

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E RECURSOS HUMANOS: regimes jurídicos e grau de escolaridade com base na faixa populacional municipal**

**DANIEL HENRIQUE DA CUNHA CAMPOS**

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP/MG

**KAMILA PAGEL DE OLIVEIRA**

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP/MG

Agradecimento à órgão de fomento:

À agência de fomento, CAPES pelo suporte ao programa por meio de ajuda de custo sob a rubrica "Demanda Social".

# **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E RECURSOS HUMANOS: regimes jurídicos e grau de escolaridade com base na faixa populacional municipal**

## **1 INTRODUÇÃO**

A Administração Pública é essencial na organização e bem-estar social de um país. A mesma, no caso brasileiro, é um ator importante no desenvolvimento econômico e social, uma vez que detém competências privativas ou concorrentes de serviços e regulamentações.

Nessa linha, para se ter uma administração mais eficiente dos vários recursos à sua disposição, como os tributários e de pessoal, a federação brasileira pós 1988 decidiu por elevar os municípios a entes federados com competências e, respeitando os limites normativos, com liberdade administrativa. Logo, estes entes federados, atores protagonistas na execução de muitos serviços públicos, veem-se em um dilema: como executar políticas públicas com recursos limitados?

Mais próximos da população, os poderes legislativo e executivo municipais, em teoria, seriam mais aptos a solucionar os problemas e aproveitar as oportunidades que eventualmente surgissem em suas localidades. Entretanto, muitos destes municípios possuem pequeno porte populacional, sofrendo de maiores pressões políticas e financeiras, tendo de lidar com ambientes, muitas vezes, desafiadores e ainda executar suas políticas públicas.

Em razão deste contexto, este artigo tem como objetivo geral analisar a estrutura de pessoal dos municípios brasileiros, a partir do banco de dados disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, buscando correlacionar as características da força de trabalho destes municípios com sua capacidade estatal.

De forma específica, tem-se dois objetivos: o primeiro deles é comparar os vínculos jurídicos realizados com os agentes públicos de acordo com a população municipal, contrastando o vínculo predominante nos pequenos e grandes municípios; o segundo, investigar a capacidade de execução Estatal dos serviços municipais, analisando a escolaridade dos agentes públicos, também disponibilizada na base de dados do IBGE.

Uma vez que a qualidade das relações estabelecidas entre o Estado e os servidores públicos e a qualificação dos indivíduos que realizam as funções públicas influenciam a capacidade Estatal de execução dos serviços públicos como um todo, esta pesquisa pretende compreender a capacidade de execução estatal dos municípios brasileiros. Tal análise mostra-se de suma relevância, em uma realidade na qual os municípios passam a ter cada vez mais destaque na execução das políticas públicas e ao realizar um panorama geral, possibilita-se ao gestor público, em especial ao municipal a melhoria de sua estrutura administrativa.

## **2 RESPONSABILIDADES MUNICIPAIS NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO**

No período pós Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988, os municípios, de forma inovadora, foram transformados em entes federativos (MELLO, 2001). Entretanto, apesar de que, ao longo do tempo, os municípios foram gradualmente recebendo melhorias em termos de atribuições tributárias, que permitiram um melhor financiamento de suas políticas, essas mudanças se mostraram insuficientes (MELLO, 2001).

Constitucionalmente, existem aspectos formais e materiais relativos aos municípios brasileiros que não se aplicam a outros municípios de outras federações ao redor do mundo (CASTRO, 1996). Nos aspectos formais, os municípios possuem autonomia política, auto

organizatória, administrativa e financeira e, no que diz respeito aos aspectos materiais, houve alterações em suas competências, estabelecidas na Constituição de 1998 (CASTRO, 1996).

Em termos legislativos, o município começa a instituir normas sobre matérias de interesse local e possui competência de suplementar a legislação federal e estadual, mas o estabelecimento de normas deve ficar contido nos limites estabelecidos pelos outros entes (PEREIRA, REZENDE, 2017). Ademais, a Carta Magna, em seu artigo 30 (trinta), estabelece as competências exclusivas e comuns com os outros entes às quais são direcionadas aos municípios (PEREIRA, REZENDE, 2017).

Uma das consequências para este novo paradigma é a necessidade de desenvolvimento do corpo burocrático público, em especial a dos agentes públicos municipais (MARCONI, 2010). Nessa linha, dentre os três entes federados, o emprego na esfera municipal foi o que apresentou maior crescimento nas duas décadas posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 (MARCONI, 2010).

Apesar de que a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001 pode ter restringido o crescimento mais acelerado da contratação de pessoal no âmbito municipal, resta claro que ocorreu um significativo crescimento nessa força de trabalho (MARCONI, 2010). Ainda segundo Marconi (2010), as justificativas para esse crescimento do emprego municipal são variadas, dentre elas: a descentralização para os municípios de serviços de saúde e educação; o aumento do número de municípios; o aumento das receitas próprias e de transferências; etc.

Concomitantemente ao aumento do número de municípios, ocorre, por parte da população, a demanda por serviços públicos de melhor qualidade (FILGUEIRAS, 2018). Assim, não apenas ocorre a histórica demanda por combate à corrupção, mas também um pedido de providência em relação à prestação de serviços que desemboca na onda de protestos em junho de 2013 (FILGUEIRAS, 2018).

Este conjunto de circunstâncias torna particularmente pertinente o debate já não tão recente sobre as capacidades estatais e sua relevância para o desenvolvimento dos países (EVANS, 1995; EVANS E RAUCH, 1999). Apesar de sua polissemia, Monteiro Neto (2014) divide estas capacidades em: econômico-fiscais, política-institucional e administrativa institucional. A primeira indica a capacidade arrecadatória, de recebimento de recursos de transferências fiscais pelo sistema federativo de partilha e a capacidade de realizar gasto e investimento. A segunda é o componente sociopolítico, referindo-se à capacidade dos governos de problematizar as demandas de grupos majoritários da população e tomar decisões que representem os interesses e as ideologias dela, além de alocar recursos mobilizados na esfera pública. A terceira é a capacidade administrativa institucional, relacionada aos instrumentos institucionais, políticos e de recursos humanos para a formulação e implementação de políticas públicas. Esta capacidade divide-se em duas dimensões: a dimensão propriamente institucional, de existência de procedimentos e unidades institucionalizadas, relativamente estáveis e reconhecidas legal, política e administrativamente, quanto a atribuições, autoridades e recursos; e a dimensão administrativa, relacionada à eficiência na gestão pública. Assim, o desenvolvimento das capacidades estatais, dentre outros aspectos, associa-se às competências individuais e às políticas adotadas de gestão de pessoas, como recrutamento, promoção, remuneração e carreira, assim como formação continuada de seu corpo de profissionais (EVANS, 1996; 1995; GRINDLE & HILDERBRAND, 1997; REPETTO, 2004; MONTEIRO NETO, 2014).

Somando-se a isso, políticas públicas são intensivas de mão de obra, sendo que os agentes públicos são os responsáveis tanto pelas sanções, quanto pelos benefícios públicos (LIPSKY, 2019) Os agentes públicos, em especial os que possuem contato direto com a população, como nos casos dos policiais, professores e outras categorias similares, representam a esperança de um tratamento justo e efetivo por parte do governo (LIPSKY, 2019)

Consequentemente, é necessário que essa mão de obra detenha a qualificação necessária para oferecer melhores serviços em uma realidade de mudanças sociais, daí sendo essencial a educação e o desenvolvimento destes servidores (MAGALHÃES et al., 2010). Entretanto, em contraposição à descentralização dos serviços para os municípios e a necessidade de qualificação dos servidores, municípios têm tido limitações financeiras e orçamentárias (MENDES et al., 2008). Assim, em contraposição com os municípios mais populosos que possuem receitas tributárias mais expressivas e outras receitas correntes mais significativas, municípios com até 50.000 habitantes geralmente possuem substantivas dependências de receitas de transferência (MENDES et al., 2008).

Logo, percebe-se ao analisar a dependência de transferências financeiras dos pequenos municípios uma particularidade em sua estrutura fiscal, tornando-os financeiramente dependentes dos demais entes federados. Em contraposição a esse fato, os municípios não podem se abster de contratar mão de obra qualificada, dispondo-se de regimes jurídicos de contratação variados no que tange aos agentes públicos no sentido de compor a força de trabalho necessária à sua atuação. Assim, para fins desse artigo, cabe analisar, na literatura, o cenário brasileiro no que diz respeito aos tipos de vínculos que estão sendo utilizados pela Administração Pública.

### **3 AGENTES PÚBLICOS E REGIMES JURÍDICOS UTILIZADOS NO BRASIL**

No meio público, as competências são estabelecidas na legislação em vários níveis, sejam as competências dos entes federativos, dos órgãos públicos ou dos ocupantes dos cargos, empregos e funções (DI PIETRO, 2013).

A definição de cargo público, segundo a Lei nº 8.112/1990, no seu art. 3º, é a de um conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor, sendo definida em lei a quantidade de cargos por órgão, bem como o padrão de vencimento e remuneração (BRASIL, 1990). O emprego público, por sua vez, constitui uma forma de contratação sob regime da legislação trabalhista celetista, mas ainda sujeita às normas constitucionais referentes aos requisitos para a sua investidura (DI PIETRO, 2013). Por fim, função pública refere-se ao exercício ou contratação temporária para atender às necessidades emergentes da Administração, ou à ocupação de funções de confiança, não se exigindo a realização de concurso público (DI PIETRO, 2013).

No que tange ao serviço público, existem em regra três elementos para a sua definição, a saber: a atividade em si; a presença do Estado, podendo ser pela presença do agente público; e o procedimento normativo da atividade (DI PIETRO, 2013). Assim, nota-se o papel central do agente público e a necessidade da criação de vínculos empregatícios com a administração pública, uma vez que este agente passa a representar o próprio Estado.

Por Agente Público pode-se entender toda pessoa física que presta serviços ao Estado, seja à Administração direta quanto à Administração Indireta (DI PIETRO, 2013). Dentre suas categorias estão os agentes políticos; os servidores públicos; os militares e os particulares que colaboram com a Administração Pública (DI PIETRO, 2013).

De forma mais relevante para a análise aqui realizada, ao focar-se nos servidores públicos, estes são as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado mediante vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos (DI PIETRO, 2013). Estes se subdividem em servidores estatutários, sujeitos ao regime de mesmo nome e ocupantes de cargos públicos; empregados públicos, regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas; e servidores temporários contratados para atender demanda temporária e excepcional, conforme estabelecido no art. 37, IX, da Constituição da República Federativa do Brasil (DI PIETRO, 2013).

Como mencionado, os sujeitos ao regime estatutário pertencem à categoria de servidores públicos e suas atribuições são estabelecidas por lei e cada unidade da federação é responsável por sua legislação (DI PIETRO, 2013). Uma vez nomeados, estes servidores ingressam em um regime legal pré-definido e modificável unilateralmente pela administração, desde que respeitados os direitos já adquiridos (DI PIETRO, 2013).

É estabelecido no Art. 37, inciso II, que para a investidura em cargo ou emprego público depende-se de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, excetuando-se desta regra os cargos comissionados (BRASIL, 1988). O concurso público, então, não apenas procura aumentar a eficiência na Administração Pública por meio da seleção dos melhores indivíduos para o cargo ou emprego público, mas também legitima o processo de vinculação ao Estado (VALADARES; EMMENDOERFER, 2012). Isso, uma vez que se procura, neste instrumento, o respeito aos princípios constitucionais como os da impessoalidade, moralidade e probidade (VALADARES; EMMENDOERFER, 2012).

No que tange aos denominados cargos comissionados, estabelecidos na CRFB, são estruturas funcionais passíveis de serem ocupadas sem se ter um regime permanente com a Administração Pública, como estabelecido no Art. 37 (VALADARES; EMMENDOERFER, 2012). Pela não necessidade de critérios claros e impessoais para a sua nomeação podem servir como instrumentos de práticas clientelistas e de barganha política (VALADARES; EMMENDOERFER, 2012).

Por fim, os contratados temporariamente, também relevantes para a análise proposta neste artigo, exercem funções em caráter temporário, mediante regime jurídico disciplinado em lei por cada unidade federativa (DI PIETRO, 2013). Vale mencionar que os contratados neste regime e utilizados em caráter permanente desvirtuam o dispositivo constitucional, uma vez que não é exigida a realização de concursos públicos para sua vinculação com a administração em razão da pretensa urgência da contratação (DI PIETRO, 2013).

#### **4 METODOLOGIA DE ANÁLISE DE DADOS**

Para o alcance dos objetivos propostos neste artigo, foram utilizadas duas bases de dados do IBGE, uma referente à 2014 e outra a 2015. No que tange à análise de escolaridade dos funcionários públicos municipais, foi utilizada a base de dados “Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros 2014”, cruzando os dados com a base de dados referente à população municipal, também disponibilizada pelo IBGE (IBGE, 2014). No que tange ao vínculo do servidor e ao percentual dos servidores em relação à população, foi utilizada a base disponível no “Perfil dos Municípios Brasileiros 2015”, também utilizando de dados populacionais fornecidos pelo IBGE (IBGE, 2015).

A utilização de duas bases de dados distintas tem como objetivo uma visão mais ampla da estrutura de recursos humanos da administração pública municipal, uma vez que apresentam recursos informacionais distintos em cada uma destas bases. Entretanto, a metodologia de análise utilizada foi a mesma em ambas. Os dados analisados de 2014 dizem respeito ao quadro de pessoal da administração direta e envolvem: total administração direta, mesmo os sem declaração de escolaridade; total sem instrução<sup>i</sup>; total ensino fundamental<sup>ii</sup>; total ensino médio; total ensino superior; e total pós graduação. Os dados analisados de 2015 também dizem respeito ao quadro de pessoal da administração direta e envolvem: total de funcionários ativos na administração direta, inclusive os sem declaração de vínculo; total de funcionários ativos da administração direta – estatutários; total de funcionários ativos da administração direta – CLT; total de funcionários ativos da administração direta - somente comissionados<sup>iii</sup>; total de funcionários ativos da administração direta – estagiários; e total de funcionários ativos da administração direta - sem vínculo permanente<sup>iv</sup> (IBGE, 2015).

Para a análise de dados proposta neste artigo, foram utilizadas de separatrizes que dividiram o intervalo de distribuição populacional dos municípios analisados em dez classes iguais. A metodologia foi escolhida para proporcionar uma melhor visualização dos fenômenos, a partir da construção de gráficos, bem como para manter uma padronização das duas bases utilizadas de 2014 e 2015, da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2014; 2015). Nesta toada, cada decil apresenta 557 municípios com base em suas faixas populacionais. Para as estimativas populacionais, foram utilizadas as “Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014” para as análises de 2014 (IBGE, 2014). Para as análises de 2015, foram utilizadas as “Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2015” (IBGE, 2015).

A Tabela 1 demonstra as faixas populacionais de 2014 e 2015, respectivamente:

Tabela 1 – Faixas populacionais utilizadas

Faixa populacional				
Decil	2014		2015	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
1	822	3269	818	3267
2	3279	4659	3279	4670
3	4659	6321	4674	6333
4	6327	8542	6337	8574
5	8543	11447	8575	11513
6	11449	15266	11515	15369
7	15283	20768	15375	20876
8	20770	30599	20891	30913
9	30673	56501	30917	57253
10	56613	11895893	57253	11967825

Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE, Estimativas populacionais 2014 e 2015

Os municípios que apresentaram nas respostas à pesquisa: não informado<sup>v</sup>; não soube informar; e recusa; foram considerados, para a análise aqui apresentada, como não possuindo nenhum servidor no determinado tipo de vínculo, sendo consideradas as demais informações fornecidas. Também foram verificados os resultados, caso esses municípios fossem completamente retirados da análise, sem contar nenhum dos dados informados, que não modificaram a conclusão deste estudo.

Os gráficos analisados neste artigo foram extraídos das tabelas 2 e 3, produzidos da análise supramencionada. Não são analisados todos os dados das referidas tabelas nos gráficos apresentados na análise, já que se focou nos dados com números mais relevantes para explicar a modificação do vínculo de pessoal e do grau de escolaridade do quadro de servidores da administração direta municipal, à medida que os municípios crescem em termos populacionais.

Tabela 2 - Percentual de funcionários municipais por tipo de vínculo

Decil	Total de Funcionários	Estatutário	CLT	Comissionado	Estagiário	Sem Vínculo Permanente
1	8,01%	65,80%	5,66%	14,18%	1,35%	13,02%
2	6,45%	61,66%	8,74%	12,42%	1,43%	15,74%
3	5,59%	63,48%	6,94%	12,07%	1,26%	16,25%
4	5,09%	60,39%	8,57%	10,71%	1,53%	18,80%
5	4,75%	59,90%	8,42%	9,74%	1,41%	20,54%
6	4,57%	59,93%	7,24%	9,90%	1,56%	21,38%
7	4,48%	59,20%	8,43%	9,56%	1,35%	21,47%
8	4,19%	58,88%	7,63%	8,56%	1,60%	23,33%
9	3,84%	58,44%	9,49%	8,27%	2,19%	21,61%
10	2,30%	65,70%	7,53%	6,91%	3,14%	16,45%

Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE, 2015

Tabela 3 - Percentual de funcionários municipais por grau de escolaridade<sup>vi</sup>

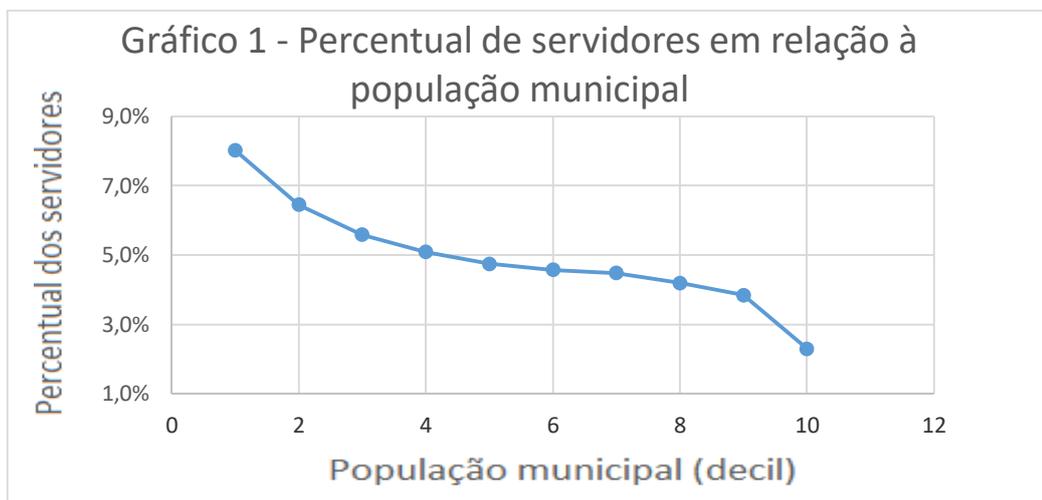
DECIL	SEM INSTRUÇÃO	FUNDAMENTAL	MÉDIO	SUPERIOR	PÓS-GRADUAÇÃO
1	1,70%	25,79%	39,77%	24,60%	8,15%
2	1,87%	24,74%	40,78%	24,69%	7,91%
3	2,07%	23,76%	41,04%	24,91%	8,22%
4	1,57%	24,11%	41,35%	25,31%	7,66%
5	1,62%	23,48%	41,85%	25,12%	7,93%
6	2,77%	22,60%	43,17%	24,32%	7,13%
7	1,78%	23,63%	42,08%	24,81%	7,69%
8	1,58%	22,48%	43,23%	25,47%	7,23%
9	2,28%	21,59%	43,23%	26,75%	6,09%
10	1,02%	15,29%	38,70%	37,55%	7,44%

Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE, 2014

Os dados constantes nestas tabelas são analisados a seguir.

## 5 ANÁLISE DE DADOS

No que diz respeito à análise de dados proposta neste artigo, o Gráfico 1, Percentual de servidores em relação à população municipal, apresenta a correlação entre população do município e a força de trabalho na administração municipal. Assim, mostra-se o percentual de agentes públicos em relação à população do município. O eixo y demonstra o percentual da relação entre população e servidores municipais, enquanto o eixo x demonstra a população dos municípios subdividida em decis (separação das observações em dez partes iguais):



Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE, 2015

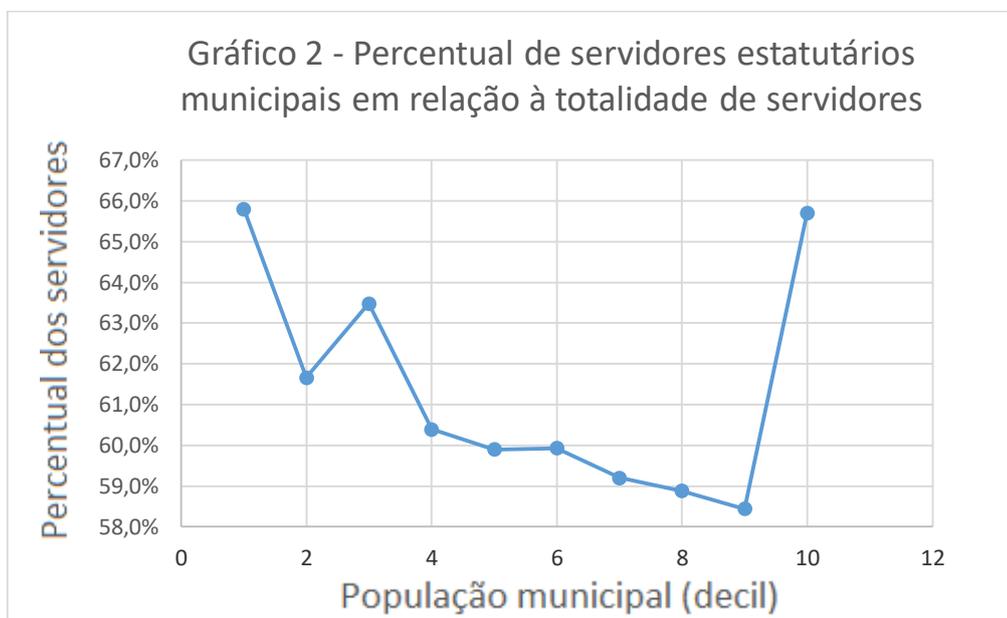
Percebe-se uma clara diminuição do percentual de correlação a medida que a população municipal vai aumentando, o que indica que quanto menor o município, maior é a relevância da administração pública na economia local no que tange à perspectiva empregatícia. Nesta toada, passa-se de 08,01% no primeiro decil para 02,30% no último decil, como pode ser visualizado no referido gráfico.

Destarte, a influência política dos servidores municipais, a proximidade política dos eleitores com os eleitos, bem como a necessidade de um maior número de políticas públicas podem ser fatores que expliquem a relação demonstrada no Gráfico 1. Segundo Marconi (2010), isso pode ser explicado porque localidades mais pobres tendem a necessitar do Estado para aquecer a economia; tendem a necessitar de uma maior oferta de serviços públicos; e, como o funcionalismo público é eleitoralmente relevante, esse público consegue exercer maior pressão política em regiões mais carentes (MARCONI, 2010).

O Gráfico 2, por sua vez, demonstra a relação entre os servidores estatutários e a totalidade de servidores municipais. O eixo y demonstra o percentual da relação entre servidores estatutários e a totalidade dos servidores municipais, enquanto o eixo x demonstra a população dos municípios subdividida em decis (separação das observações em dez partes iguais).

Nessa toada, percebe-se a diminuição do percentual de servidores estatutários a medida que a população aumenta. Esse fator pode demonstrar que em razão do aumento da demanda por serviços públicos, os gestores municipais têm procurado vínculos mais frágeis para fazer frente ao necessário aumento dos servidores públicos em contraposição aos recursos orçamentários limitados. No entanto, à medida que aumenta o porte dos municípios espera-se melhores estruturas, humanas, tecnológicas e de processos, para a realização de concursos públicos, cumprindo a previsão constitucional. No entanto, os dados nos indicam que à medida que a população aumenta, diminui-se o percentual de servidores estatutários, situação que se reverte apenas no último decil. Possíveis explicações para tal fenômeno são duas: a primeira é

de que os municípios de grande porte possuem estruturas administrativas e financeiras mais desenvolvidas. A segunda é a de que os agentes públicos de tais municípios possuem maior poder de organização, pressionando os gestores municipais pela realização de novos concursos públicos a fim de fortalecer sua categoria e melhorar os serviços públicos.

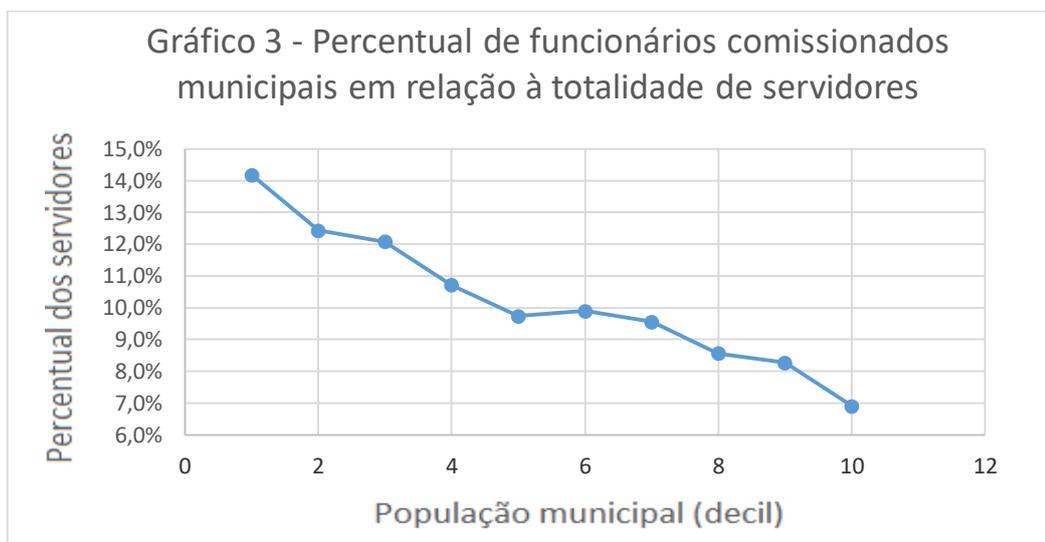


Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE, 2015

Assim, a curva de servidores estatutários se apresenta de forma idiossincrática, uma vez que no último decil percebe-se um aumento vertiginoso do vínculo estatutário. Por mais que o gráfico possa parecer paradoxal, deve-se considerar que os primeiros nove pontos<sup>vii</sup> no gráfico ainda podem ser considerados municípios de pequeno porte<sup>viii</sup>. Logo, o gráfico demonstra que municípios de grande porte aparentam ter estruturas administrativas mais consolidadas.

Por fim, percebe-se que apesar das diferenças, todos os municípios têm, como maioria, servidores estatutários em seu corpo burocrático. Assim, a partir da obrigatoriedade da realização de concursos públicos para a instituição de vínculos estatutários, percebe-se um esforço municipal para respeitar a forma de contratação majoritariamente aceita tanto em termos legislativos, doutrinários e, como já demonstrado anteriormente, pelos órgãos de controle. Tal informação constitui-se de grande relevância já que a proteção política da burocracia se torna de grande relevância no contexto clientelista e patrimonialista do Brasil, no qual o Estado, historicamente, se torna arena de interesses pessoais, prejudicando, portanto, o atendimento pleno do interesse público. Ademais, Suzuki e Hur (2019), em estudo realizado com 20 países europeus com foco em servidores públicos de nível estratégico, concluíram que os sistemas fechados de burocracia— que asseguram recrutamento meritocrático, por meio de exames formalizados, proteção e estabilidade dos servidores públicos e regras trabalhistas especiais - alcançam maiores níveis de compromisso dos servidores. Em estudo realizado por Rauch e Evans (2000), os autores argumentam que a burocracia estatal é fundamental para a implementação ou manutenção de um ambiente político propício ao desenvolvimento econômico. Os autores concluem que o recrutamento meritocrático é o elemento da burocracia weberiana mais importante para melhorar o desempenho burocrático e a capacidade estatal.

Além disso, o vínculo estatutário, tendo em vista estar associado à concessão de estabilidade, pode funcionalizar como um atrativo para o ingresso de profissionais qualificados no serviço público. Segundo Diniz et al. (2012), em pesquisa realizada<sup>ix</sup> com servidores públicos municipais, 50% responderam que a estabilidade teve total influência em sua decisão de ingresso no serviço público, enquanto apenas 4% disseram que não teve nenhuma influência. Assim, demonstra-se a importância da estabilidade e, conseqüentemente, do vínculo estatutário, na escolha profissional, sendo uma provável vantagem competitiva para os municípios de maior porte na atração de mão de obra (DINIZ et al., 2012). Em outra pesquisa realizada por Oliveira et al. (2018), com servidores públicos de uma Fundação de Minas Gerais, concluiu-se, ademais, que os pesquisados são favoráveis à estabilidade no serviço público. Para os mesmos, estabilidade é associada à impessoalidade e proteção da burocracia (OLIVEIRA et al, 2018). No Gráfico 3, mostra-se a relação dos funcionários comissionados comparativamente à totalidade dos servidores municipais. Demonstra-se que a medida que a população municipal aumenta, reduz-se, em termos percentuais, os funcionários comissionados municipais. O eixo y demonstra o percentual da relação entre servidores comissionados e a totalidade dos servidores municipais, enquanto o eixo x demonstra a população dos municípios subdividida em decis (separação das observações em dez partes iguais):

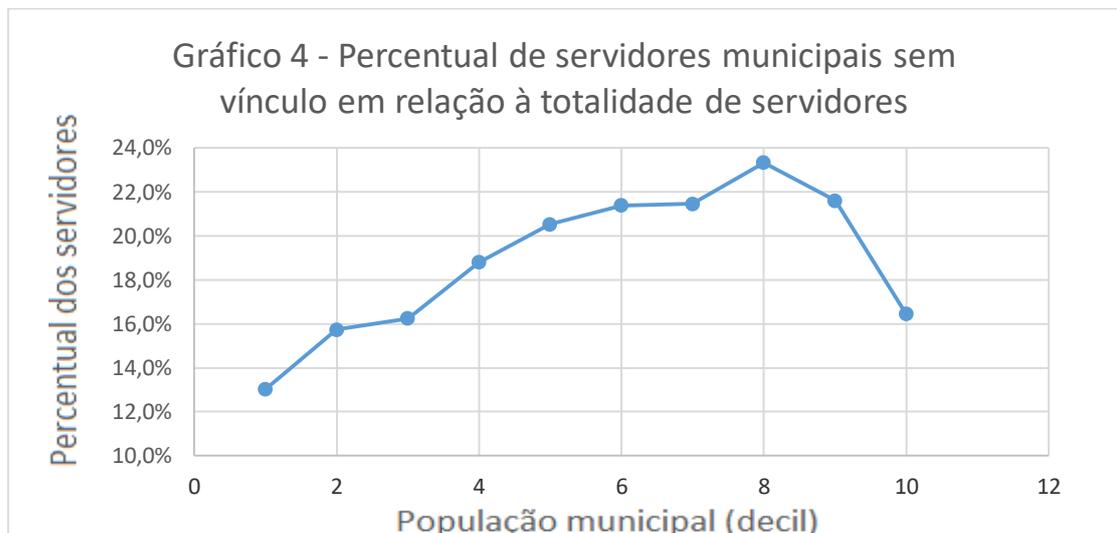


Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE, 2015

O gráfico 3 sugere que as pressões políticas existentes em pequenos municípios possuem maior poder de influência da população e dos servidores sobre a administração pública do que em municípios maiores e, em contraposição, estes cargos podem estar sendo utilizados como instrumentos de barganha política e clientelismo. Além disso, tal resultado pode corroborar a análise anterior de que municípios de menor porte, por apresentarem estruturas burocráticas e administrativas mais precárias, tendem a utilizar-se de vínculos mais fáceis em termos de provisão, no entanto, mais precários. Em suma, quanto menor o município, maior a quantidade de cargos comissionados em termos percentuais.

Como demonstrado na análise do Gráfico 2, os municípios aparentam encontrar dificuldade em estabelecer vínculos estatutários ao longo do seu processo de crescimento populacional e essa análise se repete no Gráfico 4. O Gráfico 4 demonstra a relação percentual entre os servidores sem vínculo comparativamente à totalidade dos servidores municipais dos municípios, a medida em que a população municipal vai aumentando. O eixo y demonstra o percentual da relação entre servidores sem vínculo e a totalidade dos servidores municipais,

enquanto o eixo x demonstra a população dos municípios subdividida em decis (separação das observações em dez partes iguais):



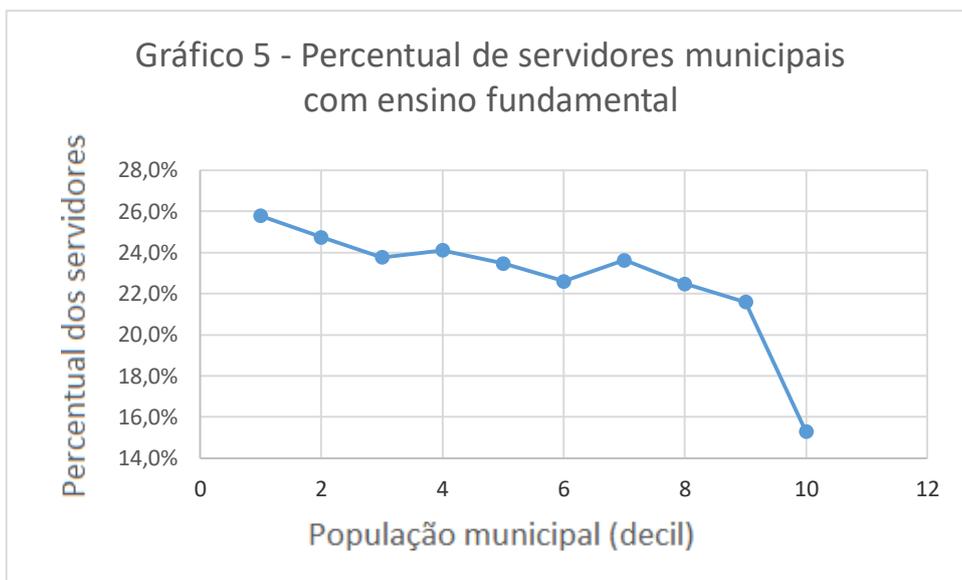
Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE, 2015

As contratações sem vínculo permanente podem ser implementadas em casos específicos na qual a administração pública, de forma extraordinária, realiza um contrato com o agente público em sua contratação. Entretanto, a partir da análise do gráfico 4, conclui-se que os municípios vêm utilizando essa forma de contratação como forma de composição de seu corpo burocrático. A tendência demonstrada no Gráfico 4 pode ser explicada, segundo Marconi (2010), pela necessidade dos municípios de fornecerem serviços públicos melhores e que atendam a um número populacional maior. Concomitantemente, os municípios possuem recursos orçamentários limitados aos quais criam dificuldades no que diz respeito à utilização de vínculos empregatícios mais estáveis como os celetistas e estatutários (MARCONI, 2010). Marconi (2010) também afirma que a implantação do regime estatutário como regime único na administração pública teria criado uma rigidez nos regimes de trabalho na administração pública, havendo a necessidade de se pensar vínculos alternativos ao regime estatutário que sejam mais flexíveis. Esse autor avalia que a rigidez do regime estatutário acaba por ocasionar um uso excessivo de regimes precários de contratação, tais como os contratos temporários. Não se descarta, ademais, a possibilidade destes vínculos estarem sendo utilizados como instrumentos de barganha política, bem como os comissionados (VALADARES; EMMENDOERFER, 2012).

Segundo o IBGE (2016)<sup>x</sup>, no que tange ao vínculo empregatício, ocorreu, de 2005 a 2015 um aumento percentual dos servidores sem vínculo permanente em todas as faixas populacionais analisadas, passando, no total, de 16,1% para 18,6% neste período. Entretanto, no que tange aos comissionados, em termos totais, ocorreu um decréscimo percentual, passando de 8,5% do total da força de trabalho das administrações públicas municipais para 8,3% do total neste mesmo período (IBGE, 2016).

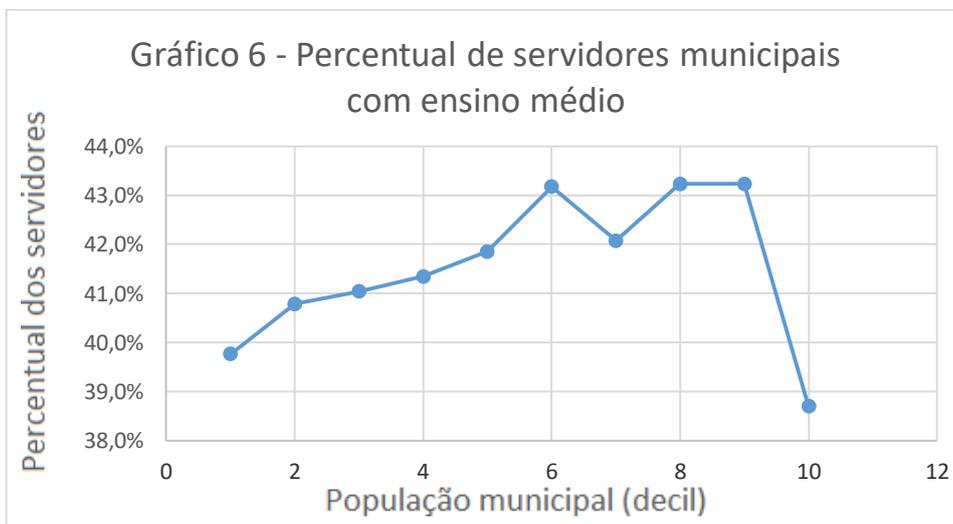
Os gráficos 5, 6 e 7 apresentam fenômeno semelhante, porém, no que se refere ao nível de escolaridade. Percebe-se que, à medida que o número populacional aumenta, o nível de escolaridade dos servidores públicos municipais melhora. Em consonância com os argumentos apresentados nesse artigo que dizem respeito aos vínculos empregatícios na administração pública municipal, aparentemente, as restrições orçamentárias influenciam no nível de escolaridade da força de trabalho municipal.

No Gráfico 5, percebe-se que a medida em que a população municipal vai aumentando, o percentual de servidores municipais com ensino fundamental vai diminuindo, com uma queda percentual mais acentuada no último decil, que representa os municípios de grande porte em termos populacionais. No eixo y tem-se o percentual de servidores municipais com ensino fundamental em relação à totalidade dos servidores e no eixo x demonstra-se a população dos municípios subdividida em decis (separação das observações em dez partes iguais):



Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE, 2014.

No Gráfico 6, nota-se o aumento do percentual de servidores com ensino médio à medida em que a população municipal aumenta, ocorrendo uma queda vertiginosa no último decil, de forma semelhante ao Gráfico 5. Assim, nos aspectos educacionais, demonstra-se que à medida que o porte dos municípios cresce, em termos populacionais, tem-se o aumento do percentual de servidores com ensino médio, elevando, comparativamente, a escolaridade de seus servidores.



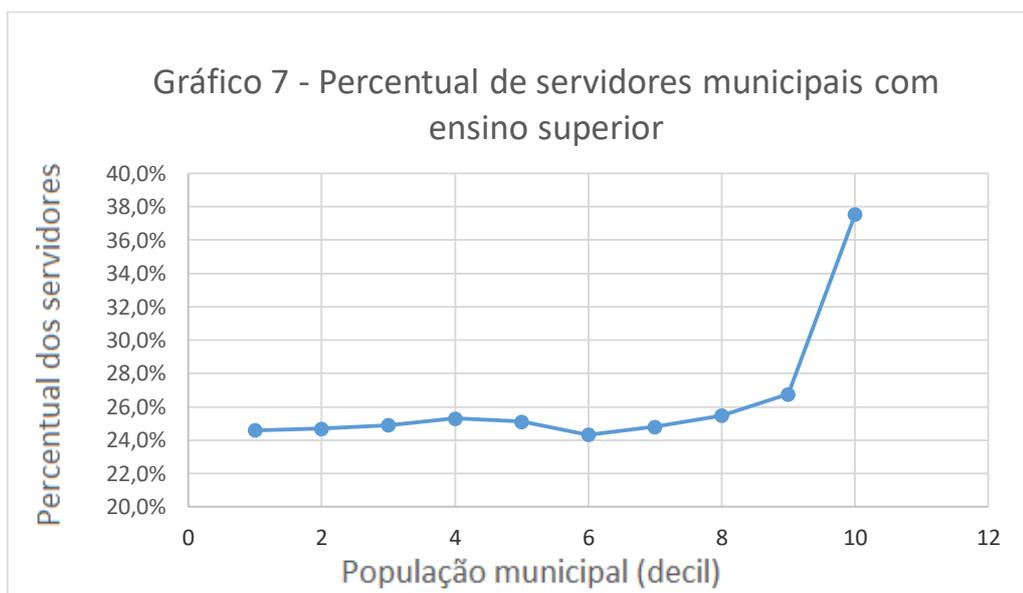
Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE, 2014.

Segundo o IBGE (2015)<sup>xi</sup>, percebe-se um aumento da escolarização dos funcionários municipais no período entre 2005 e 2014. Em termos gerais, passa-se de 20,8% de funcionários municipais com ensino superior, em 2005, para 29,6% de funcionários municipais com ensino superior, em 2014 (IBGE, 2015).

Ainda segundo o IBGE (2015), o percentual de servidores estatutários com ensino superior passou de 22,3 %, em 2005, para 31,1 %, em 2014, e dos servidores sem vínculo, passou de 14,6%, para 24,9%. Neste mesmo período, em termos de ter concluído o ensino superior, os comissionados passam de 24,2%, em 2005, para 29,4%, em 2014 (IBGE, 2015).

O Gráfico 7 mostra a relação percentual de servidores municipais com ensino superior e, ao demonstrar essa relação, retira-se do gráfico uma maior diferenciação nos últimos dois decis, em especial do último em relação aos demais. Nesta toada, os municípios de grande porte conseguem atrair mão de obra mais escolarizada do que os demais, sendo possível que também ofereçam condições de melhorar essa escolaridade, demonstrando uma provável capacidade de oferecer maiores benefícios aos servidores mais escolarizados.

No eixo y tem-se o percentual de servidores municipais com ensino superior em relação à totalidade dos servidores e o eixo x demonstra-se a população dos municípios subdividida em decis (separação das observações em dez partes iguais):



Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE, 2014.

Por fim, a escolaridade não apenas aumenta ao longo dos anos, mas também aumenta de acordo com a faixa populacional. Como demonstrado anteriormente, municípios de grande porte oferecem vínculos mais estáveis, o que pode explicar em parte o deslocamento de indivíduos com escolaridade superior para estes municípios.

Ademais, o aumento de escolaridade de forma geral pode ser explicado pelo crescente aumento de complexidade dos serviços públicos que surge em um momento pós 1988, que cria um ambiente democrático, de aumento populacional e de um cenário que à medida que se melhoram os serviços públicos, aumentam-se também as expectativas de direitos da sociedade. Por fim, cria-se um ciclo em que os municípios, em especial os menores, aparentam estar tendo dificuldade de lidar.

## 6 CONCLUSÃO

A Administração Pública, como ator relevante no desenvolvimento de uma nação, possui responsabilidades e competências únicas perante a realidade social. Dessa forma, cabe tanto à sociedade quanto aos seus representantes decidirem qual a melhor forma de atuação estatal perante os problemas e oportunidades de determinada localidade.

A CRFB de 1988 possibilitou a descentralização federativa brasileira, elevando os municípios a entes federados e tornando-os atores importantes na execução de serviços públicos no âmbito federativo. Concomitantemente, os gestores municipais acabaram por enfrentar dilemas: como apresentar políticas públicas eficientes e eficazes em uma realidade organizacional, política e financeira desafiante?

Os achados apresentados neste artigo demonstram que, de fato, existem diferenças na estrutura administrativa municipal nos municípios de pequeno e grande porte. Assim, municípios de pequeno porte aparentam lidar com maiores limitações no que tange à mão de obra se comparado com os municípios de grande porte populacional.

Referente à escolaridade, os municípios que se encontram nas maiores faixas populacionais possuem os agentes públicos mais escolarizados. Com efeito, os municípios no último decil possuem o maior percentual de agentes públicos com ensino superior.

Sobre os vínculos que a Administração Pública possui com a mão de obra, percebe-se que à medida que o município cresce em termos populacionais, os vínculos se tornam mais frágeis, revertendo-se essa tendência apenas nos municípios de grande porte. Esse fenômeno pode demonstrar a tentativa de aumento de mão de obra com a finalidade de atender às demandas da sociedade de políticas públicas melhores e mais inclusivas.

Por fim, percebe-se que os gestores municipais, especialmente nos municípios de pequeno porte e em crescimento possuem um cenário desafiador a ser enfrentado, com recursos limitados e necessidade de contratação de mão de obra qualificada. Futuras pesquisas poderão analisar outros aspectos dos vínculos administrativos dos agentes públicos, bem como apresentar soluções para eventuais desafios municipais.

---

Notas de final de texto.

<sup>i</sup> Pessoa que não frequentou escola ou, se frequentou, não concluiu a 1ª série do Ensino Fundamental (IBGE, 2014).

<sup>ii</sup> A declaração de escolaridade referente ao ensino fundamental refere-se ao primeiro grau completo ou incompleto (IBGE, 2014).

<sup>iii</sup> Somente comissionados são os que têm como vínculo somente o cargo que ocupam. (IBGE, 2014).

<sup>iv</sup> Sem vínculo permanente são os cedidos por outros órgãos, os prestadores de serviços autônomos, os voluntários, os contratados por tempo determinado entre outro (IBGE, 2014).

<sup>v</sup> Sabem que existem a informação, mas não souberam informar (IBGE, 2014).

<sup>vi</sup> Os municípios que não souberam informar os dados necessários para esta análise foram contabilizados como município integrante do decil respectivo, apesar de não terem suas informações utilizadas.

<sup>vii</sup> Dos 557 municípios, existem 14 municípios que estão acima de 50.000 habitantes, no nono decil.

---

viii Segundo o IBGE (2011), são municípios de até 50.000 habitantes.

ix A pesquisa foi realizada pelos pesquisadores com questionários on-line contendo quatorze perguntas fechadas, na qual 58 (cinquenta e oito) servidores públicos de provimento efetivo lotados em setores administrativos dos municípios de Arraial do Cabo, Cabo Frio e São Pedro da Aldeia responderam (DINIZ, et. Al, 2012).

x Publicação realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE a qual apresenta os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic 2015.

xi Publicação realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE a qual apresenta os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic 2014.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei N° 8.112, de Dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2020.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**.- 3.ed.[atual]. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. – São Paulo: Atlas. 2013  
DINIZ, Talita da Gama Silva. et.al. Estabilidade no Emprego e o Comportamento do Servidor Público Municipal. Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. IX SEGet. Tema: Gestão, Inovação e Tecnologia para a Sustentabilidade. 2012.

FILGUEIRAS, Fernando. **Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil**. Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro 52 (1): 71-88, jan – fev. 2018.

FONTAINHA, Fernando de Castro. et.al. **Processos seletivos para a contratação de servidores públicos. Brasil, o país dos concursos? Novas ideias em Direito**. Resultados de pesquisa. 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014**. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/default.shtm>>. Acesso em: 02 mai.2019

\_\_\_\_\_. **Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2015**. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/default.shtm>>. Acesso em: 05 mai.2019

\_\_\_\_\_. **Indicadores Sociais Municipais. Uma Análise Dos Resultados do Universo do Censo Demográfico 2010**. Estudos & Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica. Rio de Janeiro. 2011.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic. 2015**. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>> Acesso: 01 mai. 2019

\_\_\_\_\_. **Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros, 2014**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94541.pdf>> Acesso: 25 mai. 2019

- 
- \_\_\_\_\_. **Perfil dos Municípios Brasileiros, 2015.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>> Acesso: 20 mai. 2019
- \_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic. 2014.** Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/default.shtm>> Acesso: 21 mai. 2019
- LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos.** Tradutor: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.
- MAGALHÃES, Elenice Maria. OLIVEIRA, Adriel Rodrigues de. CUNHA, Nina Rosa da Silveira. LIMA, Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho. CAMPOS, Daniela Cristina da Silveira. **A política de treinamento dos servidores técnico administrativos da Universidade Federal de Viçosa (UFV) na percepção dos treinados e dos dirigentes da instituição.** RAP – Rio de Janeiro 44 (1); 55-86, JAN./FEV. 2010.
- MARCONI, Nelson . **Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas.** In: Abrucio, Fernando Luiz; Loureiro, Maria Rita; Pacheco, Regina. (Org.). Burocracia e política no Brasil - Desafios para o Estado democrático no século XXI. 1ed.Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, v. 1, p. 219-275.
- MELLO, Diogo Lordello de. **Governo e administração Municipal: a experiência brasileira.** RAP. Rio de Janeiro 35 (2): 79-96, Mar./ Abr. 2001.
- MENDES, Marcos. MIRANDA, Rogério Boueri. COSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Consultoria Legislativa do Senado Federal.** Coordenação de Estudos. Textos para discussão. Brasília. 2008
- OLIVEIRA, KamilaPagel de. COURA, Éder Rocha. ANDRADE, Kimberly Ohana Freitas. PAIVA, Lincoln Ribas de Oliveira. FREITAS, Maria Thereza Mota Sampaio de Paula. **A Estabilidade no Setor Público Brasileiro: o que Pensam os Servidores Públicos?** EnANPAD. 2018.
- PEREIRA, José Roberto; REZENDE, João Batista. **Gestão Pública Municipal.** 1. Ed. – Curitiba, PR : CRV, 2017.
- RAUCH, J.E; EVANS, P. B. **Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries.** Journal of Public Economics 75, 49-71. 2000.
- SUZUKI, K.; HUR, H. **Bureaucratic structures and organizational commitment: findings from a comparative study of 20 European countries.** Public Management Review. 11 jun 2019. 2019.
- VALADARES, Josiel Lopes. EMMENDOERFER, Magnus Luiz. **Cargos de livre nomeação: reflexões com base no empreendedor público em um estado-membro do Brasil.** Rev. adm. contemp. vol.16 no.5 Curitiba Sept./Oct. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552012000500006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552012000500006)> Acesso em: 16 fev. 2020.