

## ÍNDICE DE QUALIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL: CONDIÇÕES IGUALITÁRIAS E SERVIÇOS PÚBLICOS<sup>1</sup>

Karina Bittencourt Morastoni<sup>2</sup>, Adilson Giovanini<sup>3</sup>, Renata Cristina da Rosa<sup>2</sup>, Camila Munique Schindler<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vinculado ao projeto “Políticas produtivas em um contexto de crescente integração entre manufatura e serviços”

<sup>2</sup> Acadêmicas do Curso de Administração Pública – CESFI –PROIP/UDESC

<sup>3</sup> Orientador, Departamento de Governança Pública – CESFI – [adilson.giovanini@udesc.br](mailto:adilson.giovanini@udesc.br)

<sup>4</sup> Acadêmica do Curso de Engenharia do petróleo – CESFI –PROIP/UDESC

### 1. Introdução

A partir de Acemoglu e Robinson (2012), este estudo aborda a associação existente entre a oferta de serviços públicos municipais e a qualidade institucional. O Índice de Qualidade Institucional Municipal (IQIM), elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (2002), emerge como uma ferramenta amplamente utilizada para avaliar a qualidade das instituições públicas em nível municipal. Autores como 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 existente 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. Esses resultados destacam a complexidade das interações entre instituições e desenvolvimento econômico, sugerindo uma abordagem abrangente para compreender de forma mais adequada os fatores correlacionados com a presença de melhores instituições locais (Sachsida, 2022; Pereira *et al.*, 2012).

A capacidade institucional é percebida como um fator-chave capaz de explicar as disparidades no PIB *per capita* entre os municípios, reforçando a importância do papel das instituições para a promoção do desenvolvimento socioeconômico local. Ela não impacta apenas a acumulação de capital físico e a renda total *per capita*, mas também a distribuição de renda e a informalidade na economia (Duarte *et al.*, 2018; Jahan *et al.*, 2020; Pereira *et al.*, 2011).

Apesar de suas vantagens, o IQIM não abrange diretamente informações sobre a presença de 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, Nakabashi (2021) argumenta que um dos seus componentes, o Grau de participação, está associado com a qualidade dos serviços públicos locais. Logo, 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. Apesar dessa afirmação, não foram encontrados estudos específicos que utilizassem instrumentos formais de análise para verificar se realmente existe uma associação entre o IQIM e a oferta de serviços públicos locais. Assim, este estudo possui como objetivo verificar se existe uma associação entre a oferta de serviços públicos locais e o IQIM.

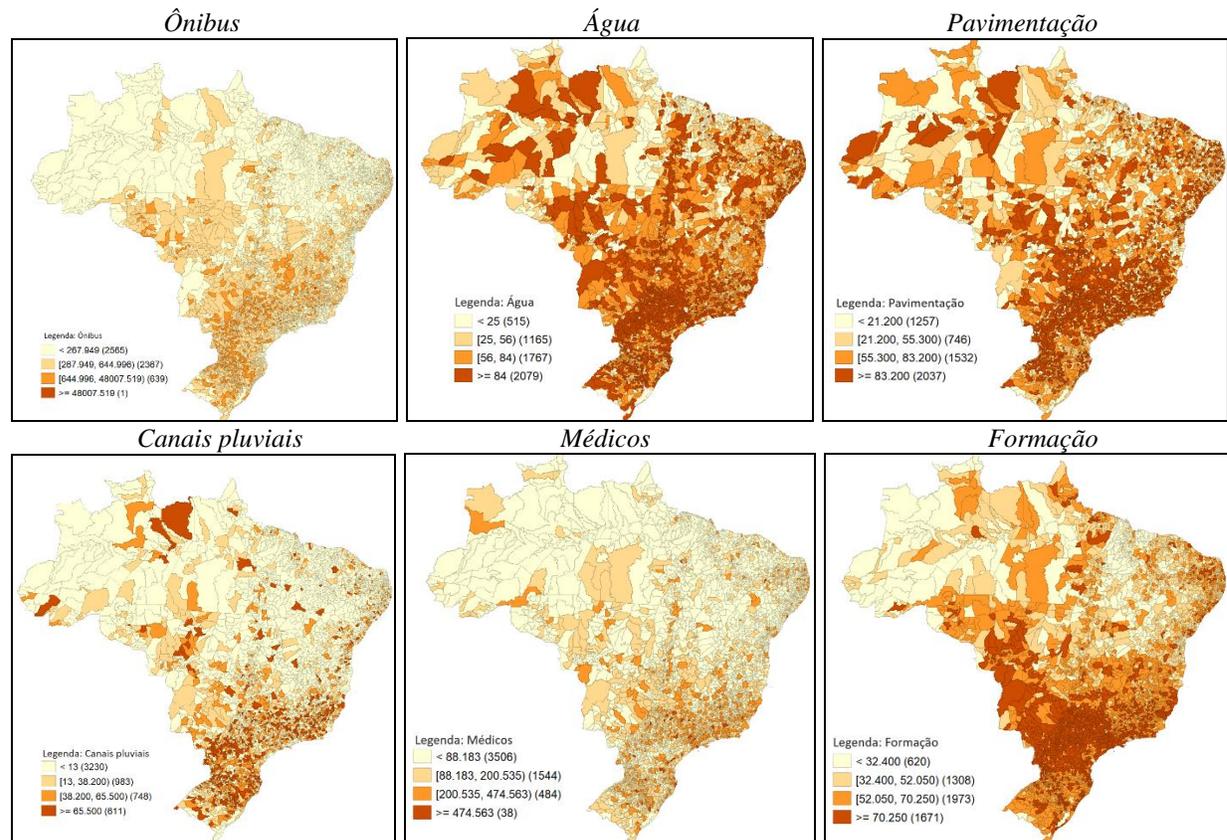
### 2. Procedimentos metodológicos

Para mensurar a qualidade dos serviços públicos foram tabulados dados para os 5.570 municípios brasileiros, para o ano de 2021. Eles abrangem informações extraídas do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SINIS), sobre proporção da população total atendida com abastecimento de água, Taxa de Cobertura de Pavimentação e Meio-Fio na Área Urbana e a Taxa de cobertura de vias públicas com redes ou canais pluviais subterrâneos na área urbana; do Ministério da saúde (DataSUS), sobre o número de Médicos por 100 mil habitantes; e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), sobre a Proporção de docentes com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona.

Os dados foram tabulados e analisados a partir da elaboração de estatísticas descritivas, incluindo a construção de tabelas e mapas temáticos para identificar padrões regionais na qualidade dos serviços públicos. A correlação de Pearson foi utilizada para identificar a existência de associação entre a oferta de serviços públicos, o IQIM e seus indicadores.

### 3. Resultados encontrados

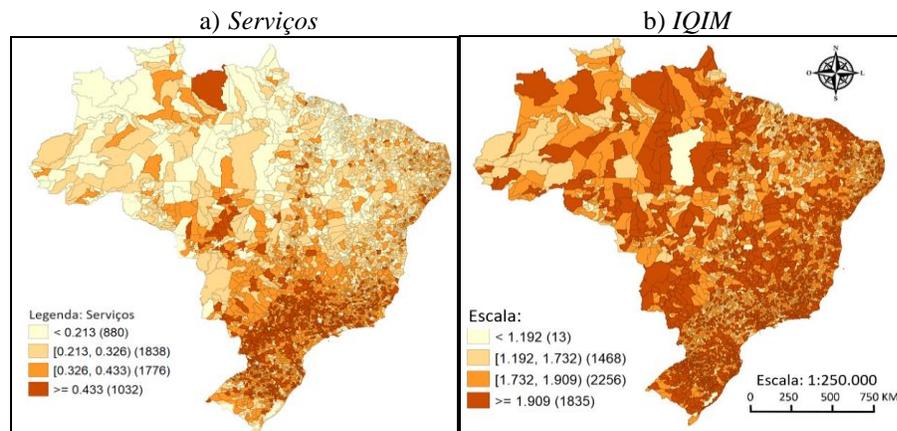
Perante os dados tabulados, sabe-se que embora o IQIM seja uma ferramenta útil para avaliar a gestão municipal, ele não captura de maneira suficiente a qualidade dos serviços públicos. Os mapas temáticos revelam uma heterogeneidade elevada, com maior oferta nas regiões Sudeste e Sul do Brasil, enquanto as regiões Norte e Nordeste apresentam uma cobertura significativamente menor, Figura 1.



Fonte: elaborado pelos autores (2023).

**Figura 1** – Oferta de serviços públicos pelos municípios brasileiros

O resultado obtido para o indicador agregado de oferta de serviços públicos mostra que a cobertura dos serviços municipais apresenta um padrão claro de distribuição espacial com maior presença em agrupamentos das regiões Sudeste e, em menor escala, Sul, em detrimento das regiões Norte e Nordeste. Por sua vez, o IQIM não exibe um padrão claro de distribuição espacial. Vale dizer, o fato de os municípios apresentarem elevada qualidade institucional não implica na presença de elevada cobertura dos serviços públicos, sendo a correlação entre essas variáveis muito fraca, 0,09.



Fonte: elaborado pelos autores (2023).

**Figura 2** – Distribuição espacial do IQIM e dos serviços públicos para os municípios brasileiros

A Tabela 1 corrobora os resultados obtidos, 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 correlação inferior à 0,1 com o indicador de serviços públicos.

**Tabela 1** – 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 desagregados 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. Essa análise revela que a maioria das dimensões 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. Porém, conforme evidencia a análise realizada para as variáveis desagregadas utilizadas para construir o indicador de Participação social, essa correlação baixa se mantém, independente da variável considerada.

Portanto, a afirmação de Nakabashi (2021), de que o IQIM indiretamente avalia a qualidade dos serviços públicos locais não é corroborada pelas estatísticas descritivas tabuladas.

Não é possível se estabelecer uma associação direta entre o IQIM e suas dimensões e a qualidade dos serviços públicos ofertados em âmbito municipal.

#### 4. Considerações Finais

A baixa correlação entre a existência/características dos conselhos e os serviços públicos, possivelmente relaciona-se à falta de integração efetiva entre eles, à variabilidade na implementação e funcionamento dos conselhos, às diferenças nas prioridades locais, à disponibilidade de recursos e capacitação dos membros, e à complexidade inerente dos serviços públicos. Esses fatores indicam que, embora os conselhos sejam importantes, sua presença não é suficiente para garantir melhorias significativas nos serviços públicos sem uma abordagem mais integrada e coordenada.

Portanto, para fornecer uma avaliação mais justa e completa das instituições municipais, se faz necessária a inclusão de novas variáveis relacionadas a qualidade dos serviços públicos. Essas alterações propostas ao IQIM permitirão uma melhor compreensão e resultado de dados sobre as desigualdades regionais e os desafios de gestão enfrentados pelos municípios na prestação de serviços públicos de qualidade. Ao ampliar as dimensões do IQIM, o estudo contribuirá para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e inclusivas, que possam promover o crescimento econômico sustentável, o bem-estar social e reduzir as desigualdades regionais. Por fim, o estudo destaca a importância de continuar a pesquisa sobre a qualidade institucional em nível municipal, a partir do objetivo de melhorar continuamente as ferramentas de monitoramento e avaliação disponíveis para, assim, contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil como um todo.

#### Referências

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Editora Intrínseca, 2012.
- 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. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3379061](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3379061). Acesso em: 14/01/2024.
- LEÃO, Lucas. *et al.* Indicador de desenvolvimento institucional municipal: impactos sobre a economia dos municípios brasileiros. **Estudos Econômicos** (São Paulo), v. 50, p. 733-766, 2021.
- NAKABASHI, Luciano. A importância da qualidade institucional no desenvolvimento das regiões brasileiras. **Revista Brasileira de Economia**, v. 74, p. 465-493, 2021.
- PEREIRA, Ana Elisa Gonçalves *et al.* Instituições e nível de renda: uma abordagem empírica para os municípios paranaenses. **Nova Economia**, v. 22, p. 597-620, 2012.
- 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

**Palavras-chave:** Instituições Inclusivas. Qualidade institucional. Condições Igualitárias. Serviços Públicos.