacional e seus correspondentes monitoramento e avaliação; ii) estabelecer normas, padrões, protocolos e diretrizes para as instituições públicas que integram o Sistema Nacional de Estatísticas; e iii) implementar um sistema de certificação do cumprimento das normas de produção estatística pelas entidades sujeitas ao Sistema Nacional de Estatísticas antes de outorgar o caráter de informações estatísticas oficiais. Por último, a reforma estabelece a obrigatoriedade de que as instituições remetam pontual e gratuitamente ao INEC seus registros administrativos ou cadastros. Não obstante, apesar da forte liderança e do papel central desempenhado pelo presidente no governo. as autoridades do Banco Central do Equador (BCE) e do INEC mantiveram uma certa margem de manobra para contornar determinados

pedidos presidenciais, como a transferência das contas nacionais do primeiro para o segundo. O BCE desejava isso porque tinha um interesse especial em conservá-los, e o INEC porque a via como um processo tecnicamente complexo e deu prioridade a outras reformas estatísticas.

O processo que explica essas mudanças esteve relacionado ao interesse do governo da época (2007-17) em fortalecer os órgãos de planejamento, onde as estatísticas desempenham um papel fundamental, em um contexto de abundância de recursos. Nesse período o presidencialismo se fortaleceu, o governo contava com maioria legislativa, houve um boom dos preços do petróleo, o planejamento do desenvolvimento foi recuperado, ampliou-se o papel do Estado na economia e os gastos públicos aumentaram, formou-se uma nova tecnoburocracia e eliminou-se a autonomia do BCE (cujas funções já haviam sido reduzidas pela dolarização oficial da economia no ano 2000). A tudo isso, deve-se acrescentar o fato de que o presidente da república e vários de seus ministros em posições de destaque provinham do mundo acadêmico. Tanto o presidente como vários de seus colaboradores haviam sido pesquisadores na Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO) e sofrido no passado com a má qualidade das estatísticas disponíveis no país. Todos esses fatores promoveram um fortalecimento efetivo da capacidade estatística.

A melhora do contexto econômico e social entre 2007 e 2014 criou um ambiente favorável para a autonomia e o fortalecimento do INEC e do SNE. O boom de recursos econômicos permitiu aumentar os gastos públicos e facilitou a produção estatística. A disponibilidade de recursos também criou incentivos para coletar todo o tipo de informações por meio de operações estatísticas especiais, principalmente pesquisas, em detrimento do fortalecimento dos registros administrativos.

O papel do presidente foi fundamental no processo. O titular do poder executivo foi um ator importante no fortalecimento da capacidade estatística, como ator político e como ator acadêmico conhecedor da importância das estatísticas. Nesse caso, o fortalecimento do presidencialismo e a maioria governamental na assembleia legislativa não afetaram negativamente a autonomia do INEC; ao contrário, isso facilitou a introdução de artigos específicos em vários corpos legais que ampliaram a capacidade estatística. Ela tampouco foi afetada pela política nacionalista que diminuiu o poder de influência de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, já que o intercâmbio de informações não foi interrompido. O presidente ofereceu apoio político e recursos econômicos às autoridades do INEC, mas também usou sua influência como economista e acadêmico para fomentar reformas concretas, como o uso estatístico dos registros administrativos, mudanças metodológicas e novos indicadores.

No entanto, não se pode perder de vista que esses avanços podem estar intimamente ligados às condições econômicas positivas mencionadas e que a proximidade e o apoio do presidente podem ser uma faca de dois gumes, particularmente em um contexto econômico adverso. É um desafio garantir a capacidade atingida pelo INEC em um contexto econômico de menores recursos e com um presidente crítico da instituição. Assim, a conjuntura econômica adversa de 2015 e 2016, desencadeada pela queda do preço do petróleo, afetou a disponibilidade de recursos econômicos para fortalecer a capacidade estatística nacional e colocou sob tensão a autonomia técnica do INEC, do BCE e de outros atores do SNF no âmbito da difusão de estatísticas.

Com efeito, nesse contexto em que a economia enfrentava graves dificuldades, o presidente se aproximava do fim do seu mandato e enfrentava novas eleições, a tensão entre a presidência e o INEC foi ainda maior. O presidente tendia a minimizar os dados negativos e a ressaltar os positivos para defender sua gestão e evitar transmitir uma imagem demasiadamente alarmista para a opinião pública. Isso criou tensão em sua relação com o INEC, especialmente em relação à difusão de resultados estatísticos, questionando certos formatos de apresentação de dados e indicadores de emprego, mas sem que isso afetasse a autonomia técnica e metodológica do INEC. Nessa situação também ocorreram atrasos na publicação de estatísticas politicamente sensíveis por parte do BCE, o que gerou questionamentos da parte dos atores não governamentais. O ponto crítico para a autonomia técnica do INEC e de outros atores do SNE é a difusão estatística em contextos de conjunturas econômicas adversas ou na proximidade de processos eleitorais. Nesse aspecto, a autonomia ainda depende excessivamente da posição pessoal do diretor em exercício.

Uma reforma recente, introduzida com o Código Orgânico da Economia Social do Conhecimento, Criatividade e Inovação, proporciona a oportunidade de fortalecer a autonomia ao desvincular o mandato do diretor executivo do ciclo político e elevar o perfil técnico da posição. No entanto, ainda é necessário estabelecer normas para a exoneração do diretor. Igualmente, é necessário fortalecer a conformidade obrigatória com o calendário estatístico como um mecanismo que contribua

BOXE 4.5: UM CAMPEÃO DO MAIS ALTO NÍVEL

O caso do Equador mostra a importância do presidente do país para o fortalecimento da capacidade institucional. A chegada de um acadêmico usuário de dados com um perfil técnico à presidência do Equador levou a investimentos no fortalecimento do INEC. O caráter acadêmico e técnico do presidente, assim como seu entorno também acadêmico, foram cruciais para reverter uma fragilidade estatística de décadas. Agora o INEC é uma instituição respeitada, tanto a nível nacional como internacional, em claro contraste com seu passado recente. No entanto, essa dependência de um presidente que entende do tema também constitui um risco. No Equador, uma crítica frequente ao INEC é a de que não pode defender sua autonomia em um ano eleitoral frente aos interesses do poder executivo, pelo qual, sem uma institucionalização mais sólida, os avanços amparados pela figura do presidente podem ser revertidos.

para blindar relativamente o INEC da influência política que busque postergar a apresentação de dados em situações econômicas ou políticas complexas. Do mesmo modo, devido ao término do mandato do Presidente Correa, o INEC deixará de contar com o apoio político desse ator sui generis. Em consequência, é vital que esse organismo consiga o apoio político do novo presidente da república e da nova autoridade designada na Senplades e que possa construir mecanismos institucionais para ganhar autonomia frente aos atores políticos.

Como conclusão, como se ressalta no boxe 4.5, o caso do Equador ensina como com vontade política é possível reverter tendências de fragilidade histórica nos DNE. No entanto, a dependência de um presidente determinado para processos desse tipo é algo arriscado pelo que foi apontado nas seções introdutórias do livro: a transparência e a autonomia do DNE podem colidir com os interesses eleitorais dos políticos. Assim, o desafio do Equador é somar ao desenvolvimento obtido até agora melhores níveis de autonomia e institucionalidade de seu DNE.

El Salvador - DIGESTYC: a polarização política como barreira para a reforma do DNE⁹

Em El Salvador existe um amplo consenso entre os membros da comunidade estatística, usuários públicos, acadêmicos e sociedade civil sobre

Esta seção é baseada no trabalho de Máximo Aguilera (2016).

as graves fragilidades e insuficiências do SNE e as severas limitações técnicas, de recursos e de infraestrutura da Direção Geral de Estatísticas e Censos (DIGESTYC), ente coordenador do sistema estatístico. Essa fragilidade impede a produção das informações estatísticas que o país requer, tanto em termos de cobertura como de qualidade e oportunidade. O presente caso mostra que um aspecto crucial que limita a possibilidade desse desenvolvimento é a polarização entre duas forças políticas, nesse caso, a Aliança Republicana Nacionalista (ARENA) e a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN), que bloquearam iniciativas para fortalecer a capacidade estatística.

A história institucional do sistema estatístico em El Salvador se caracteriza em geral pela fragilidade, mas com certo desenvolvimento antes do conflito armado interno e do processo de reforma estrutural produzido nos anos 1990. Em 1940 foi promulgada a Lei Orgânica do Serviço Estatístico Nacional, que estabelece sua dependência do poder executivo através do Ministério da Fazenda. Em seguida, em 1948 foi criado o Departamento de Censos, independente do Serviço Estatístico Nacional. Em 1952 o Departamento Nacional do Censo e a Direção de Estatísticas foram fundidas, dando lugar à atual DIGESTYC. Em 1955 foi promulgada a Lei Orgânica do Serviço Estatístico Nacional, em vigor até hoje.

As condições difíceis geradas pelo conflito interno durante os anos 1980 enfraqueceram o trabalho e o funcionamento da DIGESTYC. Além disso, após os acordos de paz, nos primeiros anos da década de 1990, o país iniciou um processo de transformações e reformas estruturais que reduziu notavelmente os recursos destinados à DIGESTYC e, consequentemente, sua capacidade operacional para desempenhar suas funções. Nesse período deixaram de ser realizadas as pesquisas econômicas e outras operações estatísticas foram reduzidas ou descontinuadas.

Diversos estudos e relatórios chamaram a atenção sobre essa extrema fragilização do sistema estatístico nacional e sobre a necessidade do país de contar com estatísticas pontuais e confiáveis como base para o projeto, monitoramento e avaliação das políticas públicas e, de forma geral, para a tomada de decisões tanto no setor público como no privado. Do mesmo modo, esses relatórios destacavam a urgência de adotar medidas para o fortalecimento institucional e orçamentário da DIGESTYC. No entanto, até o momento não se materializou uma mudança significativa do marco legal para a criação de um DNE com independência técnica e capacidades e infraestrutura suficiente para realizar sua função de liderança do SNE.

Entre as principais fragilidades do sistema cabe mencionar: i) a desatualização do arcabouço jurídico-institucional do SNE; ii) o orçamento limitado; iii) a posição institucional da DIGESTYC como um departamento de um vice-ministério do Ministério da Economia (MINEC) e, como tal, com atribuições técnicas, de gestão de pessoal e de orçamento limitadas; iv) uma equipe profissional que mal chega a um terço do total de funcionários; v) salários inferiores aos salários mínimos do setor público para cada categoria ocupacional; vi) integração e coordenação limitadas do SNE, o que limita a adoção de melhores práticas estatísticas e a melhoria contínua de técnicas e padrões facilmente aplicáveis pelos membros do sistema; vii) a produção de estatísticas sem a inclusão dos usuários das informações em seu planejamento; e viii) a existência de estatísticas oficiais que nem sempre atendem aos critérios de relevância, precisão, oportunidade, pontualidade, coerência, comparabilidade, acessibilidade e clareza.

Alguns desses problemas são atenuados pela cooperação internacional por meio da oferta de capacitação aos membros da instituição ou assistência nos projetos, mas, de forma geral, a DIGESTYC está longe de ser uma instituição com força suficiente para cumprir seus objetivos e organizar a produção de estatísticas do país. Assim, em El Salvador as estatísticas são produzidas por outros organismos. Com efeito, diversos ministérios têm sob sua responsabilidade a produção de estatísticas setoriais, e o Banco Central de Reserva (BCR) é um importante produtor de estatísticas em diversas áreas e elabora as contas nacionais, que ainda mantêm uma base de cálculo desatualizada (o ano base é 1989).

Essa fragilidade tem sido uma constante na história da instituição. Apesar de existir um amplo consenso entre os setores público e privado, organismos internacionais e meio acadêmico sobre a necessidade de modernizar o sistema estatístico nacional e criar um DNE como uma instituição pública autônoma de caráter técnico, com personalidade jurídica e recursos próprios, bem como com os recursos e infraestrutura necessários ao cumprimento de sua missão, essa agenda de reformas não se concretizou. Inclusive, dois governos em extremos opostos do espectro político, o direitista ARENA e o esquerdista FMLN, elaboraram separadamente anteprojetos de lei com esse propósito, os quais não chegaram a ser apresentados à Assembleia Legislativa para discussão e aprovação. Como mencionado antes, a polarização política tem bloqueado esses esforços, mesmo quando ambos os partidos reconhecem sua importância.

Uma instituição que apoia a modernização do SNE é a Secretaria Técnica e de Planejamento da Presidência (SETEPLAN), responsável por desenvolver o Sistema de Planejamento Nacional (SPN). A SETEPLAN tem o mandato de modernizar o arcabouço jurídico do SNE e criar o Instituto Salvadorenho de Estatísticas (ISE), pois o funcionamento do SPN requer dados de qualidade, abrangentes e pontuais, com os quais não se conta atualmente. De fato, foi redigido um anteprojeto de Lei para criar o Sistema Nacional de Estatísticas e modernizar a Lei do Serviço Estatístico de 1955, e que as autoridades do governo esperam apresentar à Assembleia para aprovação ainda no atual governo (2014-19). Entretanto, presentemente a margem de manobra da SETEPLAN para cumprir seu mandato de aprovação da reforma do SNE e criação do ISE foi fortemente reduzida devido à crise financeira do Estado, que ostenta um déficit público elevado e crescente.

O que explica essa fragilidade institucional contínua e a resistência à reforma? Por um lado, o longo período de autoritarismo adotado pelo regime político salvadorenho até a década de 1980 consolidou no comportamento das elites políticas e na gestão do Estado práticas políticas contrárias ao monitoramento, prestação de contas e transparência dos atores que controlam o Estado. Esse é um fator estrutural, já antigo, mas que condiciona o comportamento dos atores até o presente e explica em grande medida a baixa prioridade que o tema do fortalecimento do SNE ainda ocupa na agenda dos atores políticos, bem como as dificuldades para levar a cabo as reformas necessárias.

Do mesmo modo, deve-se levar em conta que, de forma geral, as capacidades de gestão do governo salvadorenho têm deficiências significativas na maioria das dimensões que definem a capacidade institucional para a gestão pública, o que faz com que não seja surpreendente que o sistema estatístico também as tenha. As características e capacidades gerais do setor público, no qual o sistema estatístico está inserido, não representam um fator de estímulo, aprendizagem e apoio para o desenvolvimento de capacidade estatística nacional moderna. Por não existirem burocracias capazes, a demanda por informações técnicas, que em outros lugares contribui para fortalecer os departamentos de estatística, não existe em El Salvador. Em outras palavras, como mencionado em outros casos, é difícil esperar uma realidade muito diferente em um governo fraco como o salvadorenho: tanto a situação geral como a fragilidade dos organismos estatais, que não demandam estatísticas de qualidade, consolidam um sistema estatístico fraco.

Além disso, os partidos políticos não têm um caráter programático claro; o sistema tem sido caracterizado como um "pluralismo polarizado com dois partidos políticos dominantes", com uma grande distância ideológica entre eles, no eixo direita/esquerda. Esse tipo de funcionamento com forte polarização ideológica deixa pouco espaço para a definição de políticas de Estado. Assim, as demandas técnicas por parte da cooperação internacional e dos setores acadêmicos não chegam a se concretizar.

Além disso, os órgãos estatais que desfrutam de maior capacidade e relevância resistem à reforma. Dessa forma, o Banco Central de Reserva, um ator bastante relevante nos sistemas estatístico e econômico, tem um potencial conflito de interesses com relação à reforma do sistema estatístico e à criação do ISE pois, no médio prazo, isso poderia implicar em uma drástica redução de sua própria função estatística e orçamentária, além de cortes de pessoal. Do mesmo modo, o Ministério da Economia não se mostra ativo em promover a reforma, pois perderia o controle da DIGESTYC, já que em todos os cenários não se espera que o novo Instituto de Estatística fique subordinado ao MINEC.

Em resumo, em El Salvador, apesar de se declarar a necessidade de fortalecer o sistema estatístico, tradicionalmente frágil e opaco pelo legado autoritário, há poucos atores capazes de promover as reformas. Do mesmo modo, as reformas de mercado tiveram um impacto negativo ao cortar ainda mais os recursos para o sistema estatístico. De forma geral, a fragilidade do Estado não apenas prejudica a possibilidade de contar com burocracias profissionais no campo estatístico, mas também limita a demanda por estatísticas por parte de outras instituições

BOXE 4.6: A POLARIZAÇÃO POLÍTICA

O caso de El Salvador mostra como a polarização ideológica entre dois partidos fortes fragiliza o desenvolvimento e a consolidação da capacidade estatística. O desenvolvimento dessa capacidade é um processo de médio a longo prazo, que requer acordos transversais substantivos e não apresenta benefícios clientelistas relevantes. A polarização política torna muito difícil a coordenação em torno de políticas de Estado. Pelo contrário, as propostas do partido contrário são vistas com desconfiança e pouco se pensa no médio prazo. Em El Salvador, quando no governo, os dois principais partidos políticos apresentaram propostas de novos arcabouços jurídicos para fortalecer a DIGESTYC do ponto de vista institucional, outorgando-lhe autonomia e um nível mais alto na estrutura governamental. No entanto, quando na oposição, ambos se negaram a apoiar a proposta do governo.

estatais, demanda que se mostrou positiva em outros casos. Portanto, há uma carência de recursos, autonomia, coordenação e até mesmo interesse político em fortalecer a instituição. A cooperação internacional é um fator positivo, mas limitado frente a essas resistências. Além disso, em alguns casos, essa cooperação concentra-se em obter estatísticas que são de seu interesse, mas sem contribuir para o desenvolvimento de capacidade permanente. Adicionalmente, a polarização política impede o apoio e a harmonização de políticas programáticas por ambos os partidos. Cada um deles apresentou propostas de reforma estatística, que foram bloqueadas por seus rivais.

Guatemala - INE: quem inicia a reforma estatística em um sistema de partidos frágeis e voláteis?10

Na Guatemala, os atores da comunidade estatística, usuários públicos, acadêmicos e sociedade civil concordam que há falta de apoio político e financeiro para a atividade estatística nacional. Essa situação gera severas limitações técnicas, financeiras e de infraestrutura para o Instituto Nacional de Estatística (INE), ente coordenador do SNE, o que o impede de produzir as informações estatísticas de que o país precisa, tanto em termos de cobertura como de qualidade e oportunidade. Além disso, não há evidências de que os partidos políticos, frágeis e altamente voláteis, tenham interesse ou capacidade para promover essa reforma.

Basicamente, as fragilidades do INE da Guatemala podem ser resumidas como: i) carência de recursos financeiros e dependência da cooperação externa para a execução de operações estatísticas importantes; ii) insuficiência de pessoal e desatualização da escala salarial; iii) ausência de um plano de carreira administrativa; iv) dependência do INE do Ministério da Economia, o que prejudica a credibilidade da instituição; v) a jurisdição e competência limitadas do INE para exercer seu papel de liderança; vi) as graves deficiências das unidades produtoras de estatísticas dos ministérios setoriais; vi) a inexistência de um Plano Estatístico Nacional; e finalmente viii) a ausência de planos institucionais de comunicação, promoção e difusão das informações estatísticas.

Na equipe diretiva do INE há uma consciência clara dos pontos fracos e fortes da instituição e do SNE e da necessidade de promover uma reforma que modernize a ambos, de acordo com padrões e práticas

Esta seção é baseada no trabalho de Máximo Aguilera (2016).

internacionais. No entanto, o INE não conta com peso institucional no interior do Estado para promover tal reforma por si só.

No que diz respeito aos fatores institucionais e políticos que explicam essa fragilidade, cabe citar a enorme fluidez e volatilidade do funcionamento do sistema político, que não gera incentivos para que os governos e outros atores políticos relevantes invistam capital político e recursos no fortalecimento do INE e do SNE. Nas últimas décadas não tem havido continuidade partidária entre um governo e outro e, ao mesmo tempo, os partidos políticos têm apresentado volatilidade elevada. Esses fatores imprimiram uma grande instabilidade programática ao sistema político, de modo que não se estimula o projeto e a implementação de políticas de médio ou longo prazo e é sabido que a geração de capacidades produtivas, especialmente quanto ao fortalecimento do marco institucional e das capacidades metodológicas, é um processo que demanda tempo.

Do mesmo modo, o autoritarismo e a ditadura que caracterizaram o desenvolvimento histórico da Guatemala consolidaram práticas opacas, carentes de transparência e de responsabilização, como forma normal de exercício do poder, o que afetou negativamente o desenvolvimento de uma cultura estatística. Esse contexto não gera incentivos para que os governos atribuam prioridade elevada ao desenvolvimento da capacidade estatística e aloquem recursos significativos para esse propósito. Como no caso de El Salvador, a isso se soma uma administração pública frágil, com níveis bastante baixos de profissionalismo e meritocracia. O sistema estatístico não é uma exceção, mas essa fragilidade também explica por que não há demanda por informações precisas e objetivas por parte de outros setores do Estado.

E não se trata apenas de fragilidade: as redes de corrupção em todos os níveis, que capturaram os principais mecanismos de alocação de recursos do Estado, também prejudicam a administração pública e a demanda por estatísticas melhores. Nesse contexto de corrupção não se espera que os atores políticos adotem medidas voltadas para a criação de capacidade estatística no país, já que estatísticas de melhor qualidade, cobertura mais ampla e maior oportunidade de difusão contribuem para gerar as bases para os processos de prestação de contas e transparência dos atos do Estado e dos atores públicos, o que é contrário aos interesses das redes de corrupção. Esse é um caso em que o vínculo entre a corrupção e o desinteresse por reformas que incrementem a transparência na gestão do Estado se torna mais visível.

Por outro lado, tampouco se observa interesse dos organismos estatais com maior capacidade institucional para o desenvolvimento da capacidade estatística. O Ministério da Fazenda é um ator muito relevante na Guatemala, com grande poder sobre a alocação dos recursos públicos, e seu titular é integrante da Junta Diretiva do INE. O ministério se beneficiaria da modernização e do fortalecimento do INE graças à geração de melhores estatísticas no conjunto das instituições do SNE para implementar o processo de gestão orçamentária por resultados em que se encontra imerso. Com efeito, o INE foi envolvido como coordenador do SNE e para apoio técnico às instituições na preparação das linhas de base para o orçamento por resultados. No entanto, até o momento isso não tem implicado em mais recursos para o INE.

Além disso, algumas organizações resistem ativamente ao fortalecimento do INE. Por outro lado, o Banco da Guatemala (BANGUAT) é um ator potencialmente interessado em modernizar o sistema estatístico nacional, pois seria beneficiado com mais recursos para os produtores de estatística e coordenação mais eficiente do SNE e, dessa forma, poderia contar com uma melhora das estatísticas básicas para a elaboração das contas nacionais. Mas, por outro lado, o fortalecimento do INE poderia representar um fator de risco para o BANGUAT, na medida em que o aumento das capacidades técnicas do INE geraria condições propícias para a transferência para ele das atuais funções estatísticas do Banco.

No entanto, a cooperação internacional contribui para que o INE funcione melhor e para promover uma agenda de reformas. Os vínculos atuais do país com organismos internacionais, como as Nações Unidas, e o papel da Comissão Internacional Contra a Impunidade na Guatemala (CICIG) criaram pressões por mais informações e transparência no Estado e por parte dos atores políticos. Isso pode vir a ser um fator positivo na mobilização para dotar de mais recursos o sistema estatístico nacional, de modo que se possa contar com informações mais pontuais e de maior qualidade. Além disso, a comunidade local valoriza bastante o apoio ativo e permanente da cooperação internacional ao INE e ao SEN, o que pode se tornar um elemento positivo para a alocação de mais recursos por parte do Estado para o sistema estatístico nacional e para uma atualização da lei de estatísticas. Instituições financeiras internacionais, como o FMI, têm tido e continuam a ter influência significativa na melhoria das estatísticas nacionais, mas seu papel está limitado ao âmbito das estatísticas fiscais e macroeconômicas.

Outro fator que pode vir a se tornar importante para o aprimoramento do INE é a demanda por maior transparência por parte da sociedade civil, que tem sido baixa na Guatemala. O sistema autoritário de exercício do poder por parte dos setores dominantes e a forte e prolongada repressão a alguns setores sociais, especialmente os grupos indígenas, limitaram fortemente os espaços de participação ativa dos organismos sociais como atores políticos relevantes. No entanto, os protestos dos cidadãos em 2015, exigindo níveis maiores de transparência e o fim da corrupção no sistema político e no Estado, representaram um ponto de ruptura da tendência anterior. A presença e ação desses novos atores sociais poderiam redundar em uma influência importante para aumentar a capacidade estatística do país e melhorar a disponibilidade de informações estatísticas de qualidade como forma de aumentar a responsabilização das autoridades governamentais e dos atores do sistema político da Guatemala.

Finalmente, os acadêmicos e pesquisadores de diferentes think tanks apoiam dotar o INE de mais recursos, especialmente para o recrutamento de profissionais e técnicos especializados com salários e condições de trabalho adequados, além de advogar pela atualização da lei do INE, para dar à instituição maior autonomia em relação ao governo e mais autoridade para regular o SNE. No entanto, essas demandas não chegaram a tomar a forma de ações conjuntas harmonizadas, coerentes ao longo do tempo, o que significa que sua eficiência e capacidade de influenciar os tomadores de decisões no governo foram insignificantes.

Até o momento, esses fatores positivos — demandas da sociedade civil e da academia e o estímulo da cooperação internacional — não

BOXE 4.7: FALTA DE LIDERANCA POLÍTICA

O caso da Guatemala aponta para a dificuldade de romper a inércia própria da fragilidade estatística quando não existem atores suficientes com capacidade de impulsionar reformas. Contudo, nesse caso a inércia decorrente da fragilidade e da volatilidade política do país é digna de nota, apesar do comprometimento e da capacidade técnica dos responsáveis pelo INE. Nas últimas décadas, não houve na Guatemala continuidade partidária entre um governo e outro, ao mesmo tempo em que os partidos políticos têm sido extremamente voláteis. Assim, as agendas de médio prazo são limitadas e os partidos não consideram a estatística uma prioridade. Como exemplo, cabe mencionar o atraso na realização do censo populacional, já que o último foi feito em 2002, levando a Guatemala a ser o país da América Latina com o maior atraso na condução do recenseamento decenal.

foram suficientes para promover uma mudança substantiva no sistema. O sistema estatístico da Guatemala é comparativamente fraco e surgem sérias dificuldades quando se tenta fortalecê-lo. A volatilidade e fragilidade dos partidos políticos torna extremamente difícil um acordo sobre os esforços reformistas com uma visão de médio prazo, como as reformas do sistema estatístico.

México - INEGI: as crises como oportunidades de fortalecimento do DNF¹¹

O Instituto Nacional de Geografia e Estatística do México (INEGI) foi criado em 1983, em um momento em que o fortalecimento do Estado mexicano era extremamente necessário. Desde então, o México apresenta níveis comparativamente elevados na região da ALC nas dimensões que abrangem a capacidade estatística. O INEGI não apenas conta com amplos recursos orçamentários, humanos, tecnológicos e físicos, mas também é regulado por um marco institucional praticamente único no mundo, pelo qual a entidade é autônoma em relação a qualquer outro poder de governo. A lei de estatísticas também proporciona ao INEGI um papel de destaque na coordenação da produção de estatísticas oficiais como um todo.

Existem diversos marcos na história da criação de capacidade estatística no México, cada um dos quais pode ser compreendido por diferentes dinâmicas de economia política. A criação do INEGI, em 1983, com as características de um organismo descentralizado e com um papel de liderança no sistema estatístico, teve lugar no contexto de uma grave crise econômico-financeira. Para recuperar o fluxo de financiamento internacional, o governo eleito em 1982 implementou diversas reformas profundas. Em tal marco de transformações, melhorar a credibilidade das estatísticas produzidas pelo Estado parecia o caminho para reforçar a confiança internacional no país. Junto a esse fator de contexto, cabe notar que o perfil da nova classe governante naquele período, com formação econômica maior que a de seus antecessores, provavelmente valorizava mais a importância de contar com estatísticas confiáveis e de qualidade. A ascensão dos "tecnocratas" é coincidente com esse fortalecimento inicial da capacidade estatística.

Esta seção é baseada no trabalho de Martin Alessandro (2016).

Em fins de 1994, uma nova crise econômica levou ao aprimoramento da produção e difusão de determinadas estatísticas. No período anterior à crise, o Banco do México publicava as informações sobre suas reservas internacionais com periodicidade irregular. Como consequência, o FMI exigiu a adoção de novos padrões para a divulgação de informações macroeconômicas, com o propósito de possibilitar a detecção mais precoce dos problemas.

Como forma de recompor sua reputação, o Banco do México adotou entusiasticamente os novos padrões e se tornou um dos líderes mundiais nesse campo. Nesse período, outras áreas do governo também fortaleceram sua produção e difusão de informações. O INEGI, por exemplo, foi um dos primeiros departamentos estatísticos do mundo a adotar as novas recomendações globais sobre as contas nacionais.

As reformas que concretizaram a autonomia do INEGI entre 2006 e 2008 se enquadram nas tendências mais gerais do sistema político e da administração pública mexicana. A partir da década de 1990, o processo de democratização política e descentralização do poder presidencial se expressou na conformação de organismos autônomos para as diversas áreas de política pública, como o banco central, organização eleitoral, direitos humanos e acesso a informações. Nesse momento, a discussão sobre a autonomia do INEGI passou a fazer parte da agenda pública. Foi necessário o surgimento de novas dinâmicas políticas para que essa reforma fosse aprovada. No ano 2000 ocorreu a primeira alternância no governo em mais de 70 anos. Durante a campanha eleitoral, o partido eleito já havia se referido à autonomia do INEGI, embora após a posse esse impulso perdesse vigor. No entanto, a oposição retomou o tema e apresentou diversos projetos nesse sentido. Diante do avanço desses projetos e da perspectiva de perder o poder ao final do mandato presidencial de seis anos, o partido governista retomou o assunto e conseguiu aprovar uma reforma constitucional que criou o Sistema Nacional de Informações Estatísticas e Geográficas (SNIEG) e determinou a autonomia do seu órgão coordenador, o INEGI.

Embora a reforma constitucional desse ao Congresso o prazo de 180 dias para a aprovação de uma lei para sua regulamentação, isso ocorreu apenas dois anos mais tarde, principalmente em função de desacordos entre a Secretaria de Fazenda e Crédito Público (SHCP) e o INEGI sobre o teor da lei. Até então, o INEGI era um organismo descentralizado, subordinado à SHCP. Dessa forma, indubitavelmente a autonomia do INEGI implicaria na redução das responsabilidades da Fazenda. Para remover as objeções da SHCP, foi aprovado um texto que atenuava a autonomia do INEGI, enquadrando sua dotação orçamentária nos tetos fixados pela Fazenda, uma característica não compartilhada com outros órgãos constitucionais autônomos do México. Além disso, o Banco do México conseguiu limitar o papel de liderança do INEGI na produção estatística. Apesar dessas atenuações, cabe ressaltar que é provável que o caráter do INEGI como órgão separado e independente de qualquer outro poder de governo seja único a nível mundial.

As crises podem funcionar como situações críticas que geram mudanças em instituições e políticas públicas ao alterar o equilíbrio político-econômico existente. O mecanismo para que isso ocorra é uma transformação na estrutura de incentivos dos atores envolvidos. Especificamente, a crise implicaria, ao menos para alguns atores com influência no processo decisório, em um custo crescente para seus pagamentos caso a reforma não fosse aprovada. A crise econômico-financeira de 1982 levou o governo a negociar com organismos internacionais para recuperar o acesso a financiamentos externos. Como parte dessa negociação, o governo buscou melhorar a credibilidade das informações que produzia e difundia; a criação do INEGI como um organismo descentralizado, com poderes crescentes para coordenar o sistema estatístico, contribuía para tal objetivo. A crise de 1994 afetou particularmente a reputação do governo e do Banco do México; para reconquistar a confiança internacional, foram adotados novos padrões para a produção e divulgação de dados. Tanto em 1982 como em 1994 a crise parece ter sido o catalisador das reformas.

Um segundo fator, frequentemente negligenciado nas análises de economia política, são as características individuais e as ideias dos atores envolvidos. Nessas análises, as decisões são resultado do equilíbrio de poderes entre atores cujos interesses são determinados, em grande medida, pela posição que ocupam no "jogo". Assim, os presidentes costumam estar interessados em manter o controle sobre a burocracia (MOE, 2013), enquanto os burocratas costumam estar interessados em ampliar suas atribuições e orçamentos (Niskanen, 1971). Essas considerações são relevantes e explicam parte da dinâmica da "política burocrática" analisada nos parágrafos seguintes, mas não parecem explicar todas as ações dos protagonistas. Os gestores que assumiram altas posições de governo em 1982 contavam com uma trajetória acadêmica e profissional muito diferente da dos governos anteriores. Eles estavam familiarizados com as estatísticas e valorizavam sua utilidade para a

tomada de decisões, o que parece ter influenciado em seu interesse por melhorar a capacidade para produzi-las. Embora seja complexo postular ideias como variável independente da conduta dos atores, nesse caso parece inevitável considerar o perfil técnico da nova equipe como um fator explicativo. Cabe destacar que o primeiro presidente do INEGI foi posteriormente secretário da SHCP.

O terceiro fator que emerge do caso mexicano é a influência dos atores internacionais. Nas crises referidas anteriormente (1982 e 1994), uma das principais preocupações do governo era restabelecer a credibilidade frente aos atores externos, como os organismos internacionais de crédito e os investidores. Por meio das reformas no setor estatístico, o governo buscava incrementar a confiança dos atores internacionais, com os quais devia encarar delicadas negociações para recuperar o financiamento externo. Essas negociações na arena internacional serviram para modificar o cálculo dos encarregados da tomada de decisões com respeito ao funcionamento do setor estatístico. Em outras palavras, eles optaram por renunciar a certo controle (sobre o departamento de estatísticas, ou sobre a difusão de informações macroeconômicas) como forma de melhorar sua posição de negociação na arena externa. Sem essa "pressão" internacional, é possível que essas medidas não fossem adotadas.

Um quarto aspecto relevante é o processo de democratização que o México viveu um pouco mais tarde que a maioria dos países da região. As amplas discussões que levaram à autonomia do INEGI podem ser entendidas dentro de um marco de democratização política e descentralização do poder presidencial, expresso pela criação de diversos órgãos autônomos que, de forma geral, foram considerados casos de sucesso. As experiências prévias do Banco do México e do Instituto Federal Eleitoral (IFE) impulsionaram a reforma do INEGI. Por sua vez, o momento preciso de aprovação da reforma constitucional também parece obedecer a tendências mais gerais do contexto político. Após a primeira alternância no poder em mais de 70 anos, chegou ao governo um partido que havia proposto a reforma enquanto ainda estava na oposição. Embora seu entusiasmo por ela tivesse diminuído após a posse, a oposição retomou o tema e apresentou um projeto próprio, induzindo o governo a retomar a iniciativa para evitar a aprovação de um texto que, em seu ponto de vista, era menos satisfatório. Por sua vez, a probabilidade de uma nova mudança no governo também estimulou o executivo a apoiar a reforma, de modo a blindar o INEGI contra futuras interferências de outros partidos. Também se deve mencionar o caráter minoritário do governo no Congresso para entender por que o legislativo avançou com a reforma mesmo frente à reticência do governo.

Finalmente, as negociações no interior do próprio governo (a dinâmica de "política burocrática") influenciaram o conteúdo específico da reforma. Esse enfoque postula que os resultados de política pública podem ser explicados em função do "puxa e solta" (pulling and hauling) entre os indivíduos que lideram as diversas organizações da administração pública. As limitações impostas à autonomia do INEGI e a seu papel normativo no SNIEG parecem ter obedecido principalmente ao lobby de entidades como a SHCP e o Banco do México, que conseguiram bloquear a aprovação da lei regulamentadora até a incorporação desses artigos. Dada a influência de ambos os organismos no sistema político mexicano, não parece surpreendente que tenham conseguido diluir o indicado no próprio texto constitucional.

O caso mexicano confirma a relevância de alguns dos processos e fatores regionais acima mencionados para o fortalecimento do INEGI e relacionados à resistência para sua reforma: as crises como momentos de oportunidade que estimulam uma maior necessidade de estatísticas de qualidade, o papel que podem desempenhar os políticos com formação técnica, a importância da cooperação internacional, um contexto de democratização e a política burocrática. No contexto de democratização foi especialmente relevante um processo de profissionalização de

BOXE 4.8: AS CRISES COMO OPORTUNIDADE

O caso mexicano ilustra como uma crise pode fomentar o fortalecimento da capacidade estatística, colocando sob o microscópio a produção de dados de qualidade. No caso do INEGI, sua criação está associada à necessidade de contar com mais e melhores informações depois de uma profunda crise econômica. Some-se a isso a crise produzida pelo terremoto de 1985, que levou a seu fortalecimento e realocação para um ambiente mais favorável a sua autonomia. Do mesmo modo, a demanda por estatísticas de qualidade por parte dos órgãos tecnocráticos foi essencial para reforçar a autonomia do INEGI, seus recursos e suas capacidades em geral. Adicionalmente a essa dinâmica de demanda tecnocrática, o contexto da transição democrática do país na década de 2000 levou os partidos a buscar criar garantias para assegurar a autonomia e a qualidade de diversas instituições, entre elas o INEGI. Esses processos levaram à formação de uma instituição com grande solidez técnica, mundialmente reconhecida e com um arcabouço jurídico de autonomia sem paralelos.

algumas instituições do Estado para proporcionar garantias de neutralidade aos atores políticos.

Peru - INEI: cumprindo sua missão, mas com dúvidas quanto ao futuro¹²

A instituição encarregada da produção e direção do sistema estatístico do Peru é o Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI) que, de forma geral, tem evoluído, de maneira progressiva e incremental ao longo de sua história, seguindo uma trajetória de melhoria contínua e estável. Sem chegar a ser um organismo com a força de outros no sistema institucional peruano (o Banco Central de Reserva ou o Ministério da Economia), o INEI desfruta de profissionalismo e autonomia no desempenho de suas funções, qualidades que o colocam claramente acima da média da administração pública peruana.

O Sistema Nacional de Estatísticas (SNE) do Peru foi criado em 1975 durante o governo militar e surgiu no marco do planejamento para o desenvolvimento empreendido por um governo militar progressista e que demandava uma enorme produção de informações estatísticas, que até então eram fracas, fragmentadas e carentes de uniformidade. Assim, o SNE nasceu com o objetivo de integrar, coordenar e racionalizar a produção e as normas dos diversos departamentos de estatística existentes nos vários níveis de governo. O sistema abrangia o Departamento Nacional de Estatísticas (DNE, posteriormente INE), os departamentos setoriais de estatística dos ministérios e os organismos públicos descentralizados e governos locais. O DNE foi configurado como um órgão público especializado, subordinado ao diretor do Instituto Nacional de Planejamento e cuja autoridade máxima era o diretor técnico selecionado por ele. Mais especificamente, o INE foi encarregado da coordenação e/ ou execução e supervisão dos recenseamentos e pesquisas e da preparação de estatísticas demográficas e indicadores econômicos e sociais.

O INE e o sistema como um todo não experimentaram grandes mudanças formais com a transição para a democracia em 1980 e ao longo daquela década. Não obstante, na prática, ele começou a assumir um papel mais executivo e proativo que no período anterior, especialmente graças ao financiamento internacional. Assim, por exemplo, durante aquela década, o INE conduziu o VIII Censo Populacional e o

Esta seção é baseada no trabalho de Eduardo Dargent (2016).

III Censo de Moradia (1981), além de diversas pesquisas realizadas pela primeira vez no país. Do mesmo modo, durante o segundo governo de Belaunde (1980-85), concluiu-se o processo de transferência das contas nacionais para o INE, graças a uma decisão conjunta do Banco Central de Reserva e da própria instituição.

A crise econômica que afligia o país naquele momento também afetou a capacidade do INE para continuar a produzir, manter e aprimorar o desenvolvimento alcançado devido à escassez de recursos financeiros. Igualmente, a decisão do Presidente Alan García de não pagar a dívida externa cortou a assistência técnica e financeira dos organismos internacionais, que havia sido tão importante para a produção estatística. No entanto, a necessidade de contar com informações para a gestão pública, especialmente na área social, levou outros organismos, como o Banco Mundial, a patrocinar a realização da Pesquisa Nacional de Nível de Vida 1985-86. Do mesmo modo, a necessidade de conhecer com maior frequência as informações sobre preços no país em um contexto de hiperinflação aguda levou outros organismos a se encarregar de produzi-las. Nesse período, os níveis de confiança pública no INE eram baixos. Nos anos 1980, o INE se converteu no INEI devido à inclusão do desenvolvimento de aspectos de tecnologia da informação em sua missão institucional.

Ao final de década de 1980 e durante a de 1990, ocorreram mudanças importantes no INEI e no SNE. Primeiro, o INEI recebeu maior autonomia técnica e de gestão apesar de continuar subordinado à Presidência do Conselho de Ministros. Outra inovação digna de nota foi a criação formal de órgãos de assessoria para a instituição, como o Conselho Consultivo Nacional de Estatística e Informática, composto por representantes de fora do setor público, e o Comitê de Coordenação Interinstitucional, destinado a coordenar as atividades do SNE.¹³ A recuperação econômica após a crise permitiu financiar esses projetos com recursos nacionais e estrangeiros e retomar os que haviam sido paralisados no período anterior. Entretanto, a década de 1990 também trouxe problemas para o SNE. As medidas de austeridade implementadas em 1990 levaram a cortes orçamentários em todos os setores do Estado,

Ver o Decreto Legislativo 604-1990. Esse conselho consultivo está desativado atualmente. No entanto, em 2001 ele foi ativado por um breve período com o objetivo de orientar a produção estatística para as necessidades dos usuários. O conselho era integrado por entidades de classe, universidades, sindicatos e organismos estatais, como o MEF e o BCR.

que foram particularmente profundos nos departamentos de estatística dos diversos ministérios, que foram desativados.

Na década de 2000 também ocorreu uma mudança essencial para o INEI. A transição para a democracia em 2000-2001 marcou a abertura da instituição ao escrutínio público em busca de transparência. Depois de quase uma década do governo autoritário de Alberto Fujimori (1990-2000) e dos escândalos de corrupção que levaram a sua derrocada, a transparência se converteu em um princípio básico para a instituição que, como tantas outras, buscava recuperar sua credibilidade. Nessa linha, foram conduzidas diversas auditorias nos dados econômicos e sociais herdados, com a publicação de versões revistas; além disso, os bancos de dados primários foram disponibilizados para o público na internet. O processo de abertura e profissionalização iniciado a partir da transição democrática de 2000 deu origem a uma mudança positiva mais abrupta.

Isso levou a uma reorganização interna do INEI, que se materializou no novo regulamento de organização e funções, com ênfase especial nas práticas de difusão das informações estatísticas. Essa virada radical implicou em uma mudança fundamental na maneira como os funcionários encaravam as informações, que de patrimônio da instituição se converteram em um bem público. Essa decisão gerou um grande avanço na transparência dos dados: atualmente as informações são publicadas de acordo com uma programação predefinida e através dos canais oficiais do INEI (principalmente sua página na Internet), estando disponíveis gratuitamente e de imediato para os usuários. De fato, após a abertura das informações no início da década de 2000, os acessos ao website cresceram acentuadamente, de apenas 300.000 visitas em 2001 para mais de 2 milhões em 2008 (INEI, 2009: 99). Também nesse período foi nomeado um conselho consultivo de especialistas no INEI.

Durante os primeiros anos da década de 2000 continuou a produção e aprimoramento dos diversos censos e pesquisas, além de serem agregados novos, como o Censo Agropecuário, vários censos educacionais, censos de delegacias, etc. Finalmente, em 2008, no marco geral da reforma do Estado peruano, o INEI foi transformado em um organismo técnico especializado. Uma das inovações mais destacadas a esse respeito foi a determinação que organismos desse tipo deveriam contar com um conselho de administração. No entanto, nem o conselho de administração nem o conselho consultivo se encontram em funcionamento atualmente, e, com a notável exceção da Comissão Consultiva para a Estimativa da Pobreza, as comissões e comitês se reúnem apenas eventualmente, para tratar de assuntos específicos.

Esses acontecimentos são importantes e mostram que o INEI se fortaleceu tecnicamente ao longo do tempo e é geralmente considerado um organismo autônomo. Uma visão positiva dos níveis de capacidade e autonomia da instituição é praticamente unânime entre os entrevistados e até mesmo na opinião pública, o que a coloca entre as instituições estatais mais bem avaliadas. No entanto, ao mesmo tempo, o INEI tem limitações para desempenhar suas funções, inclusive problemas orçamentários, especialmente relacionados aos salários, dificuldades para exercer seu papel de liderança e uma relativa heterogeneidade na qualidade de seus produtos. Assim, apesar da imagem de instituição que cumpre suas funções, o INEI enfrenta obstáculos que podem vir a ser ainda maiores caso sua origem não seja solucionada.

Nesse caso, diversos fatores explicam o progresso do INEI, entre eles: a) as estratégias internas dos atores que implementaram regras formais e informais para garantir a sua continuidade; b) a complexidade técnica das tarefas que ele executa, o que limita a intervenção política; c) o desenvolvimento de vínculos com atores da sociedade civil, especialmente especialistas na área de pobreza, que foram um importante motor para a melhoria técnica contínua dos produtos, aumentando assim a legitimidade da instituição e a proteção contra seus detratores; d) a demanda interna por informações estatísticas por parte dos setores tecnocráticos do Estado, como o Ministério de Economia e Finanças (MEF) ou, mais recentemente, o Ministério de Desenvolvimento e Inclusão Social (MIDIS), e a recente orientação do Estado para uma gestão por resultados, que requer evidências para a avaliação das políticas; e e) os vínculos internacionais que servem como fonte de recursos e alianças para a criação de capacidades.

No entanto, as capacidades adquiridas não foram acompanhadas por um maior desenvolvimento profissional nem por um peso institucional mais formal e real. O INEI ainda se encontra abaixo de outras áreas técnicas do Estado peruano, o que é evidenciado em sua grande dificuldade para exercer a coordenação do sistema estatístico. Do mesmo modo, a segmentação da coleta de dados e a forma mecânica da produção de dados prejudicam o atingimento de uma visão integral e mais inovadora do sistema estatístico. Podem ser identificados três obstáculos ao aumento da capacidade do INEI: a) a falta de recursos, especialmente salários competitivos, o que estimula a fuga de profissionais jovens da

instituição para outras áreas do Estado ou para o setor privado e exclui a possibilidade de atrair pessoas com perfis profissionais mais técnicos em todos os níveis; b) os mesmos mecanismos formais e informais de continuidade técnica que permitiram a blindagem da instituição contra as influências externas diminuem a possibilidade de fazer inovações e renovar a instituição; e c) o fato de a instituição carecer de um peso real, tanto a nível normativo como político, impede que ela exerça uma liderança eficiente no sistema estatístico e consiga negociar suas demandas em condições de igualdade com as mais altas autoridades políticas e governamentais.

Ainda assim, o caso peruano também ressalta alguns dos fatores com impacto positivo acima mencionados: um Estado desenvolvimentista que, na década de 1960, reforçou o setor estatístico; a importância de um contexto de democratização, o que permite maior transparência; as exigências internacionais feitas ao Estado peruano; os recursos de cooperação internacional; o fato de que os órgãos técnicos do Estado demandam estatísticas de qualidade; e os vínculos com atores da sociedade civil que exigem um serviço adequado e, ao mesmo tempo, protegem a qualidade técnica da instituição. Do lado dos fatores com impacto negativo, cabe mencionar que as crises não foram tanto uma oportunidade, mas antes um fator limitador da formação de capacidade e de reformas do mercado que, como no caso de El Salvador, afetaram a disponibilidade de recursos. Nas condições atuais de fragilidade partidária e estabilidade econômica, os níveis de capacidade e autonomia do INEI parecem garantidos. No entanto, uma mudança de condições nessas dimensões poderia levar ao declínio dessa capacidade. Sem dúvida, a situação atual não permite inovar nem enfrentar desafios mais complexos na produção de estatísticas oficiais. Evidências dessas limitações vieram à luz com os problemas ocorridos durante o censo populacional e de moradia de 2017, que mostrou que o INEI tem dificuldades para gerar confiança na população e ser eficiente.

República Dominicana - ONE: liderança contínua e oposição no interior do Estado¹⁴

O Departamento Nacional de Estatísticas (Oficina Nacional de Estadísticas - ONE) da República Dominicana surgiu na década de 1940. Sua história

Esta seção é baseada no trabalho de Martin Alessandro (2016).

BOXE 4.9: UM ÚLTIMO IMPULSO

O caso peruano mostra como os DNE desfrutam de condições favoráveis que os capacitam a desempenhar suas responsabilidades de forma razoável, mas que eles também enfrentam dificuldades para dar um salto qualitativo em suas estatísticas e em sua consolidação institucional. Nos últimos 10 anos o INEI foi liderado por pessoas oriundas de seus próprios quadros, ou seja, técnicos de carreira da instituição. Isso pode ser interpretado como um reconhecimento de sua autonomia por parte do poder executivo. Além disso, o INEI respondeu à ampla demanda por informações pelos setores tecnocráticos do Estado, o que é uma confirmação da confiança na qualidade técnica dos dados que ele produz. No entanto, existem problemas óbvios que impedem o INEI de ampliar sua relevância e autonomia. Em particular, a influência real da instituição, tanto normativa como política, impede que ela cumpra seu papel de coordenar o sistema estatístico ou tenha capacidade de negociar suas demandas em pé de igualdade com as altas autoridades políticas e governamentais.

pode ser dividida em três etapas. A primeira se caracteriza pelo desenvolvimento progressivo de capacidades nesse campo. Desde sua origem, o ONE (inicialmente denominado Direção Geral de Estatística) ampliou gradualmente sua produção de diversos indicadores estatísticos até finais da década de 1970 ou início da década de 1980. Por exemplo, ele conduzia pesquisas dos setores industrial e de turismo. Nesse período foram publicados anuários e boletins estatísticos sobre um amplo leque de tópicos. Esse foi um nível de institucionalidade relativamente avançado, particularmente se for considerado o contexto da República Dominicana na época, caracterizado pelo regime autoritário.

Na década de 1980 e início da década de 1990, as capacidades do ONE foram enfraquecidas. Em um contexto de crise econômica, o ONE se converteu em apenas mais uma variável do ajuste fiscal, dado o relativo desinteresse governamental pela questão estatística (ou, inclusive, a relutância em produzir dados que pudessem ser utilizados para monitorar a gestão de governo). Isso limitou significativamente o investimento destinado à produção estatística. Basta observar que os dados do censo de 1981 demoraram aproximadamente cinco anos para serem divulgados devido à escassez de recursos para processá-los e publicá--los. Além disso, a extrema politização no funcionamento do ONE afetou a credibilidade de sua escassa produção. Nesse período, por suas próprias necessidades de contar com informações confiáveis, o Banco Central assumiu a responsabilidade pela preparação de estatísticas de

produção, força de trabalho e preços ao consumidor, entre outras, aprofundando ainda mais a fragilização do ONE, que praticamente deixou de conduzir pesquisas de qualquer tipo. A falta de credibilidade e de recursos se retroalimentaram mutuamente em uma espiral que reduziu o ONE a um papel marginal na produção estatística dominicana.

O princípio da década de 2000 marcou o início de um período de recuperação da capacidade do ONE. Para realizar o censo de 2002, o Departamento recebeu uma injeção de recursos orçamentários graças, principalmente, ao consenso sobre os sérios problemas registrados durante a execução do censo anterior, em 1993. Esse aumento de recursos e a indicação, em 2004, de uma nova liderança, dotada de uma visão mais ampla da área e uma compreensão de suas dificuldades e possibilidades técnicas, permitiram a lenta recuperação da capacidade, o que foi reforçado pela influência dos organismos internacionais que convenceram o governo da necessidade de fortalecer a combalida entidade estatística para melhorar os indicadores existentes sobre o país. Gradualmente, o ONE começou a expandir sua produção estatística e a reconquistar sua credibilidade junto a outros produtores e usuários de informações, de modo a realizar (ainda que de forma parcial) a tarefa de coordenação do sistema estatístico.

Ao longo da última década, o ONE passou por mudanças importantes em seu funcionamento e em sua produção. A obtenção de recursos de doadores internacionais permitiu a realização de pesquisas de domicílios, em operação desde 2005. O acréscimo de recursos também possibilitou a contratação de pessoal qualificado e a criação da Escola Nacional de Estatística, destinada a melhorar a capacitação do pessoal. A definição de um plano estratégico para o setor, a condução de encontros interinstitucionais com entidades do sistema estatístico e a maior transparência na difusão dos dados foram outras mudancas relevantes implementadas pelo ONE desde aquela ocasião. Atualmente o ONE implementa a Pesquisa Nacional de Domicílios de Propósitos Múltiplos (ENHOGAR) e a Pesquisa Nacional de Atividade Econômica (ENAE), além de ter realizado recentemente a Pesquisa Nacional de Rendimentos e Gastos dos Domicílios (ENIGH), a Pesquisa Nacional de Imigrantes (ENI), o Diretório de Empresas e Estabelecimentos, o Registro Nacional de Estabelecimentos e o Pré-censo Agropecuário. Ele calcula também o índice de Custos Diretos da Construção de Moradias (ICDV) e o Índice de Preços ao Produtor (IPP), além de ter definido uma nova linha e metodologia oficial de medição da pobreza monetária.

Assim, nos últimos 10 anos, a República Dominicana registrou uma evolução substancial em sua capacidade estatística. Os recursos humanos, financeiros, tecnológicos e físicos do SNE, e particularmente do ONE, aumentaram significativamente. O ONE conta hoje com profissionais de reconhecida especialização e com recursos orçamentários suficientes para produzir estatísticas superiores às das décadas anteriores, tanto em quantidade como em qualidade. Ao mesmo tempo, ele pode operar sem interferência das autoridades governamentais. Existe um consenso significativo entre produtores e usuários de estatísticas sobre a recuperação das capacidades e da credibilidade do ONE.

Ao mesmo tempo, o ONE não conseguiu promover uma reforma do marco institucional vigente no setor estatístico, que difere das melhores práticas aceitas nesse campo. A Lei 5.096, de 1959, não estabelece diretrizes de autonomia técnica, orçamentária e operacional para o ONE; esse departamento continua sendo um organismo dependente da administração central do poder executivo. As qualificações exigidas para o cargo de diretor nacional não foram totalmente descritas, enquanto os concursos públicos obrigatórios para a contratação de pessoal, determinados pela Lei dos Servidores Públicos, de 2008, ainda está em processo de implementação. Finalmente, a lei não estabelece um Sistema Nacional de Estatísticas (SNE), que formalize instrumentos para coordenar os organismos produtores de estatísticas oficiais, nem atribui ao ONE um papel de liderança. Consequentemente, continuam a existir deficiências e duplicação de esforços na produção de estatísticas.

O sucesso na obtenção de recursos e a estagnação no marco institucional revelam que a criação de capacidades não é um processo uniforme. O ONE conseguiu fortalecer seus recursos humanos e orçamentários, que são atributos imprescindíveis em todo aspecto das capacidades do Estado. No entanto, o marco institucional não garante que a entidade possa funcionar de forma autônoma ou em coordenação com outros organismos, que também são aspectos da capacidade. Portanto, o caso do setor estatístico dominicano mostra que as "capacidades do Estado" incluem uma série de atributos que não necessariamente se movem harmonicamente.

Os avanços em termos de recursos podem ser atribuídos a uma série de fatores, entre os quais se destaca particularmente a liderança das autoridades empossadas em 2004. A designação de um diretor do ONE reconhecido na comunidade estatística e com um importante respaldo do Ministério de Economia, Planejamento e Desenvolvimento (MEPyD)

possibilitou que o departamento desempenhasse um papel cada vez mais destacado, além de permitir a implementação de uma visão estratégica mais definida na entidade e a captação de recursos de organismos internacionais. A continuidade desses dirigentes em seus cargos foi importante para o desenvolvimento da instituição. Outros fatores, como a necessidade de mais informações para o acompanhamento da Estratégia Nacional de Desenvolvimento (END) e dos compromissos internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, a influência de alguns organismos multilaterais e uma tendência mais geral para o fortalecimento da administração pública dominicana, também contribuíram para o desenvolvimento de capacidades.

A dificuldade para modificar o marco institucional é explicada sobretudo por fatores de "política burocrática". Na República Dominicana, o Banco Central (BCRD) é um ator fundamental na produção de estatísticas oficiais, sendo responsável não apenas pelas contas nacionais, mas também pela preparação de indicadores do mercado de trabalho e do índice de preços ao consumidor (IPC), entre outros. O BCRD assumiu muitas dessas responsabilidades a partir da notória fragilidade do ONE nas décadas de 1980 e 1990. Por sua vez, o BCRD é um ator altamente influente no processo geral de políticas públicas do país, especialmente por sua reputação de guardião da estabilidade macroeconômica, uma questão fundamental após a severa crise bancária de 2003-04. Em tal contexto, foi difícil avançar com uma modificação institucional que fortalecesse a coordenação do setor, dados os sérios desacordos entre o ONE e o BCRD sobre as características de uma eventual reforma. Dois projetos legislativos sobre a organização do sistema estatístico, propostos por cada uma das instituições, foram bloqueados no Congresso pelo "empate" entre os proponentes de ambos os projetos.

Se a reforma do marco institucional se concentrasse nos aspectos de aparente acordo entre ONE/MEPyD e o BCRD, poderia ter ocorrido algum progresso na direção de montar uma coalizão de apoio a uma atualização da normativa. De toda forma, esse acordo está longe de ser provável no contexto atual, dado o impulso do BCRD para uma reforma contrária à patrocinada pelo ONE/MEPyD. De fato, uma reforma em tal sentido poderia fragilizar a incipiente coordenação do sistema estatístico.

O caso da República Dominicana mostra como a fragilidade estatística pode ser melhorada sistematicamente graças à continuidade e capacidade das lideranças burocráticas e das estratégias para a

BOXE 4.10: CONTINUIDADE NA LIDERANÇA INTERNA

O caso da República Dominicana mostra como a consolidação técnica de um departamento de estatística se relaciona não só com a permanência dos quadros profissionais, como também com a continuidade da liderança à frente do organismo. No caso do ONE, contar com o mesmo diretor por mais de 10 anos permitiu promover a criação de uma equipe técnica com uma estrutura organizacional sólida. Adicionalmente, isso deu ao ONE a oportunidade de ter uma voz persistente na busca de recursos dentro do governo e na sua defesa nos embates intraburocráticos de outras instituições do governo dominicano que não compartilhavam a visão de ter um ONE fortalecido.

formação institucional. Do mesmo modo, aparecem fatores, ressaltados também em casos anteriores, que podem ajudar a fortalecer um DNE (como as exigências internacionais) ou fragilizar sua capacidade de propor mudanças no sistema (como a política burocrática).

Análise de economia política da capacidade

análise comparativa apresentada a seguir busca explicar tanto as tendências gerais observadas na região com respeito à capacidade estatística como as particularidades detectadas nos estudos de caso. Como mencionado na introdução, são propostos três níveis de análise. O primeiro ressalta os processos históricos comuns à América Latina que, de forma geral, explicam a melhoria gradual da capacidade estatística dos países da região ao longo do tempo. Esses processos foram classificados em três grupos: as mudanças no Estado, a exigência de transparência e as restrições fiscais. Dentro dessa tendência geral, o estudo destaca como alguns desses processos tiveram impactos diferentes nos países estudados.

estatística

O segundo nível de análise apresenta os fatores de economia política considerados relevantes para o desenvolvimento da capacidade estatística. Sugerem-se cinco fatores como extremamente significativos para explicar a forte heterogeneidade observada nos estudos de caso: i) a existência de áreas técnicas do Estado que precisam de estatísticas para desempenhar suas funções; ii) as demandas externas sobre os países e a ajuda internacional que os DNE recebem; iii) o papel do presidente do país; iv) o efeito das crises econômicas e políticas; e v) a existência de uma sociedade civil e de empresas que demandam estatísticas de qualidade. Em conformidade com as hipóteses que orientaram este trabalho, mas após refiná-las ou ampliá-las com a revisão dos estudos de caso, este capítulo descreve como esses fatores são relevantes para explicar a formação de capacidade estatística e para mantê-la ao longo do tempo.

Na seção sobre a mensuração da capacidade estatística já foi apontado um primeiro fator importante para determinar o nível de capacidade de um DNE: a capacidade burocrática geral do país. Esse ponto

também foi ressaltado por Alessandro (2017). Não é surpreendente que alguns DNE tenham um nível parecido ao de seus entornos burocráticos, dada a similaridade dos recursos, problemas e níveis das instituições burocráticas desses países. Contudo, como destacado anteriormente, os DNE têm características especiais que tornam mais provável que eles consigam atingir capacidade superior à média de suas burocracias. Nem sempre esse potencial se concretiza, mas essa possibilidade é maior nessas instituições do que em outras. O ambiente burocrático não consegue explicar todas as variações observadas. O segundo nível de análise examina especificamente e em profundidade os fatores de economia política que ajudam a explicar os casos em que os DNE conseguiram um desenvolvimento de capacidade acima do nível de seus entornos, bem como os casos em que se encontram abaixo da média.

O terceiro nível de análise busca ir além dos fatores de economia política. O exercício comparativo e a análise detalhada dos casos revelaram que nem todas as variações nos níveis de capacidade estatística são atribuíveis a esses fatores de economia política. Nos estudos de caso, observa-se que há também espaço para a ação dos próprios líderes e burocratas do DNE em sua tentativa de construir instituições melhores. Por isso, esta seção do capítulo propõe fatores associados ao fortalecimento da institucionalidade, os quais se referem à ação estratégica desses líderes e burocratas.

Obviamente os níveis de análise anteriores determinarão o espaço que tais líderes têm para desenvolver essas estratégias. O êxito dos atores é explicado em parte por essas condições favoráveis ou desfavoráveis. Contudo, também é certo que dentro desse espaço há estratégias melhores de desenvolvimento institucional que garantam a continuidade. Os estudos de caso apresentam uma riqueza de informações sobre esses processos. Dessa forma, vale destacar que em alguns casos as condições favoráveis não foram aproveitadas pela burocracia do DNE para incrementar sua capacidade, enquanto em outros o desenvolvimento institucional dependeu de saber aproveitar essas oportunidades.

Esses três níveis de análise enriquecem a interpretação das constatações do estudo e oferecem lições para os interessados em promover processos de reforma em países da América Latina e do mundo em desenvolvimento em geral. Um exemplo, relativo aos recursos disponíveis para um DNE, um aspecto primordial da capacidade estatística, mostra a relevância desses três níveis. Na maioria dos casos, os processos históricos comuns identificados na América Latina deram origem a um aumento de recursos que fortaleceram os DNE, com o objetivo de fornecer estatísticas de qualidade. Por sua vez, os fatores de economia política apresentados também podem levar a um aumento na alocação de recursos ao DNE, por exemplo para atender às demandas tecnocráticas ou internacionais para produzir estatísticas melhores. Finalmente, os atos estratégicos dos líderes e burocratas do DNE, aproveitando as oportunidades que se apresentam para pressionar ou negociar melhorias, podem também ser bem-sucedidos para conseguir mais recursos ou manter os já existentes. Pode-se fazer um exercício similar com os fatores que levaram a estabelecer arcabouços legais melhores, que favoreçam a autonomia e a capacidade de coordenação dos DNE.

Dessa forma, a estrutura de análise permite discutir as tendências gerais na região e ordenar as hipóteses de economia política, priorizando a significância de alguns fatores para o surgimento da capacidade estatística e institucionalização de sua continuidade. Além disso, como alguns deles são mecanismos do órgão, a análise é mais sensível ao talento e à contingência, elementos que podem se mostrar úteis para os encarregados da reforma e para os servidores públicos, como será discutido nas conclusões.

Processos históricos comuns na América Latina: contexto geral

Os casos mostram que há três grandes fatores que contribuem para o fortalecimento ou fragilização dos DNE e que se relacionam a um contexto mais geral de mudanças na América Latina: as mudanças no Estado, a exigência de transparência e as restrições fiscais.

Sobre o primeiro fator, as mudanças mais gerais do Estado, os casos mostram que os grandes processos de reforma do Estado afetaram a capacidade estatística a partir de paradigmas diferentes. Assim, na maioria dos países da região, o surgimento ou fortalecimento de instituições estatísticas se iniciou com os processos de formação de Estados mais competentes, usualmente associados ao período conhecido como desenvolvimentismo (Evans, 1992). Esses processos de formação do Estado requeriam informações estatísticas confiáveis para permitir que o Estado desempenhasse suas novas funções, informações essas inexistentes nos países com capacidade estatística subdesenvolvida. Seguindo o exemplo dos países mais desenvolvidos, tornou-se necessário contar com sistemas estatísticos dirigidos por departamentos especializados. Para adotar as novas políticas desenvolvimentistas eram necessários levantamentos

mais frequentes e mais especializados que os censos populacionais. Da mesma forma, embora nem sempre a cargo dos departamentos estatísticos novos ou reforçados, o trabalho nas contas nacionais fortaleceu a capacidade do governo para produzir tais dados.

Nesse processo de formação do Estado desenvolvimentista, o DNE se tornou mais especializado, contratando e formando servidores para desempenhar funções especializadas que até então não eram comuns entre os funcionários públicos. Desse modo, a capacidade estatística foi desenvolvida com a ajuda de recursos técnicos, financeiros e humanos, que permitiram que esses organismos começassem a trabalhar de uma certa maneira, normalmente em concordância com uma comunidade internacional mais ampla. Tudo isso exige pessoal capaz de aprender essas habilidades e conseguir preparar os produtos desejados.

Os diversos estudos de caso mostram a importância desse período inicial, no qual os DNE foram fortalecidos em um contexto mais amplo de expansão das funções gerais do Estado, o que se converte em capacidades em termos de mais recursos e mais autonomia para as instituições. No caso do Brasil, por exemplo, o processo teve início nos anos 1930, com uma proposta mais ampla de montagem de um Estado burocrático e centralizado, com organizações sólidas e técnicas. O DNE se transformou na organização que permitiria ao país "conhecer a si próprio" antes de apresentar propostas de políticas públicas. Esse processo se fortaleceu na década de 1970, em um Estado desenvolvimentista e com planejamento central.

O caso do DNE da Colômbia é similar e se inicia no final da década de 1950, em um contexto de estruturação do Estado nacional, embora seu fortalecimento e autonomia apenas fossem conseguidos mais recentemente. O processo da Argentina foi similar, mas ocorreu nos anos 1970, quando o Estado foi centralizado e suas funções fortalecidas sob um governo ditatorial. Como parte desse processo, o governo investiu em uma organização centralizada, autônoma e com elevado grau de conhecimento técnico, que poderia dar suporte ao planejamento estatal. No que se refere ao Peru, o governo militar reformista e adepto do planejamento da década de 1970 é reconhecido como o grande promotor do que era então denominado INE. Por seu lado, o México também começou a montar seu DNE na década de 1980, em um contexto de reforma do Estado, visando atrair recursos externos para o país.

Embora um pouco posteriores, mas também dentro do quadro das mudanças no Estado e da democratização, são dignos de nota os

processos de descentralização que, em vários países, aumentaram a importância dos dados estatísticos para a política. A descentralização abriu espaço para uma maior demanda por dados pelos diferentes níveis de governo. Esses processos incluíam fórmulas para a transferência de recursos para o nível subnacional que dependiam do número de habitantes. É interessante notar como, no contexto do papel das instituições e dos atores políticos, os estudos de caso apresentaram poucas evidências da contribuição de um sistema partidário plural e equilibrado para a melhoria da produção estatística. De forma geral, não foram encontradas evidências que indicassem o contrário: em países sem um sistema partidário plural foi mais fácil para presidentes poderosos pressionar o sistema estatístico e reduzir sua capacidade (Argentina, Peru). Entretanto, essa dinâmica de checks and balances que favoreceria a capacidade estatística aparece nos casos em que a descentralização deu poder às novas entidades territoriais. Assim, observa-se certo pluralismo político subnacional com a demanda por estatísticas confiáveis para um tema de vital importância para a distribuição de recursos. Essa demanda favorece os DNE, ao lhes dar mais espaço para proteger sua autonomia e ampliar sua capacidade. Isso se observa nos casos da Bolívia, Brasil e Colômbia, onde o processo de descentralização no final da década de 1980 e começo da década de 1990 levou a mudanças nas estatísticas para contemplar as transferências de recursos aos entes subnacionais que se tornaram atores importantes e que demandavam estatísticas nacionais objetivas. Da mesma forma que com outros fatores discutidos mais adiante, a demanda, nesse caso subnacional, é um aspecto central para o fortalecimento dos DNE.

Do mesmo modo, dois processos mais recentes, relacionados a mudanças no Estado, também contribuíram para estimular o aumento da capacidade estatística. Os programas de combate à pobreza, que se generalizaram na região ao longo da última década, exigiam estatísticas melhores, com pesquisas capazes de avaliar uma série de aspectos vinculados à pobreza em todo o país. Isso reforçou a capacidade e o alcance territorial dos departamentos de estatística da Bolívia, Brasil, Colômbia, México e Peru, entre outras nações. Os censos tornaram-se mais complexos, pois são mais importantes que antes para apresentar o impacto das políticas, bem como para realizar avaliações melhores.

Em segundo lugar, as políticas de integração internacional adotadas pelos países da região nos últimos anos também constituem um fator positivo para incrementar a qualidade estatística na região. Esses

tratados costumam incluir exigências de informações que terminam por reforçar a produção estatística. Isso é evidente no caso da Colômbia e de sua entrada na OCDE, que exigiu mudanças na capacidade de produção estatística. Esse fator conduziu ao fortalecimento da autonomia do DNE e de sua visibilidade. Na República Dominicana os vínculos internacionais motivaram mudanças similares. Da mesma forma, no Peru foi anunciado que, como parte das exigências para admissão na OCDE, a capacidade estatística será reforçada. Na próxima seção, ao analisar os fatores de economia política, esse fator será discutido mais detalhadamente.

Outros processos de reforma do Estado que tiveram impacto na capacidade estatística, ainda que com resultados mais ambíguos, foram as reformas de mercado levadas adiante em vários países da região nos anos 1990. Esse fator será tratado quando apresentados os efeitos das restrições fiscais sobre a capacidade estatística, especificamente a crise econômica que atingiu a região nos anos 1980. Em resposta a essa crise, diversos países adotaram reformas de mercado.

Sobre o segundo fator, a exigência de transparência, outro momento importante para o desenvolvimento da capacidade estatística teve lugar com o processo de democratização experimentado na América Latina no final da década de 1970 e na década de 1980, que veio acompanhado de políticas de transparência mais sólidas. Essas políticas contrastavam com a opacidade dos governos autoritários que prevaleceram na maioria dos países da região nos anos 1970. Essa agenda de transparência foi incremental, e hoje está claro que os DNE devem ter informações que possam ser acessadas pelos usuários, e suas metodologias devem ser transparentes. Nos estudos de caso se observa esse processo gradual geral, ainda que com particularidades em cada um deles. O caso do Brasil é emblemático, pois mostra como o processo de democratização ampliou o diálogo do DNE com a sociedade e a imprensa, tornando as metodologias mais transparentes, criando processos institucionalizados para o relacionamento com a imprensa e a divulgação de estatísticas. Isso garantiu que nem o Estado nem o mercado tivessem acesso privilegiado aos dados. No Peru esse processo se atrasou pelo retorno ao autoritarismo durante os anos 1990. Contudo, a partir do ano 2000, com o processo de transição democrática, a transparência voltou a ser a norma. O México, outra democracia tardia, também ganhou transparência em suas estatísticas na década de 2000. Entretanto, também ocorreram alguns retrocessos recentes no caminho da transparência, causados por mudanças políticas mais amplas, como descrito no caso da Argentina entre 2006 e 2015, enquanto os exemplos de El Salvador e da Guatemala mostram o peso de legados autoritários que não foram solucionados após as transições democráticas.

O terceiro fator, as restrições fiscais, aparece no mesmo período dos anos 1980 e inícios dos 1990, quando a região foi assolada por crises econômicas. Essas crises afetaram negativamente a capacidade dos Estados, já que os recursos disponíveis foram reduzidos. Os casos indicam que os departamentos de estatística não foram a exceção. Nesse período, os DNE da Argentina, Brasil, Equador e Peru sofreram cortes em seus orçamentos, o que levou à precarização da capacidade de realizar pesquisas e à redução dos quadros funcionais, o que contribuiu para a fragilização das instituições no longo prazo.

Em diversos países, foram implementados processos de reforma do Estado para enfrentar essas crises econômicas. As constatações indicam que tais processos afetaram os países da região de formas diferentes e não está claro se eles seguiram uma trajetória similar. Por um lado, em alguns casos o impacto foi positivo, já que as reformas exigiam mais informações para medir o seu próprio efeito ou para desenvolver novas políticas públicas. Assim, por exemplo, no caso do México se observa como o grupo de tecnocratas, que ocupou posições no governo a partir do final dos anos 1980 e da década de 1990, reforçou o INEGI para apoio a seus próprios programas de reforma. Por outro lado, em alguns países, os cortes exigidos por organismos internacionais como condição para a ajuda econômica foram realizados em áreas do Estado consideradas de importância secundária ou associadas ao Estado desenvolvimentista, o que afetou os DNE, reduzindo seus recursos. O caso do Peru exemplifica essa dinâmica, já que os cortes no orçamento levaram ao fechamento ou à redução dos departamentos estatísticos setoriais. Isso também foi verdadeiro na Argentina, onde os cortes orçamentários afetaram os quadros técnicos e, no longo prazo, fragilizaram a instituição, como ficou evidente nos anos 2000. Cabe mencionar que, mesmo em locais onde as estatísticas continuaram a ser importantes, isso não necessariamente fortaleceu a autonomia dos DNE. Um dos preceitos das reformas da década de 1990 foi a autonomia de alguns organismos governamentais, principalmente os ligados aos setores econômico e fiscal dos Estados. Embora essa autonomia fosse efetiva em diversas organizações, como os bancos centrais, esse processo não ocorreu com os DNE. Em alguns países a produção estatística foi fortalecida como produto

essencial para avaliar políticas e monitorar sua eficiência. Contudo, o foco não estava na autonomia dessas organizações em si, mas sim em seus produtos estatísticos.

Salvo pelas crises econômicas e pelo impacto diferenciado das reformas de mercado, todos esses processos levaram a mudanças graduais positivas. Em algumas circunstâncias, eles podem ter tido um impacto maior (por exemplo, o nível de adoção de modelos desenvolvimentistas varia muito na região) e produzido mudanças mais abruptas, mas geralmente a tendência regional é positiva.

No entanto, essa história comum não explica a complexidade das trajetórias identificadas: mais exatamente, ela é uma tendência que oculta uma heterogeneidade considerável. Em alguns casos foram observados saltos abruptos na capacidade (também há casos de queda), que são mais difíceis de explicar em função desses processos regionais comuns. Brasil e México contam com instituições mais antigas e que alcançaram níveis significativos de capacidade e institucionalização, o que contrasta com outros países e com o nível de suas próprias burocracias nacionais, que contam com capacidade elevada em termos de recursos humanos, financeiros e técnicos, autonomia política e recursos institucionais e uma certa capacidade de coordenação da produção estatística. Adicionalmente, Peru e Colômbia atingiram um nível de capacidade médio/alto no âmbito regional, embora acima da média burocrática de seus países. Esses são casos nos quais os níveis de recursos não são tão elevados, mas os níveis de autonomia e alguma capacidade de coordenação estão bastante desenvolvidos. Historicamente, Bolívia e Equador têm sido frágeis, sobretudo se considerarmos os recursos escassos com que contaram, mas as mudanças políticas internas ou externas dos últimos anos fortaleceram consideravelmente seus DNE. Entretanto, não está claro se essas melhoras trouxeram uma maior institucionalidade e capacidade de resistir a pressões do governo em contextos econômicos e políticos menos favoráveis que os dos últimos anos. A República Dominicana é um caso interessante, onde a pressão internacional levou a um aumento importante da capacidade estatística, levando em conta o investimento em recursos, mas, ao mesmo tempo, as dinâmicas internas impediram uma maior consolidação da autonomia e capacidade de coordenação do DNE. Finalmente, em El Salvador e na Guatemala se observa um desenvolvimento estatístico menor e uma maior resistência às mudanças; de forma geral, há uma capacidade menor para aproveitar os contextos que, em outros casos, motivaram o fortalecimento dessas entidades.

Como indicado anteriormente, essa disparidade se deve, em parte, ao nível da capacidade burocrática existente em cada país, já que os DNE são parte de um sistema estatal mais amplo. Mas também há outros fatores apresentados a seguir. A próxima seção busca explicar essas trajetórias diversas para entender melhor os fatores que permitem o aumento ou o declínio da capacidade estatística, bem como sua estabilidade ao longo do tempo.

Fatores de economia política em cada país

Nesta seção são tratados cinco fatores de economia política relevantes para a capacidade estatística e que são resultado da interação entre os cinco elementos que se considera que influem na economia política da capacidade estatística: i) as instituições e atores do sistema político; ii) as características gerais da administração pública; iii) a política burocrática do setor estatístico; iv) a participação de atores externos; e v) as características de atores individuais.

O primeiro fator que estimula o aumento da capacidade estatística se refere à demanda por estatísticas de qualidade por parte de órgãos estatais com alta capacidade técnica. A profissionalização de certas organizações do Estado dá origem a DNE mais competentes e técnicos que, por sua vez, elevarão o nível estatístico e favorecerão o fortalecimento de tais áreas técnicas por meio de informações que lhes serão fornecidas. Esse fator fica bastante claro com o surgimento de instituições desenvolvimentistas nos anos 1960 e 1970, mas também pode ser observado em processos mais recentes de fortalecimento de organizações estatais dedicadas a enfrentar a pobreza e implementar programas sociais. Nos países onde surgiu esse tipo de organismos, observa-se um crescimento digno de nota nos DNE, seja pelo aumento de sua capacidade em virtude de recursos extras, seja pela maior autonomia ou pelo desenvolvimento de sua capacidade de coordenação.

Nesse sentido, o caso da Colômbia é emblemático. Os processos tecnocráticos de reforma do Estado observados durante a década de 1960 colocaram especialistas técnicos à frente de uma série de ministérios e instituições. Esses técnicos requeriam dados para seus planos de desenvolvimento ou para avaliar o impacto de suas políticas, e apoiaram o desenvolvimento institucional do DANE para responder a essa necessidade. Do mesmo modo, o Peru teve uma melhora em suas estatísticas de pobreza guando, no período de 2011 a 2016, foi criado o Ministério de

Desenvolvimento Social, com elevado nível técnico, que necessitava de dados de qualidade. No México a tecnocracia que chegou ao poder nos anos 1980 foi parcialmente responsável pelo fortalecimento do INEGI naqueles anos. Similarmente, o relançamento de um Estado mais desenvolvimentista no Equador, durante o governo de Rafael Correa, levou ao empoderamento do INEC, o que o capacitou a desempenhar uma série de funções. O mesmo aconteceu no Brasil em momentos diferentes: com o fortalecimento das funções de planejamento do Estado e a necessidade de melhores estatísticas na década de 1960, e com a prioridade dada às políticas sociais e a subsequente criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o que exigiu a criação de indicadores sociais, nos anos 2000.

No entanto, esses setores técnicos nem sempre constituem um fator positivo para o fortalecimento dos DNE. Se estiverem encarregados da produção estatística, os setores técnicos e mais profissionalizados do Estado podem limitar o desenvolvimento de capacidades no DNE. Por não confiar em que outra instituição possa desempenhar adequadamente essa função, ou devido aos custos para os burocratas para se transferirem de uma instituição profissional, muitas vezes com melhores salários que outras áreas do Estado, para outra mais frágil ou em formação, frequentemente os organismos técnicos se opuseram ao fortalecimento dos DNE. Por exemplo, alguns casos mostram como os bancos centrais e os ministérios de finanças se opuseram a que as contas nacionais fossem transferidas para os DNE, o que diminuiu sua importância e autonomia, além de limitar sua capacidade de coordenação. Isso ocorreu, por exemplo, na República Dominicana na década de 1990, quando o Banco Central assumiu a produção estatística e enfraqueceu o DNE. Oposição similar foi observada na Guatemala e em El Salvador, onde os bancos centrais resistiram a que as contas nacionais fossem confiadas aos DNE. Na Colômbia, apesar da pressão de dois órgãos técnicos, o Departamento Nacional de Planejamento e o Ministério da Fazenda, para que as contas nacionais ficassem a cargo do DNE, o banco central se opôs à mudança. Recentemente, com a pressão dos requisitos para a entrada do país na OCDE, para o que era necessário fortalecer o DNE, conseguiu-se romper esse impasse. Processos similares de transferência das contas nacionais foram observados na Bolívia, Brasil e Peru onde, por várias razões, os DNE assumiram, em processos negociados, as contas nacionais e fortaleceram-se como coordenadores do SNE.

Em resumo, esse processo pelo qual os órgãos técnicos do Estado demandam estatísticas de qualidade constitui um fator geralmente positivo, que pode aumentar a autonomia do DNE e fortalecer seus recursos e sua capacidade de coordenação, mas, em determinados casos, também pode ser uma barreira. Se essa demanda for mantida e o DNE conservar seu monopólio sobre algumas áreas de produção de estatísticas, esse fator ajuda a explicar a continuidade ou o fortalecimento de tal capacidade, já que qualquer redução na qualidade dos dados produzidos será imediatamente detectada e questionada.

Um segundo fator relevante na pesquisa foi a dimensão internacional, com ênfase na hipótese inicial, que afirmava que a pressão externa sobre os países da região era mais significativa. Na realidade, há dois mecanismos pelos quais os fatores internacionais afetam a capacidade estatística. Por um lado, a pressão internacional devido às obrigações para firmar tratados internacionais ou associar-se a organismos internacionais, motivam reformas profundas que favorecem os DNE e aumentam as oportunidades para fortalecer seu papel coordenador e sua prioridade na alocação de recursos do Estado. Os resultados se assemelham aos dos processos de fortalecimento de capacidade explorados na literatura acadêmica como, por exemplo, o fortalecimento das instituições de fiscalização do trabalho na República Dominicana graças à integração com os Estados Unidos (Schrank, 2013) ou o fortalecimento dos organismos estatais no Peru para responder a demandas internacionais (Dargent, 2014). Além disso, a cooperação internacional, seja bilateral (canadense, estadunidense, sueca ou francesa, para citar as mais significativas) ou de organizações internacionais, tem um impacto inestimável para os DNE com respeito a recursos para a capacitação de pessoal e fortalecimento geral da entidade, dando-lhe legitimidade e cursos de formação profissional para aumentar os incentivos para fazer carreira no DNF.

Assim, por exemplo, a entrada do México na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1986, no Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), em 1994, e na OCDE, também em 1994, motivou uma produção estatística mais completa e transparente. De forma similar, na República Dominicana o Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos foi um incentivo para reforçar o departamento. No Brasil ocorreu o mesmo nos anos 1990, quando o país começou a participar de organizações multilaterais e ganhar visibilidade. Como já mencionado, esse também foi o caminho da Colômbia em 2015, com sua entrada na

OCDE, e mais recentemente o do Peru para se associar à mesma entidade. Embora existam diferenças, observam-se dinâmicas similares de fortalecimento na Bolívia, com a promessa de cooperação internacional relacionada ao alívio da dívida e aos ODM. Para receber essa cooperação, foi solicitado que a Bolívia melhorasse sua capacidade estatística. Se mantida como um estímulo constante, essa exigência pode sustentar a continuidade da capacidade estatística, já que isso implica na permanência nas organizações internacionais, mas pode ser menos relevante se for episódica, como no caso boliviano.

Um tema interessante é que esses mecanismos de pressão externa não parecem relacionados às condicionalidades impostas pelas instituições financeiras internacionais nos programas de ajuste dos anos 1990. É o caso do México em 1994, quando o FMI solicitou maior previsibilidade e transparência na divulgação de informações macroeconômicas. Contudo, de forma geral, as instituições financeiras internacionais parecem menos relevantes do que se poderia supor em termos de pressão para aumentar a capacidade estatística local, dado seu interesse em contar com informações confiáveis. Além do mais, o caso do Peru mostra que não foi uma prioridade proteger os sistemas estatísticos no momento de realizar cortes para responder aos programas de ajuste estrutural, pois se permitiu que o governo fizesse cortes nos orçamentos desses departamentos.

No que diz respeito à cooperação internacional, observa-se que esse tipo de apoio é importante para fortalecer os DNE com conhecimentos, legitimidade e recursos. Esse fator é particularmente digo de nota, pois tais recursos servem para oferecer ao pessoal das instituições oportunidades de treinamento que, em muitos casos, compensam seus salários pouco competitivos. Há uma série de programas que reforçaram essa capacidade estatística, como as ações do BID, da CEPAL e de organismos bilaterais, como os da Suécia, França e Canadá. Inclusive em alguns casos, essa cooperação financia diretamente os censos e outros instrumentos.

A participação nesses programas ou em eventos realizados pelas organizações dá visibilidade aos DNE e credibilidade a suas estatísticas e, ao mesmo tempo, fortalece sua imagem e legitimidade em seus próprios países. Esse fator é essencial para estimular a capacidade dos DNE e dar a eles mais espaço para o autodesenvolvimento. Ao mesmo tempo, se feito de forma esporádica ou sem caráter permanente, isso pode afetar a continuidade da capacidade institucional. Além disso, a cooperação externa também pode apresentar riscos e ter impacto limitado na formação de capacidade quando tais instituições impõem sua agenda de estatísticas sem ajudar a criar uma demanda interna ou a conseguir o fortalecimento institucional sustentável dos DNE. Assim, elas podem forçar ou colaborar na produção de indicadores de seu interesse, mas que não são os mais relevantes para a agenda de estatísticas nacional.¹

Um terceiro fator importante é o papel desempenhado pelos presidentes dos países, seja como atores positivos ou negativos, no fortalecimento das instituições estatísticas. Alguns presidentes investem ou reforçam os DNE, seja por convicção ou por interesse em desenvolver políticas específicas. Desse modo, a capacidade estatística do DNE é aprimorada, seja pelo aumento dos recursos disponíveis, pela ampliação de sua autonomia ou por sua legitimação como coordenador das estatísticas nacionais. Os estudos de caso mostram que, de forma geral, o poder legislativo não é tão importante nesse contexto. Ao contrário, o executivo é o poder mais relevante para a formação de capacidade estatística, seja pela ação de órgãos técnicos que costumam fazer parte do executivo ou, como apontado agora, pelas preferências políticas dos próprios presidentes. Esses resultados confirmam trabalhos anteriores sobre a relevância dos presidentes nacionais para fomentar a melhoria das instituições do Estado que possam ajudar a promover seus planos de reforma (Geddes, 1990; 1994).

Alguns casos mostram como os presidentes usaram sua autoridade para fortalecer a capacidade estatística como parte de processos mais amplos de reforma do Estado. Por exemplo, no Brasil, nos anos 1930, o Presidente Getúlio Vargas estruturou a administração pública brasileira e criou o DNE. No Peru, o general Juan Velasco Alvarado e seus militares reformistas decidiram, na década de 1970, dar mais autonomia funcional ao INEI, separando-o de setores que não eram considerados parte do projeto de reforma. O INEI foi uma peça fundamental da reforma desenvolvimentista no Peru. De forma similar, o papel do Presidente Rafael Correa foi essencial para entender o fortalecimento do INEC do Equador na década de 2000, quando ele decidiu pessoalmente investir em seu fortalecimento e autonomia.

Por outro lado, os presidentes também podem ser um fator negativo e enfraquecer órgãos estatísticos cuja transparência e profissionalismo impeçam a manipulação política dos dados: a Argentina, durante os

Críticas similares à cooperação internacional são feitas por Devaraian (2013) em relação aos países africanos.

governos de Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner, é o caso que melhor demonstra essa dinâmica com a crescente politização do INDEC. Da mesma forma, o caso do Equador também exibe os custos de uma dependência excessiva do poder executivo: quando se aproximavam eleições onde o candidato governista não era franco favorito, ou quando os dados econômicos eram negativos, o presidente não mantinha sua atitude anteriormente positiva em relação ao INEC.

Cabe considerar que as decisões dos presidentes (políticas, em busca de legitimidade, coalizões e governabilidade) seguem uma lógica distinta das decisões puramente estatísticas (técnicas, em busca de credibilidade metodológica). Dessa forma, as decisões presidenciais nem sempre são as melhores para o setor de estatísticas. Portanto, o poder que os presidentes podem exercer na trajetória da formação institucional dos DNE é patente, fortalecendo-os quando o uso de estatísticas é inerente a um projeto de poder e enfraquecendo-os quando as estatísticas podem gerar críticas ou o questionamento de suas políticas. Mas também parece claro que a capacidade do presidente de interferir nos DNE a partir de seu interesse próprio também está condicionada ao grau de maturidade das instituições, que podem ter imunidade maior ou menor às interferências políticas.

Como mostrado ao longo deste trabalho, os casos de fortalecimento podem ser episódicos, a menos que se crie maior institucionalidade por meio de normas, recursos e alianças com atores internos ou externos importantes, ou se estiverem ausentes outros fatores que assegurem a estabilidade. O aumento de capacidade durante o governo de alguns presidentes apresenta um risco ainda maior quando esse fortalecimento é esporádico. Esse ponto destaca, mais uma vez, um aspecto do fortalecimento da capacidade estatal que não costuma ser mencionado com frequência na literatura especializada: uma coisa é o fortalecimento episódico, outra, as condições que levam a manter esse vigor ao longo do tempo. Consequentemente, os fatores relacionados com a demanda interna (órgãos técnicos, sociedade civil, empresas, imprensa) ou externa (cooperação internacional, demandas de organizações internacionais) por estatísticas parecem essenciais e podem servir como contrapesos para a interferência presidencial.

Um quarto fator relevante para explicar a trajetória dos casos se centra nas crises econômicas e políticas. Embora a crise dos anos 1980 tenha sido mencionada brevemente como um fator geral para o retrocesso da capacidade estatística da região, registrado nos estudos de caso, as crises nem sempre têm um impacto negativo sobre o desenvolvimento da capacidade do Estado. Catástrofes naturais ou crises políticas podem politizar a necessidade de maior transparência e autonomia dos DNE, particularmente se vincularem os atores estatais a escândalos de corrupção ou manipulação de informações. Ou, como vem sendo estudado na região, as crises econômicas podem motivar o fortalecimento técnico de áreas de gestão econômica do Estado (Weyland, 2002; Kaplan, 2013; Dargent, 2015). Consequentemente, embora afetem obviamente a capacidade do Estado, inclusive a capacidade estatística, as crises também abrem espaço para o fortalecimento dos DNE.

Assim, por exemplo, devido a problemas de corrupção o terremoto no México em 1985 provocou um escândalo político que terminou por fortalecer o sistema estatístico. Além disso, ao transferir sua sede para uma região com risco menor de abalos sísmicos, aumentou-se o isolamento do DNE, o que contribuiu para reforçar sua autonomia. Do mesmo modo, no Peru, a transição no ano 2000, marcada por escândalos de corrupção no Estado, levou a uma política de transparência em todo o governo, particularmente no INEI. Nesses anos foram lançadas as bases para uma mudança radical na forma de apresentação de estatísticas pelo Estado peruano. E o caso argentino, onde se questionou a politização das estatísticas oficiais durante o governo dos presidentes Kirchner, também mostra uma dinâmica similar de reação a escândalos políticos. Como no caso dos presidentes e do fortalecimento episódico, as crises também apresentam oportunidades, mas é importante que elas sejam aproveitadas para conseguir continuidade.

Finalmente, um fator que parece ser essencial para obter continuidade no nível estatístico, é a presença de atores nacionais, principalmente na sociedade civil, que exijam e se interessem pela disponibilidade de estatísticas objetivas e de qualidade. Esses atores fortalecem as capacidades para exigir mais recursos ou criar a legitimidade necessária para aumentar a autonomia dos DNE. Entidades empresariais, acadêmicos, ONG e meios de comunicação, que fazem uso de estatísticas, são essenciais para manter um DNE forte. Uma maior densidade de atores desses setores forneceria uma proteção informal aos DNE, pois o governo enfrentaria consequências se suas ações afetassem os interesses de tais setores. Esses atores monitoram e se preocupam com a objetividade da instituição, até mesmo intervindo nos casos em que ela possa ser ameaçada. Isso ocorre quando um DNE tem capacidade de resposta suficiente para atender a demanda social por estatísticas, consegue um

certo grau de monopólio em sua produção e constrói credibilidade em torno de sua capacidade técnica. Do mesmo modo, a relação fluida dos DNE com esses setores leva a um processo de melhoria na resposta à demanda e a conhecer suas necessidades para otimizar as estatísticas. Essa relação fluida, chamada de autonomia inserida (Evans, 1992), aumenta a qualidade da produção estatística. Trata-se, portanto, de uma forma de supervisão permanente que ajuda a manter a qualidade alcançada e a estimular melhorias. Essa constatação se soma a uma série de estudos recentes que apontam a relevância da demanda dos atores sociais para que o Estado cumpra suas funções, implemente suas políticas e até mesmo aumente sua capacidade (Amengual, 2016; Brinks e Botero, 2014; Evans et al., 2017; Augusto et al., 2017, entre outros). Nesse sentido, outros trabalhos constataram que a inexistência desse tipo de demandas sociais organizadas leva a que não haja incentivos fortes para estimular o Estado a oferecer serviços sociais melhores (Kauffman e Nelson, 2004).

O caso do Brasil é emblemático nesse sentido. No Brasil, a autonomia e legitimidade do IBGE estão relacionadas, ao longo de seus 80 anos de história, com a formação institucional de relações com atores externos — meio acadêmico, imprensa, mercado e organizações internacionais – que garantem sua credibilidade e sua autonomia política. Consequentemente, qualquer tentativa dos atores políticos de enfraquecer ou mudar o DNE gera uma reação externa que praticamente inviabiliza transformações na organização. Essa autonomia inserida é tão forte que alguns presidentes do IBGE não tiveram força para fazer mudanças devido à falta de apoio do corpo profissional do DNE, que conta com amplo respaldo externo.

Do mesmo modo, o caso peruano mostra como a criação de um comitê assessor sobre temas de pobreza, que conta com ampla capacidade para trabalhar junto ao INEI, analisar sua metodologia e rever seus resultados, permitiu defender os dados sobre a pobreza em contextos políticos nos quais a natureza delicada das informações poderia levar a acusações de politização. O uso mais extenso desses dados por parte de pesquisadores e organizações protege informalmente o DNE peruano.

Formação de autonomia e capacidade: a atuação do DNE

Os processos comuns e os fatores que explicam os níveis de capacidade estatística mostram um elevado grau de determinismo que acaba por exagerar o que é revelado pelos estudos de caso. Nos estudos de caso se encontra espaço para mais contingência e atuação na formação da capacidade do Estado do que pareceria provável a partir da leitura desses processos gerais e de fatores de economia política.

Certamente, destacar a atuação e a contingência é algo complicado na teoria das ciências sociais, pois é difícil documentá-las e isolá-las como fatores independentes. As teorias podem fazer parecer que as decisões dos atores são irrelevantes, pois são construídas a partir da visão atual e comparando as condições gerais de cada caso. Além disso, os casos mostram a clara relevância dos processos gerais e dos fatores de economia política: muitos dos exemplos de atuação burocrática para o fortalecimento institucional da estatística desta seção têm lugar em locais onde as condições são melhores (Brasil, México), enquanto que quando essas condições são ruins há pouco espaço para essa criatividade e estratégia burocrática (El Salvador, Guatemala). Seria injusto afirmar que a ausência de criatividade e estratégia dos burocratas de El Salvador ou da Guatemala explica sua baixa capacidade estatística, já que eles enfrentam dificuldades enormes.

No entanto, parece claro que, na questão da formação da capacidade do Estado, minimizar o efeito da atuação é errôneo e talvez se mostre mais problemático do que no estudo de outros fenômenos políticos. Embora parte das mudanças possam ser explicadas por fatores exógenos, como mostrado nas seções anteriores, parte das mudanças institucionais só podem ser entendidas em termos de mudanças endógenas, surgidas dentro das próprias instituições (Mahoney e Thellen, 2012). Assim, a ação estratégica de diretores e burocratas leva a mudanças significativas, tanto para aumentar a capacidade e autonomia da instituição como para institucionalizá-las, o que, em alguns casos, pode ajudar, porque a capacidade estatística pode ser maior que as capacidades gerais do Estado. Os fatores de economia política abrem espaços e possibilidades, mas essas possibilidades podem ser mais bem aproveitadas por alguns atores do que por outros, como indicam as evidências recolhidas nos estudos de caso.

Esse ponto é claramente observado ao se comparar períodos diferentes dos DNE de cada pais, quando prevaleciam condições razoavelmente similares nos fatores de economia política, mas alguns diretores souberam aproveitá-las melhor. Esse foi o caso, por exemplo, do Brasil, Equador, México, Peru e República Dominicana. Muitas vezes, alguns aspectos centrais da capacidade estatística, como obter mais

recursos, proteger a organização de interferências externas, fortalecer a autonomia e a legitimidade ou estabelecer um arcabouço legal melhor, que, por sua vez, ajudarão a garantir sua continuidade, são atingidos graças às ações dos dirigentes ou da burocracia da instituição, mesmo quando seus predecessores ou sucessores não tenham mostrado igual interesse. A busca do fortalecimento institucional a partir de dentro é analisada pelas teorias que tentam explicar as mudanças institucionais e que demonstram como os atores desenvolvem estratégias segundo suas motivações. Ao longo do tempo, motivações e interesses diversos geram estratégias diferentes que podem produzir mudanças mais ou menos profundas segundo as habilidades dos atores para avaliar as potencialidades do momento e de seus recursos (Mahoney e Thellen, 2010; Fligstein, 2001). É assim que as habilidades e estratégias de certos atores inseridos em ambientes institucionais, bem como a existência de oportunidades exógenas, ajudam a explicar por que em determinados momentos da história dos DNE houve mudanças que os levaram a níveis de capacidade diferentes.

Isso pode ser exemplificado pelas diversas decisões que os atores tomam quando se defrontam com forças exógenas. O que é mais complicado de demonstrar, devido à diversidade de fatores em jogo, mas que também se mostra relevante, é que algumas decisões tomadas em contextos semelhantes em países diferentes para institucionalizar os DNE foram melhores que outras. A pressão internacional da OCDE, por exemplo, poderia não ser aproveitada como foi na Colômbia, onde levou a mudanças fundamentais. Não fica claro se o mesmo poderia ocorrer no Peru, dada a fragilidade atual do INEI. Para esclarecer melhor, na ausência de estratégias de reforma lideradas pelos próprios DNE, contar com fartos recursos em períodos de maior abundância na região poderia não levar a um desenvolvimento similar na capacidade institucional dos vários países. Nesta seção são apresentadas as informações coletadas relativas a essas ações, que também são importantes com respeito à variável dependente, particularmente em conexão com as recomendações de reforma feitas por políticos e burocratas interessados em fortalecer os DNE.

Esse trabalho interno conduzido por líderes ou burocratas para mudar suas instituições e incrementar suas capacidades pode ser chamado de trabalho institucional e se refere às ações intencionais de indivíduos e organizações objetivando criar, manter ou transformar suas organizações (Lawrence e Suddaby, 2006).

Nos estudos de caso foram encontrados quatro aspectos em que a atuação desempenhou um papel essencial para a formação de institucionalidade. Primeiro, alguns líderes optaram por desenvolver coalizões de apoio internas e externas para solidificar a autonomia, estabelecendo vínculos dentro e fora do Estado para tornarem-se mais úteis para outros atores. Similarmente ao descrito por Carpenter em relação ao fortalecimento institucional nas instituições federais dos Estados Unidos, esses burocratas conseguiram formar coalizões de apoio que respaldaram a instituição (Carpenter, 2001). Essas coalizões com o meio acadêmico, organizações internacionais, ONG, a imprensa e o mercado dão prestígio e reconhecimento aos DNE e fazem que seja mais difícil ignorar suas necessidades ou interferir em sua autonomia. No caso do Brasil, os relacionamentos estabelecidos com acadêmicos, imprensa, mercado e organizações internacionais levou a uma autonomia inserida (Evans, 1992). Esse foi também o caso do Peru, com as medidas de transparência e criação de um órgão consultivo em 2001, no marco da transição política do país após a saída de Fujimori devido a um escândalo de corrupção, ou a criação do Comitê de Pobreza já descrito anteriormente. Essas ações foram iniciadas pelos DNE, que aproveitaram contextos propícios para mostrar a importância de contar com informações objetivas para diversos atores e estreitar os laços com setores que supervisionam sua produção.

Um aspecto importante que destaca a importância da atuação é que, como sugere o caso colombiano, por si só a existência de uma comunidade de usuários não garante o desenvolvimento desses vínculos. Assim, investir na criação de uma comunidade de usuários que demandem estatísticas de qualidade se transforma em uma estratégia fundamental. Na Colômbia, de acordo com o estudo de caso, fortalecer os laços com esses atores externos não foi parte central das mudanças no sistema estatístico. A ação consciente e estratégica dos servidores do DNE é essencial para reforçar tais vínculos. Esses exemplos destacam estratégias deliberadas que foram conduzidas por atores internos para criar demanda ou fortalecer seus laços com atores externos que legitimam ou fortalecem as instituições.

Segundo, essas coalizões e apoios não são apenas internos. Os casos mostram a importância de explorar as redes internacionais e a cooperação externa para reforçar os DNE com conhecimentos e recursos. Os casos da República Dominicana e do Peru após a transição política são exemplos de como alguns dirigentes, graças a seus contatos e esforços,

souberam aproveitar as possibilidades oferecidas pela cooperação internacional. Certamente, esses vínculos também podem ajudar a criar redes que contribuam para defender a autonomia da instituição.

Terceiro, dirigentes e burocratas conseguiram tirar proveito de determinadas situações para promover um marco institucional melhor para desempenhar suas funções. Como discutido anteriormente, frequentemente o marco constitucional é considerado uma causa do aumento de capacidade e, indubitavelmente, uma vez adotado pode se tornar essencial para consolidar as melhorias na capacidade estatística. Mas essa perspectiva institucionalista formal não considera que, frequentemente, o poder conseguido pela organização é exatamente o que lhe permitiu negociar e aprovar um marco institucional melhor que consolide a continuidade; em outras palavras, a influência do DNE tem sido essencial para seu próprio fortalecimento institucional. Do mesmo modo, construir uma organização com estímulos e incentivos para seu pessoal (força interna) também depende parcialmente das atividades de dirigentes e burocratas capazes de direcionar recursos para esse tipo de incentivos, que fortalecem a coerência interna e a competividade no trabalho. Assim, por exemplo, no quadro da democratização do México, o INEGI promoveu reformas que lhe deram mais autonomia e capacidade para coordenar o sistema estatístico. Além disso, ele conseguiu consolidar a nova estrutura legal no curto prazo. A literatura também destaca que a formação de estruturas institucionais é uma das principais estratégias dos atores burocráticos para a formação de capacidade institucional.

Finalmente, vale destacar que, nos casos analisados, alguns dirigentes e burocratas usaram seus conhecimentos de estatística para se tornarem indispensáveis para os governantes e outros setores que necessitavam de tal conhecimento. O trabalho de produção das estatísticas não é trivial e, com efeito, é extremamente técnico e especializado. Contudo, os dados devem ser demandados por determinados grupos e devem também ser úteis e legítimos. Adicionalmente, como foi visto nos casos estudados, quando a demanda aumenta, o mesmo acontece com a importância do DNE. Mais do que um processo natural, essa é uma estratégia empregada por atores que conseguiram mudar a agenda de suas organizações a fim de reagir ou criar novas demandas e, portanto, torná-las ainda mais relevantes. Mais uma vez, é uma questão de investir na formação de uma comunidade de usuários, de saber reagir a ela e de ter um certo monopólio na produção de estatísticas legítimas e essenciais. Isso ocorre em resultado da ação de líderes e burocratas internos que aceitam o desafio de mudar a organização e a produção estatística para atender a novas demandas como estratégia de fortalecimento institucional. Como exemplo, pode-se citar os casos de países que mudaram suas agendas de produção estatística em resposta às novas prioridades presidenciais, como a Bolívia, Brasil e Equador. Em todos esses países, as agendas governamentais foram acompanhadas por novas agendas do DNE para a criação de novos indicadores, o que garantiu sua importância para o presidente.

Outra lição aprendida nos estudos de caso, considerada fundamental neste trabalho, é identificar — graças ao contraste entre os estudos de caso e no interior deles próprios — a relevância da atuação para essas mudanças de capacidade. Talvez essa seja a constatação mais relevante deste estudo em relação aos responsáveis pelas reformas: entender que, devido a sua posição no Estado e a seus vínculos internacionais, os DNE têm potencial para desenvolver sua capacidade além de seus entornos burocráticos se puderem aproveitar as oportunidades disponíveis.

Conclusões e recomendações

ste estudo propõe três níveis de análise que buscam explicar os processos e fatores que influenciam os aspectos básicos da capacidade estatística (recursos, autonomia e coordenação). O primeiro ressalta os processos históricos comuns na América Latina que, em geral, explicam a melhoria gradual da capacidade estatística dos países da região ao longo do tempo. O segundo apresenta os fatores de economia política relevantes para o desenvolvimento da capacidade estatística de um país. O terceiro se centra em fatores associados à formação de institucionalidade, geralmente ações estratégicas dos líderes e burocratas dos departamentos de estatística. A análise desses três níveis produz uma série de recomendações importantes para estimular os elementos que promovem o fortalecimento do setor estatístico. Entre elas fica claro que são positivas as reformas de instituições que fomentem a modernização dos arcabouços legais que regem os DNE em aspectos como autonomia, transparência e coordenação, além de outras reformas que fortalecam os sistemas estatísticos com recursos e pessoal.

Entretanto, um aspecto interessante do estudo é que são precisos mecanismos para estabelecer formas de proteção informal e possíveis fontes de formação de capacidade institucional. Assim, são apontadas três oportunidades para os encarregados das reformas: a geração de demanda tanto do Estado como da sociedade civil, a importância do contexto e da cooperação internacional e a compreensão de que esses processos são parte de uma dinâmica do próprio Estado, que exige buscar aliados e explorar oportunidades.

Primeiro, o desenvolvimento de vínculos com atores estatais, OSC, agentes econômicos e imprensa ajuda a construir uma barreira informal

que garante a continuidade da capacidade estatística. A importância da demanda por estatísticas como componente chave da capacidade estatística é óbvia. Tais grupos supervisionam os níveis de transparência e qualidade atingidos pela instituição e a protegem contra a politização e o enfraquecimento. Essa demanda externa é essencial para o fortalecimento da instituição e, embora responder às demandas dos usuários exija tempo e recursos, é uma forma de enraizar a capacidade estatística na sociedade, de modo que ela não seja afetada pelas mudanças no governo. Cabe ressaltar que, por si só, a simples existência de uma comunidade de usuários não é suficiente para criar vínculos sólidos. Para que sejam efetivos, esses vínculos devem ser institucionalizados, mas contar com eles é uma força potencial para o desenvolvimento da capacidade estatística, reforçando sua autonomia e provavelmente incrementando justificadamente a demanda por mais recursos e melhores mecanismos de coordenação.

Segundo, este estudo enfatiza as oportunidades oferecidas pelos atores internacionais para fortalecimento da capacidade estatística. Por um lado, em contextos em que eles demandam reformas nos DNE, os burocratas da instituição podem aproveitar esses espaços para promover uma agenda de formação de capacidade. Esse papel variará em função do nível de desenvolvimento do país; por exemplo, em países menos desenvolvidos, como a Bolívia, a demanda internacional por informações para monitorar os indicadores dos ODM foi extremamente importante, como foram nos países mais avancados o processo de adesão à OCDE ou o papel do FMI após a crise de 1994 no México. A presença em fóruns e espaços promovidos por organismos internacionais também é importante para reforçar a legitimidade dos DNE dentro de seu próprio país. Assim, além de aproveitar as situações onde existem demandas externas para o fortalecimento, a cooperação internacional, bilateral ou multilateral, também desempenha um papel fundamental no fortalecimento do setor em vários países, oferecendo recursos e conhecimentos aos DNE.

Finalmente, os estudos de caso também mostram que os governos não são entidades monolíticas: em seu interior coexistem organismos e funcionários com diferentes posições em relação a essa questão. Os processos de fortalecimento do setor estatístico costumam implicar na ampliação de recursos e atribuições para o DNE, como organismo líder, ou pelo menos de coordenação, da produção de estatísticas oficiais. Do mesmo modo, esses processos implicam em mudanças normativas que concedam mais poderes a esses departamentos. Mas mesmo que as autoridades políticas apoiem essas reformas, é provável que outros organismos que produzem estatísticas (como bancos centrais ou ministérios de finanças) ofereçam resistência, já que elas representam uma redução de suas próprias responsabilidades. Esses processos de transferência para o DNE exigem prudência para assegurar que a qualidade será mantida.

Os reformadores farão bem em levar em conta essas experiências no momento de promover mudanças e reconhecer seus potenciais aliados e as entidades que provavelmente resistirão a elas. O presente estudo recorre à experiência comparada para apontar uma série de oportunidades que podem ser aproveitadas para o desenvolvimento de um sistema estatístico mais eficiente e autônomo.

Cabe mencionar alguns desafios que os DNE terão de enfrentar nos próximos anos. O primeiro deles é de ordem tecnológica. Nas últimas décadas os DNE têm experimentado mudanças tecnológicas profundas, que alteraram a maneira de produzir estatísticas. O trabalho de Perfit et al. (2012) demonstra que a adoção de novas tecnologias para a coleta de dados, bem como a informatização do recenseamento, poderia levar à economia de recursos. Com as novas tecnologias atuais, os DNE enfrentam um novo desafio: o de discutir como incorporar o uso de registros administrativos e de dados massivos (big data) em suas atividades de produção de informações. Isso implica em dificuldades tecnológicas, metodológicas, jurídicas e de segurança que ainda devem ser discutidas em cada país. Por outro lado, se atualmente existem muitos dados disponíveis, não está claro como os DNE podem aproveitá-los sem comprometer a qualidade das estatísticas nem ter problemas com seus respectivos arcabouços jurídicos.

As mudanças tecnológicas também reforçam outro desafio para os DNE: assumir um papel de coordenador dos SNE. Embora nos estudos não se tenha analisado os SNE, a discussão sobre a dificuldade de coordenação de outras organizações de produção estatística está presente em quase todos eles. A coordenação é ainda mais importante se considerarmos a possibilidade de utilizar os registros administrativos como dados primários para a produção estatística. A evolução implícita em passar de mero produtor a coordenador e normatizador da produção estatística nacional é um desafio que muitos DNE terão de enfrentar nos próximos anos.

Um último desafio que surge dos estudos de caso é a capacidade dos DNE para adotar inovações. Inovações exigem mudanças metodológicas e legais, além de novas técnicas de treinamento, que não são fáceis de implementar no setor público. Se, por um lado, a autonomia das instituições pode fortalecer sua capacidade de inovação, por outro, um excesso de autonomia pode isolá-las e torná-las menos favoráveis à mudança. Portanto, existe o desafio de compreender a relação entre autonomia das instituições e sua capacidade de inovar, bem como as condições sob as quais as inovações podem ser geradas dentro dessas instituições.

Referências

- Amengual, M. 2016. Politicized Enforcement in Argentina. Nova York: Cambridge University Press.
- Alessandro, M. 2017. La economía política de la capacidad estadística: una aproximación práctica. Washington, D.C.: BID.
- Allison, G. e M. Halperin. 1972. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. *World Politics*, 24, pp. 40–79.
- Antelo, E. 2000. Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985. Serie Reformas Económicas Vol. 62. Amsterdam: Governo dos Países Baixos.
- Augusto, M. C., E. Dargent e S. Rousseau. 2017. Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, 90, pp.99–125.
- Beccaria, L. 2017. Capacidad estadística: una propuesta para su medición y aproximación práctica. Washington, D.C.: BID.
- Bersch, K., S. Praça e M. Taylor. 2017. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. Em: M. Centeno, A. Kohli y D. Yashar, *State-Building in the Developing World*.
- Boylan, D. 1998. Preemptive Strike: Central Bank Reform in Chile's Transition from Authoritarian Rule. *Comparative Politics*, 30 (4): 443–462.
- Brinks, D. e S. Botero. 2014. Inequality and the Rule of Law: Ineffective Rights in Latin American Democracies. Em: D. Brinks, M. Leiras y S. Mainwaring (eds.), *Reflections on Uneven Democracies: The Legacy of Guillermo O'Donnell*, pp. 214–239. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Carpenter, D. 2001. The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Chuaire, M., C. Scartascini e M. Tomassi. 2014. State Capacity and the Quality of Policies: Revisiting the Relationship between Openness and the Size of Government. Documento de Trabalho Núm. IDB-WP-553. Washington, D.C.: BID.

- Dargent, E. 2014. Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales. Apuntes, 41(74): 9-40.
- ___. 2015. Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government. Nova York: Cambridge University Press.
- Devarajan, S. 2013. Africa's Statistical Tragedy. The Review of Income and Wealth, 59 (S1): S9-S15.
- Eisenhardt, K. 1989. Building Theories from Case Study Research. The Academy of Management Review, Vol. 14, Núm. 4 (outubro), pp. 532-550.
- Evans, P. 1992. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment. En: S. Haggard y R. Kaufman (eds.), The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- ___. 1995. Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P., E. Huber e J. Stephens. 2017. The Political Foundations of State Effectiveness. En: M. Centeno, A. Kohli y D. Yashar (eds.), State Building in the Developing World. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Fligstein, N. 2001. Social skill and the theory of fields. Sociology Theory, Vol. 19, pp. 105-125.
- Geddes, B. 1990. Building "State" Autonomy in Brazil, 1930-1964. Comparative Politics, 22 (2): 217-235.
- _____. 1994. Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press.
- Gobierno de Bolivia. 2009. Marco de Referencia del Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional (SPIEP). La Paz: Governo da Bolívia.
- _____. 2016. Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. La Paz: BID.
- Goodstat, L. 2006. Government without Statistics: Policy-making in Hong Kong 1925-85, with Special Reference to Economic and Financial Management. Documento de Trabalho Núm. 6/2006. Hong Kong: Institute of Monetary Research.
- Graham, C., M. Grindle, E. Lora e J. Seddon. 1999. Improving the Odds: Political Strategies for Institutional Reform in Latin America. Washington, D.C.: BID.
- Head, B. 2010. Evidence-based Policy: Principles and Requirements. Em: Productivity Commission 2010, Strengthening Evidence Based Policy in the Australian Federation, Volume 1: Proceedings, Roundtable Proceedings. Camberra: Productivity Commission.

- High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Coreia do Sul, abril de 2011. INEGI (Instituto Nacional de Geografia e Estatística). 2009. 125 años de la Dirección General de Estadística 1882-2007. Cidade do México: INEGI.
- International Roundtable on Managing for Development Results 2, Marraquexe, Marrocos, 2004.
- Jacobs, A. 2014. Process Tracing the Effects of Ideas. Em: A. Bennett, y J. Checkel, Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Kaplan, S. 2013. Globalization and Austerity Politics in Latin America. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Kaufman, R. e J. M. Nelson (eds.). 2004. Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America. Baltimore: Woodrow Wilson Center e Johns Hopkins University Press.
- Krätke, F. e B. Byiers. 2014. The Political Economy of Official Statistics. Implications for the Data Revolution in Sub-Saharan Africa. Documento para Discussão Núm. 5. Maastricht: PARIS21 e European Centre for Development Policy Management.
- Kurtz, M. 2013. Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Lawrence, T. e R. Sudabby. 2006. Institutions and Institutional Work. Em: R. Stewart, C. Clegg, T. Hardy, T. B. Lawrence e W. R. Nord (eds.), The SAGE Handbook of Organization Studies.
- Mahoney, J. e K. Thelen. 2010. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Moe, T. 2013. Presidentes, instituciones y teoría. Em: M. Alessandro e A. Gilio (eds.), La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial. Buenos Aires: INAP.
- Naciones Unidas. 2003. Manual de Organización Estadística: El funcionamiento y la organización de una oficina de estadística. Nova York: Nacões Unidas.
- Niskanen, W. 1971. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton Publishing Co.
- North, D. 1990. Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Perfit, J. et al. 2012. El uso de tecnología en los censos. Washington, D.C.: BID.

- Ríos Figueroa, J. 2007. Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002. Latin American Politics and Society, 49(1): 31-57.
- Saylor, R. 2014. State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa. Oxford: Oxford University Press.
- Scartascini, C., E. Stein e M. Tomassi. 2008. Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence. Documento de Trabalho Núm. 553. Washington, D.C.: BID.
- Schrank, A. 2009. Professionalization and Probity in a Patrimonial State. Latin American Politics and Society, 51(2): 91-115.
- ___. 2013. From Disguised Protectionism to Rewarding Regulation: The Impact of Trade-related Labor Standards in the Dominican Republic. Regulation & Governance, 7 (3): 299-320.
- Scott, C. 2005. Measuring Up to the Measurement Problem: The Role of Statistics in Evidence-based Policymaking. Londres: London School of Economics.
- Silva, E. 1993. Capitalist Coalitions, the State and Neo-liberal Economic Restructuring: Chile, 1973-1978. World Politics, 45(4): 526-559.
- Slater, D. e D. Kim. 2014. Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia. Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia, 3 (1): 25-44.
- Soifer, H. 2015. State Building in Latin America. Nova York: Cambridge University Press.
- Sojo, E. e G. Leyva. 2011. NSO's Autonomy: The Mexican Experience. Apresentado no 58° Congresso Estatístico Mundial, Dublin.
- Stein, E e E. Tomassi. 2006. The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America. Trabalho apresentado no Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, D.C.: BID.
- Sturzenegger, F. e M. Tomassi. 1998. The Political Economy of Economic Reforms. Cambridge, MA: MIT Press.
- Taylor, M. 2016. The Political Economy of Statistical Capacity: A Theoretical Approach. Washington, D.C.: BID.
- Weyland, K. 2002. The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela. Princeton: Princeton University Press.

O Índice de Capacidade Estatística Nacional, por país

Índice de Capacidade Estatística Nacional (ICEN) é baseado em uma conceitualização explícita da noção de capacidade, entendida como o conjunto de atitudes, talentos e qualidades que permitem o bom desempenho de uma tarefa. Assim, a capacidade estatística de um país se define como "a existência de uma estrutura ou sistema permanente que disponha dos recursos necessários para gerar de maneira sustentada dados estatísticos relevantes e de qualidade e para difundi-los de maneira adequada e oportuna" (Beccaria, 2017).

Com base nessa definição e levando em conta os atributos e a experiência acumulada a partir de outras metodologias, o ICEN enfoca cinco aspectos: i) recursos humanos, financeiros, tecnológicos ou de infraestrutura que o sistema estatístico pode usar para produzir dados estatísticos e difundi-los; ii) as características das organizações, normas e práticas institucionais que enquadram o trabalho dos estatísticos, inclusive os níveis de autonomia técnica e coordenação das entidades produtoras de informações; iii) as metodologias e práticas empregadas na produção de dados; iv) as metodologias e práticas de difusão dos dados produzidos; e v) a gama dos produtos estatísticos elaborados.

Para cada uma dessas dimensões foram definidas subdimensões e, dentro dessas últimas, indicadores. A metodologia contempla as quatro primeiras dimensões, enquanto os indicadores relativos aos produtos foram incluídos nas dimensões (iii) e (iv). O ICEN é composto por um total de 89 indicadores individuais, que se distribuem em quantidades aproximadamente iguais entre as quatro dimensões. Trabalhar com um número amplo de indicadores não só ajuda a abranger melhor a complexidade da capacidade estatística, como também torna o índice menos

sensível a flutuações drásticas devido a mudanças em qualquer aspecto específico, uma deficiência frequente em outras medições.

Para cada indicador são estabelecidas algumas categorias que refletem situações mais ou menos distantes da considerada como ideal ou ótima. De forma geral, são definidas quatro categorias em cada variável, embora algumas incluam três e outras apenas duas. Esse último caso é o daquelas onde são possíveis apenas as respostas "Sim" ou "Não". É atribuída uma pontuação a cada categoria: a ótima tem um valor de 10 pontos e a mínima de 0. Nos casos onde há três categorias, a intermediária vale 5 pontos e nas opções de quatro categorias os valores intermediários são 6,7 e 3,3.

As médias do ICEN se baseiam em fatores de ponderação que dão importância igual a cada dimensão e peso idêntico a todos os indicadores. Portanto, o resultado agregado que reflete a capacidade estatística é a média aritmética simples dos resultados das quatro dimensões. Por sua vez, esses valores médios de cada dimensão correspondem à média aritmética simples das pontuações dos indicadores individuais que a compõem.

As informações necessárias para avaliar o desempenho de cada indicador do ICEM provêm de várias fontes. Em alguns casos, elas vêm exclusivamente da revisão de documentação (normativa, técnica e de gestão). Em outros, é preciso coletar as evidências junto a informantes como o Departamento Nacional de Estatísticas (DNE), organismos do Sistema Nacional de Estatísticas (SNE), usuários qualificados do setor público e privado e jornalistas. Geralmente, os dados da maior parte das variáveis são fornecidos pelo DNE.

País	ICEN
México	8,83
Colômbia	8,19
Brasil	7,84
Peru	7,23
Equador	6,94
República Dominicana	6,18
Argentina	5,95
Bolívia	5,87
El Salvador	5,38
Guatemala	4,53

Quadro A1.2: ICEN desagregado por dimensões

8,25 8,33 8,02 6,85 6,91 7,35 6,00 8,17 7,36 6,91 7,35 6,00 8,17 7,07 6,78 7,19 7,31 7,52 6,00 8,54 7,52 7,75 7,61 6,77 4,83 7,40 8,83 8,19 7,83 7,23 6,94 6,18 5,95	Dimoneñoe	Mévico	Colômbia	Rraeil	Dog	Forestor	República	Argentina	Rolívia	El Calvador	Giotemala
onal 9,17 7,07 6,78 7,26 6,78 5,00 4,40 ogias 9,36 9,85 8,78 7,19 7,31 7,52 6,00 8,54 7,52 7,75 7,61 6,77 4,83 7,40 8,83 8,19 7,83 7,23 6,94 6,18 5,95	Recilizos	8 25	8.33	8 02	6.85	6 91	7.35	6.00	5.81	6.26	5.67
ogias 9,85 8,78 7,19 7,31 7,52 6,00 8,54 7,52 7,75 7,61 6,77 4,83 7,40 8,83 8,19 7,83 7,23 6,94 6,18 5,95	Institucional	9.17	7 07	6,78	7.26	6.78	5,00	4 40	5,51	5 19	3.46
8,83 8,19 7,83 7,23 6,94 6,18 5,95	Metodologias	9.36	9.85	8.78	7.19	7.31	7.52	6.00	5.78	5.55	3.93
8,83 8,19 7,83 7,23 6,94 6,18 5,95	Difusão	8,54	7,52	7,75	7,61	6,77	4,83	7,40	5,87	4,53	4,85
	Média	8,83	8,19	7,83	7,23	6,94	6,18	5,95	5,76	5,38	4,48

ANEXO

Fatores determinantes da capacidade estatística

Quadro A2.1: Processos gerais, fatores de economia política e de atuação

	Fortalecem a capacidade estatística	Enfraquecem a capacidade estatística
Processos comuns específicos da	Mudanças no Estado:	Restrições fiscais:
América Latina	 i. Surgimento de Estados desenvolvimentistas nos anos 1960 e 1970. ii. Demanda por políticas sociais de melhor qualidade particularmente as vinculadas ao alívio da pobreza. iii. Processos de descentralização que requerem dados de melhor qualidade e com maior desagregação geográfica para organizar a distribuição de recursos no território. iv. Processos recentes de integração regional e bilateral. Exigência de transparência: i. Processos de democratização e sua maior exigência de transparência nos anos 1980 e 1990. 	 i. Crise econômica dos anos 1980 que afetou negativamente a região e fragilizou suas burocracias. ii. Alguns processos de reforma econômica dos anos 1990, que reduziram o número dos departamentos de estatística e os recursos a sua disposição.

(continua na página seguinte)

Quadro A2.1: Processos gerais, fatores de economia política e de atuação (continuação)

	Fortalecem a capacidade	Enfraquecem a capacidade
	estatística	estatística
Fatores de economia política que explicam a heterogeneidade	 i. Existência de áreas técnicas no Estado que requerem estatísticas para desempenhar suas funções. ii. Demandas internacionais e a disponibilidade de recursos da cooperação internacional. iii. Papel dos presidentes dos países, às vezes positivo quando veem nos DNE um instrumento necessário para suas políticas. iv. Efeito das crises econômicas e políticas. v. Existência de uma sociedade civil, empresas e meios de comunicação que utilizam estatísticas, e demandam que o governo mantenha um nível técnico adequado que assegure estatísticas de qualidade. 	O papel dos presidentes dos países, que pode ser negativo quando politizam os DNE.
Fatores associados à criação de capacidade institucional relacionada às ações estratégicas dos líderes e burocratas	 i. Lideranças que optaram por desenvolver coalizões de apoio internas e externas para solidificar a autonomia, criando vínculos dentro e fora do Estado para tornar-se indispensáveis para outros atores. ii. Essas coalizões e apoios não são apenas internos (usar as redes internacionais e a cooperação internacional para reforçar DNE com conhecimentos e recursos). iii. Dirigentes e burocratas que conseguiram aproveitar determinadas situações para promover um marco institucional melhor para o desempenho de suas funções. iv. Certos dirigentes e burocratas souberam explorar sua própria perícia estatística para se tornar indispensáveis aos governantes e a outros setores que necessitavam de seu conhecimento. 	

Este livro é leitura obrigatória para todos os interessados em melhorar a estatística na América Latina. Seus meticulosos estudos de caso explicam como e por que alguns departamentos nacionais de estatística puderam estabelecer sua autonomia e credibilidade, enquanto outros continuam frágeis. Mas suas ideias para o futuro são ainda mais valiosas, particularmente suas sugestões sobre como promover e canalizar a demanda por estatísticas de qualidade para consolidar a capacidade estatística dos países.

Martine Durand

Diretora de Estatística Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

Este livro é um bem-vindo primeiro passo nas pesquisas necessárias sobre as causas da variabilidade da capacidade estatística regional na América Latina.

Louis Marc Ducharme

Estatístico e Autoridade-chefe de Dados e Diretor do Departamento de Estatística Fundo Monetário Internacional

Por que alguns departamentos nacionais de estatística são fortes e outros frágeis? Este guia abrangente é um recurso valioso para todos os interessados em entender o que é necessário para fortalecer e reformar sistemas estatísticos por meio de uma visão de economia política comparada.

Haishan Fu

Diretora Diretora Grupo de gestão de dados sobre o desenvolvimento Grupo Banco Mundial

A Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável demonstrou claramente que dispor de dados é um elemento facilitador do desenvolvimento global. Vivemos numa época em que há mais informação do que nunca: dados numéricos, dados geoespaciais, dados massivos. Trata-se de um grande desafio de gestão de dados cuja abordagem exigirá arranjos institucionais fortes. Sempre acreditei que sistemas nacionais estatísticos e de informação eficientes, com departamentos nacionais de estatística sólidos, devem ser o foco de nossos esforços para a criação de capacidades em todo o mundo. Este livro é, portanto, bastante oportuno, já que é uma reflexão sobre os fatores determinantes de instituições robustas e efetivas e contribui com ideias valiosas sobre o caminho a seguir.

Stefan Schweinfest

Diretor

Divisão de Estatística das Nações Unidas



