

O Aumento do Funcionalismo nos Municípios

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) lançou o Atlas do Estado Brasileiro com dados sobre o setor público. A plataforma disponibiliza informações, como a quantidade de servidores da administração pública brasileira separada por esfera, remunerações, despesas públicas, cargos comissionados. As informações vêm da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho, do Ministério do Planejamento e da Secretaria do Tesouro Nacional.

Segundo os dados recém-lançados, de 2000 a 2014, houve um crescimento continuado nas três esferas governamentais. A partir de 2015, o total começa a decrescer, motivado pela estagnação ou recessão econômica, que se espera ter influenciado os orçamentos públicos e reduzido novas contratações.

O número absoluto de servidores saltou de 6,263 milhões para 11,492 milhões nos últimos 20 anos, de 1995 para 2016. Na esfera federal, de acordo com os dados, os vínculos civis e militares ativos passaram de 951 mil pessoas, em 1995, para 1.1852 milhão, em 2016 – um crescimento de 25%. Já o total de vínculos no Estado cresceu 28%, passando de 2,929 milhões, em 1995, para 3,750 milhões, em 2016. Apenas nos Municípios saltou de 2,382 milhões de empregados nas prefeituras do Brasil, em 1995, para 6,555 milhões em 2016, ou seja, houve um aumento de 175% na quantidade de funcionários contratados pelas prefeituras do país.

Tabela 1 – Quantidade de Funcionários por Entes

UF	União	Estados	Municípios	Total
1995	951.937	2.929.817	2.382.135	6.263.889
2016	1.185.958	3.750.846	6.555.349	11.492.153
Crescimento	24,58%	28,02%	175,19%	83,47%

Esse crescimento da ocupação no setor público municipal decorre da contínua municipalização do serviço público brasileiro. Os Municípios se tornaram os maiores empregadores no serviço público brasileiro nos últimos 20 anos. Segundo o estudo divulgado pelo Ipea, esses números são explicados:

Este crescimento da ocupação no setor público municipal decorre da contínua municipalização do serviço público brasileiro, vis-à-vis os estados e a União, e que ganhou força já na década de 1970. Neste período, e principalmente após a Constituição Federal de 1988, sobretudo os serviços de saúde, educação e assistência social começaram a se ampliar nos governos locais (Carvalho Filho, 2011, 2002; Santos et al., 2016). Colaborou para esta expansão também o crescimento do número

de municípios do país; de 1985 a 2003 foram criados 1.456 novos municípios, o que representa expansão de 35% (Carvalho, 2011, p. 298; IBGE, 2011).

Ainda de acordo com o estudo, quando se observam as ocupações dos servidores municipais, nota-se que 40% integram o núcleo dos serviços de educação ou saúde – são professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde.

O porquê desse crescimento de funcionários nos Municípios?

A Confederação Nacional de Municípios vem acompanhando essa escalada do aumento de funcionários nos Municípios com preocupação, uma vez que as políticas públicas estão, ao longo do tempo, sendo cada vez mais executadas por meio de programas e convênios entre a União, os Estados e os Municípios. No atual ordenamento administrativo do Estado brasileiro, as políticas públicas são, na maioria das vezes, executadas pela adesão dos Municípios a determinados programas. Nesse contexto, o Ente municipal fica submetido a desenvolver ações específicas dentro de normas e parâmetros designados pelos Programas e fiscalizados pelos Ministérios. Tal situação implica transferência de responsabilidades, principalmente quando essa é da União em direção aos Municípios e configura um cenário de sobrecarga destes últimos, no que diz respeito à divisão de responsabilidades do setor público na prestação de serviços básicos à população.

Existem, atualmente, inúmeros programas federais sendo executados pelos Municípios. Essa quantidade de programas vem crescendo a cada ano, uma vez que o atual governo federal tem valorizado a criação de diversas políticas sociais e a transferência de recursos e de responsabilidades de execução aos Municípios. Essa prática vem acarretando despesas adicionais aos cofres municipais, que devem entrar com altas contrapartidas e assumir vários outros gastos no custeio dos programas.

A tentativa do governo federal de melhorar os indicadores sociais, como mortalidade infantil, redução das internações, combate ao analfabetismo, ampliação de creches municipais, entre outras coisas, é muito nobre; no entanto, esse mecanismo de transferência de responsabilidades vem gerando alguns desgastes aos Entes municipais.

Percebe-se que está havendo um desequilíbrio, pois, na grande maioria das vezes, os repasses do governo federal para a execução dos programas são menores do que o custo efetivo que realmente corresponde aos cofres municipais, inclusive porque o governo não consegue mensurar o custo efetivo da manutenção plena dos programas; assim, os Municípios acabam por assumir uma série de despesas que não seriam de sua competência,

arcando com grandes gastos para colocar em prática obrigações da União. A União, por sua vez, mantém a centralidade do poder sobre seus programas.

Essa relação acaba sendo perversa, pois a adesão dos Municípios aos programas federais muitas vezes é uma alternativa de acesso a recursos federais para garantir que a população tenha acesso a serviços básicos e direitos, todavia sua participação no bolo tributário é reduzida e insuficiente para colocar em prática todos os projetos sociais e obras necessárias. E essa alternativa de alcance aos recursos nem sempre gera os efeitos desejados. Na realidade, as despesas de execução com os programas governamentais chegam a ser até 200% maiores que o repasse recebido do governo, acarretando um desequilíbrio nas contas dos Municípios.

Tabela 2 – Quantidade de Funcionários por Entes – (1995 a 2016)

	União	Estados	Municípios	Total
1995	951.937	2.929.817	2.382.135	6.263.889
1996	840.535	2.941.295	2.431.588	6.213.418
1997	789.132	2.824.720	2.558.162	6.172.014
1998	937.811	2.860.883	2.721.996	6.520.690
1999	855.415	2.794.506	2.839.819	6.489.740
2000	889.291	2.904.187	2.979.718	6.773.196
2001	844.306	2.945.742	3.382.256	7.172.304
2002	823.710	3.114.904	3.689.332	7.627.946
2003	744.924	3.197.664	3.974.453	7.917.041
2004	784.276	3.282.742	4.136.206	8.203.224
2005	812.897	3.318.085	4.495.793	8.626.775
2006	869.673	3.452.612	4.842.974	9.165.259
2007	988.126	3.592.186	5.121.122	9.701.434
2008	955.501	3.730.061	5.445.404	10.130.966
2009	987.185	3.798.285	5.726.698	10.512.168
2010	1.228.659	3.939.107	5.827.378	10.995.144
2011	1.064.409	3.829.507	6.211.110	11.105.026
2012	1.031.283	3.803.757	6.222.433	11.057.473
2013	1.139.552	3.761.946	6.659.553	11.561.051
2014	1.178.001	3.882.091	6.636.965	11.697.057
2015	1.142.657	3.801.035	6.629.068	11.572.760
2016	1.185.958	3.750.846	6.555.349	11.492.153