Missões
Revista de Ciências Humanas e Sociais



# DETERMINANTES PARA O TAMANHO DAS PREFEITURAS NO RIO GRANDE DO SUL

# DETERMINANTES DEL TAMAÑO DE LAS MUNICIPALIDADES EN RIO GRANDE DO SUL.

# DETERMINANTS FOR THE SIZE OF MUNICIPALITIES IN RIO GRANDE DO SUL

Recebido em: 23/04/2024
Aceito em: 16/09/2024
Publicado em: 10/10/2024

Cláudio Júnior Damin[1]
Jeferson Andrade Duda[2]

**Resumo:** O artigo analisa a variação da quantidade de funcionários ativos alocados na administração direta dos municípios do Rio Grande do Sul em 2021. A investigação inscreve-se na vertente de estudos que privilegiam uma abordagem horizontal em relação ao núcleo-base do sistema federativo brasileiro. A metodologia quantitativa é utilizada para conferir tratamento estatístico descritivo e inferencial (matriz de correlação e regressão logística binária) do objeto de pesquisa a partir da sistematização de um banco de dados com variáveis dos 497 municípios gaúchos. A pesquisa conseguiu predizer que as chances de municípios gaúchos abrigarem uma prefeitura com alta densidade de ocupados na administração pública direta aumentam na medida em que se trate de entes instalados após a vigência da Constituição Federal de 1988, de porte pequeno, rurais, de economia baseada predominantemente no setor primário e onde não existem jornais locais. Trata-se de estudo pioneiro buscando explicar a variação do tamanho das prefeituras gaúchas utilizando como *proxy* a densidade de funcionários municipais da administração direta. O artigo contribui para uma melhor compreensão dos municípios gaúchos a partir do tamanho de sua burocracia municipal, salientando, em particular, o peso da longevidade do município, de sua estrutura econômica e de suas características demográficas como variáveis explicativas de uma prefeitura com maior ou menor densidade de funcionários.

**Palavras-chave**: Burocracia municipal; Capacidades estatais; Prefeituras

**Resumen:** El artículo analiza la variación en la cantidad de empleados activos asignados a la administración directa de los municipios de Rio Grande do Sul en 2021. La investigación se inscribe en la línea de estudios que privilegian un enfoque horizontal respecto al núcleo básico del sistema federativo brasileño. Se utiliza una metodología cuantitativa para aplicar un tratamiento estadístico descriptivo e inferencial (matriz de correlación y regresión logística binaria) al objeto de estudio, a partir de la sistematización de una base de datos con variables de los 497 municipios de Rio Grande do Sul. La investigación logró predecir que las probabilidades de que los municipios gaúchos cuenten con una alcaldía de alta densidad de empleados en la administración pública directa aumentan en función de ser entidades establecidas después de la vigencia de la Constitución Federal de 1988, ser de pequeño tamaño, rurales, con una economía predominantemente basada en el sector primario y donde no existen periódicos locales. Este es un estudio pionero que busca explicar la variación del tamaño de las alcaldías gaúchas utilizando como proxy la densidad de empleados municipales de la administración directa. El artículo contribuye a una mejor comprensión de los municipios gaúchos a partir del tamaño de su burocracia municipal, destacando, en particular, el impacto de la longevidad del municipio, su estructura económica y sus características demográficas como variables explicativas de una alcaldía con mayor o menor densidad de empleados.

**Palabras clave:** Burocracia municipal; Capacidades estatales; Alcaldías.

[1] Professor adjunto da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), campus São Borja. Mestre e doutor em Ciência Política pela UFRGS, atua no bacharelado em Ciências Sociais – Ciência Política da UNIPAMPA e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UNIPAMPA (mestrado profissional). E-mail: claudiodamin@unipampa.edu.br
[2] Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa. E-mail: jefersonduda@unipampa.edu.br

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**



Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

**Abstract:** The article examines the variation in the number of active employees allocated to the direct administration of municipalities in Rio Grande do Sul in 2021. The investigation falls within the trend of studies that favor a horizontal approach concerning the core of the Brazilian federal system. Quantitative methodology is employed to provide descriptive and inferential statistical treatment (correlation matrix and binary logistic regression) of the research object, based on the systematization of a database with variables from the 497 municipalities in Rio Grande do Sul. The research predicted that the likelihood of municipalities hosting a city hall with a high density of employees in direct public administration increases for entities established after the enactment of the 1988 Federal Constitution, small-sized, rural, primarily sector-based economies, and where there are no local newspapers. This is a pioneering study aiming to explain the variation in the size of Rio Grande do Sul city halls using the density of municipal employees in direct administration as a proxy. The article contributes to a better understanding of Rio Grande do Sul municipalities based on the size of their municipal bureaucracy, emphasizing the significance of the municipality's longevity, its economic structure, and demographic characteristics as explanatory variables for a city hall with higher or lower employee density.

**Keywords:** Municipal Bureaucracy; State Capacities; Municipalities

## INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira de 1988, ao tornar os municípios entes federados com autonomia política, administrativa e financeira, permitiu o surgimento de unidades locais similares do ponto de vista institucional, porém heterogêneas entre si com, por exemplo, distintos orçamentos, economias, burocracias e capacidade de prestação de serviços públicos aos cidadãos (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010). Os constituintes também promoveram o triunfo tributário das unidades subnacionais em relação ao governo da União, com uma inédita repartição de tributos (ABRUCIO, 1998).

Dentro dessa perspectiva de que o federalismo brasileiro enseja diferenças e desigualdades entre os seus entes municipais, embora sejam dotados das mesmas prerrogativas constitucionais, nosso artigo tem como objeto de estudo os municípios do Rio Grande do Sul e o tamanho de suas máquinas públicas traduzido na quantidade de funcionários municipais ativos alocados na administração direta no ano de 2021. Buscamos investigar a variação do tamanho das prefeituras segundo determinadas variáveis e nos propomos a investigar o seguinte problema de pesquisa: o que incide para que municípios gaúchos possuam densidades de funcionários públicos maiores ou menores? Nesse contexto, temos como objetivo analisar quais são os fatores que influenciam a quantidade de funcionários alocados nas prefeituras dos municípios do Rio Grande do Sul.

Nossa investigação filia-se a uma linha no campo do poder político subnacional que, nos últimos anos, vem avolumando produções acadêmicas que exploram uma ampla diversidade encontrada no plano do ente federativo municipal, fragmentado por variações observadas entre governos locais do país, em geral, e entre governos locais de um mesmo estado

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

da Federação, em particular (BATISTA, 2015; GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021; LIMA *et al.*, 2020; MARENCO; CATE, 2021).

A metodologia quantitativa será utilizada para conferir tratamento estatístico descritivo e inferencial de nosso problema de pesquisa. Foi sistematizado um banco de dados com variáveis dos 497 municípios gaúchos e que compreendem características demográficas, eleitorais, burocráticas, socioeconômicas e de capacidade estatal.

Para identificar os fatores associados à magnitude do aparato estatal que os municípios apresentam, construímos um modelo de análise estruturado sobre uma variável dependente e algumas variáveis independentes. A partir do quantitativo correspondente a cada um desses indicadores, a pesquisa busca explorar se influem e em que medida influem sobre a variação no tamanho das burocracias das prefeituras gaúchas.

Além desta Introdução, o artigo está estruturado em quatro partes básicas. A primeira aborda o lugar do município no federalismo brasileiro e discute aspectos da burocracia local a partir da literatura especializada. A segunda parte apresenta os procedimentos metodológicos adotados em nossa investigação, detalhando a variável dependente. Na terceira parte são apresentados os resultados da pesquisa através de uma matriz de correlação e de um modelo de regressão logística binária, assim como a discussão sobre os números apresentados. Por fim, são feitas considerações sobre os achados da investigação.

## O MUNICÍPIO E AS DIMENSÕES DA SUA BUROCRACIA

A Constituição de 1988 consolidou o município como ente subnacional com ampla autonomia financeira e administrativa, constituindo-se assim em um dos traços mais distintivos do arranjo federalista brasileiro (SOUZA, 1996). A descentralização política, promovida pela redemocratização do país, veio acompanhada do incremento de responsabilidades e de receitas aos governos locais (ARRETCHE, 2010; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017).

Em nenhum outro país federalista há um ente local com tantas atribuições e garantias constitucionalmente asseguradas (TOMIO, 2005). A redemocratização do país veio, portanto, acompanhada do fortalecimento do governo municipal (ALMEIDA, 2005). É importante frisar que se trata de um "fortalecimento", uma vez que o município, enquanto unidade administrativa mais próxima do cidadão, sempre esteve em maior ou menor medida incidindo na forma como o país foi governado em seus diferentes regimes políticos (LEAL, 2012; FAORO, 2000).

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Souza (2005) salienta que aos municípios, e também aos estados, foram conferidas poucas competências constitucionais exclusivas, ao mesmo tempo em que ficaram encarregados pela implementação das distintas políticas públicas aprovadas pelo governo federal. Houve uma reorganização do sistema fiscal com maiores transferências intergovernamentais aos municípios com objetivos redistributivos e para que conseguissem executar, na ponta, as políticas públicas e prestar serviços públicos de qualidade (SOUZA, 2005).

Arretche (2010) apontou as limitações das receitas municipais, uma vez que prefeitos contam com as transferências constitucionais e condicionadas dos estados e da União, e apenas podem criar receitas próprias a partir da introdução de impostos, taxas ou contribuições sobre a propriedade urbana, transferência de propriedade ou serviços.

O estudo de Arretche (2010) também mostrou que no período 1996-2006, considerada apenas a arrecadação própria das municipalidades, a renda *per capita* seria de apenas R$ 100. O caixa dos municípios, nesse sentido, é reforçado por transferências constitucionais e condicionais universais que agregam bastante aos orçamentos. Apresenta-se, ainda, gastos obrigatórios mínimos para saúde e educação, que precisam ser observados pelos municípios sob pena de sanção administrativa e responsabilização do agente político.

As transferências voluntárias de recursos orçamentários da União para municípios, desde 2003, sobrepujaram as destinadas aos estados, demonstrando uma expressiva ampliação da fatia que cabe aos governos locais nas finanças públicas. Por meio de convênios e programas intergovernamentais, envolvendo as três esferas da Federação cresceu, no âmbito municipal, a disponibilidade de recursos financeiros, decorrentes dos repasses dos estados e do governo federal aos municípios, ao lado do aumento das receitas próprias (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017).

A descentralização política, propiciada pela Constituição, também ensejou um incentivo às emancipações de distritos e consequente criação de novos municípios e apenas na década de 1990, por exemplo, foram 1.465 novos destes entes subnacionais (LEITE; PERES, 2010). Milhares de pequenos municípios passaram a compartilhar dos benefícios fiscais do sistema federativo, em especial o recebimento mensal da fração do Fundo de Participação dos Municípios.

A constituição também permitiu o exercício do controle social das políticas públicas por parte da sociedade civil organizada com a criação de conselhos municipais e o estabelecimento

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

de espaços para que o cidadão participe da formulação das políticas públicas (HOCHMAN; DE FARIA, 2013).

A primeira década pós-redemocratização, com a estabilização econômica, testemunha uma crise dos estados e municípios, sobretudo em razão da queda da inflação e da incidência de altas taxas de juros sobre as dívidas públicas dos entes subnacionais (LEITE; PERES, 2010). Nesse contexto foram propostas medidas que impuseram limites ao desequilíbrio financeiro e orçamentário dos estados e municípios, tais como a chamada Lei Camata I (Lei Complementar 82/1995) que regulamentou o artigo 169 da Constituição, limitando o gasto com pessoal (LEITE; PERES, 2010).

A sistematização de todas as regras impostas a municípios e estados na década de 1990, para que operassem um ajuste fiscal, limitassem o seu endividamento, controlassem os gastos e ordenassem o processo de confecção do orçamento, ocorreu na Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em maio de 2000 (LEITE; PERES, 2010).

Desde a vigência da Carta de 1988, o número de servidores na administração pública municipal direta sofreu um aumento de 198,7%, segundo dados levantados pela pesquisa Munic/IBGE. Em 2018, o contingente de servidores municipais ultrapassou a soma de 6 milhões. No período de 1995 a 2016, concentrou-se mais nos municípios a expansão da parcela da população ocupada no serviço público. Impulsionada por essa expansão do setor público municipal, a despesa com os salários pagos aos servidores ativos no país aumentou em 1 ponto percentual do PIB, passando de 9,6% para 10,5% (LOPEZ; GUEDES, 2019).

O próprio perfil ocupacional desses servidores denota a crescente demanda por serviços públicos essenciais assumidos por essa esfera federativa, decorrente do processo de transferência de atribuições descrito acima: perto da metade do total de servidores (40%) são médicos, enfermeiros e professores, atuando, portanto, no provimento de serviços nas áreas da saúde e educação (LOPEZ; GUEDES, 2019).

Entre 2005 e 2018, a variação do número de servidores municipais foi de 36,7%, menor que o crescimento na década de 1990 (MARENCO, 2023). Restrições introduzidas por legislação federal que sobreveio podem ter incidido sobre essa taxa de crescimento da burocracia municipal mais reduzida nas últimas décadas. A Lei de Responsabilidade Fiscal limitou o gasto com pessoal a 60% da receita corrente líquida total, de modo que, se a despesa com o funcionalismo ultrapasse 95% desse teto, fica vedada qualquer medida cujo efeito seja o aumento da despesa de pessoal (MARENCO; CATE, 2021).

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**
v. 10, n. 1, jan.-dez. 2024
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Como se propõe a analisar as variações na dimensão das estruturas burocráticas dos municípios gaúchos e os fatores que revelem relação com tais variações, o presente artigo inscreve-se numa vertente de estudos que se vêm acumulando em torno de uma abordagem horizontal, em relação ao núcleo-base do sistema federativo brasileiro.

Diferentemente do *mainstream* da pesquisa sobre os municípios (STEPAN, 1999; ALMEIDA, 2005; MELO, 2005; ARRETCHE, 2009, 2013; FERNANDES; ARAÚJO, 2015), cuja ênfase tende a analisá-los sob o prisma de sua relação verticalmente mantida com os demais entes federados (Estado e União) e a partir de dados agregados, autores passaram a explorar novas frentes de pesquisa, não restritas a processos intergovernamentais de descentralização de responsabilidades e concentração de receitas e de vinculações legais, que apontariam para efeitos sobre a homogeneização ou limitação dos campos de tomada de decisão dos gestores públicos locais.

Assim, linhas de investigação sobre governança local passaram a analisá-la a partir das especificidades e de características que, ao largo das padronizações legais e orçamentárias que sobre elas recaem em todo o país, pudessem trazer luz sobre a variedade encontrada em diversos aspectos regulatórios e de política fiscal, como a oscilação de margem de manobra com que cada gestor municipal conta para investimentos e as diferentes prioridades que cada governo local leva em conta na tomada de decisão (PEREIRA; NAKABASHI; SACHIDA, 2011; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; MARENCO; CATE, 2021).

Na esteira de um amplo espectro temático, que cobre pontos da gestão municipal como o planejamento governamental, implementação de políticas descentralizadas e avaliação da capacidade estatal (LIMA, *et al.*, 2020; GRIN, 2014; BATISTA, 2015; MARENCO, 2017; CARDOSO; MARENCO, 2020), nossa pesquisa busca encontrar, entre diferentes dados da realidade dos municípios de um determinado estado da Federação, elementos relacionados à variedade de tamanho do quadro de pessoal apresentada por esse conjunto de municípios.

A literatura especializada tem apontado que o tamanho do governo pode ser mensurado a partir do gasto público em relação ao Produto Interno Bruto ou ao gasto *per capita*, ou ainda pela participação da população em relação aos cargos do funcionalismo público (GARRETT; RHINE, 2006; MAGTULIUS; POQUIZ, 2017). Em nossa investigação utilizaremos o método da quantidade proporcional de indivíduos empregados na prefeitura em relação ao total da população de cada município do Rio Grande do Sul.

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Outros autores igualmente já examinaram as implicações da densidade do funcionalismo público municipal. Como Batista (2015), para quem quanto maior o número de servidores por habitante, combinado com o aumento da variável proporção de servidores com ensino superior, menores os problemas de implementação das políticas executadas pelos municípios brasileiros com transferência de recursos federais. A qualidade instrucional dos servidores, ainda que sob o recorte dos comissionados, já foi explorada estatisticamente, em sua interação com o elemento da quantidade de comissionados (CARDOSO; MARENCO, 2020). Contudo, análises feitas a partir de indicadores de desempenho, como o PIB *per capita* municipal, não deram conta de extrair conclusões cabais sobre se a capacitação e a quantidade de servidores comissionados produzem efeitos sobre a propensão dos municípios a um melhor desempenho.

A variabilidade e complexidade da gestão pública local encontradas no país têm sido alvo de um conceito central nos estudos que se vêm desenvolvendo na área. No modelo de regressão aplicado na presente investigação, as capacidades estatais municipais figuram entre os quatro indicadores gerais ou blocos de indicadores componentes utilizados para explicar a variação na densidade de funcionários públicos municipais. Trata-se, não por acaso, do conjunto de variáveis independentes que apresenta o maior número de indicadores do modelo.

Na última década a produção acadêmica no campo das capacidades estatais tem-se adensado, sobretudo nos últimos cinco anos (KLEM; LIMA; ROSIM, 2022). Trata-se, portanto, de uma categoria ainda em construção, apesar de que se vem consolidando uma abordagem que apoia as capacidades estatais dos municípios em duas vertentes: capacidades técnico-administrativas e político-institucionais (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021).

A primeira privilegia o desenvolvimento de capacidades pelo viés administrativo e técnico, focado nas estruturas organizacionais do Estado e sua abrangência territorial, enquanto a segunda aborda a dimensão relacional entre o poder local e a sociedade. Grosso modo, tem-se, de um lado, uma ênfase nos "meios" e no funcionamento do aparato burocrático e, por outro lado, a relevância recai sobre os "efeitos" desse funcionamento sobre a comunidade ou o alvo finalístico da atividade governamental.

Dos recentes estudos sobre governos locais surgem, portanto, ferramentas teóricas que, à disposição das pesquisas que se seguem, permitem conhecer melhor a variedade entre os municípios e os fatores que a determinam. No caso específico do funcionalismo, responsabilidades constitucionais e expectativas da sociedade são fatores que a literatura aponta

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

para o incremento geral do quadro das prefeituras. Serão, porém, as variadas proporções das máquinas públicas locais, tomadas em particular, o objeto da investigação descrita a seguir, tendo por recorte territorial dado estado da Federação, tido como paradigma da fragmentação municipal.

## PROCEDIMENTOS E MÉTODOS

Para responder ao problema de pesquisa proposto no artigo, construiu-se um banco de dados com variáveis demográficas, socioeconômicas, orçamentárias, burocráticas e políticas dos 497 municípios do Rio Grande do Sul. Os dados foram coletados a partir dos resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (2021), indicadores do Tribunal de Contas do Estado (2021), indicadores do Departamento de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, pesquisa do IBGE sobre a Classificação e Caracterização dos Espaços Rurais e Urbanos do Brasil (2017) e resultados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral para os municípios gaúchos em 2020. Buscou-se não utilizar os dados do Censo nacional de 2010 em razão de sua grande desatualização.

O recorte temporal refere-se ao ano de 2021 por se tratar da edição mais atualizada da Pesquisa de Informações Básicas Municipais conduzida pelo IBGE e que apresenta os quantitativos de funcionários públicos das localidades brasileiras. Os seus resultados permitiram a construção da variável dependente do artigo, a saber, a densidade dos vínculos públicos nas prefeituras das cidades gaúchas.

Uma prefeitura pode possuir quatro regimes jurídicos de contratação de funcionários em sua administração direta, cujas frequências podem ser observadas na Tabela I. A forma de vínculo preponderante é a de estatutário, que acessa a prefeitura através de concurso público e adquire estabilidade após o estágio probatório; a cada dez funcionários públicos municipais, sete são servidores concursados. Os servidores sem vínculo permanente conformam 9% do universo e referem-se em geral aos prestadores de serviços, sem vinculação empregatícia permanente. Os cargos em comissão, de livre provimento do administrador, e tipicamente utilizados para acomodar correligionários em espaços do governo, perfaz 7% de todas as matrículas, mesmo percentual dos estagiários, que trabalham no formato de contrato temporário. Por fim, os celetistas são menos frequentes, 4%, e caracterizam-se por serem contratados sob o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas.

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Tabela I -Vínculos da administração pública direta nos municípios gaúchos em 2021.

| | Vínculos | Vínculos (%) |
|---|---|---|
| Estatutário | 223.174 | 72% |
| Celetista | 13.472 | 4% |
| Cargo em comissão | 22.863 | 7% |
| Estagiário | 20.110 | 7% |
| Sem vínculo permanente | 28.937 | 9% |
| TOTAL | 308.556 | 100% |

**Fonte:** Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (2021)

A administração pública municipal indireta não será objeto de análise do artigo, pois interessa-nos apenas a direta, que está presente em todas as localidades. O banco de dados indica que apenas 46 municípios (9% do total) possuem alguma autarquia, fundação e empresa pública ou sociedade de economia mista que perfazem 21.022 matrículas.

Para cada município foi calculada a densidade dos funcionários municipais do Executivo a partir da divisão do número da população pelo número absoluto de servidores públicos da administração direta. Com essa operação equacionou-se a distorção natural dos números absolutos quando cotejados com o tamanho da população, sendo uma medida guiada pela proporcionalidade. Nos testes estatísticos, a densidade dos funcionários públicos será utilizada como *proxy* para determinar o tamanho da prefeitura.

Ressalte-se que em nossa investigação não são considerados servidores de outras esferas como os dos Estados e da União, de tal sorte que a densidade utilizada se refere apenas ao tamanho da estrutura burocrática das prefeituras consideradas.

Com o tratamento das variáveis, os dados receberão tratamento estatístico descritivo e também inferencial, a partir de correlações e regressão logística binária que permitam identificar e predizer as variáveis independentes em relação à variável dependente.

## RESULTADOS

Ao considerar o conjunto de municipalidades, a densidade média de vínculos fica estabelecida em 5,08, ou seja, a cada 100 habitantes dos municípios gaúchos, cinco deles são funcionários públicos municipais. A mediana é de 4,70, enquanto que o desvio padrão é de 2,13. Observam-se variações na densidade, com um mínimo de 1,00 (Porto Alegre) e máximo de 16,00 (Engenho Velho). Municípios com mais de dois dígitos de densidade conformam um

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

pequeno grupo de nove localidades, enquanto que outros dez municípios possuem densidade inferior a 2%.

A densidade do funcionalismo da prefeitura é utilizada aqui como *proxy* para mensurar o tamanho do Poder Executivo na vida dos municípios, ou seja, o tamanho do governo. Em razão das atribuições constitucionais dos municípios, desenvolveu-se toda uma burocracia em torno do Executivo necessária para que esses entes subnacionais consigam prover à população os serviços públicos previstos. Prefeituras com densidade maior de funcionários significam máquinas públicas maiores, provedoras de um maior número de empregos públicos municipais em suas distintas categorias; e prefeituras com menor densidade indicam um menor peso do setor público na vida da comunidade.

O estudo da variável dependente se dará a partir da análise estatística. Inicialmente iremos construir uma matriz de correlação bivariada para identificar variáveis das localidades e que possam estar associadas à densidade de funcionários públicos municipais. A análise buscará investigar o que está associado com a variação do número de servidores do executivo municipal.

A variável dependente (densidade de funcionários) de nosso estudo foi correlacionada com outras oito variáveis, buscando-se a existência ou não de associação entre elas. Conforme a Tabela II, a densidade de funcionários públicos municipais correlaciona-se com sete variáveis dispostas na matriz, todas com significância estatística. Seis dessas variáveis possuem sinal de correlação negativa enquanto a restante possui sinal positivo. Ressalte-se que a correlação não indica causalidade das variáveis, ou seja, qual estaria incidindo ou sendo influenciada pelas demais.

**Tabela II** - Matriz de correlação bivariada.

| | Densidade adm direta |
|---|---|
| Idade do município (2021) | -0,525** |
| VAB serviços (2020) | -0,464** |
| VAB indústria (2020) | -0,334** |
| População (2021) | -0,319** |
| Eleitores com ensino superior (2021) | -0307** |
| % despesa com pessoal (TCE, 2021) | -0,148** |
| VAB agropecuária (2020) | 0,639** |
| IDESE (2020) | 0,076 |

**Fonte:** Dados da pesquisa.
** A correlação é significativa no nível 0,01; *a correlação é significativa no nível 0,05.

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

As correlações negativas foram mais numerosas, indicando variáveis que quando se movem para números superiores, recebem uma resposta contrária da densidade de funcionários, ou seja, do tamanho da prefeitura. Nesse grupo de variáveis foram diagnosticadas correlações fracas, moderadas e fortes[3].

Conforme a Tabela II, uma variável exibe correlação negativa de intensidade forte. A idade do município, com -0,525, mostra-se preliminarmente uma variável promissora para responder ao nosso problema de pesquisa. Os dados indicam que quanto mais antigo é um município, menor será o seu quadro de funcionários ativos, possuindo tamanhos de prefeituras menores segundo o nosso critério adotado no artigo.

Quatro das variáveis apresentaram correlação negativa e de força média. Duas delas referem-se ao Valor Agregado Bruto (VAB) dos municípios gaúchos na área de serviços e indústria. O VAB das localidades gaúchas é calculado pelo Departamento de Economia e Estatística estadual e mensura os bens e serviços produzidos em um município ao longo de doze meses. Essa medida contribui para a formação do cálculo final do Produto Interno Bruto (PIB).

O VAB do setor de serviços indica uma correlação negativa de coeficiente -0,464 e o VAB da indústria de -0,334. Isso significa que quanto maior a contribuição do setor de serviços e do setor industrial na economia de um município, menor será a densidade de funcionários públicos. Trata-se, destaque-se, de um comportamento estatístico distinto daquele observado para o VAB referente ao setor agropecuário, que possui correlação forte e positiva de 0,639. Ou seja: municípios com tendência a terem uma economia baseada no setor primário possuem prefeituras de maior tamanho. A distinção aqui, portanto, se dá precisamente entre indústria/serviços e agropecuária.

As demais variáveis com correlação negativa e força média são o tamanho da população do município (-0,319) e a quantidade de eleitores com ensino superior completo (-0307). Para esses casos, os números indicam que à medida que os municípios possuem um contingente mais significativo de pessoas com diploma universitário e maior população, menor será a densidade de funcionários públicos municipais e, portanto, menor o tamanho da Prefeitura. Ao contrário do que poderíamos raciocinar intuitivamente, os maiores municípios do estado não são aqueles com maiores prefeituras.

[3] Seguimos a classificação utilizada por Andy Field (2009): coeficientes de até 0,29 representam correlações fracas, acima de 0,3 moderadas e superiores a 0,5 fortes.

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Correlação negativa e fraca é observada na variável gasto com pessoal (-0,148). Indica-se que em municípios que gastam mais com folha de pagamento de servidores as prefeituras possuem um tamanho menor e que ao contrário do que se poderia pensar, uma prefeitura com grande densidade de servidores nem sempre impacta no patamar de despesas com o funcionalismo.

Por fim, o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), calculado pelo Departamento de Economia e Estatística, não apresentou correlação com significância estatística com a variável dependente. Utilizamos o IDESE do ano de 2020 como um substituto para o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, cujos dados mais atuais são de 2010. O IDESE é um indicador que avalia a situação socioeconômica das localidades gaúchas levando-se em consideração dados educacionais, de renda e de saúde, e não parece relacionar-se com a densidade dos funcionários públicos.

A partir do que já sabemos sobre a densidade de funcionários públicos municipais, passamos a construir um modelo teórico para o teste de regressão logística com o objetivo de predizer as chances de um município gaúcho possuir uma prefeitura grande ou pequena. A variável dependente a ser utilizada será o nível de densidade de funcionários públicos da administração direta das prefeituras. Como estamos trabalhando com uma *proxy* e não há valor definido de referência para o que se entende como tamanho pequeno ou grande de prefeitura a partir da perspectiva do seu número de servidores, seguimos o procedimento metodológico já adotado no trabalho de Marenco (2023) e definimos a mediana como critério de corte para as duas dimensões da prefeitura, ou seja, pequena ou grande. A variável tornou-se, como pode ser notado, binária.

Foram definidas dez variáveis independentes que poderiam estar incidindo sobre a variável dependente (densidade de funcionários públicos municipais acima ou abaixo da mediana dos municípios gaúchos). Todas essas variáveis foram transformadas em binárias e estão classificadas, conforme o Quadro I, em a) burocracia, b) demografia, c) eleitoral, d) capacidade estatal e e) meios de comunicação.

Quadro I - Variáveis utilizadas no modelo de regressão.

| Desenho | Modelo | Indicador | Ano | Operacionalização |
|---|---|---|---|---|
| Variável dependente | Burocracia | Densidade de funcionários públicos municipais da administração direta | 2021 | Corte na mediana: densidade baixa (0) \| densidade alta (1) |

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Variáveis independentes (explicativas) | Demográfico | População | 2021 | Corte no porte populacional: Porte pequeno I (até 20.000), segundo critério do IBGE (1) \| Outro tipo de porte (0) |
| | | Eleitores com ensino superior | 2021 | Corte na mediana: Proporção baixa de ensino superior (0) \| Proporção alta de ensino superior (1) |
| | | Município urbano | 2017 | Município urbano, segundo IBGE \| Município urbano (1) \| Outro tipo de município (0) |
| | Eleitoral | Partido de esquerda eleito em 2020 | 2020 | Prefeito eleito em 2020: Partido de esquerda (1) \| Outros partidos (0) |
| | Capacidade estatal | VAB serviços | 2020 | Percentagem do VAB serviços acima de 50%, mostrando predominância de um tipo de setor econômico no município: Município com economia de serviços (1) \| Município com outra economia (0) |
| | | VAB indústria | 2020 | Percentagem do VAB indústria acima de 50%, mostrando predominância de um tipo de setor econômico no município: Município com economia industrial (1) \| Município com outra economia (0) |
| | | VAB agropecuária | 2020 | Percentagem do VAB agropecuário acima de 50%, mostrando predominância de um tipo de setor econômico no município: Município com economia agropecuária (1) \| Município com outra economia (0) |
| | | Município instalado após a Constituição de 1988 | 2021 | Instalação dos municípios: Antes da Constituição de 1988 (0) \| Após a Constituição de 1988 (1) |
| | | Despesa com pessoal | 2021 | Limite para emissão de alerta (LRF, inciso II do parág. 1º do artigo 59) de 48,60: Gasto abaixo do limite de alerta (0) \| Gasto com limite de alerta (1) |
| | Meios de comunicação | Jornal impresso local | 2021 | Existência de jornal no município: Município com jornal impresso (1) \| Município sem jornal impresso (0) |

**Fonte:** elaboração dos autores.

Na categoria demográfica inserimos o indicador de tamanho da população, escolaridade superior e urbanização. Os municípios gaúchos foram classificados, segundo seu tamanho, em duas categorias. De um lado aqueles de porte pequeno I, conforme descrição do IBGE, com população de até 20.000 habitantes (nosso valor de referência) e, de outra parte, localidades com habitantes superiores a essa faixa. Esperamos, como hipótese, e embasados nos testes de correlação já aplicados, que essa variável incida negativamente em relação às chances de um município possuir uma prefeitura com menor densidade de funcionários.

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

No indicador de escolaridade, os municípios foram divididos em dois tipos segundo a quantidade de eleitores com diploma universitário tendo como recorte a mediana. Operacionalizou-se, assim, municípios com proporção baixa ou proporção alta de eleitores com diploma universitário. Localidades com maiores percentuais de eleitores no estrato superior da escolaridade podem apresentar uma maior tendência a possuir prefeituras com menor densidade de funcionários em razão de uma menor dependência de vínculos de trabalho com a prefeitura.

No caso da urbanização, os municípios do banco de dados foram classificados segundo estudo do IBGE denominado "Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação". O IBGE utilizou a densidade demográfica, localização relativa em relação aos maiores centros urbanos e o tamanho da população para agrupar as localidades em urbanas, rurais ou intermediárias. Operacionalmente, municípios gaúchos urbanos receberam o valor "1" e aqueles classificados em outras categorias o valor "0". Partimos da hipótese de que em municípios urbanizados há presente maior dinamismo econômico, com mais oportunidades de emprego e uma economia local de mercado mais forte, o que tenderia a diminuir o tamanho da densidade de funcionários públicos locais. Em municípios mais ruralizados, ao contrário, a prefeitura teria um tamanho maior em função de *déficits* de desenvolvimento humano e econômico e necessidade de uma burocracia maior para atender, por exemplo, a população dispersa em distritos e comunidades do interior

Em relação à variável eleitoral utilizada, ela se refere à presença de um prefeito ou vice-prefeito eleito na eleição de 2020 e filiado a partidos de esquerda (PT, PDT, PSB, Cidadania e Solidariedade). Partimos da ideia de que agremiações de esquerda, que possuem conhecida identificação com setores do funcionalismo estatal, teriam maior sucesso eleitoral em municípios de maior densidade de servidores, o que poderia explicar as alterações de nossa variável dependente.

No bloco das capacidades estatais, iremos testar a aptidão preditiva de cinco indicadores. Três deles referem-se ao valor agregado bruto que, como já referido no artigo, é calculado pelo Departamento de Economia e Estatística do governo do Rio Grande do Sul. O VAB foi desagregado em agropecuário, industrial e de serviços e capta os bens e serviços produzidos nos municípios. No banco de dados, municípios com VAB agropecuária conformando mais de 50% do total de bens e serviços produzidos foram caracterizados como de economia predominantemente agropecuária, a mesma operação sendo realizada para

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

municípios industriais (VAB indústria acima de 50%) e municípios com economia baseada em serviços (VAB serviços acima de 50%).

Nossa hipótese é a de que os valores agregados brutos irão incidir de maneira distinta na explicação da variável dependente, pois representam naturezas econômicas diferenciadas. Espera-se que municípios com economia baseada no setor primário apresentem uma densidade alta de funcionários públicos em razão de sua dependência econômica com a agricultura, e que municípios com economias mais dinâmicas e baseadas no setor industrial apresentem menores vínculos de sua população com a administração pública local.

O quarto indicador utilizado no bloco das capacidades estatais refere-se ao período de instalação dos municípios. O Rio Grande do Sul nas décadas de 1980 e 1990 destacou-se no processo de emancipação de distritos e 253 deles foram instalados após a Constituição Federal de 1988 que redefiniu as características do federalismo brasileiro. Na regressão essa variável independente foi construída a partir do corte de instalação, sendo antes da Constituição (valor "0") ou após sua promulgação (valor "1"). Nossa hipótese é a de que municípios criados após o processo constituinte apresentam capacidade preditiva em relação à densidade dos funcionários municipais por já terem nascido sob a égide de normas constitucionais que conferiam maior protagonismo aos entes subnacionais locais como promotores e executores de políticas públicas.

O gasto com pessoal também foi incluído na categoria de capacidade estatal porque refere-se à organização dos municípios. A Lei de Responsabilidade Fiscal definiu os parâmetros para a utilização das receitas orçamentárias com pagamento do funcionalismo e em seu inciso II do parágrafo 1º do artigo 59 estabeleceu um limite para emissão de alerta de 48,60%. No nosso modelo os municípios, através dos dados do TCE, foram classificados como aqueles de gasto abaixo do limite de alerta ("0") e superiores ao limite de alerta ("1"). Nossa hipótese é a de que municípios com alto grau de comprometimento de sua receita corrente líquida com a folha de pagamentos podem ser preditivos em relação a uma maior densidade de funcionários públicos. Ou seja: municípios com maiores gastos com pessoal podem explicar prefeituras maiores.

Nosso modelo inclui, por fim, um indicador da presença ou não de jornal impresso local. A existência de um jornal possibilita uma maior veiculação de notícias, debates e opiniões sobre os temas locais, amplificando a circulação de ideias. Assume-se aqui que municípios com esses tipos de veículos de comunicação apresentam uma opinião mais robusta e que limita o

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

crescimento do tamanho da prefeitura. Assim, como hipótese, municípios com densidade alta de funcionários públicos são explicados em parte pela inexistência de jornais locais, o que limita o estoque de informações dos cidadãos em relação, por exemplo, às características da gestão municipal.

O teste de tolerância das variáveis independentes do modelo indicou inexistência de colinearidade. Os valores do VIF ficaram, em todas as variáveis, abaixo do limite permitido de 10 e a tolerância sempre superior a 0,100. Como não há colinearidade, podemos proceder à execução da regressão segundo os parâmetros de nosso modelo.

Tabela III – Regressão logística, densidade de funcionários públicos municipais.

| | B | S.E. | Wald | Sig. | Exp(B) | Odds ratio |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Tamanho município (até 20k) | 1,35 | 0,62 | 4,75 | 0,029 | 3,84 | 284% |
| Eleitores com ensino superior (mediana) | 0,14 | 0,28 | 0,24 | 0,622 | 1,15 | 15% |
| Município urbano IBGE (2017) | -1,14 | 0,42 | 7,41 | 0,006 | 0,32 | -68% |
| Prefeito e vice de esquerda em 2020 | 0,14 | 0,27 | 0,27 | 0,600 | 1,15 | 15% |
| Município instalado pós Constituição 1988 | 1,80 | 0,29 | 38,88 | 0,000 | 6,06 | 506% |
| VAB agropecuária acima 50% | 1,37 | 0,68 | 4,07 | 0,044 | 3,92 | 292% |
| VAB serviços acima 50% | -1,33 | 0,34 | 15,75 | 0,000 | 0,26 | -74% |
| VAB indústria acima 50% | -0,52 | 0,61 | 0,71 | 0,400 | 0,60 | -40% |
| Despesa com pessoal: emissão de alerta | 0,24 | 0,37 | 0,43 | 0,511 | 1,28 | 28% |
| Jornal impresso local: existência | -0,97 | 0,29 | 10,79 | 0,001 | 0,38 | -62% |

**Fonte:** Dados da pesquisa.

A Tabela III apresenta o Wald com o efeito individual de cada variável independente em relação à variável dependente, outras informações da regressão como a significância estatística, o sinal de B que define a direção (positiva ou negativa) da influência do indicador e o odds ratio ((exp(B)-1) x 100) com a chance de mudança da variável dependente. Nosso modelo proposto obteve Nagelkerke de 0,60, e se mostrou robusto para explicar as alterações na variável dependente, com 60% de certeza estatística.

A variável que mais contribui individualmente para a explicação de uma maior densidade de funcionários públicos locais é a instalação do município após a Constituição de 1988, com Wald de 38,88 e significância estatística de p<0,050. O fato de um município gaúcho

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

ter sido instalado após a Constituição aumenta em 506% as chances de possuir uma densidade alta de funcionários públicos.

Esses números podem ser atribuídos a reflexo ou confirmação da explicação, apontada pela bibliografia, para o maior crescimento, desde a promulgação da Constituição Federal vigente, do funcionalismo público no âmbito dos municípios brasileiros. O fato de, nesse período, a despesa com servidores ativos e o crescimento relativo revelarem-se mais concentrados no executivo municipal está associado às "crescentes atribuições e demandas por serviços públicos assumidas neste nível" (LOPEZ; GUEDES, 2019, p. 216). O novo desenho constitucional conferido aos municípios, ao mesmo tempo em que incrementou receitas próprias e as transferências intergovernamentais das esferas federal e estadual para os entes municipais, atribuiu a estes "maior responsabilidade na promoção do desenvolvimento econômico local" (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017, p. 4), na medida em que o constituinte optou pelo modelo de municipalização da execução de políticas públicas.

Portanto, em recaindo sobre municípios criados após a vigência da Carta de 1988 as maiores chances de expansão do setor público municipal, como demonstrado neste estudo, é de se considerar que essa tendência indique que os municípios mais jovens apresentam uma maior demanda por políticas públicas e serviços básicos, como educação, saúde e infraestrutura, dado seu grau incipiente de desenvolvimento socioeconômico em comparação com municípios mais antigos.

Outro ponto a considerar é que, em nenhum outro estado da Federação, o recente processo de fragmentação de municípios que abrangeu todo o país, após a promulgação da Constituição Federal vigente, foi mais intenso que na amostra deste artigo. O Rio Grande do Sul é composto atualmente por 497 municípios, sendo que 253 deles foram criados entre 1988 e 2000 (TOMIO, 2005). Logo, o fator instalação recente, ou posterior à Constituição de 1988, incidiu, sobremaneira, sobre o tamanho do aparato burocrático no conjunto dos municípios gaúchos.

O tamanho do município também se mostrou uma variável preditora de uma densidade maior de funcionários públicos. Municípios de porte pequeno apresentaram Wald de 4,75, e odds ratio elevada. Localidades com até 20.000 habitantes acrescem em 284% as suas chances de possuírem uma maior densidade de servidores. Nossa hipótese, para essa variável, foi confirmada, uma vez que municípios menores possuem prefeituras maiores.

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

Esse resultado corrobora o trabalho de Vieira (2009) que, ao mensurar o tamanho do setor público a partir do método da sua participação no cômputo do PIB, também chegou a essa conclusão ao afirmar que nos municípios menores, com até 5 mil habitantes, o setor público representava 22% do PIB enquanto nos municípios acima de 1 milhão de habitantes essa razão caía para 9% do PIB. Saliente-se, ainda, que caracteristicamente os municípios gaúchos emancipados após 1988 são de pequeno porte, havendo desde o início da década de 1980 uma diminuição da média da população dos distritos emancipados (TOMIO, 2005).

A condição urbana do município gaúcho também explica a densidade do funcionalismo, no entanto com valor negativo em relação à referência da variável dependente. Uma localidade caracterizada como urbana diminui em 68% a sua chance de possuir burocracia municipal mais densa. Municípios urbanos, por isso mesmo, possuem prefeituras de tamanho menor, com a população menos representada nos cargos da administração direta local.

As três variáveis de valor agregado bruto apresentaram resultados distintos. Na Tabela III é possível verificar que VAB indústria não demonstrou ter significância estatística ($p>0,050$) para explicar a variável dependente, ao contrário do VAB agropecuária e serviços. Um município com economia baseada predominantemente no setor primário aumenta em 292% suas chances de possuir uma densidade maior de funcionários públicos ao passo que localidades baseadas em atividades de serviços diminuem suas chances em 74% e um elevado Wald de 15,75, exibindo densidades menores que a mediana. Apresenta-se, portanto, aqui uma distinção entre municípios agropecuários e de serviços e que acabam por explicar, em sentidos contrários, a nossa variável dependente.

O rápido processo de urbanização do país, e de sua interiorização, conforme Matos e Ferreira (2014, p. 180), fez com que houvesse alterações "no padrão de consumo e no aparecimento de novos estilos de vida, mais afeitos às sociedades de consumo de massa", desenvolvendo, por exemplo, as atividades econômicas relacionados à prestação de serviços e comércio de bens. Nossa regressão mostra que esses dois processos – urbanização e economia baseada no setor terciário – incidem também sobre o tamanho das prefeituras no caso dos municípios do Rio Grande do Sul.

A presença de um jornal local também contribui de maneira significativa para a explicação da variável dependente, com Wald de 10,79 e significância estatística. A direção dessa influência é negativa, de tal sorte que municípios gaúchos com jornais impressos da cidade diminuem em 62% as chances de que essas localidades apresentem densidades maiores

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

de servidores municipais. Jornais, assim, restringem o tamanho das prefeituras. Conforme Dornelles (2012, p. 25), os jornais do interior do Rio Grande do Sul são caracterizados pela priorização de "acontecimentos e personalidades locais". Mathien (2004, p. 43) também destaca que a imprensa de caráter regional tem como uma de suas funções a aproximação do leitor com o que acontece em seu território geográfico mais imediato, aumentando o estoque de conhecimento sobre a realidade local.

Finalmente, conforme a Tabela III, quatro variáveis não apresentaram significância e, portanto, não são úteis para predizer a variável dependente do modelo. Além do VAB indústria, a proporção de eleitores com escolaridade superior e a despesa com pessoal até o limite da emissão de alerta encontram-se nesse grupo. A eleição, em 2020, de um prefeito ou vice filiado a uma agremiação de esquerda também se mostrou inadequada para explicar a densidade do funcionalismo municipal, não sendo útil para nosso modelo e rejeitando a hipótese associada a essa variável.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se propôs, a presente investigação identificou determinados fatores que se apresentam associados à variação nas dimensões do aparato burocrático das prefeituras do Rio Grande do Sul, representada pela oscilação da densidade de funcionários de um município para o outro. Da análise estatística empreendida no sentido de delinear um quadro de variáveis aptas a serem correlacionadas à maior ou menor proporção da população local ocupada na administração pública direta municipal (variável dependente), chegou-se a um conjunto de características que, uma vez presentes, permitem estimar e mensurar as chances de que se amplie essa proporção.

A partir de hipóteses levantadas com base em testes de correlação e bibliografia, foi selecionado um conjunto de variáveis independentes que, submetidas a teste de regressão logística, confirmaram, na maioria dos casos, a capacidade preditiva das hipóteses iniciais. Essas operações analíticas terminaram por traçar um perfil de município que, estatisticamente, corresponde a situações que tendem a burocracias municipais mais robustas. Assim, é possível predizer que as chances de municípios gaúchos abrigarem uma prefeitura grande aumentam na medida em que se trate de municípios instalados após a vigência da Constituição Federal de 1988; de porte pequeno (população até 20 mil habitantes); rurais e intermediários (não

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**
v. 10, n. 1, jan.-dez. 2024
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

classificados como “urbanos”, pelo IBGE); de economia baseada predominantemente no setor primário; e onde não existem jornais locais.

Foram descartadas algumas hipóteses inicialmente levantadas, já que as variáveis em que se baseavam revelaram significância estatística insuficiente. De acordo com os resultados apurados, a elevação na proporção de eleitores com ensino superior, a predominância econômica do setor industrial nem a orientação ideológica de esquerda do prefeito influem no tamanho da estrutura estatal dos municípios gaúchos. Tampouco o controle de gastos com pessoal pode ser associado a um contingente de servidores mais enxuto. Uma explicação para esse aparente paradoxo poderia ser buscada nos diferentes planos de carreira e salários instituídos por cada município, dentro dos limites de autonomia político-administrativa que lhe confere o ordenamento constitucional em vigor. Nesse cenário, seria razoável supor que, mesmo empregando mais que outra, uma prefeitura pode despender menos recursos orçamentários com seu funcionalismo, a depender do valor dos vencimentos e vantagens que paga.

Contudo, as demais variáveis testadas, de modo quantitativo, indicaram determinado perfil ou conjunto de características que acompanham a incidência de burocracias municipais maiores, corroborando hipóteses submetidas à aplicação do modelo teórico selecionado.

Confirmou-se a hipótese de que municípios instalados após o processo constituinte estariam mais propensos a exibir maior densidade de funcionários públicos. A Constituição Federal de 1988, por um lado, incrementou as receitas próprias dos municípios e os recursos a eles transferidos pela União e entes estaduais, incentivando a propagação, especialmente difundida no Rio Grande do Sul, de novos municípios que se seguiu à promulgação da Carta Magna. Por outro lado, o modelo de municipalização da execução de políticas públicas levou a que as prefeituras, de um modo geral, tivessem de se equipar de profissionais aptos a oferecerem serviços públicos básicos, em áreas como saúde e educação. Em particular, para os municípios recém-criados, considerado o estágio inicial de desenvolvimento socioeconômico em que se encontravam à época da criação, é de se supor que a demanda por esses serviços fosse acentuada, bem como por empregos, de escassa oferta no incipiente setor privado local.

Aliadas a esses fatores, outras variáveis compõem, de forma nitidamente coerente, o cenário incidente sobre as prefeituras gaúchas de dimensões agigantadas relativamente à sua população: municípios menores, de economia ancorada em atividades agropastoris, de reduzida urbanização (de acordo com parâmetros do IBGE, “urbanas” são as localidades mais populosas,

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**
v. 10, n. 1, jan.-dez. 2024
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

de alta densidade demográfica e próximas aos centros urbanos maiores) e desprovidos de órgão de imprensa local. Os déficits de desenvolvimento, de economia diversificada e oportunidades de negócios, emprego e renda atribuídos acima aos municípios mais novos são aplicáveis aos pequenos e ruralizados em geral, carentes de serviços públicos e infraestrutura básica, bem como de informação jornalística sobre a realidade local e regional. Desse modo, mostra-se coesa a relação entre todos os indicadores validados.

Que localidades com tal perfil demandem intensiva atenção estatal e políticas públicas executadas ao nível municipal, por contingente de gestores e profissionais subalternos vinculados ao setor público, é conclusão que se infere dos dados analisados, à luz da literatura. No entanto, se o inchamento das prefeituras, em alguma medida, produz, nas comunidades menores, a externalidade negativa de certa dependência, como que retardando, na prática, sua trajetória de desenvolvimento, ainda que nos discursos dos atores políticos o efeito declarado seja o inverso, é uma questão sujeita a ser levantada, a partir das correlações e mensurações preditivas a que chegou este artigo. Atacá-la, contudo, foge a seu escopo. Requererá criteriosas análises de impacto do funcionamento das estruturas burocráticas e de séries históricas de dados sobre crescimento/redução dos pequenos municípios, particularmente os novos, em face da variação no tamanho dessas estruturas ao longo do tempo. Por ora, resigna-se o presente estudo em confirmar algumas hipóteses e prospectar outras.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação:** os governadores e a redemocratização brasileira. Editora Hucitec, 1998.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. **IPEA–INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estado, instituições e democracia: república. Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea**, v. 1, 2010.

ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NrMPyBxcmbPZQ6dR59zS44s/?lang=pt#. Acesso em: 04 mai. 2023.

ARRETCHE, M. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 377-423, jun. 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/FGXpbby356B3zhDwgGtf4Qj/?lang=pt#. Acesso em: 04 maio 2023.

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**
v. 10, n. 1, jan.-dez. 2024
Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **Dados**, v. 53, p. 587-620, 2010.

BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, 345-370, set. 2015. DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v66i3.571

CARDOSO, A.; MARENCO, A. Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, pp. 360-380, maio 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220190020.

DORNELLEs, B. C. P. O futuro dos jornais do interior. **Revista Intratextos,** 2012.

FAORO, R. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo: Publifolha, 2000.

FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. G. de. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 3, p. 295-309, set. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/urbe/a/NgyLDbrZFYwPb5bMLpXnnQk/?lang=pt#. Acesso em: 04 maio 2023.

FIELD, A. **Descobrindo a estatística usando o SPSS**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GARRETT, T. A.; RHINE, R. M. On the size and growth of government. **Federal Reserve Bank of St. Louis Review**, v. 88, n. January/February 2006.

GRIN, E. J.. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 459-480, mar. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/B5pZPXNVJG5zKNC6H6m4TSx/?lang=pt#. Acesso em: 04 mai. 2023.

GRIN, E. J.; Demarco, D. J.; Abrucio, F. L. **Capacidades estatais municipais:** o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/236393/001134539.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 mai. 2023.

HOCHMAN, G.; DE FARIA, C. A. P. (Ed.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2013.

KLEM, D. Q.; LIMA, G. T; ROSIM, D. Capacidades estatais municipais: uma análise bibliográfica dos últimos doze anos. *In:* ENCONTRO DA ANPAD, 46., 2022, *on-line*. **Anais eletrônicos [...].** Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2022. Disponível em: http://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/d20f6cbf98b2efd688d5e33c2920b586.pdf. Acesso em: 17 maio 2023.

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto:** o município e o regime representativo no Brasil. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITE, C. K. S.; PERES, U. D. Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. **Estado, instituições e democracia: república**, v. 1, p. 213-248, 2010.

LIMA, L. L. *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 2, p. 323-335, abr. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cebape/a/hGhGbJ85tdnrPkR7dfvQpJx/?lang=pt#. Acesso em: 04 maio 2023.

LOPEZ, F. G.; GUEDES, E. P. Uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016). **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 28, n. 1, p. 189-224, out. 2019. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/241515. Acesso em: 03 abr. 2023.

MAGTULIUS, P. P.; POQUIZ, J. L. Big Government, Big corruption? Examining the relationship between government size and public corruption in the Philippines. **International Journal of Public Administration**, v. 40, n. 11, p. 954-967, 2017.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, out. 2017. DOI: https://doi.org/10.1590/001152582017141.

MARENCO, A. Policy-making ou recompensas? Nomeações políticas nos governos municipais brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 57, n. 1, p. e2022–0182, 2023. DOI: 10.1590/0034-761220220182.

MARENCO, A.; CATE, L. T.. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, n. 77, p. e001, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/hqLBYtmtbYYVTVnBWMHXGGD/. Acesso em: 6 abr. 2023.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 03–21, dez. 2017. DOI: https://doi.org/10.1590/1678-987317256401

MATHIEN, M. **La Presse Quotidienne Régionale,** (s.ed.), 2004.

MATOS, R.; FERREIRA, R. Setores de atividade, emprego e renda nos municípios brasileiros estratificados por classe de tamanho entre 2000 e 2010. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, v. 1, n. 6, p. 179-199, 2014.

MELO, M. A.. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 845-889, out. 2005. DOI: https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400004.

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

PEREIRA, A., NAKABASHI, L.; SACHIDA, A. Qualidade das Instituições e PIB per Capita nos Municípios Brasileiros. **Texto para Discussão IPEA nº 1623**, Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1496/1/td_1623.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Genealogia dos municípios do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: SPGG/RS, 2018.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, p. 105-121, 2005.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0011-52581999000200001. Acesso em: 12 abr. 2023.

TOMIO, F. R. de L.. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 123-148, jun. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/hh88SNwtyDjZVP8JqzjSKmS/abstract/?lang=pt#. Acesso em: 15 mai. 2023.

VIEIRA, R. da S. **O tamanho do setor público no contexto do federalismo:** um modelo aplicado aos municípios brasileiros. Texto para Discussão, 2009.

**DOI:** https://doi.org/10.62236/missoes.v10i1.246
**ISSN: 2447-0244**


Esta obra está sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional