

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL E QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS

Karina Bittencourt Morastoni<sup>1</sup>; Adilson Giovanini<sup>2</sup>

### RESUMO

Em face às evidências teóricas levantadas pela literatura de instituições, para a qual a presença de instituições de melhor qualidade e, em especial, a maior participação social resultam na maior oferta de serviços públicos, o objetivo do estudo é verificar se existe uma associação entre o Indicador de Qualidade Institucional Municipal (IQIM) e a oferta de serviços públicos locais, com ênfase para a participação social. O procedimento metodológico utilizado é a construção de indicadores de qualidade institucional e oferta de serviços públicos, além de estatísticas descritivas e análises comparativas para os dados municipais tabulados para o ano de 2021. Os resultados encontrados evidenciam a elevada heterogeneidade nas formas de participação social, também mostram que não existe uma associação entre o grau de participação social e a oferta de serviços públicos, sendo resultados semelhantes obtidos para o IQIM.

**Palavras-chave:** instituições, serviços públicos, participação social.

### ABSTRACT

In view of the theoretical evidence presented by the literature on institutions, which suggests that the presence of higher quality institutions and, particularly, greater social participation lead to increased provision of public services, the aim of the study is to ascertain whether there is an association between the Municipal Institutional Quality Indicator (IQIM) and the provision of local public services, with a focus on social participation. The methodological approach employed involves the construction of institutional quality and public service provision indicators, in addition to descriptive statistics and comparative analyses of municipal data compiled for the year 2021. The findings highlight significant heterogeneity in forms of social participation, while also demonstrating that there is no association between the degree of social participation and the provision of public services, with similar results observed for the IQIM.

**Keywords:** institutions, public services, social participation.

---

<sup>1</sup>Graduanda em Administração Pública pelo CESFI/UEDESC, e-mail: karinabmorastoni@gmail.com.

<sup>2</sup> Orientador pelo Departamento de Governança Pública, CESFI/UEDESC, e-mail: adilson.giovanini@udesc.br.

## 1. INTRODUÇÃO

A literatura institucional destaca o papel que as instituições exercem sobre o desempenho econômico, mormente à longo prazo. Para North (1990), as instituições são as regras do jogo, definidas como controles criados pelo homem para organizar e estruturar as interações políticas, econômicas e sociais. Nessa literatura sobressaem-se as contribuições de Acemoglu e Robinson (2012), que definem instituições econômicas inclusivas como aquelas que estimulam a participação da população em atividades econômicas, para que façam o melhor uso de suas vocações, ao permitirem que as pessoas realizem as escolhas que promovem o crescimento econômico. Para que sejam inclusivas as instituições devem possuir quatro características: propriedade privada, sistema jurídico que atue com imparcialidade, serviços públicos e condições igualitárias.

O direito de propriedade é essencial, já que garante incentivos para investir e inovar, ao evitar roubos, expropriações ou altas taxações que desmotivam investimentos. Contudo, o acesso a esse direito não é condição suficiente para que as instituições sejam inclusivas. O Estado também precisa assegurar a oferta dos serviços públicos, como impor a lei e garantir “direitos de propriedade e da liberdade de firmar contratos e relações de troca” (Acemoglu; Robinson, 2012, p. 59). Ele possui “capacidade coercitiva de impor a ordem, impedir roubos e fraudes e fazer valer contratos entre as partes privadas” (Acemoglu; Robinson, 2012, p. 59). Também é responsável por garantir o acesso a outros serviços, indispensáveis ao progresso econômico, como: “estradas e uma rede para o transporte de bens; infraestrutura pública para que a atividade econômica tenha condições de florescer; algum tipo de regulamentação básica para a prevenção de fraudes e má conduta, sobretudo por parte das autoridades” (Acemoglu; Robinson, 2012, p. 59).

Grosso modo, o acesso aos Serviços Públicos refere-se à qualidade daqueles serviços essenciais às atividades econômicas, como saúde, transporte, segurança, moradia e infraestrutura, com ênfase para a eficiência na entrega desses serviços, sua disponibilidade e equidade de acesso. De acordo com Acemoglu e Robinson (2012), para que sejam inclusivas as instituições devem garantir que os serviços públicos sejam oferecidos de forma equitativa a todos os cidadãos, independentemente de sua localização ou *status* socioeconômico, o que favorece o bem-estar geral da população e fortalece a coesão social, além de impulsionar o crescimento econômico ao propiciar uma população mais saudável, produtiva e segura.

O Indicador de Qualidade Institucional Municipal (IQIM) é o principal indicador utilizado pela literatura brasileira para caracterizar as instituições existentes em âmbito municipal. Ele “reflete a organização, sustentabilidade e qualidade das ações e políticas do setor público municipal, além de capturar alguns aspectos culturais [...] importantes no processo de desenvolvimento” (Nakabashi, 2021, p. 468). Mensura a “qualidade das políticas e ações públicas adotadas no âmbito municipal” (Nakabashi, 2021, p. 468), sendo as instituições formalizadas como “as regras do jogo que fornecem os mecanismos de incentivo aos agentes” (Nakabashi, 2021, p. 466).

Ao priorizar o Grau de Participação, o IQIM enfatiza a importância da participação da população nas decisões administrativas municipais, as quais influenciam e restringem as ações dos gestores municipais, o que reflete nas condições de oferta dos serviços públicos. Desta forma, o IQIM emerge como uma ferramenta de avaliação da qualidade das instituições municipais, sendo encontradas evidências teóricas sobre a presença de uma associação entre a qualidade das instituições locais e a oferta de serviços públicos (Nakabashi, 2021).

Dada essa contextualização, esse estudo possui como objetivo verificar se existe uma associação entre o Indicador de Qualidade Institucional Municipal (IQIM) e a qualidade dos serviços públicos locais, com ênfase para a participação social. O procedimento metodológico aplicado é a elaboração de indicadores de qualidade institucional e oferta de serviços públicos, além de estatísticas descritivas e análises comparativas para os dados municipais tabulados para o ano de 2021.

Além dessa introdução o artigo se encontra estruturado em mais quatro seções. A Seção 2 realiza uma revisão da literatura da literatura de instituições, com ênfase para as contribuições realizadas por Acemoglu e Robinson (2012). Na sequência, a Seção 3 formaliza os procedimentos metodológicos. Posteriormente, a Seção 4 apresenta os resultados encontrados e a Seção 5, as considerações finais.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

Para Acemoglu e Robinson (2012), a América Latina (AL) e a América do Norte (AN) contrastam fortemente, em termos de qualidade de vida e oportunidades econômicas, sociais e políticas. As diferenças entre essas regiões são explicadas pelo modo como ocorreu a formação das instituições políticas e econômicas no período colonial. A estratégia de colonização da AL

pela Espanha envolveu a construção de um conjunto de instituições - *encomienda*, *mita*, *trajin* e *repartimento* -, com a finalidade de possibilitar a extração de renda da sociedade pela elite dominante o que resultou em sociedades com elevada desigualdade econômica. Todas as colônias espanholas, na AL, adotaram instituições e estruturas sociais similares. Após o saque do ouro e da prata os espanhóis impuseram uma rede de instituições que tinham como objetivo rebaixar os povos locais ao nível de subsistência (Acemoglu; Robinson, 2012).

Os ingleses, ao colonizarem a AN tentaram seguir um modelo de colonização similar, porém, a ausência de metais preciosos e a baixa densidade populacional inviabilizaram essa estratégia. As condições distintas encontradas os forçaram a trabalhar para garantir a sobrevivência, com a introdução do *headright system*, em 1618, que concedeu terras aos colonos e estabeleceu a primeira Assembleia Geral, em 1619, marco do início da democracia nos EUA.

Assim, nos Estados Unidos, os colonos receberam incentivos ao trabalho, através da propriedade privada, o que conduziu à formação de uma democracia embrionária, pois os colonos começaram a demandar maior participação política. Formaram-se as condições necessárias à constituição do Estado democrático de direito. Já no México observa-se a construção de uma ordem política que nega aos cidadãos o acesso à propriedade e gera condições desfavoráveis à participação política, o que reforça a tendência à formação de governos autoritários (Acemoglu; Robinson, 2012).

As escolhas políticas iniciais, moldadas de acordo com o contexto histórico, determinaram o modo como ocorreu o acesso à propriedade, e formataram o sistema político preponderante. Elas conduziram à formação de círculos virtuosos, caracterizados pela crescente participação da sociedade nas decisões políticas, o que conduziu à formação de uma sociedade igualitária, ou à círculos viciosos, marcados pela negação do acesso às arenas políticas, com a formação de Estados autoritários, com desigualdade de renda e negação do acesso às condições econômicas básicas.

Nos Estados Unidos, a distribuição ampla do poder político resultou em maior restrição a atuação do Poder Executivo e no respeito aos direitos de propriedade. O respeito aos direitos de propriedade, por sua vez, criou incentivos ao empreendedorismo e ao registro de patentes, o que gerou um ambiente favorável à inovação. Em contrapartida, no México, uma pequena elite controlou o poder político, não houve restrição a atuação do Poder Executivo, e, como consequência, prevaleceu o desrespeito aos direitos de propriedade.

A participação social, ao resultar em distribuição ampla do poder político também influencia na igualdade de acesso aos recursos e na concorrência bancária, ao restringir a atuação do executivo, o que garante acesso aos empréstimos voltados à inovação. A ausência de uma distribuição ampla do poder político, no México, resultou em menor restrição à atuação das elites, que passaram a conceder incentivos e monopólios. Apenas a elite teve acesso ao sistema financeiro, a qual não tem interesse em inovar. A baixa restrição à sua atuação política significa que é mais vantajoso criar reserva de mercado em atividades econômicas consolidadas do que se arriscar e tentar desenvolver inovações.

A partir das contribuições teóricas realizadas pela literatura institucionalista, a literatura desenvolveu indicadores com a finalidade de mensurar a qualidade das instituições existentes nos municípios brasileiros. Entre os indicadores desenvolvidos, destaca-se o Indicador de Qualidade Institucional Municipal (IQIM), elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (2002), com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 1999, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Duarte *et al*, 2016).

Ele é composto por três dimensões distintas: Grau de participação, Capacidade financeira e Capacidade Gerencial. A primeira dimensão, o Grau de Participação, identifica a participação/engajamento da população nas decisões administrativas municipais (Sachsida, 2014), por meio das seguintes variáveis:

- Existência de Conselhos: engloba a presença de conselhos, indo além, é preciso que as pessoas tenham consciência de que os conselhos são instrumentos importantes e que não devem ser apenas uma realidade jurídico-formal (Barreto *et al*, 2018). Originados no processo de fortalecimento dos mecanismos de democracia participativa e de descentralização, sua criação foi impulsionada pela exigência legal da maior presença dos governos municipais no processo de municipalização das políticas sociais, sendo concebido como elo entre a sociedade civil e a política, idealmente destinados a serem instrumentos de controle sobre as políticas públicas (Carvalho *et al*, 1999).

- Conselhos Instalados: considera quais conselhos estão de fato em funcionamento, com realização de reuniões periódicas (Oliveira *et al*, 2012);

- Conselhos Paritários: identifica se os conselhos são paritários, isto é, se possuem em sua composição participações equivalentes da sociedade civil e de representantes do setor público (Oliveira *et al*, 2012);

- Conselhos Deliberativos: verifica se os conselhos são deliberativos, ou seja, se a sociedade civil compartilha do poder de decisão legislativa com o setor governamental (Oliveira *et al*, 2012);

- Conselhos que Administram Fundos: são conselhos responsáveis pela gestão e direcionamento de fundos constitucionais direcionados para áreas específicas. Estes conselhos desempenham um papel importante na definição de estratégias de investimento e na alocação de recursos conforme as diretrizes e objetivos estabelecidos.

Vale ressaltar que o reforço dos instrumentos de participação possui como objetivo alinhar as ações dos agentes públicos municipais com as demandas sociais. Os conselhos foram criados justamente com o objetivo de possibilitar a participação cidadã, por meio da maior capacidade de mobilização e articulação dos atores sociais, dado que algumas temáticas, sobretudo aquelas relacionadas às áreas sociais, foram historicamente desfavorecidas pelas políticas públicas (Bonduki, 1997). Acemoglu e Robinson (2012) enfatizam que a participação social resulta em maior restrição a atuação política, que resulta em instituições políticas inclusivas.

A segunda dimensão, a Capacidade financeira mede “[...] o número de consórcios intermunicipais, a relação entre a dívida do município e as suas receitas correntes, líquidas das despesas de pessoal (o que reflete sua capacidade de quitar essa dívida no tempo), e a poupança real *per capita*” (Sachsida, 2014, p. 51). Nakabashi (2021), acrescenta que ela é mensurada pela 1. existência de consórcios, isto é, de parcerias entre os municípios para que realizarem ações conjuntas para melhorar os serviços públicos ofertados à população; 2. “[...] pela relação entre a dívida do município e as suas receitas correntes líquidas das despesas de pessoal, o que reflete sua capacidade de quitação da dívida no tempo, ou seja, das condições de solvência” (Nakabashi, 2021, p. 467); e 3. pela poupança per capita, relacionada “às decisões de consumo presente em relação ao futuro” (Nakabashi, 2021, p. 467).

Por sua vez, a capacidade gerencial refere-se aos instrumentos legais disponíveis à administração pública municipal (Oliveira *et al*, 2018), usados para gerenciar as cidades. A existência de planta genérica de valores atualizada é um indicativo do nível de organização do poder público municipal. Por outro lado, o índice de inadimplência revela não apenas o comprometimento dos cidadãos com o pagamento do IPTU, mas também a capacidade dos governos locais em angariar recursos. A diversidade e quantidade de instrumentos de gestão refletem diretamente a habilidade do município em implementar políticas públicas, sendo um reflexo evidente da organização e da qualidade da administração pública municipal. Esses instrumentos também abrangem a existência de uma “administração distrital ou regiões



administrativas; subprefeitura; plano diretor; lei de parcelamento do solo; lei de zoneamento ou equivalente; código de obras' (Nakabashi, 2021, p. 467). Enquanto os instrumentos de planejamento incluem o “plano de governo; plano estratégico; e lei orgânica” (Nakabashi, 2021, p. 468).

Autores como Neto e Nakabashi (2011), Neto *et al.* (2014), Pereira *et al.* (2011), Santana e Barreto (2016), e Leivas *et al.* (2015) utilizaram o IQIM para analisar a relação entre a qualidade institucional e o desempenho econômico dos municípios brasileiros. Encontraram evidências de que a qualidade institucional, medida pelo IQIM, está positivamente relacionada com a produtividade da mão de obra, o investimento, o nível de capital físico e o crescimento econômico dos municípios.

Assim, a capacidade institucional é percebida como um fator-chave na explicação das disparidades no PIB per capita entre os municípios, reforçando a importância do papel das instituições na promoção do desenvolvimento socioeconômico local. Ela não impacta apenas a acumulação de capital físico, o crescimento municipal e a renda *per capita*, também se associa a uma distribuição mais igualitária de terras e a um setor informal menor na economia. (Duarte *et al.*, 2018; Jahan *et al.*, 2020; Pereira *et al.*, 2011).

A literatura mostra que o IQIM está positivamente relacionado com o desempenho econômico e com a concentração de renda (Duarte *et al.*, 2016; Barreto *et al.*, 2018; Souza *et al.*, 2021) Esses resultados ressaltam a importância das instituições na configuração socioeconômica do país, corroborando a tese de Acemoglu e Robinson (2012) sobre a relação entre instituições inclusivas e o sucesso a longo prazo das nações. A persistência desses efeitos ao longo do tempo destaca a relevância crucial da herança colonial na moldagem do panorama socioeconômico do Brasil (Mattos; Innocentini; Benelli, 2012).

O IQIM mensura a presença de participação política e a formação de instituições inclusivas, nos termos definidos por Acemoglu e Robinson (2012). Ao focar o Grau de Participação, ele destaca a importância do envolvimento da população nas decisões administrativas municipais, refletindo diretamente nas regras do jogo que moldam os mecanismos de incentivo aos agentes públicos. A restrição nas ações dos gestores municipais, resultado da participação ativa da sociedade, ressoa na necessidade de restrições à atuação das elites locais.

Apesar de suas vantagens, o IQIM não abrange diretamente informações sobre a presença de condições igualitárias e serviços públicos de qualidade. A escolha dos indicadores que compõe esse índice se baseia na relevância teórica e prática das medidas utilizadas para avaliar a qualidade das instituições locais, bem como na disponibilidade de dados confiáveis e

abrangentes. Não obstante, a literatura especializada argumenta que o Grau de participação, ao analisar fatores como a existência de conselhos, sua instalação efetiva, natureza partidária, capacidade deliberativa e gestão de fundos, oferece informações importantes (Nakabashi, 2021).

Ao fazer isso, Nakabashi (2021) argumenta que o IQIM indiretamente avalia a qualidade dos serviços públicos locais, pois conselhos ativos e bem geridos podem indicar uma participação significativa da comunidade, resultando em serviços mais adaptados às necessidades locais. Portanto, o IQIM proporciona uma visão abrangente da qualidade institucional, destacando a interconexão entre a eficácia das políticas municipais e a qualidade dos serviços públicos, enriquecendo a compreensão desses aspectos em nível local.

Apesar dessa afirmação, não foram encontrados estudos específicos que utilizassem instrumentos formais de análise para verificar se existe uma associação entre a participação social e a qualidade dos serviços públicos existentes em âmbito local. A partir da análise teórica da definição de instituições econômicas inclusivas, proposta por Acemoglu e Robinson (2012), questiona-se a possibilidade de se adicionar duas dimensões ao IQIM: Igualdade de Oportunidade e Acesso aos Serviços Públicos.

A seção a seguir avança nessa análise, ao propor procedimentos metodológicos formais de mensuração da qualidade dos serviços públicos locais e que verificam se existe uma associação entre o IQIM, e de forma mais precisa o Grau de participação, e a qualidade dos serviços públicos ofertados em âmbito local.

### 3. MATERIAL E MÉTODOS

O **Acesso aos Serviços Públicos**, Quadro 1, é mensurado pela presença e cobertura dos serviços públicos básicos de competência municipal, disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). O SNIS é o mais importante sistema de informações de saneamento do Brasil, o qual é administrado pelo Governo Federal, “[...] apoiando-se em um banco de dados que contém informações de caráter institucional, administrativo, operacional, gerencial, econômico-financeiro, contábil e de qualidade sobre a prestação de serviços de água, de esgotos e de manejo de resíduos sólidos urbanos” (SNIS, 2023, online). As coletas de dados ocorrem anualmente junto aos municípios e prestadores de serviços de saneamento básico por meio do preenchimento de formulários. As informações levantadas permitem identificar possíveis desigualdades e lacunas na oferta de serviços públicos, ao fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficientes e para a promoção da



cooperação horizontal entre os municípios. O uso desses indicadores contribui para a melhoria da qualidade de vida da população e para o fortalecimento das instituições municipais.

Quadro 1 – Dados discriminados de acordo com a sigla, a fonte e o ano

<b>Sigla</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fonte</b>	<b>Ano</b>
<b>Ônibus</b>	Frota municipal de ônibus por 100 mil habitantes	Transp*	2021
<b>Médicos</b>	Médicos por 100 mil habitantes (Médicos	DATASUS	2021
<b>Água</b>	Proporção da população atendida com abastecimento de água	SNIS	2021
<b>Pavimentação</b>	Taxa de Cobertura de Pavimentação e Meio-Fio na Área Urbana do Município	SNIS	2021
<b>Canais</b>	Taxa de cobertura de vias públicas com redes ou canais pluviais subterrâneos na área urbana	SNIS	2021
<b>Formação</b>	Proporção de docentes com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona (Formação).	INEP**	2021

Fonte: Os autores, \*Ministério dos Transportes, \*\*Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Os dados da pesquisa SNIS são utilizados para mensurar a presença de serviços públicos, dadas as suas vantagens, uma vez que disponibiliza informações abrangentes e com elevado nível de desagregação espacial. Para isso, são tabulados seis indicadores que identificam a cobertura dos serviços públicos básicos de competência municipal.

O procedimento de construção do indicador de oferta de serviços públicos municipais discrimina-se em duas etapas:

1. **Linearização das variáveis:** etapa em que os dados municipais para cada serviço público são linearizados, para assumir valores entre zero e um, conforme segue:

$$I_{i,l} = \frac{X_{i,l} - X_{Min,l}}{X_{Max,l} - X_{Min,l}}, \quad (1)$$

sendo  $I_{i,l}$  o indicador linearizado, com valores entre zero e um para o município  $i$  e o serviço  $l$ ;  $X_i$ , a oferta de serviço público para o município  $i$ ;  $X_{Max}$ , o município com maior oferta do serviço público e  $X_{Min}$ , o município com menor oferta.

1. **Construção do indicador final:** mediante a agregação das variáveis linearizadas, o procedimento de agregação adotado é a média aritmética, formalmente:

$$Serv_i = \sum_{il}^m I_{i,l}, \quad (2)$$

Por sua vez, o IQIM é compilado a partir de informações tabuladas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, a qual disponibiliza informações detalhadas para os conselhos e consórcios municipais e acerca dos instrumentos gerenciais, inclusive para os instrumentos

de gestão e planejamento. Os dados para os indicadores que compõem a dimensão de capacidade financeira, mais precisamente a Receita corrente X dívida e a Poupança Real per capita, são tabulados a partir de informações de Capacidade de Pagamento dos Municípios, disponibilizadas pelo Tesouro nacional.

Após a tabulação dos dados e a construção do IQIM e do indicador de oferta de serviços municipais, são elaboradas estatísticas descritivas, mapas temáticos e calculadas as correlações. Esses procedimentos são adotados para caracterizar a oferta de serviços públicos e a qualidade das instituições em âmbito municipal e para verificar se existe uma associação entre o IQIM e o  $Serv_i$ . Estatísticas adicionais são tabuladas para cada dimensão do IQIM, com ênfase para a análise detalhada das variáveis que compõem o Grau de participação.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Participação conselhistas municipal

A Tabela 1 sugere que os conselhos municipais desempenham papel fundamental na governança local, abrangendo uma vasta gama de áreas. As áreas com maior número de conselhos municipais são Saúde, 5.566; Assistência social, 5564; Criança e Adolescente, 5.234; e Educação, 5.167. Por outro lado, Transparência, 57; Direitos humanos, 91; e Transporte, 534, são as áreas com menor número de conselhos municipais. Portanto, esses dados evidenciam a heterogeneidade e o caráter ainda incipiente de estruturação dos conselhos municipais, com ampla presença de conselhos relacionadas à saúde e educação, em resposta à Constituição federal de 1988, em detrimento das demais áreas, que exibem baixa estruturação dos instrumentos de participação social.

Tabela 1 – Caracterização dos conselhos municipais

Conselhos	Municípios que possuem conselhos	Média de reuniões realizadas	Conselhos que não possuem reuniões	Proporção de municípios com mais de cinco reuniões
Saúde	5.566	<b>11,342</b>	15	<b>92%</b>
Assistência social	5.564	<b>11,016</b>	26	<b>90%</b>
Criança e adolescente	5.234	<b>9,034</b>	164	<b>71%</b>
Educação	5.167	7,316	241	<b>51%</b>
Meio ambiente	4.130	4,155	<b>1070</b>	30%
Desenvolvimento rural	3.747	5,404	585	41%
Habitação	3.319	0,598	<b>1333</b>	0%
Cultura	2.352	4,451	646	34%
Segurança alimentar	2.030	3,562	728	26%
Defesa civil	1.800	2,757	563	17%
Mulher	1.313	5,008	420	39%

<b>Segurança pública</b>	828	4,490	283	35%
<b>Transporte</b>	534	4,111	147	28%
<b>Direitos Humanos</b>	91	8,167	21	<b>60%</b>
<b>Transparência</b>	57	3,737	18	30%

Fonte: Munic - IBGE

Os conselhos que possuem o maior número de reuniões são a área da Saúde (11.342), Assistência social (11.016) e Criança e adolescente (9.034), podendo indicar que essas áreas são prioritárias e recebem uma atenção significativa dos conselhos municipais. Sugere também que há um esforço contínuo e ativo para monitorar, avaliar e melhorar as políticas e ações relacionadas a essas áreas. Isso pode refletir uma maior demanda por serviços e um reconhecimento da importância crítica dessas áreas para o bem-estar da população.

Já os conselhos que possuem uma menor quantidade de reuniões são os de Habitação (1333) e Meio ambiente (1070). No primeiro caso, sugerindo que a habitação pode não estar recebendo a devida atenção ou recursos necessários para enfrentar os desafios nessa área. A habitação é um componente crítico do bem-estar social, afetando a qualidade de vida e a dignidade dos indivíduos. A falta de atividade nos conselhos pode refletir uma carência de políticas eficazes, recursos insuficientes ou um baixo nível de urgência atribuído a essa questão pelos gestores municipais. Podendo resultar em dificuldades para a implementação de programas de habitação, manutenção de infraestruturas e desenvolvimento de projetos habitacionais que atendam à demanda da população. No segundo caso, pode indicar que as questões ambientais não são prioritárias em muitos municípios, possivelmente devido a uma falta de conscientização ou valorização, ou à escassez de recursos e capacidade técnica para abordar adequadamente esses problemas. O meio ambiente é fundamental para a sustentabilidade e a qualidade de vida das comunidades. A baixa frequência de reuniões pode indicar dificuldades na formulação e implementação de políticas ambientais, falta de fiscalização e monitoramento das práticas ambientais, ou uma menor pressão da sociedade civil sobre esses temas.

Os conselhos que possuem mais de cinco reuniões por ano são na área de Saúde (92%), Assistência Social (90%), Criança e adolescente (71%), Direitos Humanos (60%), seguido da Educação (51%). Trata-se de áreas consideradas prioritárias e essenciais para o bem-estar da população.

A Tabela 2 formaliza a distribuição do número de reuniões realizadas pelos municípios que possuem conselho. As áreas de Saúde e Assistência Social destacam-se pelo elevado

número de reuniões, 3.617 e 3.208 municípios, respectivamente, realizaram mais de 10 reuniões anuais, o que pode indicar que essas áreas possuem conselhos altamente atuantes, o que é essencial para garantir a saúde e o bem-estar da população. Para os conselhos de Criança e Adolescentes e Educação, embora um número significativo de municípios tenha realizado poucas reuniões, a maioria dos municípios realizou um elevado número de reuniões. Isso demonstra um compromisso forte e uma atenção constante nessas áreas, refletindo a importância dessas políticas para o desenvolvimento infantil e juvenil e a qualidade da educação. Em contraste, para os conselhos de Meio Ambiente, Desenvolvimento Rural, Cultura, Segurança Alimentar, Defesa Civil, Políticas para Mulheres e Segurança Pública, a situação é inversa. A maioria dos municípios realiza poucas reuniões anuais, número baixo de municípios realizam reuniões frequentes. Isso pode sugerir que essas áreas, apesar de possuírem conselhos, eles não são atuantes.

Tabela 2 – Distribuição do número de reuniões realizadas pelos municípios que possuem conselho

Reunião	Saúde	Social	Criança	Edu	Am b	Rural	Hab	Cult	Alim	Civil	Mulher	Seg.	Transp.	Hum.	Trans
							198								
<b>1</b>	16	25	101	246	446	296	6	203	160	271	74	62	60	1	6
<b>2</b>	34	47	259	544	427	386	0	222	206	330	85	70	57	4	8
<b>3</b>	64	62	261	456	310	320	0	148	146	164	75	47	37	2	6
<b>4</b>	142	188	389	738	301	334	0	207	146	108	66	59	31	7	2
<b>5</b>	125	162	266	291	130	155	0	87	62	53	48	18	14	4	6
<b>6</b>	320	474	609	608	351	366	0	240	149	122	98	73	39	1	1
<b>7</b>	182	197	158	131	57	62	0	42	34	10	27	2	5	2	3
<b>8</b>	326	376	314	253	108	116	0	80	55	34	37	16	10	4	6
<b>9</b>	230	253	139	100	52	40	0	26	18	7	23	9	5	10	1
<b>10</b>	468	522	330	333	108	104	0	84	60	16	44	25	10	20	0
<b>&gt;10</b>	<b>3617</b>	<b>3208</b>	2183	1205	577	839	0	328	218	111	287	161	80	14	0

Fonte: Munic - IBGE

Os conselhos de Habitação são particularmente notáveis, pois a maioria dos municípios realiza apenas uma reunião anual, indicando uma atividade extremamente limitada. Essa baixa frequência de reuniões sugere desafios significativos na gestão e implementação de políticas habitacionais, possivelmente reflete a falta de prioridade ou de recursos para a área. Para os demais conselhos, como Direitos Humanos e Transparência, poucos realizam reuniões, o que indica baixa atuação.

A análise da proporção de conselhos municipais revela uma diversidade significativa em termos de caráter de atuação, Tabela 3. A maioria dos conselhos são paritários, consultivos, deliberativos, normativos e fiscalizadores, mas há variações notáveis entre as diferentes áreas. Os conselhos de Habitação, por exemplo, são em grande parte deliberativos (83%) e paritários (76%), mas menos consultivos (56%) e normativos (32%), o que pode indicar uma maior ênfase

na tomada de decisões compartilhadas entre diferentes partes interessadas, embora a criação de normas seja menos comum.

Tabela 3 – Proporção de conselho, discriminados por caráter de atuação

<b>Conselhos</b>	<b>Paritários</b>	<b>Consultivo</b>	<b>Deliberativo</b>	<b>Normativo</b>	<b>Fiscalizador</b>
<b>Habitação</b>	76%	56%	83%	32%	42%
<b>Transporte</b>	52%	72%	51%	26%	51%
<b>Desenvolvimento rural</b>	51%	68%	74%	22%	39%
<b>Meio ambiente</b>	78%	77%	83%	38%	39%
<b>Educação</b>	71%	83%	84%	66%	74%
<b>Cultura</b>	73%	79%	78%	44%	55%
<b>Saúde</b>	88%	55%	91%	44%	73%
<b>Segurança alimentar</b>	32%	78%	58%	27%	45%
<b>Criança e adolescente</b>	95%	55%	92%	49%	70%
<b>Transparência</b>	42%	67%	54%	25%	60%
<b>Segurança pública</b>	53%	72%	68%	25%	47%
<b>Defesa civil</b>	48%	70%	63%	25%	45%
<b>Humano</b>	80%	71%	0%	0%	0%

Fonte: Munic - IBGE

No setor de Transporte, 72% dos conselhos são consultivos, sugerindo um papel predominante em aconselhar políticas e decisões, mas apenas 51% são deliberativos e paritários. Isso pode apontar para uma menor frequência de decisões conjuntas e de representação equitativa. Para Desenvolvimento Rural, 74% dos conselhos são deliberativos e 68% são consultivos, mostrando um equilíbrio entre o aconselhamento e a tomada de decisões compartilhadas. No entanto, a função normativa é relativamente baixa (22%).

Os conselhos de Meio Ambiente são fortemente deliberativos (83%) e paritários (78%), mas apenas 38% têm função normativa. Isso reflete uma abordagem colaborativa e inclusiva na tomada de decisões ambientais, ainda que a criação de normas específicas seja menos comum. A área da Educação apresenta conselhos altamente deliberativos (84%) e consultivos (83%), além de uma forte presença normativa (66%) e fiscalizadora (74%), podendo sugerir que há uma estrutura robusta para a implementação e supervisão das políticas educacionais. Os conselhos de Cultura também são predominantemente deliberativos (78%) e consultivos (79%), com uma significativa presença normativa (44%) e fiscalizadora (55%). Isso indica uma abordagem equilibrada entre orientação, decisão e supervisão das políticas culturais.

Os conselhos de Saúde são altamente deliberativos (91%) e paritários (88%), com uma forte presença consultiva (55%) e fiscalizadora (73%). A função normativa também é relevante (44%), destacando um equilíbrio entre a criação de normas, decisões compartilhadas e fiscalização. Na área de Segurança Alimentar, a maioria dos conselhos são consultivos (78%), mas apenas 58% são deliberativos e 32% são paritários. A função fiscalizadora (45%) e normativa (27%) são menos predominantes, sugerindo um foco maior em aconselhamento do

que em decisões compartilhadas ou normatização. Os conselhos de Criança e Adolescente são em sua maioria deliberativos (92%) e paritários (95%), com uma forte função consultiva (55%) e fiscalizadora (70%). A presença normativa (49%) também é significativa, refletindo uma estrutura bem equilibrada e ativa. Os conselhos de Transparência são majoritariamente consultivos (67%) e fiscalizadores (60%), mas menos deliberativos (54%) e paritários (42%). Isso indica um foco maior na orientação e supervisão, com menor ênfase na tomada de decisões compartilhadas.

Em Segurança Pública, 72% dos conselhos são consultivos e 68% são deliberativos, com uma presença fiscalizadora moderada (47%) e paritária (53%). A função normativa é a menos comum (25%). Os conselhos de Defesa Civil são predominantemente consultivos (70%) e deliberativos (63%), com uma função fiscalizadora moderada (45%) e paritária (48%). A função normativa é limitada (25%), indicando um foco maior em orientação e tomada de decisões compartilhadas. Finalmente, os conselhos municipais de Direitos Humanos, quando existentes, são em sua maioria paritários (80%) e consultivos (71%), mas não possuem funções deliberativas, normativas ou fiscalizadoras, sugerindo um papel mais limitado e orientador nesses municípios.

#### 4.2 Oferta de serviços públicos

A Tabela 4 contempla a oferta de serviços públicos discriminada por faixa populacional. Em geral, à medida que a população aumenta, a oferta de serviços públicos também se eleva. Médicos e Formação aumentam com o número de habitantes. Isso sugere que em áreas mais populosas, há uma maior disponibilidade de serviços médicos (33,92% para faixa populacional maior que 500.000) e maior proporção de professores (75,98% para faixa populacional maior que 500.000) que atuam na área de formação. Essa tendência pode variar a depender do contexto específico de cada região e do modo como os recursos são alocados para atender às necessidades da população. Por outro lado, a oferta de Ônibus diminui à medida que a população aumenta (32,53% para faixa populacional maior que 500.000), o que pode indicar que em municípios com mais habitantes, a demanda por transporte público pode ser atendida por outros meios, como metrô e trens.

Tabela 4 – Oferta de serviços públicos discriminada por faixa populacional, média aritmética, 2021

<b>Faixa populacional</b>	<b>Ônibus</b>	<b>Água</b>	<b>Pavimentação</b>	<b>Canais</b>	<b>Médicos</b>	<b>Formação</b>
<b>1 - Até 5000</b>	484,461	0,681	77,019	29,371	89,916	61,006
<b>2 - 5001 até 10000</b>	376,212	0,641	74,778	25,386	78,416	57,634
<b>3 - 10001 até 20000</b>	321,908	0,627	71,847	24,166	75,481	54,676



<b>4 - 20001 até 50000</b>	304,049	0,686	70,892	22,943	96,944	55,850
<b>5 - 50001 até 100000</b>	293,695	0,774	70,980	25,405	146,926	61,526
<b>6 - 100001 até 500000</b>	288,020	0,891	75,815	28,370	214,418	71,573
<b>7 - Maior que 500000</b>	325,314	0,911	74,571	34,606	333,929	75,983

Fonte: SINIS, INEP e DataSUS

A oferta de serviço de água também se eleva à medida que a população aumenta (91,1% para faixa populacional maior que 500.000), o que pode sugerir que municípios com maior população possuem melhor acesso à água. Além do mais, pode ser atribuído a investimentos em infraestrutura para atender à crescente demanda populacional. No entanto, observa-se baixa variação na oferta de água entre diferentes faixas populacionais, com valores variando entre 0,627 e 0,911, o que pode ser um indicativo de uniformidade nos serviços de abastecimento de água, independentemente do tamanho do município. No tocante à Pavimentação, a média de ruas pavimentadas não apresenta uma tendência clara em relação à faixa populacional. No entanto, é possível notar que regiões com até 5.000 habitantes (77,1%) têm uma média ligeiramente superior de pavimentação em comparação com regiões mais populosas (74,07% em uma população maior que 500.000). Isso pode ser um indicativo de priorização da infraestrutura viária em áreas menos densamente povoadas. Em relação aos Canais, nota-se que também não há uma tendência clara, regiões com menos de 5.000 habitantes (29,37%) apresentam uma média mais alta de Canais em comparação com regiões mais populosas (34,60% em uma população maior que 500.000). Essa disparidade pode refletir desafios na gestão de recursos hídricos e no controle de enchentes em áreas urbanas mais densas.

Os municípios das Regiões Sul e Sudeste são as que exibem maior oferta de serviços públicos, Tabela 5, exceto para Pavimentação, serviço em que a Região Centro-Oeste exibe maior oferta do que a Região Sul. Por outro lado, os municípios das Regiões Norte e Nordeste são os que exibem menor oferta média. Apenas para água canalizada e médicos por 100 mil habitantes que os municípios da Região Nordeste não são os que exibe menor média.

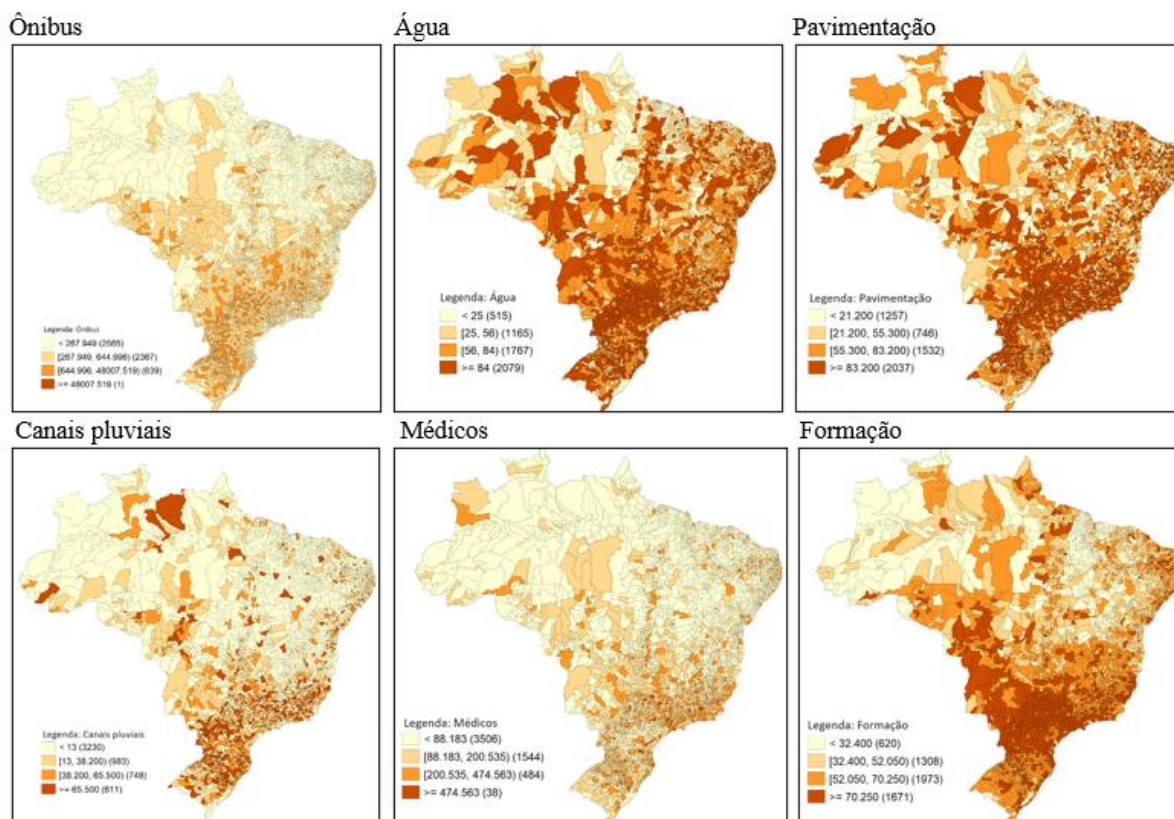
Tabela 5– Oferta de serviços públicos por região, média aritmética

<b>Região</b>	<b>Ônibus</b>	<b>Água</b>	<b>Pavimentação</b>	<b>Canais</b>	<b>Médicos</b>	<b>Formação</b>
<b>Norte</b>	219,065	0,517	57,021	12,589	61,182	46,518
<b>Nordeste</b>	189,801	0,587	68,011	11,491	67,406	43,674
<b>Sudeste</b>	475,654	0,754	82,198	29,231	125,765	70,202
<b>Sul</b>	518,570	0,762	73,053	43,856	118,089	69,051
<b>Centro-Oeste</b>	370,278	0,710	75,022	18,998	98,190	57,673

Fonte: SINIS e INEP (2021)

Os serviços de Água, Pavimentação e Formação, Figura 1, exibem valores mais elevados para os municípios localizados nas Regiões Sudeste, principalmente em São Paulo, e Sul do Brasil. Já Ônibus, Médicos e Canais Pluviais não exibem um padrão claro de distribuição espacial, grande parte dos municípios não ofertam esses serviços, os quais estão concentrados em poucos municípios. Fica evidenciada a disparidade entre os municípios, alguns observam oferta elevada de serviços públicos, ao passo que em outros a população não possui acesso, o que evidencia as realidades distintas observadas a depender do serviço e do município em análise.

Figura 1 – Oferta de serviços públicos pelos municípios brasileiros

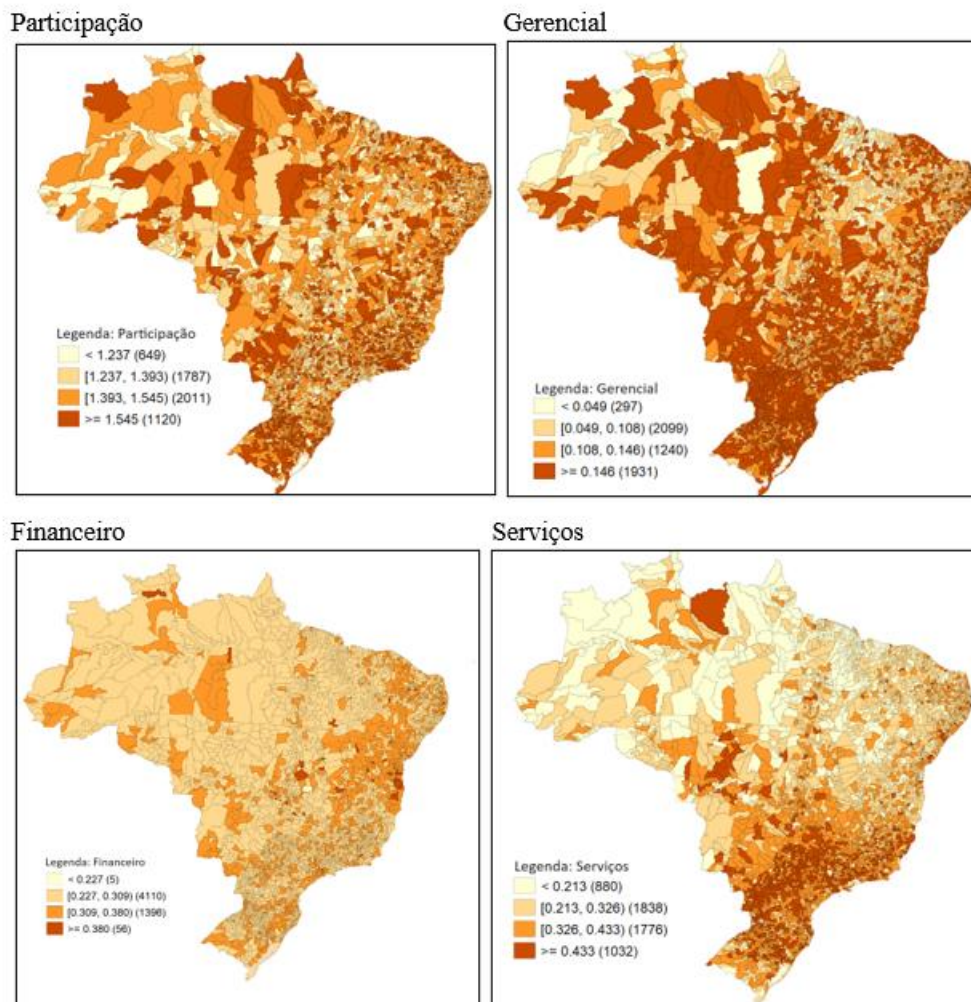


Fonte: elaborada pelos autores (2023).

A Figura 2 mostra que, talvez, o IQIM não esteja relacionado com a oferta de serviços públicos, pois os municípios que exibem valores elevados para o indicador de qualidade dos serviços públicos se encontram nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, ao passo que, para as dimensões que compõe o IQIM, não se formam grandes agrupamentos de municípios com valores elevados para Participação Social e Capacidade Gerencial. A literatura afirma que a maior participação da população está ligada a melhores serviços públicos. Nakabashi (2021)

sugere que o IQIM pode indicar indiretamente o quão eficientes são os serviços públicos locais. Isso ocorre porque conselhos ativos e bem administrados podem ser um sinal de que a comunidade está engajada, o que resulta em serviços mais adaptados às necessidades locais. Entretanto, os dados tabulados mostram que não há uma associação clara.

Figura 2 – Dimensões do IQIM



Fonte: Os autores

Acemoglu e Robinson (2012) argumentam que a qualidade dos serviços públicos está intrinsecamente ligada às estruturas políticas e institucionais de um país. Eles exploram como diferentes arranjos políticos e institucionais podem influenciar a prestação de serviços públicos e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico e social de uma nação. Contudo, a análise dos resultados consolidados na Figura 2 revela o contrário. Para os serviços públicos há uma heterogeneidade evidente, o que significa que a oferta de serviços varia entre os municípios. No Sudeste, por exemplo, a oferta é maior em comparação com o Norte e Nordeste, onde a oferta é mais baixa. O padrão de distribuição espacial dos dados do indicador de serviços não se

assemelha ao padrão de participação social. Enquanto a participação social, a capacidade de gestão e os recursos financeiros variam consideravelmente entre os municípios, não há um padrão claro de distribuição espacial. No entanto, o mapa dos serviços públicos revela uma maior oferta nos municípios do Sul e Sudeste do Brasil.

A Tabela 6 corrobora os resultados compilados na Figura 2, a dimensão do IQIM com correlação mais elevada com o indicador de qualidade dos serviços públicos é a Capacidade gerencial, apesar da correlação ser fraca, 0,39. As demais dimensões do IQIM exibem fraca correlação com o indicador de serviços públicos, sendo de 0,01 para Capacidade financeira e 0,04 para Grau de participação.

Tabela 6 – Correlação de cada dimensão do IQIM

Variável	Ônibus	Água	Pavimentação	Pluviais	Médicos	Formação	Serv. Públi.
<b>IQIM</b>	0,02	0,03	0,02	0,10	0,08	0,08	0,09
<b>Grau Part.</b>	0,01	0,01	0,03	0,05	0,13	0,02	0,04
<b>Cap. Gerencial</b>	0,08	0,32	0,05	0,23	0,28	<b>0,39</b>	<b>0,39</b>
<b>Cap. Financeira</b>	0,02	0,07	0,02	0,03	0,01	0,03	0,01

Fonte: Elaboração própria

Para os serviços que compõem o indicador de serviços as correlações mais elevadas são observadas para a dimensão de Capacidade gerencial, para Formação, 0,39; Água, 0,32; e Médicos, 0,28. A correlação dos demais serviços e dimensões é bem fraca. demais serviços. Essa análise revela que a maioria das variáveis possui uma correlação baixa com o indicador de serviços públicos. É importante ressaltar que a baixa correlação pode ser proveniente da dificuldade em se mensurar adequadamente as dimensões ou, de fato, da ausência de uma associação entre a qualidade institucional e a oferta de serviços públicos.

Assegurar serviços públicos de qualidade depende do Estado, como impor a lei, estabelecer direitos de propriedade e liberdade para firmar contratos. Os resultados iniciais obtidos demonstram que o IQIM, apesar de mensurar a qualidade da gestão municipal, não possui relação com os serviços existentes nos municípios. O fato de possuírem uma elevada capacidade financeira não implica em serviços públicos de qualidade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face às evidências teóricas levantadas pela literatura de instituições, de que a presença de instituições de melhor qualidade e, em especial, a maior participação social resultam em maior oferta de serviços públicos, o objetivo do estudo foi verificar se existe uma



associação entre o IQIM e a qualidade dos serviços públicos locais, com ênfase para a participação social. Estatísticas descritivas e correlações são utilizadas para caracterizar as instituições municipais e a oferta de serviços públicos e para verificar se existe uma associação entre a oferta de serviços públicos e a qualidade das instituições municipais.

Os resultados encontrados evidenciam o caráter ainda incipiente da participação social. A maioria dos municípios brasileiros possui conselhos estruturados e atuantes apenas em áreas relacionadas à saúde e educação, as quais foram priorizadas pela Constituição Federal de 1988. A grande maioria dos conselhos municipais se encontra presente em poucos municípios e apresenta baixa atuação.

A oferta dos serviços públicos de Ônibus, Médicos e Canais pluviais não apresenta um padrão claro de distribuição espacial. Apenas os serviços de Água, Pavimentação e Formação apresentam um padrão de distribuição espacial, com a formação de agrupamentos com valores mais elevados para os municípios localizados nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Entre as dimensões que compõem o IQIM, apenas a Gerencial apresenta um padrão de distribuição espacial, com valores mais elevados para as regiões Sudeste e Sul do Brasil. O Grau de participação e a dimensão financeira apresentam elevada heterogeneidade ao longo dos municípios.

Os resultados também mostram que o IQIM não se correlaciona diretamente com a prestação de serviços públicos, já que os municípios que apresentam valores mais elevados para o indicador de qualidade dos serviços públicos estão concentrados nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Por outro lado, para as diferentes dimensões que compõem o IQIM, não são observados agrupamentos de municípios com valores elevados para essas regiões. Resultado corroborado pelas correlações calculadas, as quais evidenciam uma associação fraca do IQIM, e suas dimensões, com a oferta de serviços públicos.

## REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- BARRETO, Ricardo Candéa Sá. *et al.* Qualidade institucional e desenvolvimento socioeconômico dos municípios do território do Sisal, Bahia. **Revista de Estudos Sociais**, v. 20, n. 41, p. 109-143, 2018.
- BONDUKI, Nabil Georges. Habitar II e a emergência de um novo ideário em políticas urbanas. In GORDILHO, Souza, (org.) **Habitar Contemporâneo**. Novas questões no Brasil dos anos 90. Salvador, 1997.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Índice de Desenvolvimento de Educação Básica**. Brasília: DF, 2008.

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: **Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2019**. Brasília: SNS/MDR, 2020.
- CARVALHO, Juvenilda *et al.* Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. **Anais do Enanpad**, v. 23, 1999.
- DUARTE, Leonardo Batista. *et al.* Capacidade institucional dos municípios baianos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 1, 2018.
- JAHAN, Israt. *et al.* Is the devil in the shadow? The effect of institutional quality on income. **Review of Development Economics**, v. 24, n. 4, p. 1463-1483, 2020.
- MATTOS, Enlison HC; INNOCENTINI, Thais; BENELLI, Yuri. **Capitanias hereditárias e desenvolvimento econômico: herança colonial sobre desigualdade e instituições**. 2012.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002). **Agenda político-institucional**. [Mimeo].
- NAKABASHI, Luciano. A importância da qualidade institucional no desenvolvimento das regiões brasileiras. **Revista Brasileira de Economia**, v. 74, p. 465-493, 2021.
- NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge University Press: New York, 1990.
- OLIVEIRA, Vitor. *et al.* A relação entre a qualidade da gestão municipal e o desempenho educacional no Brasil. **INSPER–Centro de Políticas Públicas. Policy Paper**, n. 34, 2018.
- PEREIRA, Ana Elisa Gonçalves; NAKABASHI, Luciano; SACHSIDA, Adolfo. Qualidade das instituições nos municípios brasileiros. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 7, n. 1, 2011.
- SACHSIDA, Adolfo. A importância da qualidade das instituições municipais para aumentar a renda dos municípios brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 26, n. 1, p. 81-100, 2022.
- SANTANA, Adrielli Santos de; BARRETO, Ricardo Candéa Sá. Qualidade institucional e desempenho econômico: análise empírica dos municípios brasileiros, 2010. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 10, n. 2, p. 253-271, 2016.
- SOUZA, Luciano Ricardio de Santana. *et al.* Os efeitos da qualidade institucional sobre o crescimento econômico dos municípios sergipanos, no período 2005-2016. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 52, n. 3, p. 21-32, Jul./Set., 2021.