PESQUISA
DE QUALIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

AGENDA PÚBLICA 15 ANOS

Indicadores de desempenho dos serviços públicos nas capitais brasileiras

> **Os serviços públicos são a porta de entrada para a cidadania, uma forma de enfrentar diferentes desigualdades. Avaliar o acesso e a qualidade dos serviços públicos é medir nosso desenvolvimento e projetar nosso futuro.**
>
> **Sergio Andrade,**
> cientista político e diretor executivo da Agenda Pública.

Esta é a I Edição da Pesquisa de Qualidade dos Serviços Públicos nas Capitais Brasileiras, realizada pela Agenda Pública.

A maior novidade da pesquisa é a combinação de dois componentes que permi-tem uma análise completa da qualidade dos serviços públicos nas 26 capitais da federação (menos o Distrito Federal).

O primeiro componente de avaliação de indicadores de desempenho foi elaborado a partir de dados secundários oficiais, disponíveis em bancos de dados públicos. Este factsheet trata desta dimensão.

O segundo componente de avaliação de percepções e opiniões foi elaborado a partir de uma pesquisa de opinião compreendendo 40 questões, feita com mais de 3.000 pessoas nas dez maiores capitais do país. A análise e os resultados da pesquisa de opinião podem ser acessados aqui.

A pesquisa com seus dois componentes oferece subsídios para responder às seguintes questões:

- As capitais brasileiras têm oferecido serviços públicos de qualidade e com boa governança, avaliados por meio de dados comparáveis?
- O nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos é condizente com o que mostram os dados objetivos?
- Quais os principais desafios em cada região do país?

Os indicadores de desempenho avaliam seis dimensões, cada uma composta por um *pool* de indicadores, cujos dados foram parametrizados para gerar notas de zero a dez, sendo zero a nota mais baixa, e dez, a mais alta. As dimensões são: educação, saúde, proteção social, desenvolvimento econômico, mobilidade urbana e gestão da qualidade. Os indicadores que compõem cada dimensão podem ser consultados no painel específico

Principais constatações

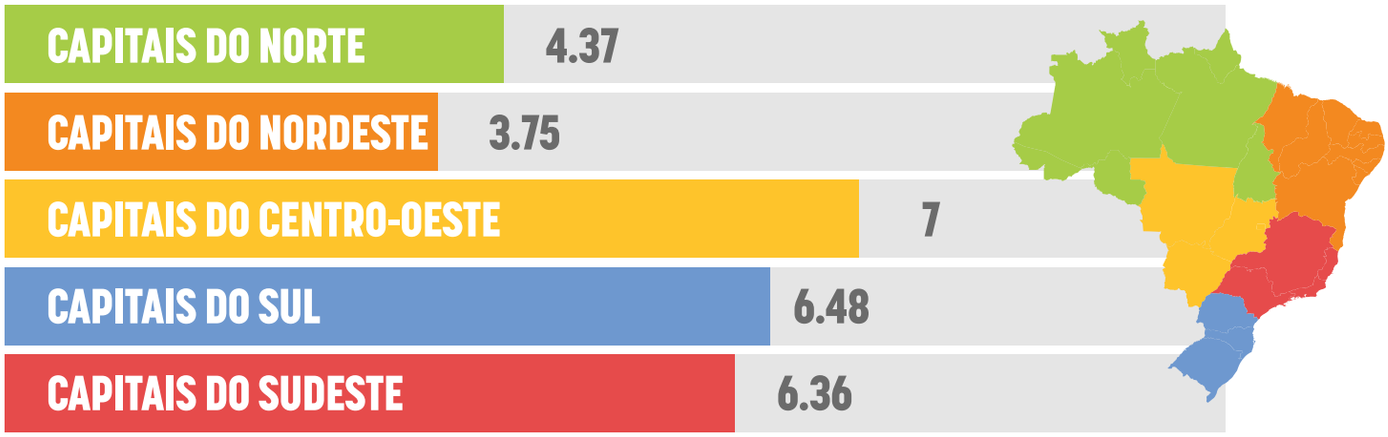
- Destacam-se nas avaliações positivas as capitais Curitiba, que costuma ser mencionada entre os municípios brasileiros com bom oferecimento de serviços públicos, e Palmas, um município cujos dados o colocam em posição diferenciada em relação ao restante das capitais da região Norte.
- Muitas áreas de políticas públicas, no Brasil, são sub financiadas. Entretanto, os dados mostram que investimento financeiro não é, necessariamente, o principal gargalo. Uma boa gestão dos recursos, potencializada pela elabora-ção de políticas públicas baseadas em evidências e que leve em consideração as especificidades locais, pode ser tão ou mais importante que o aumento dos investimentos.

- Avaliação dos serviços públicos pelos usuários, guiada pelo Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos, é uma área em que o Brasil precisa fazer grandes avanços. Na primeira edição da pesquisa avaliamos a existência de mecanismos de participação e escuta aos cidadãos, mas, à medida que os dados oficiais forem consolidados, também será importante dimensionar o uso desses mecanismos e sua efetividade na resolução de problemas apontados pelos usuários.
- A dimensão Mobilidade obteve notas baixas em todas as capitais, apontando para um desafio de nível nacional. O tempo gasto no deslocamento casa-trabalho e a taxa de emissão de gases do efeito estufa são dois fatores que merecem particular atenção nas políticas públicas para mobilidade urbana.
- Na Saúde, de forma geral, as notas não são elevadas, mas são semelhantes entre as cinco regiões. Este fato evidencia uma tendência histórica de diminuição de desigualdades regionais na saúde desde a criação do SUS, mas não indica que os desafios e, portanto, as soluções, sejam semelhantes em todas as regiões.

Qual a pontuação das capitais de cada região nas dimensões da pesquisa?

Nos gráficos são apresentadas as médias das notas das capitais nas 5 regiões do Brasil em cada dimensão. As notas variam de zero a dez, sendo zero, a mais baixa, e dez, a mais alta.

Educação

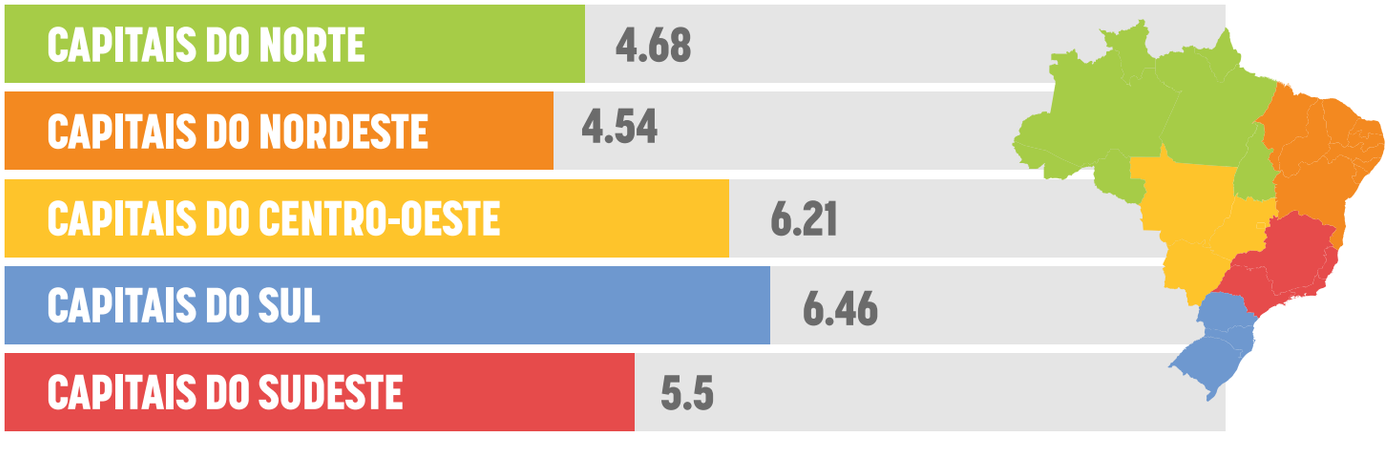


Fonte: Elaboração própria. Para mais informações, consultar o painel da pesquisa.
Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.

As desigualdades regionais em educação reforçam a importância da aplicação dos recursos do Fundeb, que tem como um de seus objetivos reduzir as discrepâncias regionais. O combate à evasão escolar é outra política fundamental com impacto nas notas de educação. Após a pandemia, esse tem sido um grande desafio dos municípios brasileiros que têm se empenhado para enfrentar déficits de aprendizado e manter os alunos em sala de aula.

A dimensão Educação é composta pelos seguintes indicadores: Gastos per Capita em educação, Ideb de 6º a 9º ano, Ideb do 5º ano, Taxa de abandono escolar, Taxa líquida de matrículas em creches, Taxa de distorção idade/série e Dispêndio de recurso em relação ao desempenho no Ideb.

Saúde

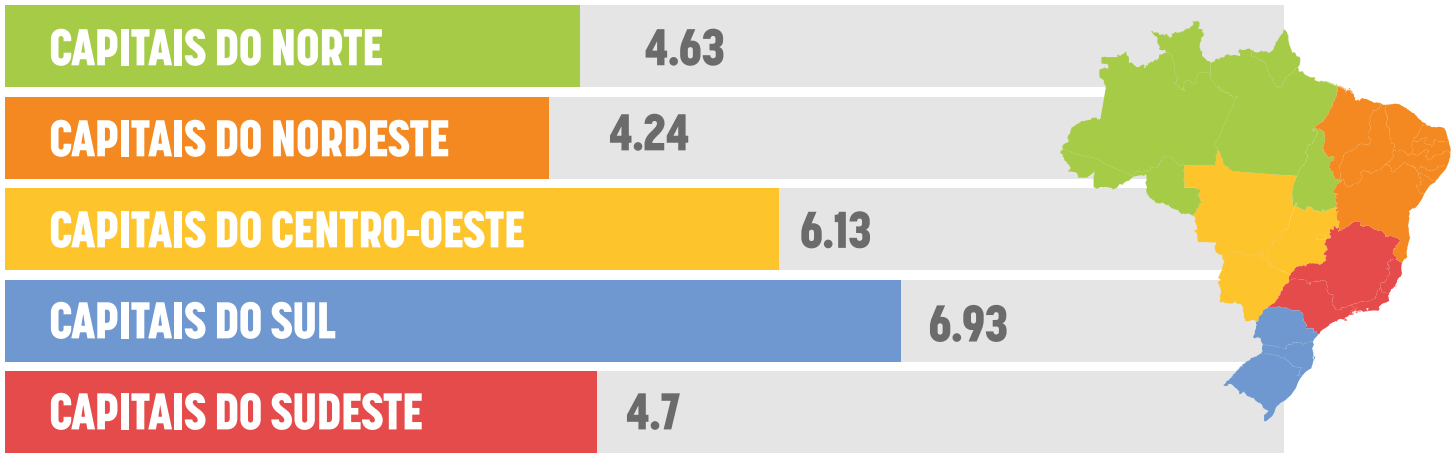


Fonte: Elaboração própria. Para mais informações, consultar o painel da pesquisa.
Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.

A partir de uma perspectiva histórica, é possível notar como o SUS, criado em 1988, vem reduzindo as desigualdades regionais no acesso à Saúde. Porém, a desorganização da Saúde em nível federal, vivida nos últimos anos, afetou os municípios. A adaptação ao modelo de Atenção Primária mais resolutiva e com foco na prevenção ajuda a explicar o bom desempenho de algumas capitais e também refletiu diretamente o financiamento federal recebido.

A dimensão Saúde é composta pelos seguintes indicadores: Gastos per Capita em Saúde, Mortalidade Infantil, Mortalidade por Causas Evitáveis, Cobertura da Atenção Básica, Cobertura vacinal, Proporção de Equipamentos do SUS no Total de Equipamentos de Saúde, Acesso à Água e Acesso à Coleta de Esgoto.

Proteção social

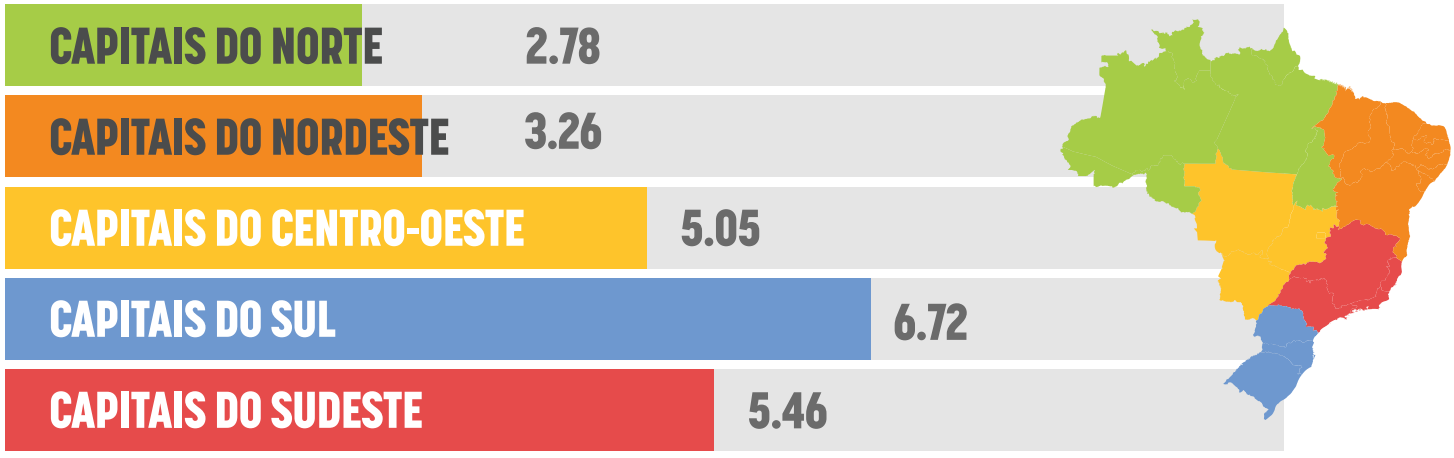


Fonte: Elaboração própria. Para mais informações, consultar o painel da pesquisa.
Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.

As duas regiões menos desenvolvidas do país, o Norte e o Nordeste, possuem as menores notas de proteção social nas capitais. Isto pode parecer contraditório, pois é nas regiões menos desenvolvidas que a proteção social é mais necessária, mas também é onde há menor arrecadação de recursos que podem ser destinados a este tipo de política. A aplicação de recursos financeiros não é o único fator importante, mas seu impacto é relevante para combater desigualdades regionais no acesso a serviços públicos.

A dimensão Proteção Social abarca os indicadores Proporção de Beneficiários do Programa Bolsa Família entre as Famílias que Recebem até 1/2 s.m, Quantidade de Famílias em Situação de Pobreza e Extrema pobreza, Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), Proporção de Famílias que Recebem até 1/2 s.m entre as Famílias Registradas no Cadastro Único da Assistência Social (CADÚNICO) e Quantidade de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) per Capita.

Desenvolvimento econômico

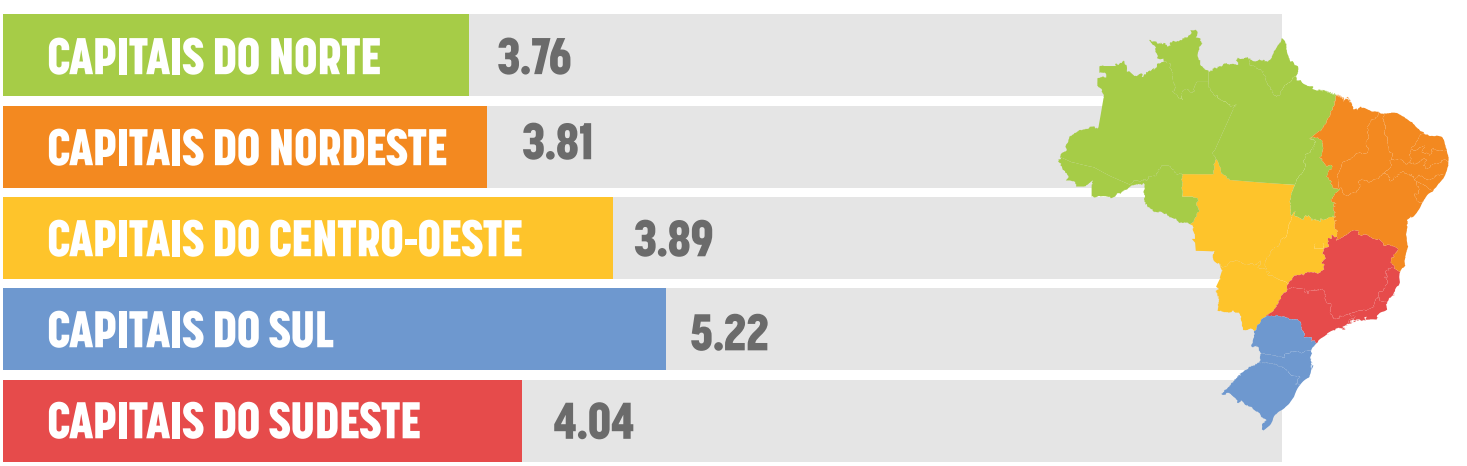


Fonte: Elaboração própria. Para mais informações, consultar o painel da pesquisa.
Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.

Apesar de concentrar mais da metade do PIB do país (55%), a região Sudeste não está em primeiro lugar no quesito desenvolvimento econômico nas capitais, evidenciando que a disponibilidade de recursos não necessariamente se traduz em políticas públicas, como programas para geração de emprego e incentivo a micro e pequenas empresas. As políticas de desenvolvimento econômico mais modernas incluem investimentos em educação e qualificação profissional, infraestrutura e tecnologia, acesso a capital, simplificação e digitalização de procedimentos, complexificação de cadeias produtivas, além de medidas ativas para estimular o mercado de trabalho, a inclusão produtiva e uma adaptação para transição justa para a economia de baixo carbono.

A dimensão Desenvolvimento Econômico é formada pelos indicadores PIB per Capita, Taxa de Empregos Formais per Capita, Índice de Vulnerabilidade Social com Recorte de Renda e Trabalho, Investimento per Capita, Índice de Vulnerabilidade social com recorte de Infraestrutura Urbana e Índice de Cidades Empreendedoras.

Mobilidade urbana

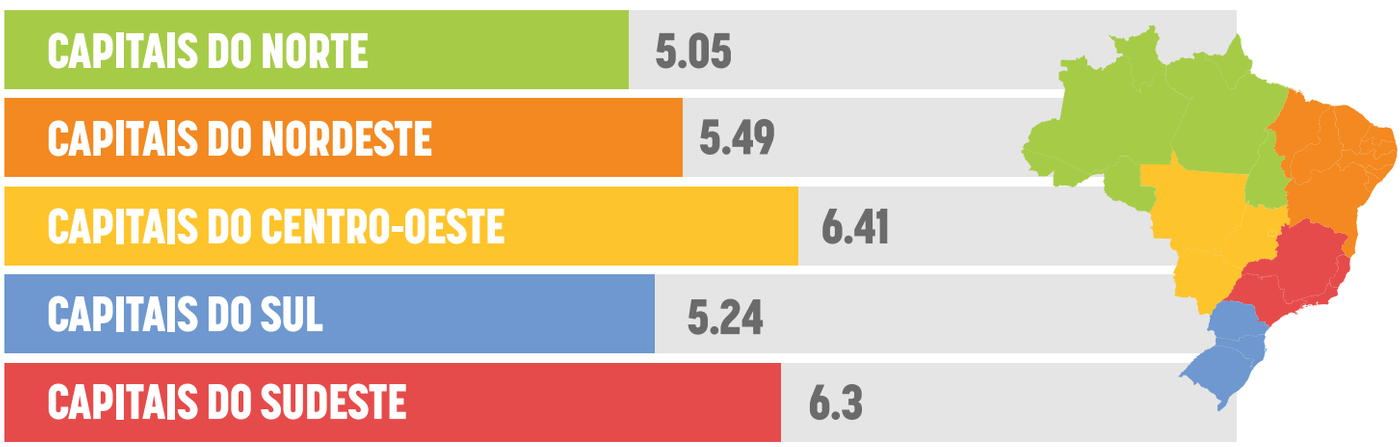


Fonte: Elaboração própria. Para mais informações, consultar o painel da pesquisa.
Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.

As notas de Mobilidade nas capitais refletem uma igualdade regional nivelada por baixo, ou seja, todas as regiões possuem baixa pontuação nesta dimensão, evidenciando a grande necessidade de melhora nas condições da mobilidade em todo o país. Um maior financiamento ao transporte coletivo e a redução do número de acidentes são componentes essenciais dessa equação.

A dimensão Desenvolvimento Econômico é formada pelos indicadores PIB per Capita, Taxa de Empregos Formais per Capita, Índice de Vulnerabilidade Social com Recorte de Renda e Trabalho, Investimento per Capita, Índice de Vulnerabilidade social com recorte de Infraestrutura Urbana e Índice de Cidades Empreendedoras.

Gestão da qualidade



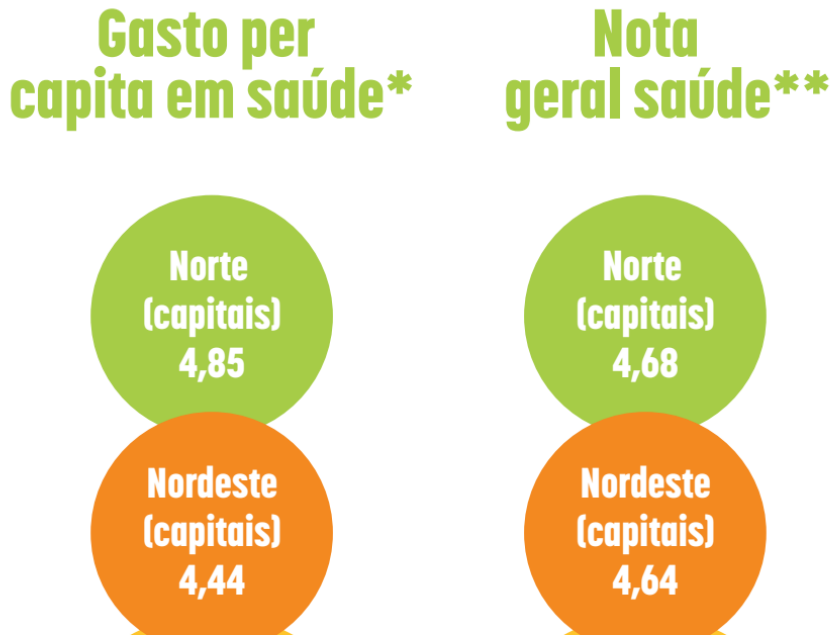
Fonte: Elaboração própria. Para mais informações, consultar o painel da pesquisa.
Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.

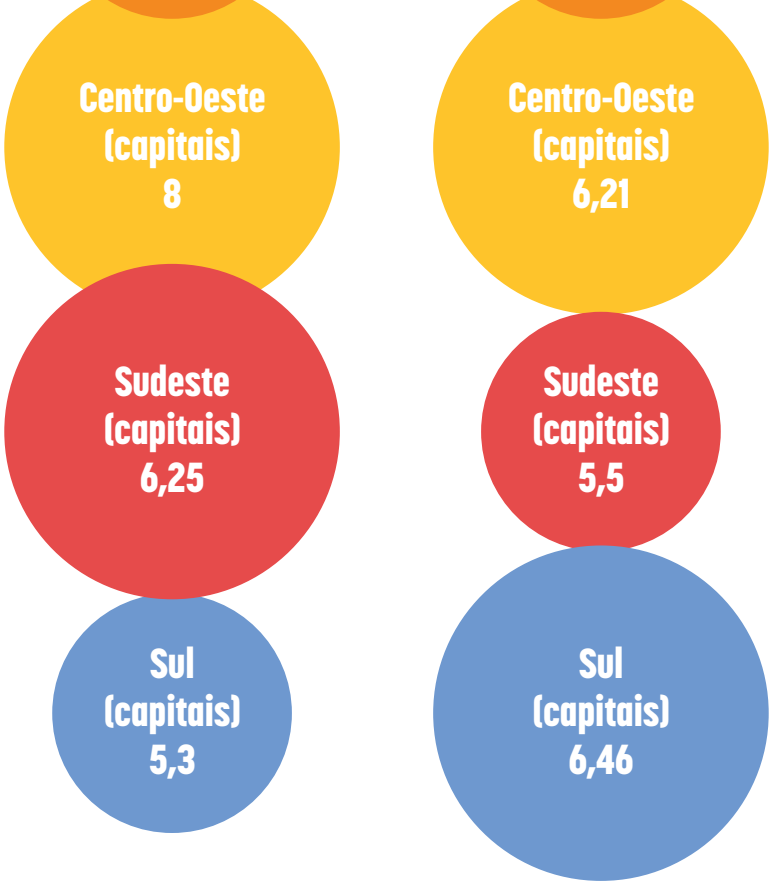
Municípios da região Sudeste foram precursores na implementação de mecanismos de escuta de usuários dos serviços públicos, e a região ocupa a segunda posição no quesito Gestão da Qualidade. Em fevereiro de 2016, o município de São Paulo criou o Código Municipal de Defesa do Usuário do Serviço Público, antes mesmo da promulgação da lei federal sobre o mesmo tema (13.460/2017). A implantação efetiva dos componentes da lei ainda engatinha na maior parte das capitais, afetando o desempenho na pesquisa. Da mesma forma, a digitalização dos serviços, apesar dos avanços em nível federal, ainda é heterogênea nas diferentes capitais, mostrando a importância da nova Estratégia de Governo Digital, formulada pelo Governo Federal.

A dimensão Gestão da Qualidade abarca os indicadores Porcentagem de Transformação dos Serviços Públicos Digitalizáveis, Escala Brasil Transparente, Cobertura de Ouvidorias, Funcionamento de Portal da Transparência e Sustentabilidade Fiscal.

É tudo questão de investimento?

A lógica comum nos induz a pensar que uma maior aplicação de recursos em determinada área fará com que, necessariamente, a performance do município nessa área aumente. Isso corresponde à realidade? Qual o papel da gestão de recursos frente à quantidade desses recursos?





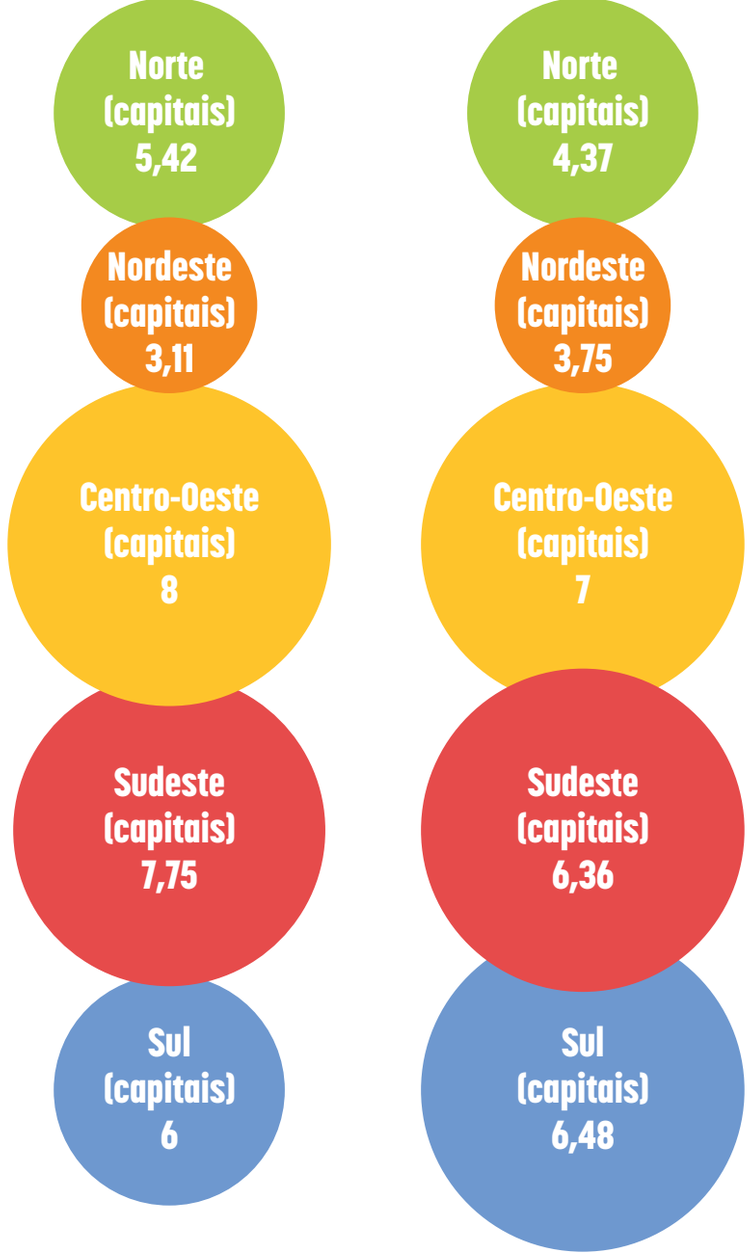
*Fonte: FGV Municípios. Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.
** Fonte: Elaboração própria. Para mais informações, consultar o painel da pesquisa. Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.

Expectativa: Notas na mesma faixa, mostrando que um maior gasto per capita em saúde é acompanhado de melhor performance em saúde.

Realidade: As capitais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste correspondem à expectativa. Nas capitais do Sudeste, o gasto é maior que a performance, enquanto nas do Sul, gasta-se menos por uma performance maior em saúde, o que mostra a importância de uma boa gestão e a influência de fatores sociais condicionantes da saúde, como renda e escolarização da população. Assim, não se descarta a importância do financiamento à Saúde pública, mas, a gestão dos recursos é uma variável crucial para a boa performance nesta dimensão.

Gasto per capita em educação*

Nota geral Educação



*Fonte: FGV Municípios. Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.
** Fonte: Elaboração própria. Para mais informações, consultar o painel da pesquisa. Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.

Expectativa: Notas na mesma faixa, mostrando que maior gasto per capita em educação é acompanhado de melhor performance em educação.

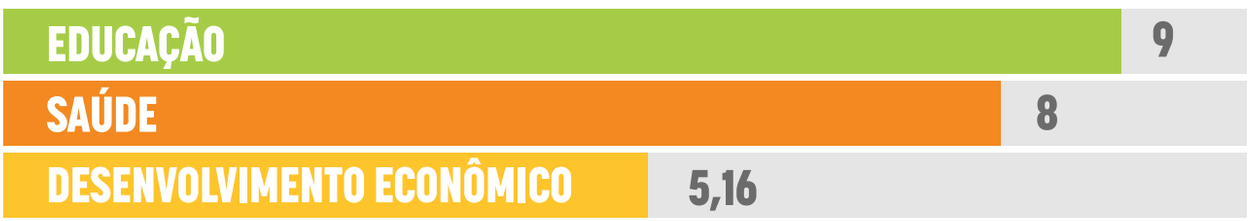
Realidade: As capitais das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste correspondem à expectativa. As capitais da região Sul não correspondem à expectativa, porém a nota 6 é muito próxima da faixa de notas seguinte, portanto, o Sul está muito próximo à expectativa.

Não se descarta a importância da boa gestão na Educação, mas, o financiamento segue sendo uma variável determinante para a garantia da qualidade.

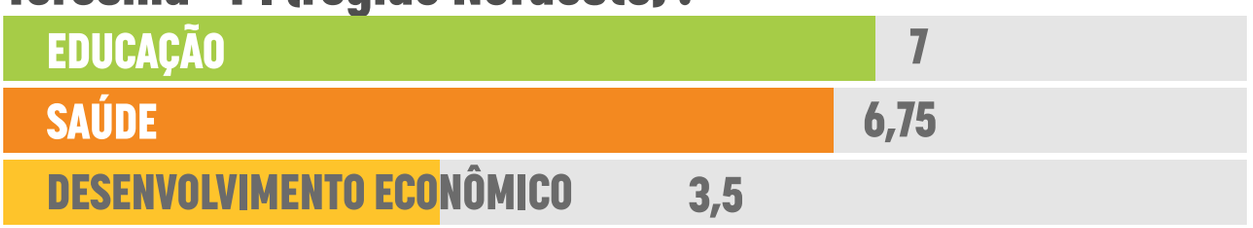
Municípios que performam bem em Educação também performam bem em Saúde e Desenvolvimento Econômico?

Costuma-se apontar que Educação é a solução para muitos dos problemas do país, então verificamos a relação das políticas públicas para Educação com as de Saúde e Combate a Desemprego (comumente tratados como os três principais problemas do país). A análise foi feita para as capitais com os maiores indicadores de Educação de cada região. As notas variam de zero a dez, sendo zero, a mais baixa, e dez, a mais alta.

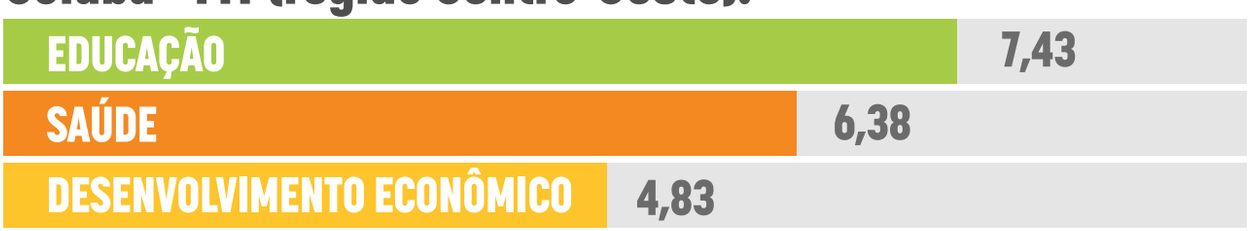
Palmas - TO (região Norte):



Teresina - PI (região Nordeste) :

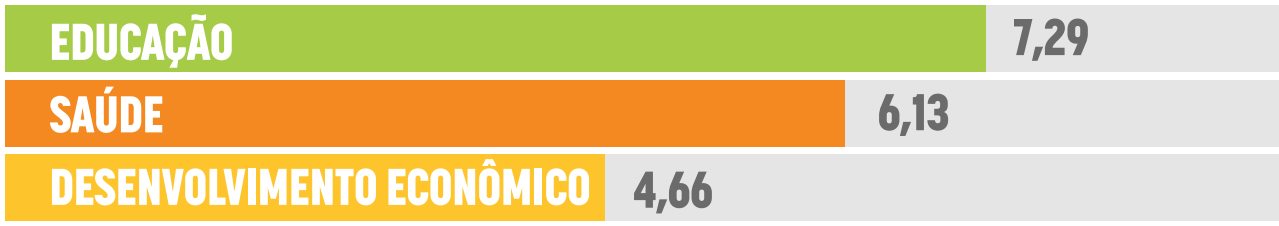


Cuiabá - MT (região Centro-Oeste):



Curitiba - PR (região Sul):

Vitória - ES (região Sudeste):

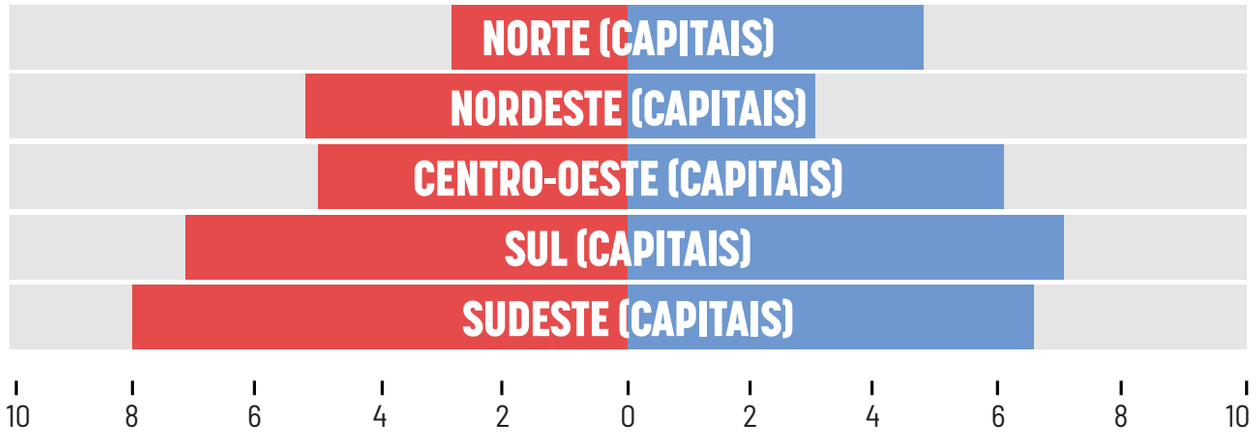


As notas de Saúde e Educação são próximas, com menos de 2 pontos de diferença entre elas, enquanto as notas de Desenvolvimento Econômico são, em geral, muito menores que as das outras 2 dimensões. A exceção é Curitiba, onde as notas das 3 dimensões são muito próximas. Portanto, municípios com bons índices educacionais apresentam bons resultados na Saúde, em consonância com a literatura sobre evidências nas políticas públicas. Entretanto, bons resultados na dimensão Educação não necessariamente se refletem em boa performance em Desenvolvimento Econômico. Para tanto, seriam necessárias outras políticas combinadas para melhoria do ambiente de negócios, como infraestrutura, políticas ativas para o mercado de trabalho, desenvolvimento tecnológico, simplificação de procedimentos para empresas, além do enfrentamento às vulnerabilidades sociais combinadas.

Inter-relações entre indicadores: expectativa X realidade

A lógica comum nos induz a conjecturas como "um maior nível educacional é acompanhado de maior oferta de empregos formais", "quanto menor a oferta de empregos formais, mais as pessoas recorrem ao empreendedorismo", entre outras. O que os dados nos dizem? Essas conjecturas se refletem na realidade?

Empregos per capita x Ideb 5º ano



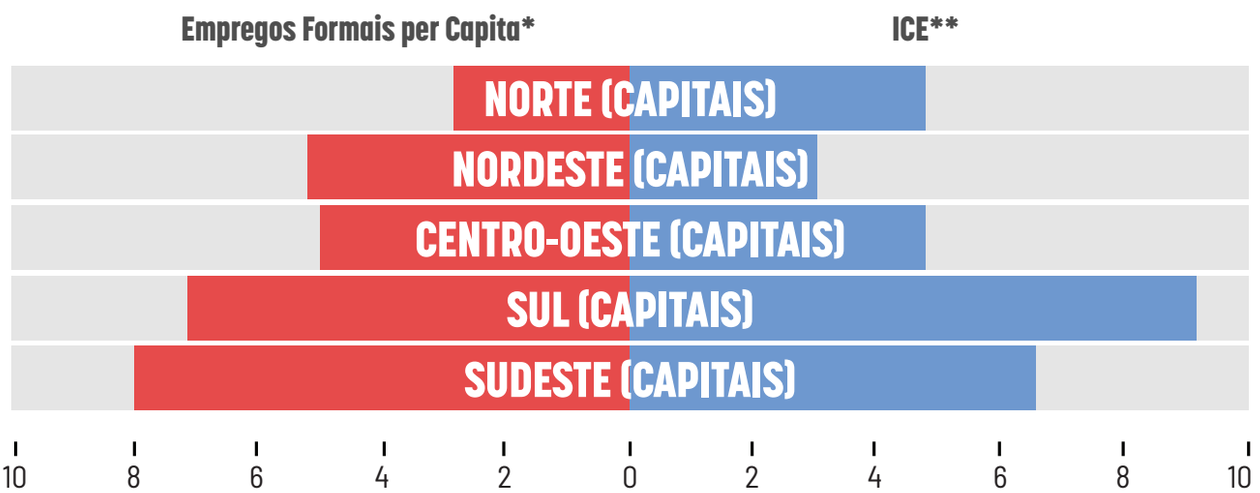
* Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.
**Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.

Maior nível de qualidade na educação é acompanhado de maior quantidade per capita de empregos formais?

Sim. Nas capitais do Centro-Oeste, do Sul e do Sudeste.

Não. Nem nas capitais do Norte, onde a Educação tem uma performance mais destacável que a quantidade de empregos formais, nem nas capitais do Nordeste, onde a oferta de empregos formais não acompanha a performance da Educação.

Empregos per capita x Índice Cidades Empreendedoras



** Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.
** Fonte: Escola Nacional de Administração Pública - Enap. Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.

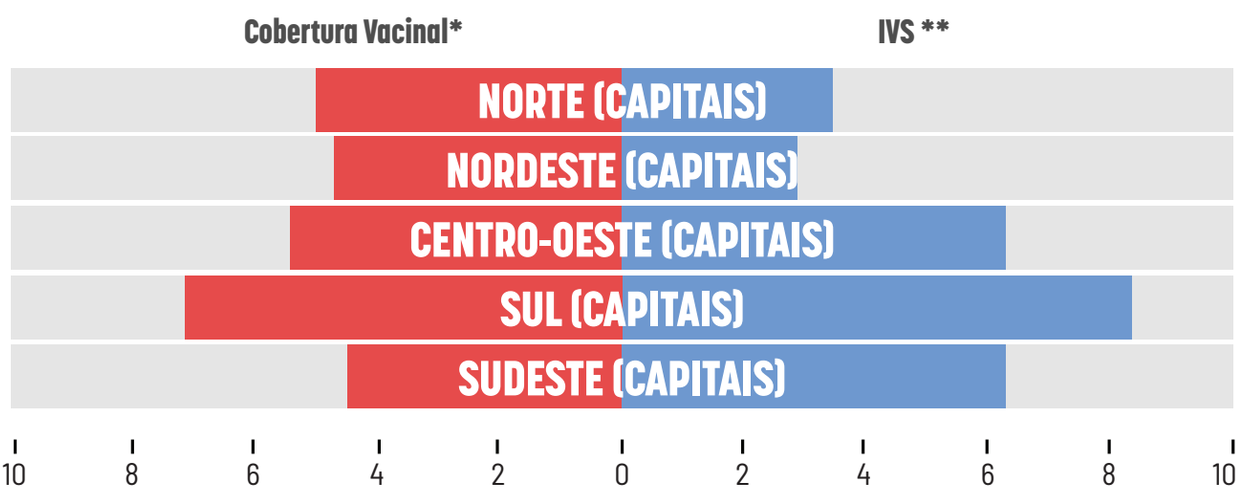
Moradores de municípios com menor oferta de empregos formais recorrem mais à atividade empreendedora (e vice-versa)?

Sim. Nas capitais do Norte, onde o empreendedorismo pode ser uma alternativa

à baixa oferta de empregos formais; e nas capitais do Nordeste, onde a atividade empreendedora é menos pujante que o mercado de trabalho formal. Também é realidade nas capitais do Sul, onde se destacam os dados de atividade empreendedora, mas sem que a oferta de empregos formais seja baixa, uma vez que o diferencial é um ecossistema empreendedor desenvolvido com economias regionais mais complexas.

Não. Nem nas capitais do Centro-Oeste nem nas do Sudeste, onde a performance da atividade empreendedora se assemelha a do mercado de trabalho formal. Nesse caso, a dinâmica de economias mais complexas e diversificadas, especialmente no Sudeste, favorece uma maior demanda por formalização, como observado na literatura. A forte presença de setores intensivos em mão de obra, como comércio, serviços e construção civil também ajuda a explicar a correspondência.

Cobertura vacinal x combate à vulnerabilidade social [1]



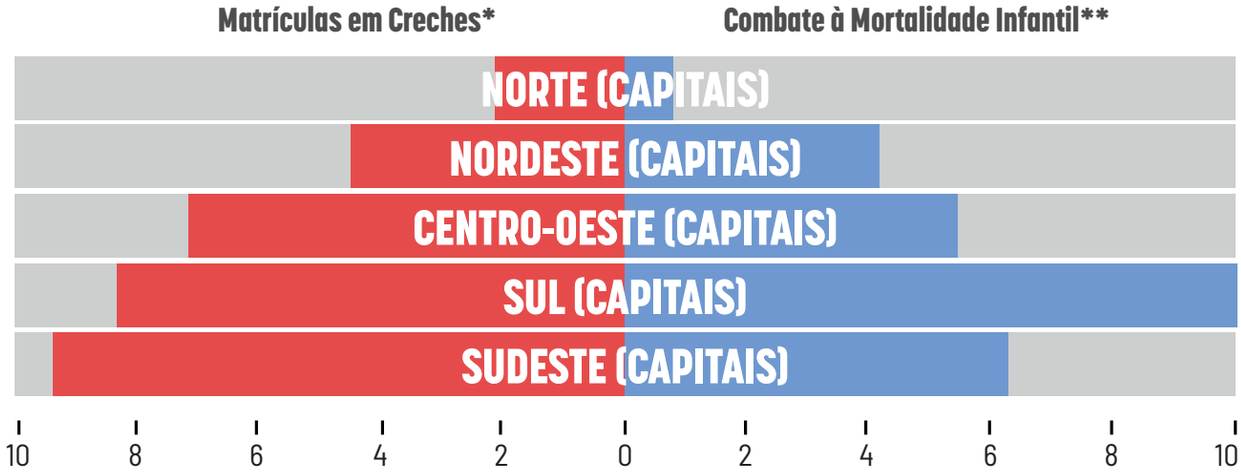
*Fonte: Conselho Federal de Administração - CFA. Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.
** Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.

Regiões com mais sucesso no combate à vulnerabilidade social são as que mais vacinam a população?

Não. Nas capitais do Norte e Nordeste, a cobertura vacinal é mais abrangente que o sucesso no combate à vulnerabilidade social. Já nas capitais do Sul e Sudeste, as políticas de combate à vulnerabilidade social têm tido mais sucesso que a vacinação da população.

1.Para simplificar a comunicação dos dados, utilizamos a terminologia "combate à vulnerabilidade social" para o Índice de Vulnerabilidade Social normalizado.

Matrículas em creches x combate à mortalidade infantil [2]



*Fonte: Conselho Federal de Administração - CFA. Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.
** Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.

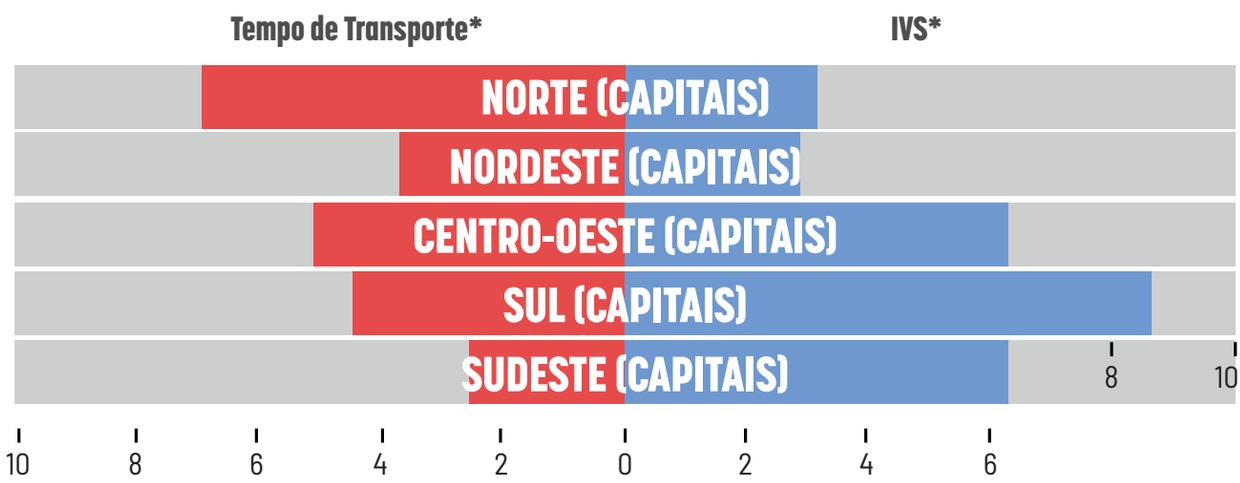
Maior disponibilidade de cuidados infantis em creches é acompanhada por menor mortalidade infantil?

Sim. Nas capitais do Norte, Nordeste e Sul.

Não. Nem nas capitais da região Centro-Oeste nem na região Sul, onde as políticas ligadas à educação infantil apresentam maior êxito relativamente ao combate à mortalidade infantil.

2 Para simplificar a comunicação dos dados, utilizamos a terminologia "combate à mortalidade infantil" para o índice Mortalidade Infantil normalizado.

Redução do tempo de transporte no trajeto casa-trabalho[3] x combate à vulnerabilidade social[4]



*Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.
**Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. Os dados foram normalizados para gerar notas entre zero e dez.

Moradores de regiões de maior vulnerabilidade social gastam mais tempo no trajeto entre a moradia e o local de trabalho?

Sim. Apenas nas capitais da região Nordeste.

Não. Não, para as demais capitais. Porém, a análise pormenorizada dos dados revela nuances. Nas capitais do Norte, apesar da maior incidência proporcional de taxas de vulnerabilidade social, os moradores não passam tanto tempo no transporte, pois lá predominam municípios com menor área geográfica. Nas capitais do Centro-Oeste, Sul e Sudeste, os indicadores proporcionais de vulnerabilidade social são melhores, porém o tempo gasto no transporte é maior. Destaca-se que nas capitais do Sudeste há uma grande discrepância entre os dois índices. Em grandes metrópoles como Rio de Janeiro e São Paulo, pode-se afirmar que o tempo gasto no transporte aumenta expressivamente conforme aumenta a vulnerabilidade social.

3 Para simplificar a comunicação dos dados, utilizamos a terminologia redução do tempo de transporte no trajeto casa-trabalho para o índice Percentual da população que gasta 1 hora ou mais no deslocamento casa-trabalho.
4 Para simplificar a comunicação dos dados, utilizamos a terminologia "combate à vulnerabilidade social" para o Índice de Vulnerabilidade Social.

FICHA TÉCNICA

Coordenação técnica: Sergio Andrade
Análise de dados: Gustavo Oliveira e Natália Araújo
Data visualisation: Gustavo Oliveira e Tiago Rocha
Comunicação: Em Foco

PESQUISA DE QUALIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

AGENDA PÚBLICA 15 ANOS