

The ENAP logo is displayed in a white, stylized, sans-serif font. The letters are interconnected, with the 'E' and 'N' sharing a vertical stroke, and the 'A' and 'P' also sharing a vertical stroke. The background of the cover features a grayscale photograph of a man in a dark suit, white shirt, and dark tie, smiling and holding a document. He is standing in front of a whiteboard with some faint text visible. The overall design is professional and modern, with a dark blue background at the top and bottom, accented with white and orange geometric shapes like circles and lines.

Cadernos

n° 138

Os efeitos do FPM na contratação de servidores comissionados no setor público municipal

Lorena de Oliveira Fonseca

Coleção: Cátedras



Coleção:

Cátedras

**Os efeitos do FPM na
contratação de servidores
comissionados no setor
público municipal**

Autora:

Lorena de Oliveira Fonseca

Parecerista:

Ciro Fernandes

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de fomentar pesquisas de alto nível com aplicações práticas na gestão pública. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 110 de 2022.

Conheça a autora

**Lorena de Oliveira
Fonseca**
Autora



Professora do departamento de teoria econômica da Universidade Federal da Bahia. Doutorado em economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduação e mestrado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Possui formação em avaliação de políticas públicas e pesquisa na área de economia do setor público e economia urbana.

Expediente



Escola Nacional de Administração Pública – Enap

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Bráulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila de Castro Barbosa
Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão

Adriana Braga
Roberto Araújo
Renata Mourão

Projeto gráfico

Amanda Soares
Letícia Lopes

Diagramação

Marcos Melquíades

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados e doutorado profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília (DF), a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

F676e Fonseca, Lorena de Oliveira
Os efeitos do FPM na contratação de servidores comissionados
no setor público municipal / Lorena de Oliveira Fonseca. -- Brasília:
Enap, 2024.
79 p. : il. -- (Cadernos Enap, Coleção: Cátedras; nº 138)

Inclui bibliografia
ISSN: 0104-7078

1. Cargo público. 2. Cargo em comissão. 3. Primeiro setor. 4.
Administração pública municipal. I. Título. II. Fonseca, Lorena de
Oliveira

CDD 352.65

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



Enap, 2024

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

Resumo Executivo

O poder público municipal teve sua relevância impulsionada após a promulgação da Constituição de 1988 passando a usufruir de maior autonomia administrativa, tornando-se responsável pela oferta de importantes serviços públicos e recebendo um maior volume de transferências da União. Além disso, a partir dos anos 1990, houve um crescimento acentuado do número de municípios. Em termos percentuais, Lopes e Guedes (2020) evidenciam que os vínculos públicos municipais, no total de vínculos públicos, eram de 34% em 1986. Em 2001, o percentual era de 47,1 %. Em 2003, a participação alcançou 50,5% e ultrapassou o percentual de vínculos estaduais e federais. Em 2018, esse percentual já atingia 57,3% do total de vínculos. As informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2018) mostraram que 8% dos cargos públicos municipais eram ocupados sob indicação. Nos municípios com até 50.000 habitantes, que compõem quase 90% do país, esse percentual ultrapassava os 13%.

Sob o contexto acima, por meio da combinação da admissão em cargos públicos por concursos públicos e indicação para cargos comissionados que exigem relações de confiança, segundo Velarde, Lafuente e Sanginés (2014), o funcionalismo público brasileiro continua sendo, juntamente com o chileno, um dos sistemas mais desenvolvidos da região. Entretanto, estudos recentes sobre o Brasil sugerem que, para os cargos que estão sujeitos à discricionariedade do gestor público, apoiadores e membros de partidos políticos têm uma maior probabilidade de serem indicados (Brollo; Forquesato; Gozzi, 2017; Colonnelli;

Prem; Teso, 2020; Barbosa; Ferreira, 2023). Por exemplo, as evidências de Colonnelli, Prem e Teso (2020) indicam que a quantidade de apoio político substitui o critério de qualificação, e Barbosa e Ferreira (2023) mostram que a ocupação desses cargos utilizando critérios de conexões políticas resultou em efeitos negativos de longo prazo nas áreas de educação e saúde.

A presente pesquisa busca construir um panorama da empregabilidade no setor público municipal entre os anos de 2006 e 2018, considerando os tipos de cargos ocupados, educação, remuneração e gênero. Nesse sentido, espera-se elucidar aspectos relacionados à ocupação desses cargos ao longo do tempo por indivíduos com níveis educacionais variados e sobre desigualdades de gênero na ocupação de cargos públicos municipais.

Segundo Corbi, Papaioannou e Surico (2019), os recursos do FPM têm efeitos sobre os salários do funcionalismo público municipal. Dessa forma, utiliza-se dessa evidência como ponto de partida empírica para analisar o efeito da aplicação das transferências do Fundo de Participação dos Municípios, uma transferência discricionária recebida por todos os municípios, na contratação de empregados comissionados pelo poder público local. O principal objetivo é verificar se esses recursos discricionários, ao serem utilizados para remunerar empregados comissionados no poder público municipal, têm efeitos diferenciais sobre os salários dos empregados do poder público municipal considerando gênero e escolaridade.

Para a realização do estudo, utilizaram-se as informações dos vínculos empregatícios dos governos locais presentes na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e informações de finanças públicas municipais e transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para os anos de 2006 a 2018. Para estimar o efeito da decisão do gestor do serviço público municipal sobre a contratação dos comissionados, considerando salário e gênero, utilizou-se o método econométrico de regressão descontínua. As transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foram empregadas como variável explicativa para a decisão de contratação de funcionários comissionados por parte do gestor público municipal e foram comparados os municípios que possuem populações semelhantes. Especificamente, comparou-se um grupo de municípios que experimentou um pequeno aumento populacional e passou a receber um valor maior do FPM em relação ao outro grupo que manteve o valor. Evidências empíricas foram demonstradas para sustentar as premissas do modelo estatístico aplicado.

Resumo

Os resultados descritivos da presente pesquisa indicaram que a composição do setor público municipal apresenta maioria feminina, tanto entre os comissionados quanto entre os estatutários. Além disso, em média, a participação de comissionados no setor público municipal é maior em municípios com população menor e, nesses municípios, os comissionados possuem menor nível de escolaridade quando comparados com os comissionados de municípios maiores. Nos municípios com até 50.760 habitantes, constatou-se que homens com ensino superior que trabalham no setor público municipal recebem salários maiores do que as mulheres com a mesma escolaridade. Essa desigualdade salarial se amplia para níveis de escolaridade mais elevados, como mestrado e doutorado, e entre homens e mulheres que ocupam cargos comissionados.

Constatou-se que o FPM apresenta relevância sobre os gastos com a administração pública municipal, o que está em consonância com a literatura sobre o tema. Os resultados evidenciaram que os recursos do FPM impactam positivamente os salários dos cargos comissionados nos municípios com até 50.760 habitantes, onde o FPM tem maior relevância em termos de participação na receita. Curiosamente, o efeito das transferências do FPM na remuneração de funcionários comissionados é mais relevante entre homens com ensino superior, apontando uma diferenciação de gênero significativa, com os salários dos homens comissionados sendo mais beneficiados por essas transferências.

Sumário

1.

Introdução

Pg. 10

2.

Dados

Pg. 18

3.

Contexto: composição da empregabilidade da administração pública municipal brasileira

Pg. 22

4.

O Fundo de Participação dos Municípios

Pg. 34

5.

Metodologia

Pg. 39

6.

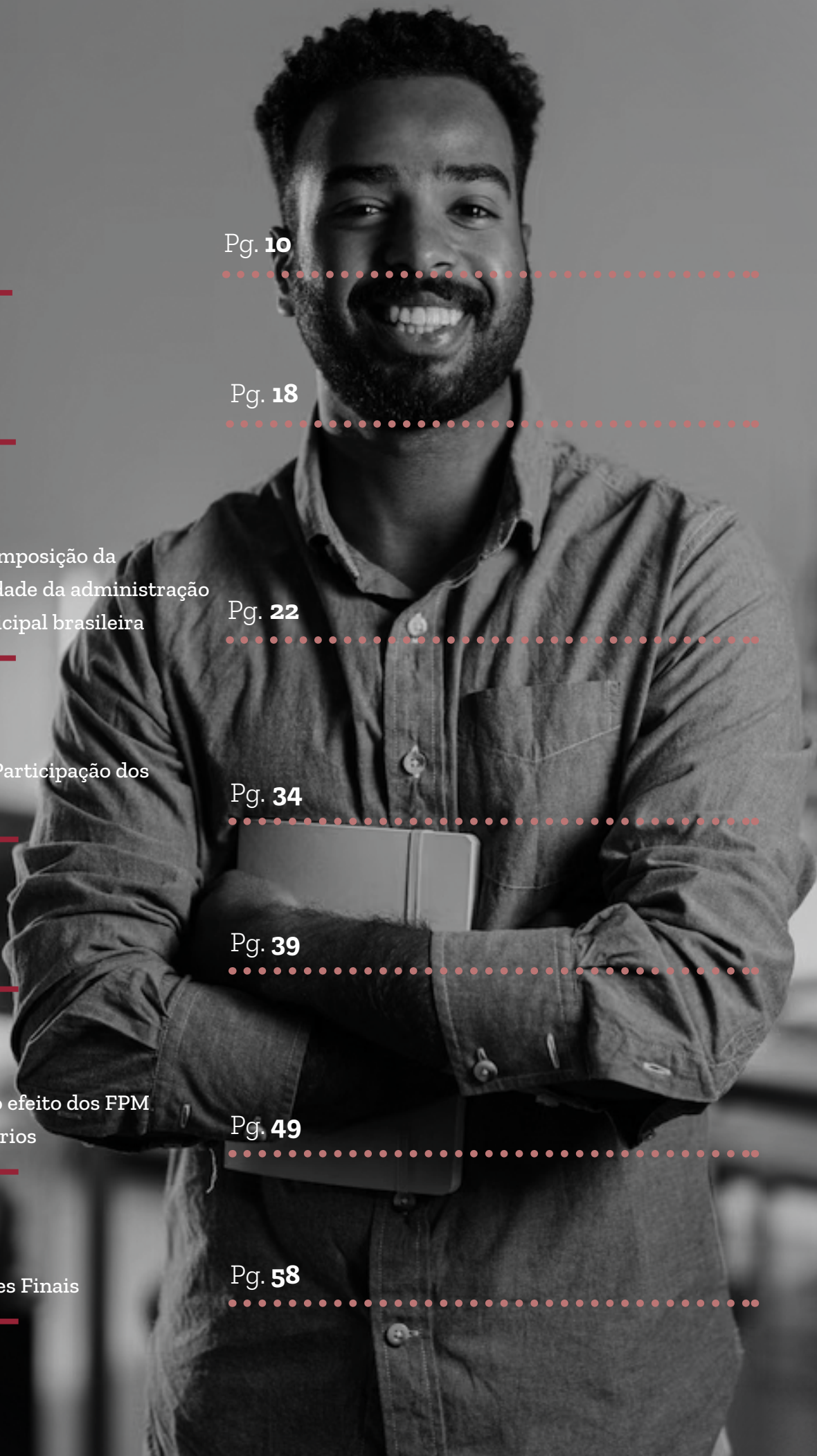
Resultados: o efeito dos FPM sobre os Salários

Pg. 49

7.

Considerações Finais

Pg. 58





1.

INTRODUÇÃO



O poder público municipal desempenha um papel bastante relevante na administração pública brasileira. É nesse setor que se encontram a maioria dos vínculos empregatícios do setor público e também é onde o poder público estabelece a relação mais próxima com a população local. A presente pesquisa busca construir um panorama da empregabilidade no setor público municipal entre os anos de 2006 e 2018, considerando os tipos de cargos ocupados, educação, remuneração e gênero. Nesse sentido, espera-se elucidar aspectos relacionados à ocupação desses cargos ao longo do tempo por indivíduos com níveis educacionais variados e sobre desigualdades de gênero na ocupação de cargos públicos municipais. Em seguida, é realizada uma análise empírica que considera o efeito da aplicação das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) na contratação de empregados comissionados pelo poder público local. O principal objetivo é verificar se esses recursos discricionários, ao serem utilizados para remunerar empregados comissionados no poder público municipal, têm efeitos diferenciais sobre os salários dos empregados do Poder Legislativo e Executivo municipal considerando gênero e escolaridade.

A relevância administrativa do poder público municipal e o aumento do número de municípios foram impulsionados após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir dela, os municípios passaram a desfrutar de maior autonomia e a receber um maior volume de transferências da União. Constitucionalmente, os municípios tiveram seu papel intensificado, ficaram responsáveis pela oferta de educação básica e infantil, atenção primária à saúde, urbanismo e tornaram-se porta de entrada do sistema de assistência social. Com o crescimento do setor público municipal brasileiro nas últimas décadas, o funcionalismo público municipal também cresceu. Em 1986, a participação de vínculos públicos municipais no total de vínculos públicos era de 34%. Em 2001, o percentual era de 47,1 %. Em 2003, a participação alcançou 50,5% e ultrapassou o total de vínculos estaduais e federais. Em 2018 esse percentual já atingia 57,3% do total de vínculos.¹

As informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2018² mostram que 8% dos cargos públicos municipais eram ocupados sob indicação. Nos municípios com até 50.000 habitantes, que compõem quase 90% do país, esse percentual ultrapassava os 13%. Prevista no Artigo 37, inciso V, da Constituição Federal brasileira de 1988, a admissão para cargos em comissão é exclusiva para a ocupação de cargos destinados às funções de direção, chefia e assessoramento. Logo, a implantação e execução de importantes políticas públicas brasileiras, como o Bolsa Família e campanhas de imunização, estão intrinsecamente ligadas à responsabilidade dos gestores que ocupam tais cargos nos municípios. Dada a relevância desses cargos e o papel do poder público municipal na oferta de serviços públicos, surge a seguinte pergunta: como os gestores públicos locais compõem a burocracia municipal sujeita à indicação política?

Segundo o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP),³ a escolha de ocupantes de cargos comissionados deve ser fundamentada em uma postura profissional que combine confiança pessoal e critérios técnicos necessários para o cargo. Conforme demonstrado por Rauch e Evans (2000) em uma análise que abrangeu diversos países desenvolvidos, a existência de recrutamento meritocrático é um elemento bastante relevante na estrutura burocrática para melhorar o desempenho do setor público. Por outro lado, quando esses cargos são utilizados como recompensa para apoiadores políticos em detrimento de indivíduos mais qualificados, esse mecanismo de alocação de cargos públicos acarreta efeitos negativos sobre a qualificação da burocracia e a oferta de bens

¹ (Lopez; Guedes, 2020). Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/121>.

² Disponível em: <https://bit.ly/3QsWoaK>.

³ Disponível em <https://bit.ly/3E7rv41>.

e serviços públicos, bem como a descontinuidade de programas de governo e prejudica a diversidade no setor público, comprometendo a eficácia na execução de políticas públicas.⁴

Nos principais países da América Latina, a ocupação de cargos públicos consiste na combinação de uma legislação que estabelece um sistema formal de serviço público baseado em meritocracia, juntamente com a possibilidade de ocupação de cargos por indicação política.⁵ Por meio da combinação da admissão em cargos públicos por concursos públicos e indicação para cargos que exigem relações de confiança, segundo Velarde, Lafuente e Sanginés (2014), o funcionalismo público brasileiro continua sendo, juntamente com o chileno, um dos sistemas mais desenvolvidos da região. Ainda assim, a atuação da patronagem política na ocupação de cargos públicos no Brasil apresenta uma amplitude secular e tem mostrado matizes bastante diversas ao longo do tempo (Cunha, 2006). Apesar de a admissão para ocupar cargos públicos ocorrer primordialmente por meio de concursos públicos, existem evidências de que a ocupação dos cargos de liderança e assessoramento é vulnerável às relações de patronagem, que utilizam nomeações para atender critérios pessoais e/ou partidários. Estudos recentes sobre o Brasil sugerem que, para os cargos que estão sujeitos à discricionariedade do gestor público, apoiadores e membros de partidos políticos têm uma maior probabilidade de serem indicados (Brollo; Forquesato; Gozzi, 2017; Colonnelli; Prem; Teso, 2020; Barbosa; Ferreira, 2023). Como consequência, tem-se que, quando a burocracia não está protegida do processo político, a indicação política afeta adversamente a qualidade dos serviços públicos (Colonnelli; Prem; Teso, 2020; Akhtari; Moreira; Trucco, 2022).

As evidências apresentadas por Brollo, Forquesato e Gozzi (2017) sobre o Brasil demonstraram que prefeitos priorizam membros do próprio partido político na ocupação de cargos por indicação. De acordo com os resultados encontrados pelos autores, a vitória do candidato nas eleições municipais resultou em um aumento de 40% no número de membros do partido ao qual o candidato vencedor pertencia ocupando cargos de alto e médio escalão na burocracia municipal. No entanto, os resultados indicaram que os prefeitos valorizavam não apenas a filiação partidária, mas também a qualificação na seleção dos ocupantes para cargos de alto escalão, preferindo indicar membros qualificados do partido para essas posições. Em outro estudo voltado para o Brasil, as

.....
⁴ Para mais informações, ver Rasul e Rogger (2015), Bostashvili e Ujhelyi (2019), Colonnelli, Prem e Teso (2020), Barbosa e Ferreira (2023).

⁵ Grindle (2010), Iacoviello e Chudnovsky (2015) apresentam importantes informações descritivas da ocupação de cargos públicos para vários países da América Latina.

evidências de Colonnelli, Prem e Teso (2020) indicaram que apoiadores políticos têm maior probabilidade de conseguir empregos no setor público brasileiro, de forma que os cargos são potencialmente utilizados como “prêmios” destinados a esses apoiadores. Adicionalmente, segundo os autores, a quantidade de apoio oferecido ao partido substitui o critério de qualificação como fator determinante nas decisões de contratação, diferente do resultado encontrado por Brollo, Forquesato e Gozzi (2017), o que tem efeitos perversos sobre a provisão de bens públicos.

Um estudo semelhante aos trabalhos de Brollo, Forquesato e Gozzi (2017) e Colonnelli, Prem e Teso (2020) também foi conduzido por Barbosa e Ferreira (2023), examinando os efeitos na empregabilidade de membros de partidos políticos nos governos municipais brasileiros. Os autores constataram que as coalizões políticas vencedoras nas eleições para prefeito aumentaram a probabilidade de empregar membros do partido no setor público, inclusive em áreas como saúde e educação. Contudo, essa ocupação não estava associada à ideologia partidária, mas sim ao conceito de *rent-seeking* – em que agentes públicos buscam assegurar seus próprios interesses econômicos manipulando o ambiente em seu favor – e à falta de *accountability*⁶ nos municípios. Os autores observaram que a maior ocupação baseada em conexões políticas não afetou o tamanho da administração pública local, mas alterou a composição dos gastos e do corpo de funcionários públicos, resultando em efeitos negativos de longo prazo nas áreas de educação e saúde.

Dado que há vasta evidência na literatura sobre a priorização da ocupação de cargos por indicação política por membros do partido no poder e suas respectivas consequências, são escassas as evidências que demonstram os aspectos relacionados à ocupação e remuneração desses cargos considerando diferenças de gênero. No que se refere aos cargos eletivos, apesar de as mulheres constituírem a maioria dos eleitores no país, existe uma sub-representatividade feminina. As informações do Tribunal Superior Eleitoral para as eleições municipais de 2020 mostram que 52,51% dos eleitores eram mulheres. Do total de candidaturas ao cargo de prefeito, 13,45% eram mulheres e 12,06% foram eleitas. Para o cargo de vereador, 34,77% das candidaturas eram de mulheres, e apenas 16,07% conseguiram se eleger. Uma vez que homens e mulheres podem ter preferências distintas em relação a políticas públicas (Chattopadhyay; Duflo, 2004), a sub-representação feminina pode comprometer a tomada de decisões sobre investimentos e a oferta de bens e serviços públicos que afetam diretamente as mulheres.

⁶ Conforme explanação do Tribunal de Contas da União encontrada em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/componentes> o conceito de *accountability* no Brasil diz respeito à transparência das ações de governo e à participação social ativa como importantes instrumentos para a promoção da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção.

Segundo Duflo (2012), laureada com o prêmio Nobel de Economia, a percepção de que mulheres não são líderes competentes é uma das barreiras mais fortes para a maior participação delas em cargos de liderança. Esse viés é ainda mais pronunciado quando o papel de liderança é tipicamente considerado um papel masculino. Em termos salariais, a autora também evidencia que, mesmo em países desenvolvidos, mulheres igualmente qualificadas ganham menos do que homens em todos os níveis de qualificação. Segundo McGee, McGee e Pan (2015), as mulheres também são menos propensas a serem empregadas em cargos que utilizam formas mais competitivas de remuneração por desempenho, como comissão e bônus.

Em relação aos salários, a tendência a longo prazo tem sido uma redução substancial nas disparidades salariais entre homens e mulheres em nações economicamente avançadas (Blau; Kahn, 2018). Segundo os autores, essa disparidade salarial é maior nos cargos de alta remuneração e apresenta uma redução mais lenta, ao longo do tempo, do que nos cargos de remunerações menores. Para o Brasil, Fraga, Gonzaga e Soares (2017) mostram que as disparidades salariais de gênero também são prevaletentes. Quando se trata da admissão para cargos públicos por meio de concursos públicos, é factível supor que a desigualdade salarial fosse atenuada. Entretanto, nossas evidências constataram que a desigualdade salarial permanece mesmo nesse cenário e intensifica-se nos cargos por indicação política.

Em relação à qualificação do setor público, conforme ressaltado por Cardoso e Marengo (2019), a qualidade da burocracia local desempenha um papel de destaque na redução da desigualdade econômica e no aprimoramento do desenvolvimento humano. Quanto à contratação de servidores comissionados não efetivos, destinada exclusivamente a cargos de liderança no setor público, presume-se que seja pautada pela exigência de competências específicas para o desempenho dessas funções. Nesse contexto, a qualificação dos indivíduos que ocupam tais cargos comissionados se torna um indicador crucial da adequação desses profissionais às suas posições. As evidências apresentadas por Batista (2015), por exemplo, indicam que quanto maior a proporção de funcionários com ensino superior, menor é o número de falhas e irregularidades na implementação de recursos federais. Adicionalmente, de acordo com Marengo, Strohschoen e Joner (2017), administrações municipais que contam com um serviço público mais profissionalizado aumentam significativamente suas chances de sucesso na arrecadação do imposto patrimonial.

Os resultados descritivos da presente pesquisa indicaram que a composição do setor público municipal apresenta maioria feminina, tanto entre os comissionados quanto entre os estatutários. Além disso, em média, a participação de comissionados no setor público municipal é maior em municípios com população menor e, nesses municípios, os comissionados possuem menor nível de escolaridade quando comparados com os comissionados de municípios maiores. Nos municípios com até 50.760 habitantes, constatou-se que homens com ensino superior que trabalham no setor público municipal recebem salários maiores do que as mulheres com a mesma escolaridade. Essa desigualdade salarial se amplia para níveis de escolaridade mais elevados, como mestrado e doutorado, e entre homens e mulheres que ocupam cargos comissionados.

Para estimar o efeito da decisão do gestor do serviço público municipal sobre a contratação dos comissionados, considerando salário e gênero, utilizou-se o método econométrico de regressão descontínua.⁷ As transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foram empregadas como variável explicativa para a decisão de contratação de funcionários comissionados por parte do gestor público municipal e foram comparados os municípios que possuem populações semelhantes. Especificamente, comparou-se um grupo de municípios que experimentou um pequeno aumento populacional e passou a receber um valor maior do FPM em relação ao outro grupo que manteve o mesmo valor. A fim de permitir que o método de regressão descontínua identifique de forma imparcial o efeito causal do FPM, é essencial que a regra de transferência dos recursos não tenha influência do gestor municipal, de forma que o valor da transferência seja definido somente pela quantidade populacional dos municípios. De fato, as evidências empíricas foram demonstradas para sustentar essa premissa do modelo estatístico aplicado.

Para que o mercado de trabalho caminhe em direção à diversidade populacional, é crucial compreender os diferentes setores que o compõem, bem como as particularidades da dinâmica de cada um. Nesse contexto, as evidências descritivas e causais desta pesquisa buscam construir um panorama da composição do setor público municipal brasileiro, o qual se apresenta como fundamental na oferta de serviços públicos e na relação com a população.

⁷ Para estimar o efeito causal, o estudo segue uma abordagem similar às pesquisas conduzidas por Corbi, Papaioannou e Surico (2019) e Barbosa e Ferreira (2023).

Na seção a seguir, apresentam-se os dados utilizados nas análises descritivas e empíricas da presente pesquisa. Na seção 3, apresenta-se um panorama da composição do emprego público municipal entre 2006 e 2018. A seção 4 apresenta a regra e os mecanismos de transferência dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a seção 5, a metodologia para a realização das estimações empíricas. Na seção 6, são apresentados os resultados das estimações e na seção 7, as considerações finais.

2.

Dados





Para a realização do estudo, utilizaram-se as informações dos vínculos empregatícios dos governos locais presentes na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e informações de finanças públicas municipais e transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para os anos de 2006 a 2018 e deflacionados considerando o ano-base de 2011. A seguir, descreve-se cada uma das fontes de dados usadas com mais detalhes.

Dados de Finanças Públicas Municipais. As informações de finanças públicas municipais utilizadas são disponibilizadas anualmente pela STN e abrangem as transferências do FPM, as receitas totais brutas, as despesas totais e as despesas por categoria. Na seção descritiva, foram utilizadas informações de todos os municípios do Brasil; na seção empírica, foram utilizadas informações dos municípios com até 50.760 habitantes. Esses municípios são aqueles em que o FPM desempenha um papel mais relevante em termos de participação na receita e, portanto, são mais atrativos para a análise. Essa escolha não resulta em uma perda amostral relevante, uma vez que esses municípios representam aproximadamente 85% do total de municípios do país e estão distribuídos em todo o território nacional.

Em relação à escolha dos anos para análise, foram consideradas duas limitações relacionadas aos dados de finanças públicas. Primeiro, até 2012, apenas as informações de despesas empenhadas dos municípios eram disponibilizadas pela STN, e somente a partir de 2013, as informações de despesas pagas passaram a ser disponibilizadas. De forma a ter um período mais longo para análise, optou-se por utilizar as informações de despesas empenhadas.⁸ Segundo, em 2019, foi definido pela Lei Complementar nº 165/2019 que, até que ocorresse um novo Censo Demográfico, ficariam mantidos os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018 para os municípios que apresentassem redução de seus coeficientes decorrente de redução populacional na estimativa do IBGE. Em outras palavras, os municípios que apresentassem redução populacional nos anos seguintes a 2018 não teriam seus respectivos coeficientes populacionais atualizados e continuariam a receber as transferências com base em um coeficiente maior. Em razão disso, a presente análise incluiu até o ano de 2018, antes da mudança da regra.

Dados do Funcionalismo Público Municipal. O regime de contratação da administração pública municipal é composto por cargos estatutários, cargos comissionados não efetivos, cargos celetistas e cargos sem vínculo permanente. Uma descrição um pouco mais detalhada é apresentada no Quadro 1, a seguir. Como simplificação, chamaremos os cargos comissionados não efetivos apenas de cargos comissionados. Nesse caso, a nomenclatura engloba os empregados do setor público municipal que não são efetivos, por não terem sido admitidos ao cargo por concurso, mas ocupam cargos de comissão. Para obter informações sobre a composição da administração pública municipal, foram utilizados os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). A RAIS é um registro administrativo de abrangência nacional, com periodicidade anual, que deve ser obrigatoriamente entregue por todos os estabelecimentos formais, inclusive os que possuem funcionários com vínculos celetistas e estatutários, o que inclui a administração pública municipal.⁹ Essa base de dados possui uma importância fundamental para o acompanhamento e a caracterização do mercado de trabalho formal no Brasil.

.....
⁸ As despesas públicas totais e por categorias apresentam três estágios: empenhadas, liquidadas e pagas. O empenho é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem ou serviço for entregue. O estágio de liquidação das despesas ocorre quando se verifica que o governo recebeu o bem ou serviço. Por último, ocorre o estágio em que o governo efetivamente faz o pagamento ao vendedor ou prestador de serviço contratado. Portanto, nesse estágio, presume-se que o bem e/ou serviço tenha sido entregue conforme o acordado em contrato.

⁹ A título de exemplificação, devem constar na RAIS empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado, inclusive a título de experiência, servidores da administração pública direta ou indireta, federal, estadual ou municipal, bem como das fundações supervisionadas e servidores públicos não efetivos (demissíveis *ad nutum*). Não são relacionados na RAIS diretores sem vínculo empregatício para os quais não é recolhido o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), autônomos, ocupantes de cargos eletivos (governadores, deputados, prefeitos, vereadores etc.) e estagiários. Informações disponibilizadas através do link <https://bit.ly/47zSuTr>

A pesquisa compilou as informações de funcionários públicos do Legislativo e Executivo municipal presentes na RAIS para todos os municípios do país. Dessa forma, foi possível reunir estatísticas descritivas relacionadas ao tipo de vínculo, escolaridade, gênero e disparidades salariais tanto para o Brasil quanto para os respectivos municípios de menor e maior população do país para o período entre os anos de 2006 e 2018.

Quadro 1. Vínculos profissionais no setor público municipal

| Tipo de Vínculo | Conceito |
|--------------------------------|--|
| Estatutário | Configura a prestação de serviços de forma pessoal e não eventual ao Estado e às entidades da administração pública direta ou indireta. É regido por estatuto próprio do poder público a que se serve e seu provimento depende de aprovação prévia em concurso ou processo seletivo público. |
| Emprego público | Configura a prestação de serviços de forma pessoal e não eventual ao Estado e às entidades da administração pública direta ou indireta. É regido pela CLT e seu provimento depende de aprovação prévia em concurso ou processo seletivo público. |
| Contrato por prazo determinado | Trata-se de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. Tais contratações dispensam a realização de concurso público em circunstâncias de patente gravidade relacionada à saúde pública. Nas demais situações a contratação se dá após a realização de processo seletivo simplificado. |
| Cargo comissionado | Os cargos de provimento em comissão dispensam concurso público e são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los. Trata-se de cargos de livre nomeação e exoneração. |
| Celetista | Trata-se de contratação através de contrato por OSCIP/OS, contrato por ONG, contrato por entidade filantrópica e contrato por rede privada. |
| Temporário | Trata-se de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. O regime a eles imposto é contratual, sem vínculo com cargo ou emprego público. |

Fonte: elaboração própria, com base em <https://bit.ly/47EqHBL>.

A black and white photograph of a young woman with dark hair tied back, smiling warmly at the camera. She is wearing a light-colored, button-down shirt. She is seated at a desk, with a laptop visible on the left and several sheets of paper with charts and graphs in front of her. The background is slightly blurred, showing what appears to be an office or library setting with shelves and lights.

3.

Contexto:
composição da
empregabilidade
da administração
pública municipal
brasileira



O tipo de indivíduo que trabalha no setor público dependerá de como os candidatos são selecionados (Finan; Olken; Pande, 2015), e o perfil de contratação deve responder aos interesses da instituição e não do agente que designa (Bergue, 2019). Nesse sentido, ao comparar diversos países, segundo Grindle (2010) e Velarde, Lafuente e Sanginés (2014), o Brasil se destaca quando se trata de contratação no setor público baseada no mérito, devido a um sistema de admissão bem estruturado, por meio de concursos públicos. Por outro lado, os autores salientam que o país apresenta um dos maiores percentuais de cargos públicos sob indicação política quando comparado a outros países da América Latina.

A contratação sob indicação política está prevista no artigo 37 da Constituição Federal brasileira de 88. Nesta, é prevista a existência de cargos em comissão, os quais são de livre nomeação e exoneração e podem ser ocupados por servidores efetivos e não efetivos do setor público. Enquanto a admissão dos servidores efetivos no setor público depende de aprovação prévia em concurso público e é adquirida estabilidade após período probatório, a admissão de servidores não efetivos dispensa aprovação em concurso público e estes podem ser exonerados sem prévio processo administrativo. A contratação de servidores não efetivos é

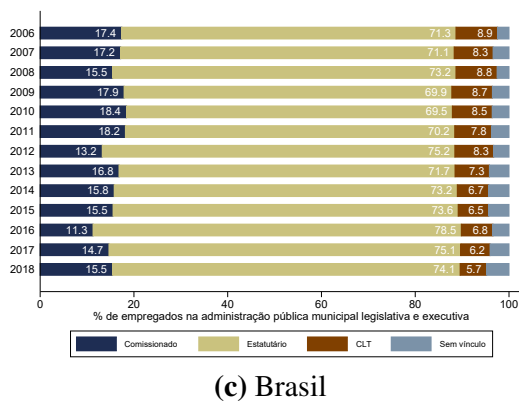
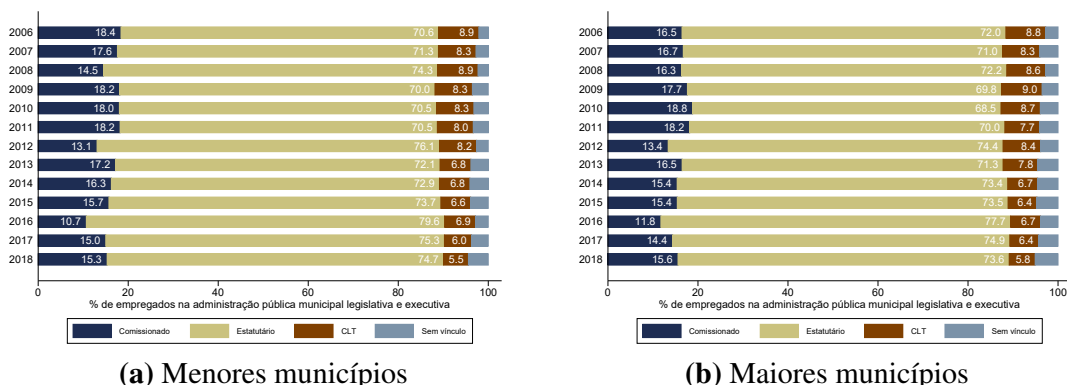
exclusiva para a ocupação de cargos de comissão, os quais são intrinsecamente destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento no setor público. Esses cargos exigem competências técnicas e comportamentais para serem ocupados, considerando que frequentemente suas ações conduzem a decisões e políticas públicas que mantêm cidadãos saudáveis, seguros e economicamente produtivos.

O Gráfico 1 evidencia a participação percentual dos empregados nos governos municipais, por tipo de vínculo, entre 2006 e 2018. A análise da composição do setor público municipal para os municípios de menor e maior porte no Brasil, como apresentada nos Gráficos 1a e 1b, sugere a existência de uma dinâmica semelhante na contratação de servidores nesses dois grupos de municípios. Em outras palavras, tanto os municípios menores quanto os maiores demonstram percentuais semelhantes de comissionados, estatutários, celetistas e contratados sem vínculos. Em todos os anos, o percentual de estatutários foi de aproximadamente 70% do total de trabalhadores vinculados à administração pública do município. O percentual de comissionados no total de municípios brasileiros, apresentado no Gráfico 1c, variou entre 11.3% e 18.4%. Nos Gráficos 1a, 1b e 1c, é notável que, nos anos de eleições municipais – 2008, 2012 e 2016 –, o percentual de comissionados diminuiu em relação ao ano anterior e aumentou no primeiro ano da nova gestão, o que se deve à indicação desses cargos pelos gestores ganhadores das eleições.

Apesar de os Gráficos 1a e 1b revelarem que as participações percentuais de comissionados no setor público municipal são semelhantes para municípios de menor e maior porte, uma peculiaridade é identificada quando se analisa por estrato populacional. No Gráfico 2, a análise por estrato populacional para o ano de 2018 permite observar que os municípios menores apresentaram um percentual maior de comissionados em relação ao total de empregados na administração pública municipal do que os municípios com populações maiores. Notavelmente, o percentual de comissionados diminuiu de maneira sistemática à medida que a população aumenta. Entretanto, a existência de economias de escala¹⁰ no setor público levanta a possibilidade de que a quantidade de empregados comissionados em um município com 5.000 habitantes não devesse ser significativamente maior do que em um município com 10.000 habitantes. Isso é especialmente verdadeiro quando se considera que os cargos comissionados são designados apenas para funções de liderança e assessoramento.

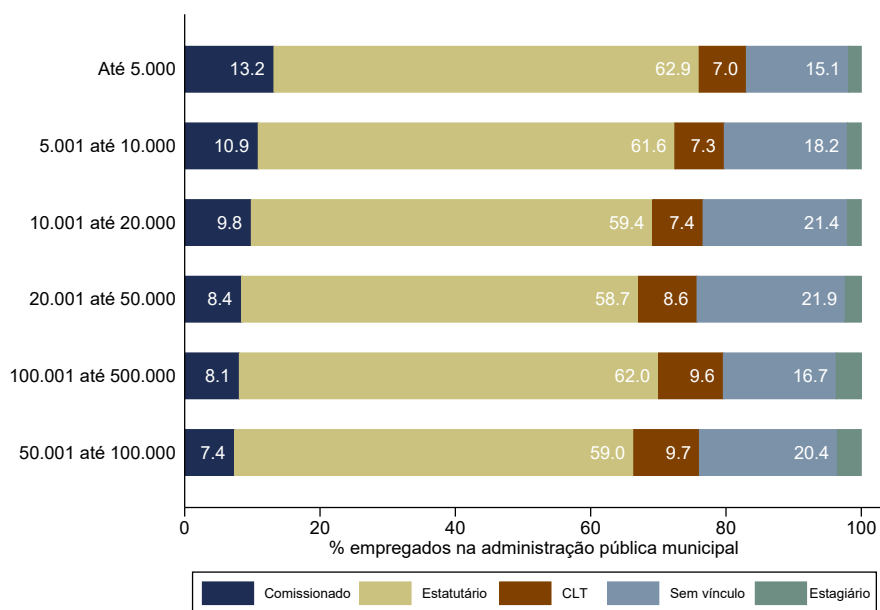
¹⁰ Em termos econômicos, o conceito de economia de escala se refere à organização de um processo produtivo de maneira que se alcance a máxima utilização dos fatores produtivos envolvidos no processo e o incremento de bens e serviços. Ela ocorre quando a expansão da capacidade de produção de uma empresa, indústria ou organização provoca um aumento na quantidade total produzida sem um aumento proporcional no custo de produção.

Gráfico 1. Composição do setor público municipal executivo e legislativo por tipo de vínculo (2006-2018)



Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da RAIS.
 Nota: são considerados menores municípios aqueles que têm até 50.000 habitantes. Os maiores municípios possuem mais do que 50.760 habitantes. O Distrito Federal foi excluído da análise.

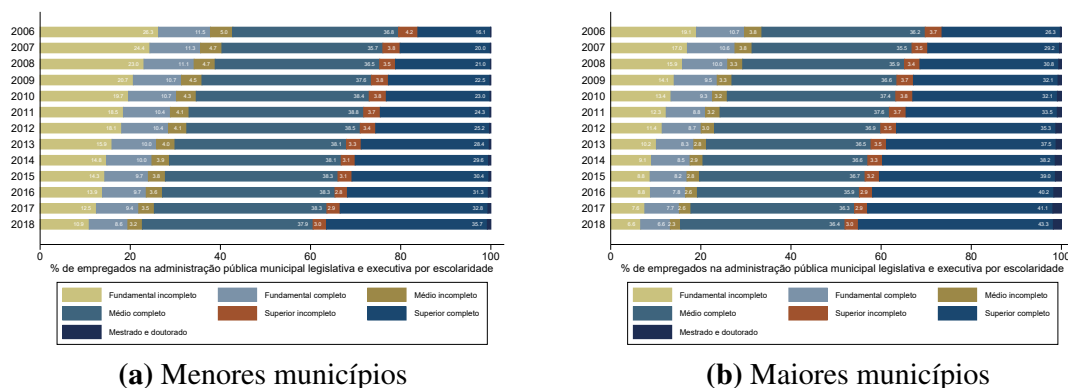
Gráfico 2. Composição da administração pública municipal por tipo de vínculo (2018)



Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2018).
 Nota: o Distrito Federal foi excluído da análise.

Os Gráficos 3a e 3b revelam que, durante o período entre 2006 e 2018, tanto nos menores quanto nos maiores municípios, a maioria dos funcionários do setor público municipal executivo e legislativo não possuía formação de nível superior. Entretanto, o percentual de empregados com nível superior no setor público municipal têm crescido ao longo dos anos em ambos os casos. Apesar de apresentar o maior percentual de servidores comissionados quando comparados aos municípios de maior população - demonstrado no Gráfico 2 -, os menores municípios apresentavam menor percentual de comissionados com nível superior em 2018, conforme Gráfico 3a.

Gráfico 3. Composição da escolaridade do setor público municipal executivo e legislativo (2006-2018)

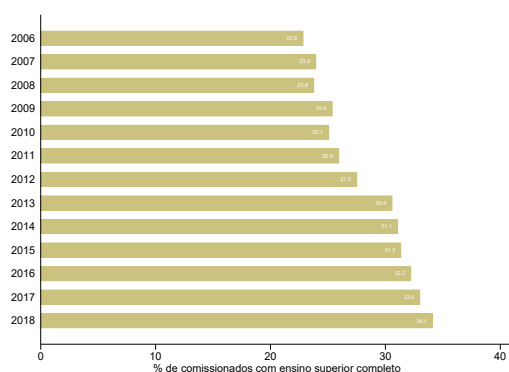


Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da RAIS.
 Nota: são considerados menores municípios aqueles que têm até 50.000 habitantes. Os maiores municípios possuem entre 50.001 e 500.000 habitantes. O Distrito Federal foi excluído da análise.

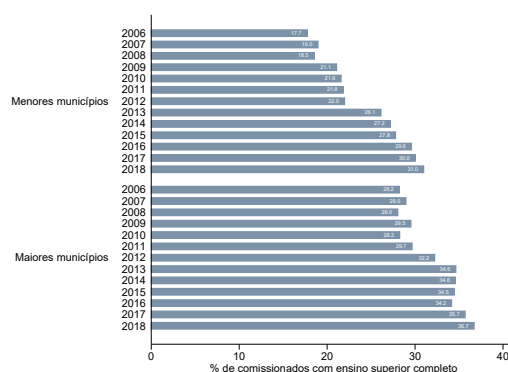
A análise descritiva mostrou que tem ocorrido um possível aprimoramento das competências técnicas daqueles que assumem os cargos comissionados. Em consonância com as evidências apresentadas nos Gráficos 3a e 3b, que demonstram um aumento progressivo do percentual de empregados com formação de nível superior no setor público municipal ao longo dos anos, uma trajetória semelhante foi identificada entre os empregados comissionados, conforme ilustrado nos Gráficos 4a e 4b. Embora a maioria desses cargos ainda não seja ocupada por profissionais com formação de nível superior, houve um aumento da presença desses profissionais nos cargos comissionados tanto em nível nacional, conforme Gráfico 4a, quanto nos municípios menores e maiores, como ilustrado em 4b, entre 2006 e 2018. Adicionalmente, esse aumento foi observado tanto por estrato populacional, demonstrado no Gráfico 4c, quanto por região, como indicado no Gráfico 4d. Duas hipóteses relevantes podem ser consideradas como tentativas de explicar essa conjuntura. Primeiramente, considere-se o crescimento do número de graduados ao longo da década de 2000 (Censo da Educação Superior, 2011), apesar da estagnação durante a década de

2010 (Censo da Educação Superior, 2022). Nesse cenário, a disponibilidade de mão-de-obra com formação de nível superior para assumir cargos comissionados pode ter aumentado, uma suposição que demandaria uma investigação mais aprofundada. Em segundo lugar, a modernização do setor público municipal – como exemplificado pela transição para a prestação de contas municipais em formato eletrônico em 2013 – poderia ter exigido a contratação de profissionais mais qualificados para ocupar esses cargos.

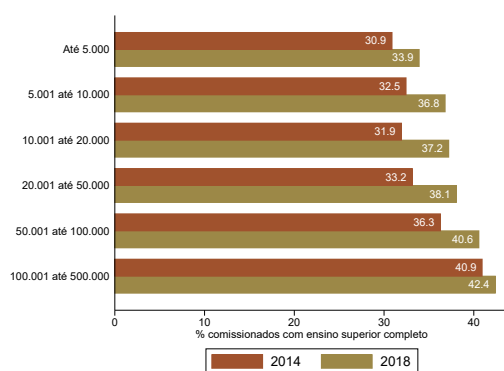
Gráfico 4. Comissionados com nível superior



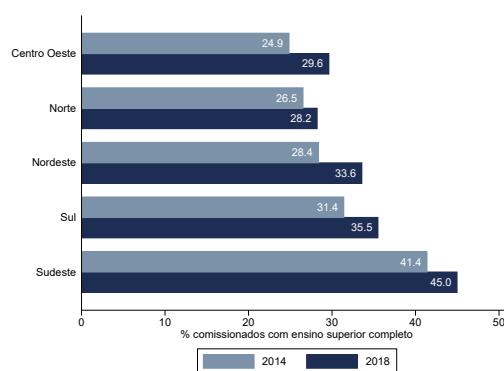
(a) Brasil



(b) Maiores e menores municípios



(c) por população



(d) por região

Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da RAIS e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2014; IBGE, 2018).

Nota: as figuras (a) e (b) utilizam informações da RAIS entre os anos de 2006 a 2018; as figuras (c) e (d) utilizam informações da Base Munic, ambas disponibilizadas pelo IBGE. Na figura (a) são considerados menores municípios aqueles que têm até 50.00 habitantes. Os maiores municípios possuem entre 50.001 e 500.000 habitantes. O Distrito Federal foi excluído da análise.

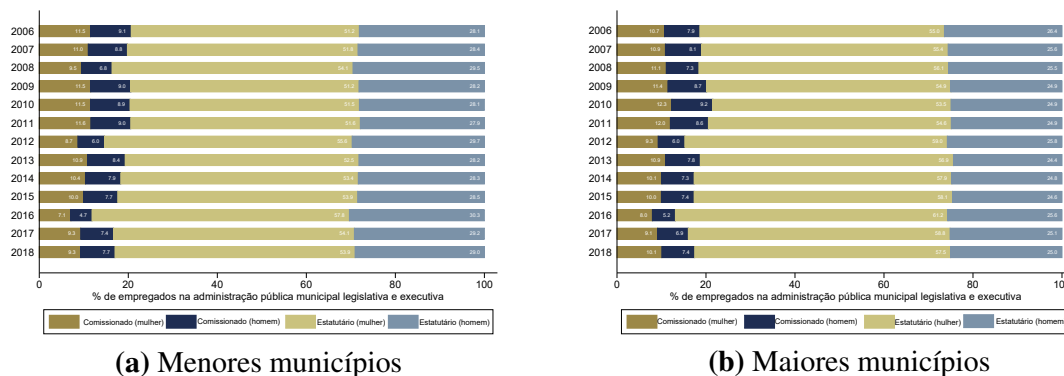
Em relação à composição por gênero, segundo informações do Atlas do Estado Brasileiro (Lopez; Guedes, 2020), as mulheres constituem a minoria nos cargos da média e alta administração federal em quase todos os ministérios do Governo Federal, desde quando a série foi iniciada em 1999. Além disso, nos três níveis federativos, os homens têm uma remuneração média superior à das mulheres entre os servidores civis, e essa diferença quase sempre aumentou nas últimas décadas. Esse cenário se manteve apesar de o ingresso na administração pública

ocorrer majoritariamente por meio de seleções meritocráticas e impessoais – usualmente, concurso público – e de a regra da isonomia proibir remuneração desigual para a mesma função.

Para o setor público municipal, o Gráfico 5 ilustra a participação de homens e mulheres. No poder público local, as mulheres representam a maioria dos empregados comissionados e dos empregados estatutários. Entretanto, a Tabela 1 evidencia que as mulheres apresentam uma média salarial inferior à dos homens, tanto entre os estatutários quanto entre os comissionados. Notavelmente, essa disparidade salarial é ainda mais pronunciada entre os empregados comissionados. Além disso, essa discrepância salarial se acentua à medida que tanto homens quanto mulheres acumulam níveis mais elevados de escolaridade. Em outras palavras, a diferença salarial entre homens e mulheres com formação superior, mestrado e/ou doutorado é proporcionalmente maior do que a diferença salarial média entre homens e mulheres que possuem apenas o ensino médio.

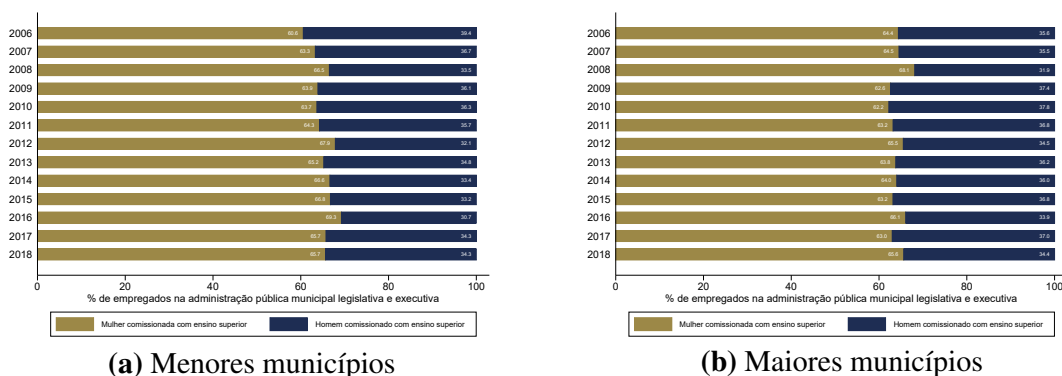
No Gráfico 7, é possível observar a trajetória salarial de homens e mulheres ao longo do tempo, considerando os estatutários vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os estatutários com regime próprio e os comissionados. As mulheres apresentaram remuneração média inferior tanto entre os estatutários quanto entre os comissionados. Em especial, essa discrepância salarial é mais acentuada entre os empregados comissionados. Ao examinarmos os Gráficos 8a e 8b, percebe-se que a diferença salarial entre homens e mulheres que ocupam cargos comissionados se mantém tanto nos municípios menores quanto nos maiores. Notavelmente, destaca-se a existência de uma disparidade salarial mais acentuada entre os dois grupos nos municípios maiores.

Gráfico 5. Composição do setor público municipal executivo e legislativo - por gênero (2006-2018)



Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da RAIS.
 Nota: são considerados menores municípios aqueles que têm até 50.760 habitantes. Os maiores municípios possuem entre 50.001 e 500.000 habitantes. O Distrito Federal foi excluído da análise.

Gráfico 6. Composição dos comissionados com ensino superior - por gênero (2006-2018)



Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da RAIS.

Nota: são considerados menores municípios aqueles que têm até 50.760 habitantes. Os maiores municípios possuem entre 50.001 e 500.000 habitantes. O Distrito Federal foi excluído da análise.

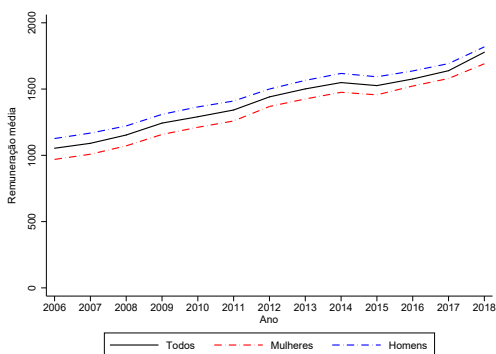
Tabela 1. Remuneração média do setor público municipal executivo e legislativo (2006-2018)

| Painel A - Por tipo de vínculo | | | | |
|--------------------------------|--------------|------------------|--------------|-----------|
| | Estatutário | Estatutário RGPS | Comissionado | |
| Todos | 1391.26 | 1400.25 | 1443.25 | |
| Homem | 1455.34 | 1489.89 | 1622.65 | |
| Mulher | 1314.58 | 1310.31 | 1281.30 | |
| Painel B - Por escolaridade | | | | |
| | Ensino médio | Ensino superior | Mestrado | Doutorado |
| Todos | 1075.62 | 1884.67 | 2421.77 | 3531.66 |
| Homem | 1200.80 | 2346.97 | 2851.01 | 4104.88 |
| Mulher | 1005.67 | 1734.26 | 2246.43 | 3033.35 |

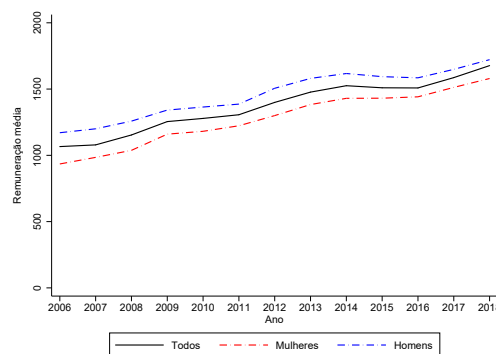
Fonte: elaboração própria.

Nota: valores deflacionados considerando o ano-base de 2011.

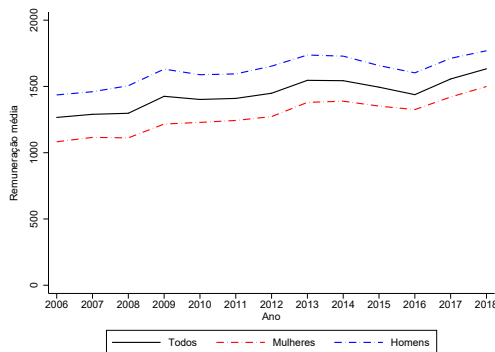
Gráfico 7. Remuneração média no setor público municipal executivo e legislativo (2006-2018)



(a) Estatutário não RGPS



(b) Estatutário RGPS

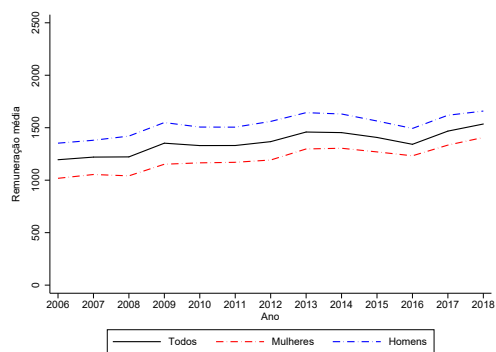


(c) Comissionados

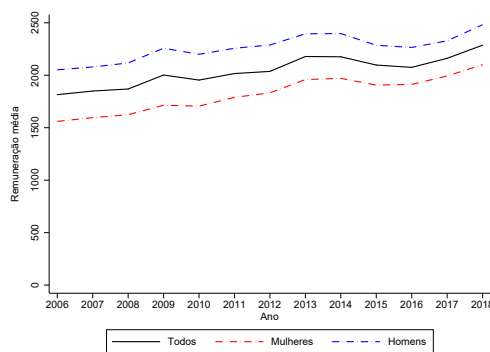
Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da RAIS.

Nota: valores deflacionados considerando o ano-base de 2011. O Distrito Federal foi excluído da análise.

Gráfico 8. Remuneração média dos comissionados no setor público municipal (2006-2018)



(a) Menores municípios



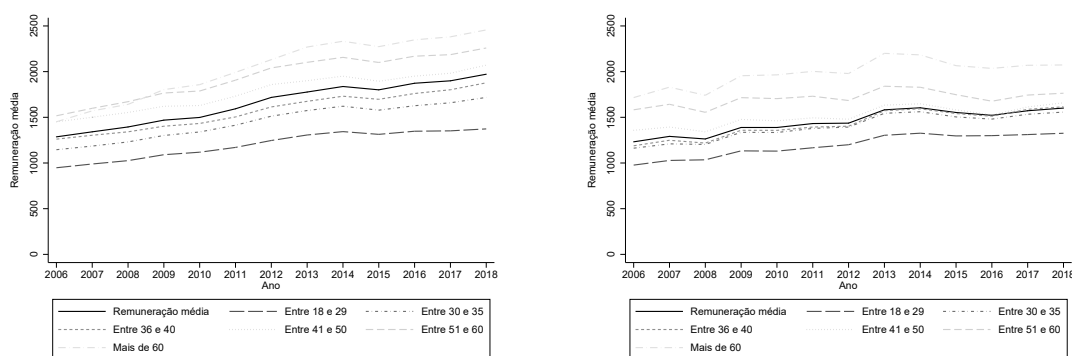
(b) Maiores municípios

Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da RAIS.

Nota: são considerados menores municípios aqueles que têm até 50.760 habitantes. Os maiores municípios possuem entre 50.001 e 500.000 habitantes. Valores deflacionados considerando o ano-base de 2011. O Distrito Federal foi excluído da análise.

No Gráfico 9, são apresentadas as remunerações médias por faixa etária para o total do setor público executivo e legislativo municipal e para os comissionados. Observa-se, no Gráfico 9a, que a remuneração média do setor público municipal, representada pela linha preta contínua, cresceu de forma consistente entre 2006 e 2018 em praticamente todas as faixas etárias. Nesse mesmo período, a remuneração média por idade dos comissionados, exibida no Gráfico 9b, cresceu de forma bem mais discreta. Os deslocamentos paralelos das curvas salariais dos Gráficos 9a e 9b indicam que a remuneração média aumenta com o avanço da idade, tanto para os ocupantes de cargos no setor público legislativo e executivo municipal, quanto para os comissionados. Contudo, no caso dos comissionados, o deslocamento ascendente da curva, evidenciado no Gráfico 9b, é menos proeminente e apresenta um crescimento mais discreto dos salários com o aumento da idade.

Gráfico 9. Remuneração média por idade no setor público municipal executivo e legislativo (2006- 2018)



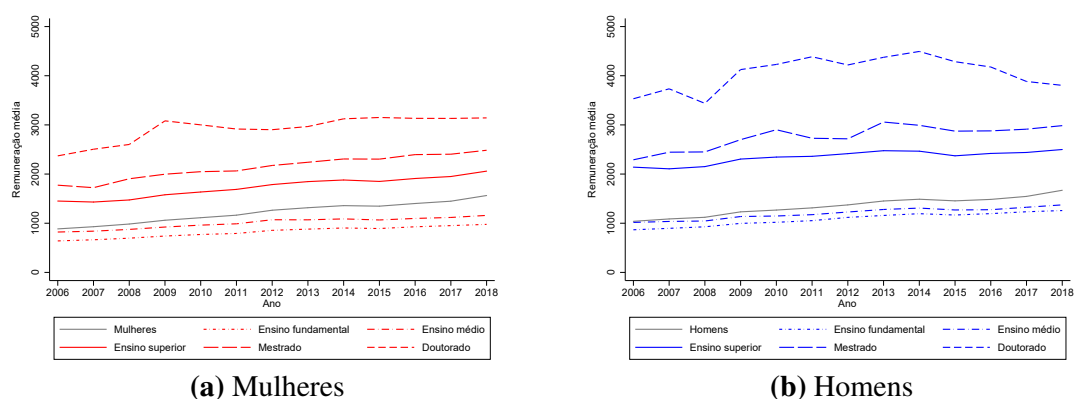
a) Setor público executivo e legislativo municipal

(b) Comissionados

Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da RAIS.

Nota: valores deflacionados considerando o ano-base de 2011. O Distrito Federal foi excluído da análise.

Os Gráficos 10a e 10b evidenciam as remunerações por grau de escolaridade para homens e mulheres no setor público municipal. A remuneração média, representada pela linha cinza contínua em cada gráfico, de homens e mulheres é bastante semelhante nesse setor. Entretanto, ao analisarmos a remuneração média por gênero e grau de escolaridade, importantes diferenças salariais se sobressaem. Para graus de escolaridade mais baixos, como o ensino fundamental e médio, homens e mulheres recebem salários médios semelhantes. À medida que a escolaridade aumenta, os empregados do setor público municipal passam a ganhar mais, e o ganho salarial beneficia de forma mais proeminente os homens. Em outras palavras, homens mais escolarizados ganham mais do que mulheres mais escolarizadas. Ademais, como demonstrado no Gráfico 12a, somente 2.7% municípios brasileiros apresentam uma política de priorização de cargos para mulheres em chefia e assessoramento.

Gráfico 10. Remuneração média por escolaridade e gênero no setor público municipal executivo e legislativo (2006-2018)

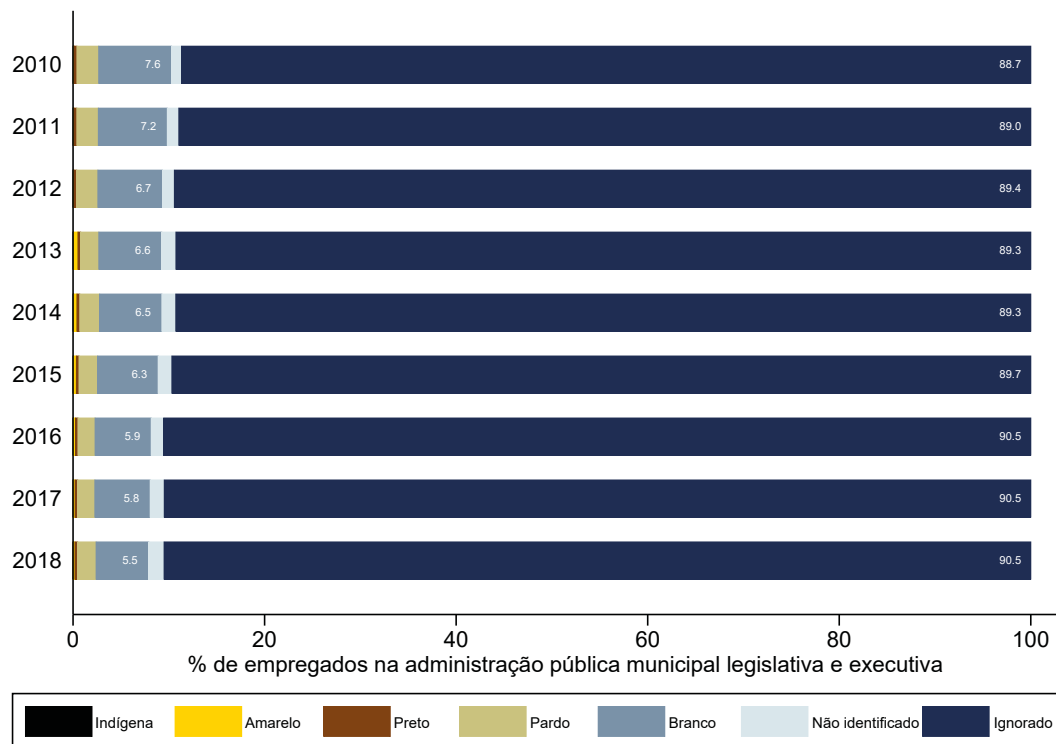
Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da RAIS de 2006 a 2018.

Nota: valores deflacionados considerando o ano-base de 2011. O Distrito Federal foi excluído da análise.

Em relação à composição racial do setor público municipal, através da variável de raça apresentada na base de dados da RAIS, seria possível construir o perfil racial do setor público municipal. No entanto, existe um problema considerável no preenchimento da informação de raça na RAIS. Como mostrado no Gráfico 11, apesar da possibilidade de classificar os empregados em diversas categorias raciais, entre os anos de 2010 e 2018, quase 90% das informações raciais dos funcionários públicos municipais foram classificadas na categoria “ignorado”.

Considerando o cenário dos últimos anos, em que ocorreu um aumento no número de pessoas que se identificam como negras (Miranda, 2015), a carência de dados raciais na RAIS não reflete essa tendência (Silveira, 2022). A lacuna de informações raciais na RAIS impede a mensuração da composição racial no âmbito do setor público municipal, e uma das consequências é a dificuldade na formulação de políticas públicas voltadas para a promoção da diversidade racial nesse setor. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, somente 5.1% dos municípios possuíam legislação que garantia vagas para população negra ou afrodescendente em concursos públicos.

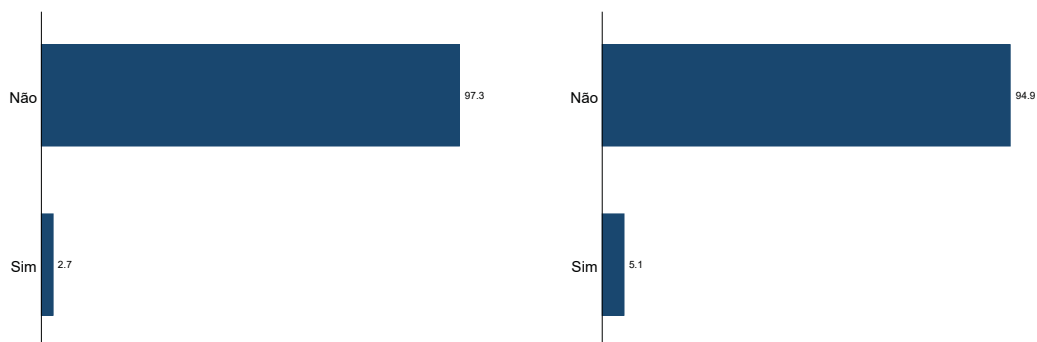
Gráfico 11. Composição da administração pública municipal por raça (2010-2018)



Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da RAIS entre 2010 e 2018.

Nota: o Distrito Federal foi excluído da análise.

Gráfico 12. Políticas de inclusão



(a) Existe política de priorização de cargos para mulheres em chefia e assessoramento

(b) Legislação que garante vagas para população negra ou afrodescendente em concursos públicos

Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2014) e (IBGE, 2018).



4.

O Fundo de Participação dos Municípios

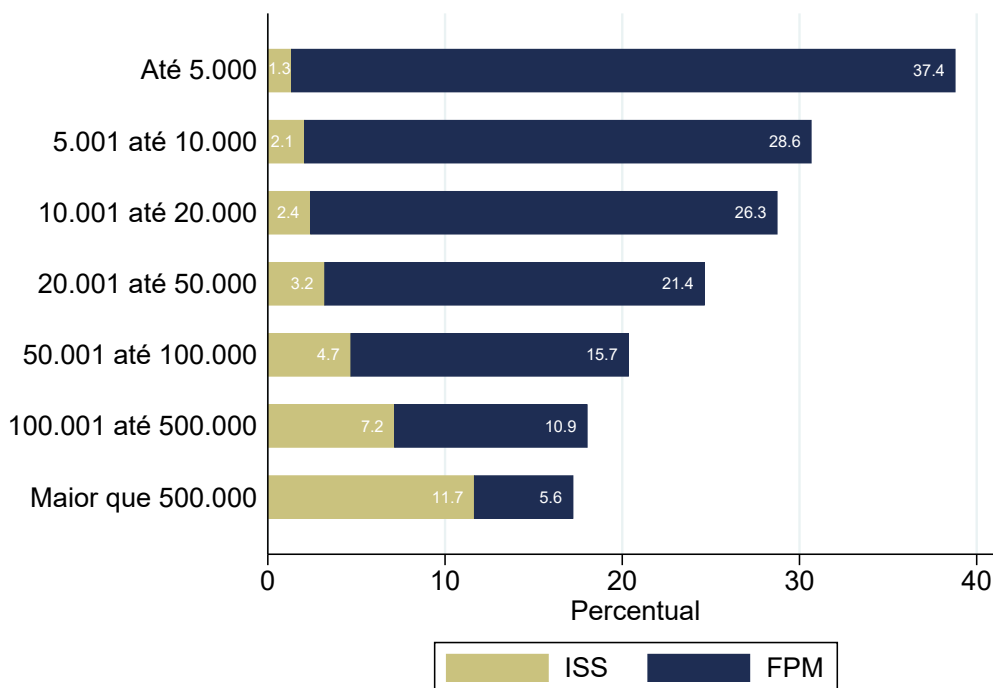


Apresentando na seção anterior a composição do poder público local nos municípios brasileiros, a pesquisa se propõe a verificar o efeito do uso dos recursos do FPM – um recurso discricionário, recebido por todos os municípios e passível de ser aplicado em diversas áreas – sobre a contratação de servidores estatutários efetivos e cargos comissionados nos municípios brasileiros. Nesse sentido, a pesquisa subsidia-se em uma literatura bem estabelecida – fundamentando-se nas pesquisas empíricas realizadas por Litschig e Morrison (2013), Arvate, Mattos e Rocha (2015), Gadenne (2017) e Corbi, Papaioannou e Surico (2019) – sobre o uso do FPM como uma variável explicativa para diversos resultados sociais e econômicos. Na presente seção, explana-se sobre características do funcionamento da transferência do FPM.

Os recursos que compõem o FPM advêm do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), dois impostos arrecadados de forma centralizada pela União. Atualmente, 24,5% da arrecadação do IR e IPI realizada pelo Governo Federal é destinada a compor o Fundo e distribuída aos municípios considerando critérios ratificados na Constituição Federal de 1988. Conforme apresentado

no Gráfico 13, as transferências do FPM apresentam uma participação relevante na receita municipal e sua proeminência é principalmente nas receitas dos pequenos municípios, em que a transferência do recurso chegava a compor aproximadamente um terço da receita total de municípios com até 20.000 habitantes em 2018.

Gráfico 13. Participação do FPM e ISS na receita dos municípios (2018)



Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da Secretaria do Tesouro Nacional de 2018.

Nota: as outras receitas dos municípios que não constam na figura se referem à arrecadação local de IPTU e ITBI e outras transferências estaduais e federais excluídas do FPM. Neste gráfico, foram excluídas as capitais da base de dados.

A criação e os critérios da distribuição do FPM foram definidos inicialmente no período da ditadura militar brasileira (1964-1985) pelo governo central e sem a participação decisória dos municípios. O FPM foi criado através da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 (feita à Constituição de 1946) e, em seguida, foi ratificado no artigo 26 da Constituição Federal de 1967. Efetivamente, o início de sua distribuição aconteceu somente em 1967; para tal os municípios eram classificados em “capital” e “interior” e o critério de distribuição era unicamente baseado na população dos municípios. Em 1981, no Decreto-Lei nº 1.881, foi incluída mais uma categoria de municípios, denominada “reserva”, composta por aqueles com população superior a 156.216 habitantes. Conforme esse Decreto-Lei, a repartição do Fundo deveria ocorrer de forma que 3,6% dos recursos seriam destinados para os municípios com mais de 156.216 habitantes, 10% para as capitais e 86,4% para o interior. A Constituição de 1988 tornou a

ratificar o FPM¹¹ e manteve o critério de repartição entre essas três categorias, o qual foi sucessivamente mantido até os dias atuais. De forma sucinta, a cronologia da legislação do FPM é apresentada a seguir.

Fundo de Participação dos Municípios – Cronologia da legislação

| Emenda Constitucional nº18 | Código Tributário Nacional | Constituição Federal 67 | Ato Complementar 35 | Decreto Lei 1.881 | Constituição Federal 88 |
|----------------------------|----------------------------|-------------------------|-----------------------------------|----------------------|-------------------------|
| 1965 | 1966 | Jan. 1967 | Fev. 1967 | 1981 | 1988 |
| Criação do FPM | Regulamenta o FPM | Ratifica o FPM | Separação: FPM Capital e Interior | Institui FPM Reserva | Ratifica FPM |

O FPM Interior é a parcela do Fundo destinada para a maior parte dos municípios brasileiros. A distribuição dessa parcela se fundamenta em critérios simples que consideram o valor a ser distribuído, o quantitativo populacional do município e o estado do qual ele faz parte. Anualmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹² informa ao Tribunal de Contas da União (TCU) as estimativas populacionais, em seguida o TCU calcula os valores devidos a cada município segundo a Equação 1¹³ e publica no Diário Oficial da União (DOU), até o último dia útil de cada ano, definindo a repartição dos recursos para o ano imediatamente seguinte.

$$V_{ie} = \frac{0.864 \times FPM \times \lambda_{ie} \times \theta_e}{\sum_e \lambda_{ie}} \quad (1)$$

A Equação 1 define o valor do FPM a ser transferido para o município i situado no estado e , aqui chamado de V_{ie} . A variável FPM é o valor total a ser distribuído para os municípios de acordo com o coeficiente populacional e de estado em que o respectivo município i se enquadra. O coeficiente populacional λ_{ie} é relativo ao município i situado no estado e e conforme o Quadro 2, θ_e é o coeficiente de participação do estado e , apresentado no Quadro 3, do qual o município i faz parte, $\sum_e \lambda_{ie}$ é o somatório de todos os coeficientes dos municípios pertencentes ao estado e . Enquanto o valor a ser recebido pelo município irá variar de acordo com o total de recursos do fundo a ser distribuído no respectivo ano, o valor referente à sua participação somente mudará se ocorrer alteração legislativa, mudança do quantitativo populacional, criação de novos municípios¹⁴ ou decisões judiciais.

¹¹ art.159, inciso I, alínea “b” e ADCT art. 34, § 2º, incisos I e III.

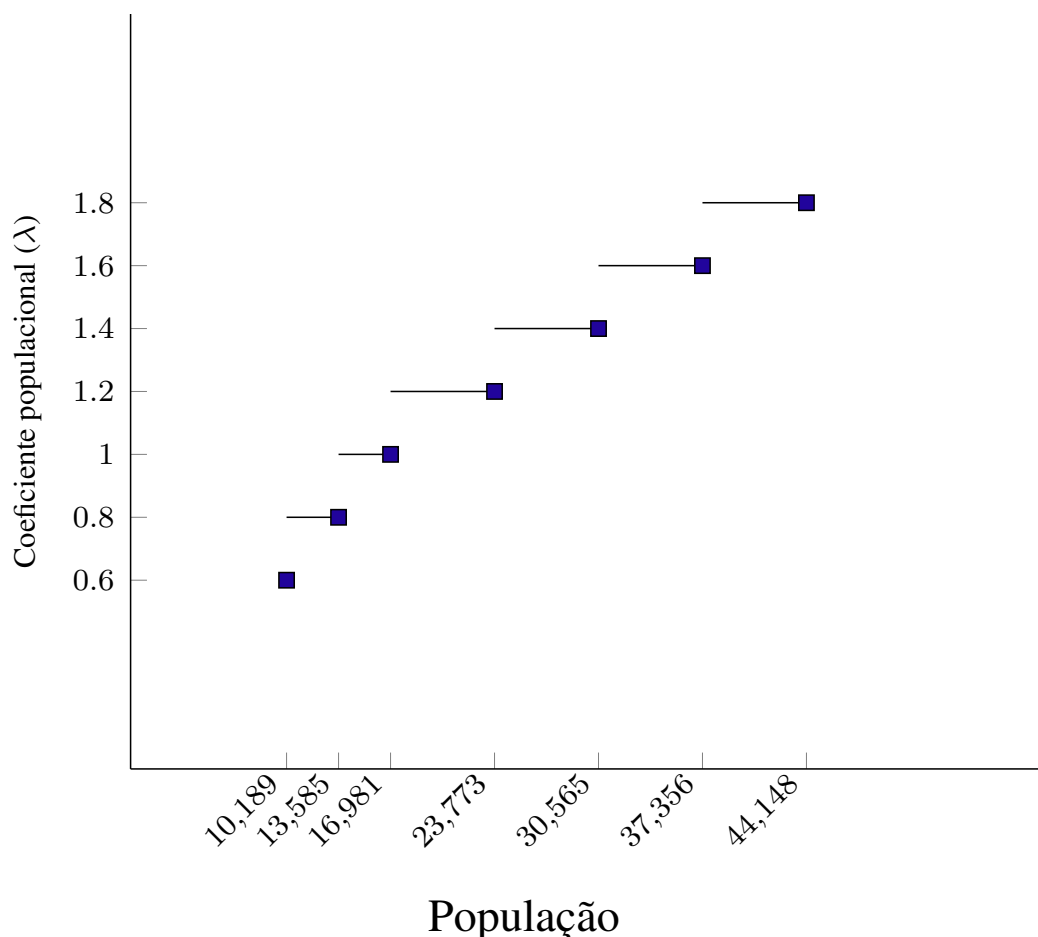
¹² A partir de 1989 passaram a ser utilizadas as estimativas populacionais anuais do IBGE. Anteriormente, eram utilizados os dados populacionais do último Censo.

¹³ Equação baseada em Mendes, Miranda e Cosio (2008).

¹⁴ De acordo com o Art. 5º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 62, de 1989, sempre que houver criação e instalação de novos municípios, os recursos a serem direcionados a essas novas unidades deverão ser deduzidos dos demais municípios do mesmo estado.

A regra de distribuição do FPM apresenta algumas particularidades que convém destacar. Os coeficientes populacionais do FPM Interior apresentados na Tabela 2, e aplicados na Equação 1, são crescentes com a população e assumem o formato de uma step function, similar no Gráfico 14. Desse modo, a partir da regra estabelecida pela Equação 1, os recursos são distribuídos de forma que as transferências assumem descontinuidades nos pontos de corte populacionais. Outra característica relevante é que o critério populacional foi estabelecido de forma a favorecer a distribuição dos recursos para os menores municípios, ocasionando em maior receita per capita do FPM para esses municípios. Por essa razão, o presente trabalho tem como unidade de observação os municípios com até 50.760 habitantes, os quais têm o FPM como uma relevante receita e são os maiores beneficiários da transferência.

Gráfico 14. Distribuição do coeficiente populacional do FPM



Fonte: elaboração própria.



5.

Metodologia



Para esclarecer os critérios de escolha da metodologia para a presente pesquisa, é necessário compreender como características específicas do Fundo de Participação dos Municípios viabilizam a aplicação do método de regressão descontínua. A utilização desse método de inferência possibilita estabelecer a causalidade entre a variável explicativa e a variável de resultado em que temos interesse. Em outras palavras, a regressão descontínua permite cumprir o objetivo desta pesquisa, que é compreender o efeito do FPM sobre as variáveis de empregabilidade do setor público municipal.

A aplicação do método de regressão descontínua em uma pesquisa é viável quando há alguma política associada a uma regra estabelecida por meio de um ponto de corte. Nesse caso, é essencial que exista uma variável que determine quais municípios receberão a política e os valores de ponto de corte. Como demonstrado na seção anterior, o tamanho populacional do município é o principal critério para o recebimento do FPM e existem pontos de corte que são definidos por lei. A ideia subjacente à aplicação da regressão descontínua é a comparação dos municípios em ambos os

lados do ponto de corte. Para a aplicação desse método no presente problema de pesquisa, destacam-se as seguintes definições referentes ao método.

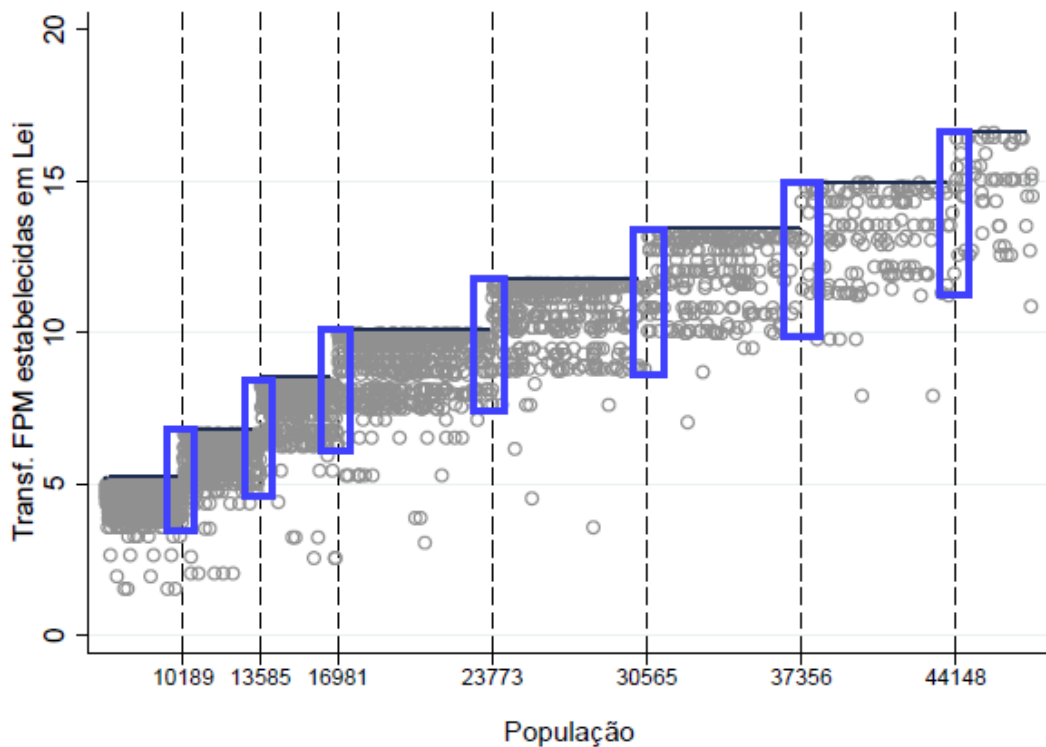
Variável Z (*Running Variable*). No modelo utilizado, a variável Z é o número de habitantes dos municípios. Nesse caso, ela determina se o município receberá um aumento no valor do FPM e estabelece se o município é uma unidade de observação de tratamento ou controle.

Pontos de corte. São os valores populacionais que, ao serem ultrapassados pelos municípios, os habilitam a receber um incremento no valor do FPM. Por exemplo, para o valor de ponto de corte de 10.148, se o município passa a ter uma população de 10.149 habitantes, ele passa a receber um maior valor do FPM. Logo, os pontos de corte são os valores da variável Z que determinam se o município recebe o tratamento.

Vizinhança. A vizinhança engloba os municípios próximos aos pontos de corte que desejamos considerar comparáveis. Por um lado, é razoável pensar que municípios com valores populacionais próximos aos pontos de corte são bastante parecidos. Por outro lado, municípios distantes dos pontos de corte devem ser diferentes.

Em termos ilustrativos, o Gráfico 15 representa a dinâmica das transferências para os municípios no ano de 2018. No eixo horizontal, temos a variável Z, que representa o número de habitantes dos municípios.

Cada ponto no gráfico representa o valor recebido por um município, enquanto as linhas verticais pontilhadas indicam os pontos de corte das transferências do FPM. Nesse gráfico, destacam-se duas informações relevantes. Primeiro, o valor da transferência aumenta com o tamanho populacional do município. No entanto, esse aumento é suavizado à medida que o tamanho populacional cresce, o que demonstra que os menores municípios são os principais beneficiados pelas transferências do FPM. Dessa forma, considerando a maior relevância do FPM para os municípios menores, nossa análise se concentra nos municípios que, entre 2006 e 2018, tinham população inferior a 50.760 habitantes. Segundo, a regra para o recebimento do fundo opera de tal forma que ocorre um salto na respectiva transferência recebida pelo município quando este ultrapassa os valores populacionais estabelecidos como pontos de corte.

Gráfico 15. Distribuição dos recursos do FPM (2018)

Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da Secretaria do Tesouro Nacional de 2018.

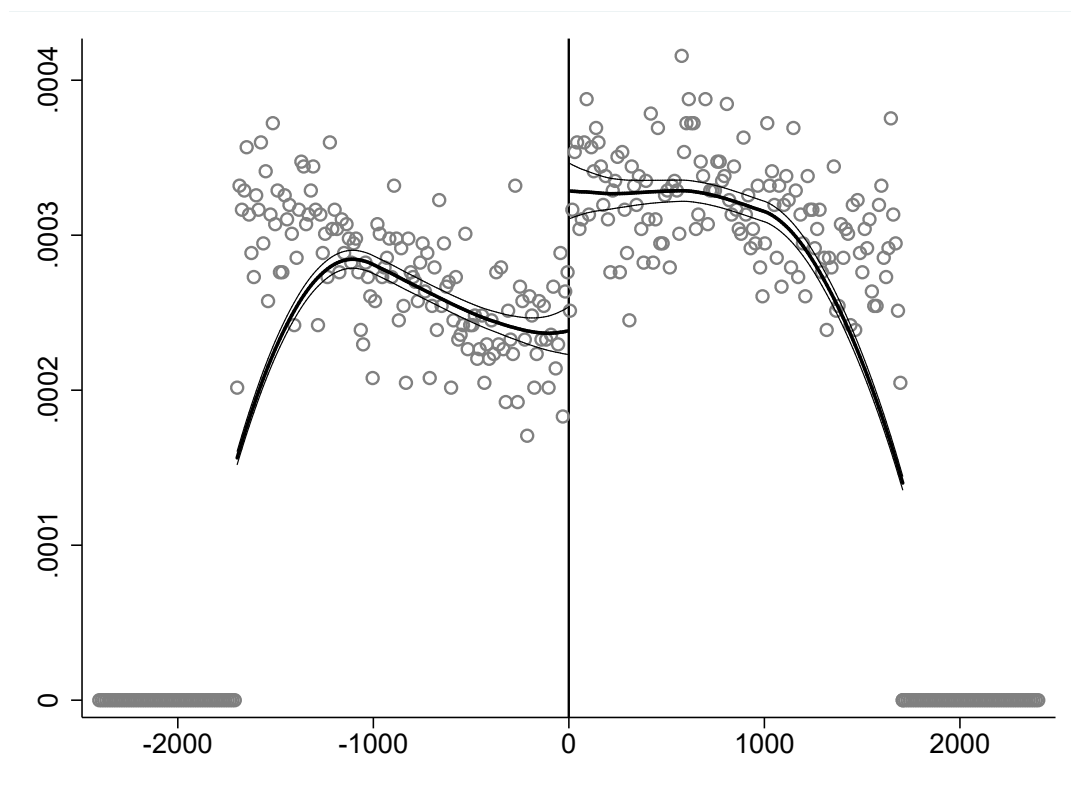
Nota: os pontos em cinza se referem aos valores recebidos por cada município no ano de 2018, as linhas verticais pontilhadas são os pontos de corte estabelecidos na regra do FPM. O retângulo azul tem o propósito de destacar a descontinuidade nas transferências do FPM em torno dos pontos de corte.

Os saltos, destacados nos retângulos azuis no Gráfico 15, são extremamente importantes para a escolha da metodologia empírica adequada para esta pesquisa. Chamaremos esses saltos das transferências do FPM, localizados no entorno dos pontos de corte, de descontinuidades. Para realizar a comparação dos efeitos do FPM entre os municípios, podemos pensar nos municípios próximos às descontinuidades como unidades de observação que possuem número de habitantes muito próximos e são passíveis de comparação. Considerando que apenas a regra populacional do FPM define a transferência, os municípios no entorno dos pontos de corte serão divididos em grupos de tratamento e controle. Os municípios imediatamente após a descontinuidade, à direita, são aqueles que receberam um incremento nas transferências e são considerados unidades que fazem parte do grupo de tratamento. Seguindo o mesmo raciocínio, os municípios que estão logo abaixo do ponto de corte não receberam um aumento nas transferências e são considerados unidades do grupo de controle. A principal premissa é que os municípios que estão logo abaixo do ponto de corte são muito semelhantes aos municípios imediatamente acima do ponto de corte, exceto pelo fato de não terem recebido um aumento nas transferências, e podem servir como um bom grupo de controle para análises contrafactuais.

Não obstante as características de descontinuidade na distribuição dos recursos que a regra do FPM apresenta, para que o método de regressão descontínua seja aplicado, é necessário atender às premissas de exogeneidade, aplicabilidade, não correlação da regra com outras políticas, apresentar correlação com receitas e despesas municipais.

Exogeneidade da regra. A regra do FPM deve ser exógena e não ser influenciada pelos municípios que recebem as transferências. Nesse caso, há dois argumentos que garantem o cumprimento dessa premissa. Primeiro, a regra do FPM foi criada no período da ditadura militar e sem a participação decisória dos municípios. Segundo, as evidências do teste de McCrary (2008) devem demonstrar que os municípios próximos aos pontos de corte não controlam seu quantitativo populacional com o objetivo de receber maior valor da transferência.

O Gráfico 16 plota o resultado do teste de McCrary (2008) considerando os anos de 2006 a 2018. O gráfico mostra que existe descontinuidade do quantitativo populacional nos mesmos pontos de corte de intervalo populacional utilizados pela regra de distribuição do FPM. Quando são excluídos os anos de Censo, como demonstrado no Gráfico 25 no apêndice, não existe descontinuidade populacional em torno dos pontos de corte. Isso quer dizer que, uma vez que os municípios estão próximos dos pontos de corte e conhecem seu quantitativo populacional, alguns tentam aumentar sua população com o objetivo de ultrapassar o ponto de corte e aumentar o valor recebido de transferência. Essa evidência é semelhante a encontrada por Monasterio (2013) e Corbi, Papaioannou e Surico (2019). Portanto, como forma de robustez, serão acrescentadas estimações dos resultados que excluem os anos em que há evidências desse comportamento dos municípios.

Gráfico 16. Teste de McCrary (2006-2018)

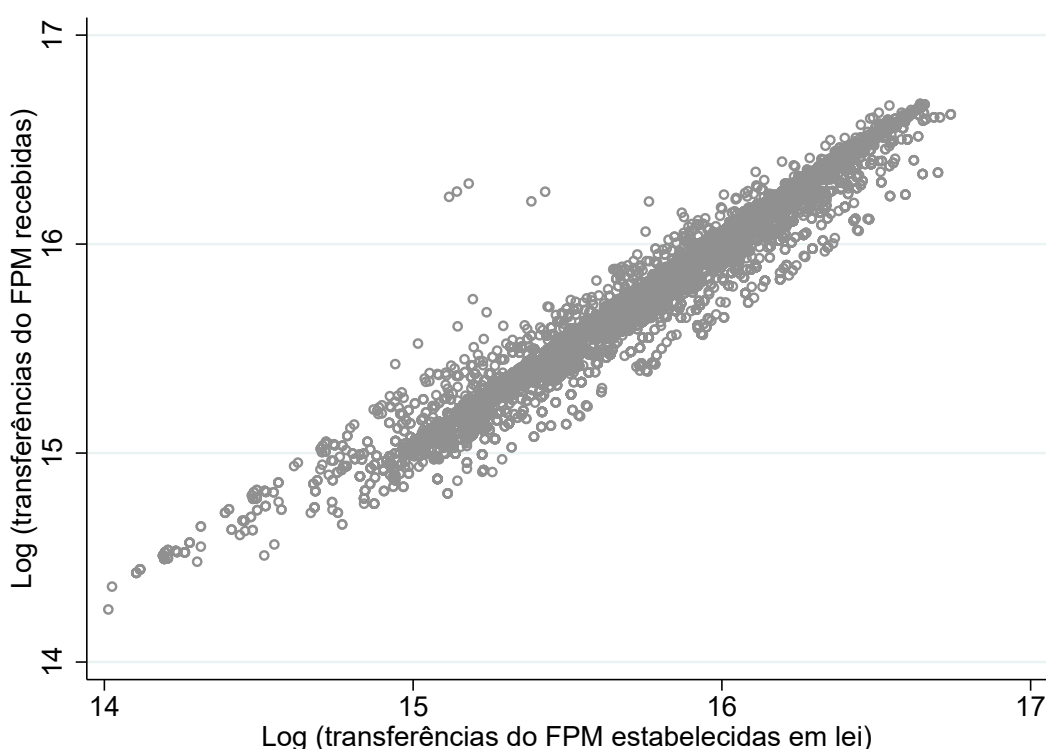
Fonte: elaboração própria, utilizando dados das estimativas populacionais do IBGE (2006 a 2018).

Aplicabilidade da regra. É importante ressaltar que a aplicação da regra do FPM estabelecida pela legislação não é totalmente forma perfeita, de modo que o valor do FPM recebido pelo município pode ser diferente do valor estabelecido pela Equação 1. É possível, por exemplo, que o município questione judicialmente a estimativa populacional realizada pelo IBGE. Desse modo, caso exista uma quantidade relevante de municípios que reivindique aumento populacional e tenha sua reivindicação aceita, recebendo maior valor de FPM do que o devido, a regra estabelecida na Equação 1 estaria comprometida.

Para a verificação da aplicabilidade da regra, calculou-se o valor que deveria ser efetivamente recebido por cada município entre 2006 e 2018 usando a fórmula da Equação 1 e calculou-se a respectiva correlação com os valores efetivamente recebidos. O Gráfico 17 mostra que, à medida que a população aumenta, o valor recebido de transferências também aumenta, e existe uma forte e positiva correlação entre o FPM estabelecido pela Equação 1 e o FPM efetivamente recebido pelos municípios entre os anos de 2006 e 2018. Em termos do modelo de regressão descontínua, esse resultado é mostrado na Tabela 6 no apêndice.

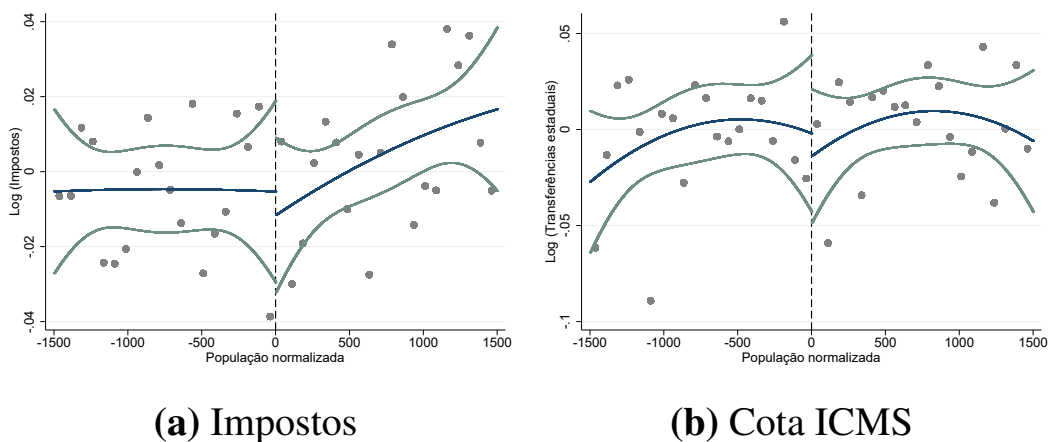
Nenhuma outra política. É uma condição essencial para a aplicação da estratégia empírica que a regra de distribuição do FPM não seja utilizada em nenhuma outra política ou ação relevante que afete as variáveis de resultado. De outra forma, não é possível garantir que os resultados encontrados não estejam sendo influenciados por essas outras políticas e as estimações estariam comprometidas devido a problemas de endogeneidade. Os Gráficos 18a e 18b evidenciam que essas fontes de receitas não utilizam os critérios estabelecidos na política do FPM para realizar transferências estaduais e arrecadação de impostos. Em termos de regressão descontínua, esse resultado é mostrado na Tabela 8 no apêndice.

Gráfico 17. Correlação entre FPM definido em lei e o FPM recebido (2006-2018)



Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de 2006 a 2018.

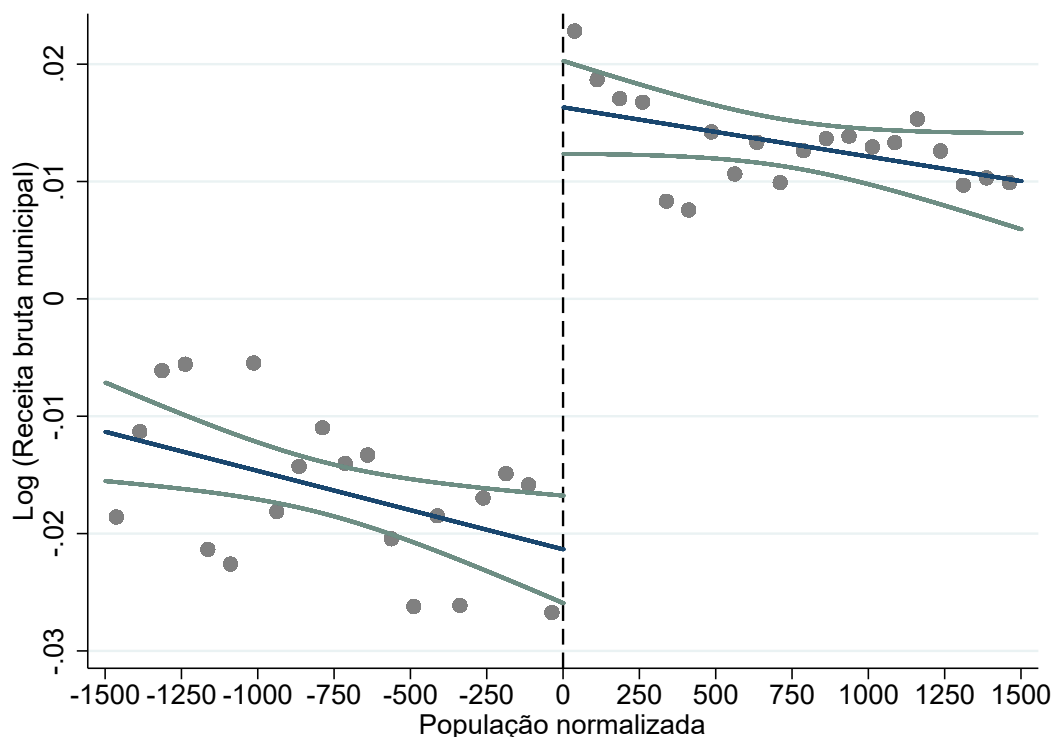
Nota: relação entre o FPM definido na Equação 1 (transferências do FPM estabelecidas em lei) e as transferências do FPM efetivamente recebidas pelos municípios. Cada ponto no gráfico representa a correlação entre as duas variáveis.

Gráfico 18. Outras receitas (2006-2018)

Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de transferências estaduais para os municípios, arrecadação de tributos locais de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Impostos sobre Serviços (ISS) de 2006 a 2018.

Receitas e despesas. O FPM tem uma importante participação nas receitas dos municípios, como foi mostrado no Gráfico 13. Dessa forma, uma das premissas da inferência através de regressão descontínua é que as receitas municipais também aumentem nos pontos de corte populacionais estabelecidos pela regra, de forma similar às transferências do FPM mostradas no Gráfico 24a no apêndice. Essa descontinuidade das receitas municipais nos pontos de corte se deve ao incremento de receita dos municípios resultante do aumento da transferência do FPM. O Gráfico 19 agrupa as receitas dos municípios entre 2006 e 2018 e mostra que existe, de fato, aumento da receita total dos municípios quando estes ultrapassam os pontos de corte populacionais, de forma similar ao FPM no Gráfico 24b.

Em relação às despesas, a aplicação dos recursos do FPM não possui vinculação a despesas específicas e seus recursos podem ser destinados a suprir diversos dispêndios municipais. Para o objetivo da pesquisa, é de suma importância que dispêndios realizados pela gestão pública municipal respondam às variações do FPM. Em caso dos dispêndios responderem positivamente à variação das transferências do FPM, é possível verificar se esses recursos estão sendo utilizados para contratação e pagamento de salários de servidores comissionados em diversas áreas.

Gráfico 19. Receitas municipais (2006-2018)

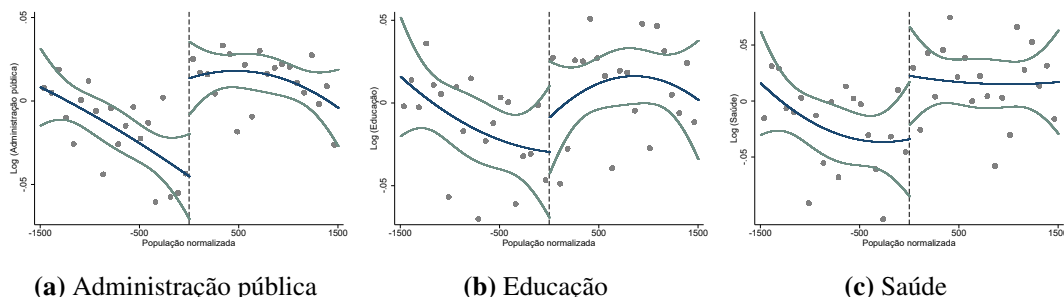
Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de 2006 a 2018.

Nos Gráficos 20a, 20b e 20c são apresentados os comportamentos dos gastos municipais com administração pública, educação e saúde, respectivamente, nos pontos de corte populacionais agrupados. O comportamento de cada categoria de gasto deve apresentar aumento quando os municípios ultrapassam os pontos de corte populacionais, de forma que os resultados evidenciam que a aplicação dos recursos do FPM está distribuída pelas categorias de despesas apresentadas. No presente caso, o FPM teve efeito majoritariamente sobre os gastos com administração pública e parcialmente em saúde.

Este é um resultado bastante relevante e conveniente para a análise, o qual garante que, entre 2006 e 2018, os gastos com administração pública responderam de forma mais acentuada às variações das transferências do FPM. Observa-se que a descontinuidade dos gastos com educação e saúde são menos acentuados nos pontos de corte populacionais, e essa evidência provavelmente se deve por ambas áreas apresentarem recursos vinculados à aplicação nessas áreas, sendo menos dependentes dos recursos do FPM. Por outro lado, os gastos com administração pública apresentam uma descontinuidade relevante graficamente, o que pode evidenciar uma maior importância do FPM nessas áreas. A Tabela 2 apresenta o efeito do FPM sobre os gastos nas áreas de administração pública municipal,

educação e saúde e os efeitos se mostram estatisticamente significantes, o que confirma a maior relevância do FPM para a administração pública municipal.

Gráfico 20. Despesas por categoria (2006-2018)



Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Tabela 2. Efeitos dos repasses do FPM sobre os dispêndios municipais (2006-2018)

| Vizinhança | 100% | 5% | 4% | 3% | 5% | 4% | 3% |
|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Variável dependente | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| Administração pública | 0.393*** (0.0498) | 0.484*** (0.0809) | 0.500*** (0.0877) | 0.555*** (0.110) | 0.507*** (0.103) | 0.469*** (0.105) | 0.586*** (0.130) |
| Educação | 0.281*** (0.0605) | 0.280*** (0.0909) | 0.255** (0.105) | 0.236 (0.151) | 0.238** (0.115) | 0.135 (0.130) | 0.100 (0.178) |
| Saúde | 0.441*** (0.0797) | 0.473*** (0.146) | 0.459*** (0.168) | 0.541*** (0.201) | 0.512*** (0.180) | 0.432** (0.204) | 0.445** (0.222) |

Fonte: elaboração própria.
 Nota: as estimativas associam as transferências de FPM para os municípios a diferentes categorias de dispêndios, ambas variáveis em formato logarítmico. A especificação inclui efeitos fixos de município, estado e pontos de corte. Erros padrão ajustados por heteroscedasticidade são relatados em parênteses sob os coeficientes. Estatisticamente significativa a 99% (***), 95% (**) e 90% (*).

O desenho da regra de transferência dos recursos do FPM apresentado tem características que favorecem a realização de estudos causais que relacionem o efeito da transferência sobre diversos resultados sociais e econômicos. Primeiro, a exogeneidade da regra, a qual foi criada no período da ditadura militar e sem a participação decisória dos municípios. Segundo, o comportamento descontínuo da função distribuição das transferências nos pontos de corte viabiliza a aplicação do método de regressão descontínua para realizar inferências causais entre o FPM e diversos resultados. Terceiro, a regra não é aplicada para a distribuição de outros recursos diferentes do FPM. Outra característica relevante é que a regra não passou por grandes mudanças desde os anos 1980, o que permite análises de períodos mais longos.

A black and white photograph of several wooden chess pawns on a board. The pawns are arranged in a line, and there are arrows drawn on the board indicating movement. The background is a light gray surface.

6.

Resultados: o
efeito dos FPM
sobre os salários

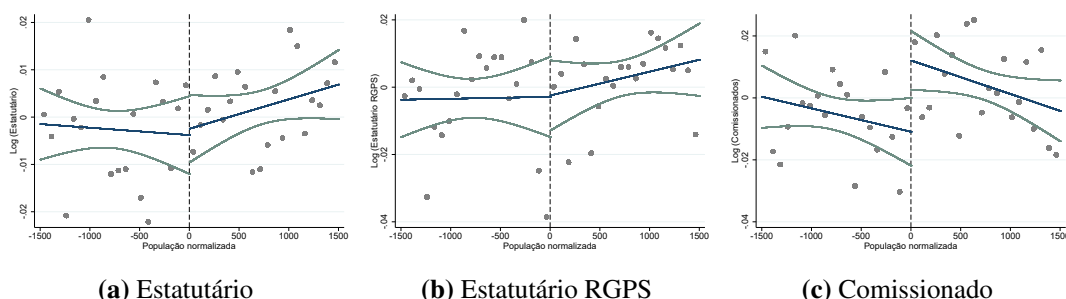


Esta seção apresenta os resultados por meio das estimações de regressão descontínua *fuzzy* do efeito das transferências do FPM sobre os salários dos funcionários públicos do Legislativo e Executivo municipal entre 2006 e 2018. No Gráfico 21, a linha tracejada vertical representa os pontos de corte populacionais do FPM de forma agrupada. Os pontos representam o valor médio dos salários dos estatutários, estatutários do RGPS e dos comissionados. De acordo com a regra de transferência do recurso do FPM, quando os municípios têm aumento populacional, passam a receber um maior valor na transferência. As Tabelas 3, 4 e 5 apresentam os resultados referentes ao impacto do FPM nos salários de funcionários pertencentes aos Poderes Executivo e Legislativo municipais.

Quando ocorre um aumento nas transferências do FPM, os salários dos funcionários estatutários e dos estatutários RGPS não apresentam alterações, conforme demonstrado nos Gráficos 21a e 21b. Por outro lado, os resultados representados no Gráfico 21c mostram que, quando os municípios ultrapassam a linha vertical tracejada – e, portanto, passam a receber maior valor do FPM –, ocorre um aumento nos salários médios dos comissionados.

Esse resultado sugere que o FPM exerce uma variação positiva sobre os salários dos funcionários comissionados do poder público municipal.

Gráfico 21. Efeitos do FPM sobre salários (2006-2018)



Fonte: elaboração própria.

Os resultados do painel A da Tabela 3 corroboram os resultados apresentados no Gráfico 21 e demonstram que o efeito do FPM é positivo e estatisticamente significativo apenas sobre os salários dos funcionários comissionados. Esse efeito implica que uma variação de 1% no FPM resulta em um aumento de 0.11% a 0.14% nos salários dos comissionados, conforme evidenciado nas colunas (1) e (5) do painel A da Tabela 3.

De acordo com os resultados também apresentados na Tabela 3, o impacto do FPM nos salários dos funcionários pertencentes aos Poderes Executivo e Legislativo municipais é mais pronunciado entre os homens. Nesse grupo, uma variação de 1% no valor do FPM corresponde a um aumento de 0.17% a 0.22% nos salários dos homens, conforme indicado nas colunas (1) e (6) do painel B da Tabela 3. Por outro lado, não foram encontrados efeitos do aumento do FPM sobre os salários das mulheres.

Tabela 3. Efeitos do FPM sobre salários – RDD fuzzy (2006-2018)

| Variável dependente | 100% da amostra | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|---------------------------|------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | | Efeitos próximos aos pontos de corte | | | | | |
| | | 5% | 4% | 3% | 5% | 4% | 3% |
| Painel A: total | | | | | | | |
| Estatutário | 0.0673** (0.0275) | 0.0383 (0.0355) | 0.00340 (0.0388) | -0.0226 (0.0451) | 0.0478 (0.0422) | -0.00297 (0.0464) | -0.0520 (0.0510) |
| Estatutário RGPS | 0.109** (0.0492) | 0.0764 (0.0635) | 0.0614 (0.0705) | 0.0930 (0.0705) | 0.0910 (0.0702) | 0.0726 (0.0805) | 0.129 (0.0835) |
| Comissionado | 0.0951*** (0.0345) | 0.125*** (0.0429) | 0.112*** (0.0432) | 0.136*** (0.0477) | 0.128*** (0.0488) | 0.131** (0.0515) | 0.139** (0.0575) |
| Painel B: homens | | | | | | | |
| Estatutário | 0.132*** (0.0397) | -0.00539 (0.0577) | -0.0396 (0.0703) | -0.109 (0.0821) | 0.00107 (0.0712) | -0.0990 (0.0809) | -0.149 (0.101) |
| Estatutário RGPS | 0.104 (0.0736) | 0.150** (0.0689) | 0.151** (0.0686) | 0.139** (0.0653) | 0.125 (0.0788) | 0.0853 (0.0809) | 0.0948 (0.0839) |
| Comissionado | 0.0794* (0.0419) | 0.178*** (0.0506) | 0.202*** (0.0525) | 0.214*** (0.0569) | 0.213*** (0.0608) | 0.220*** (0.0669) | 0.223*** (0.0705) |
| Painel C: mulheres | | | | | | | |
| Estatutário | 0.101*** (0.0312) | 0.0418 (0.0429) | 0.0138 (0.0493) | -0.0310 (0.0614) | 0.0141 (0.0531) | -0.0293 (0.0618) | -0.0771 (0.0778) |
| Estatutário RGPS | 0.00715 (0.0820) | -0.0161 (0.0590) | -0.0162 (0.0646) | 0.0356 (0.0654) | 0.0350 (0.0660) | 0.0161 (0.0702) | 0.00912 (0.0693) |
| Comissionado | 0.131*** (0.0414) | 0.100* (0.0566) | 0.0730 (0.0609) | 0.0621 (0.0631) | 0.0479 (0.0645) | 0.0415 (0.0700) | 0.0637 (0.0779) |
| Pol. 1ª ordem | Não | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim |

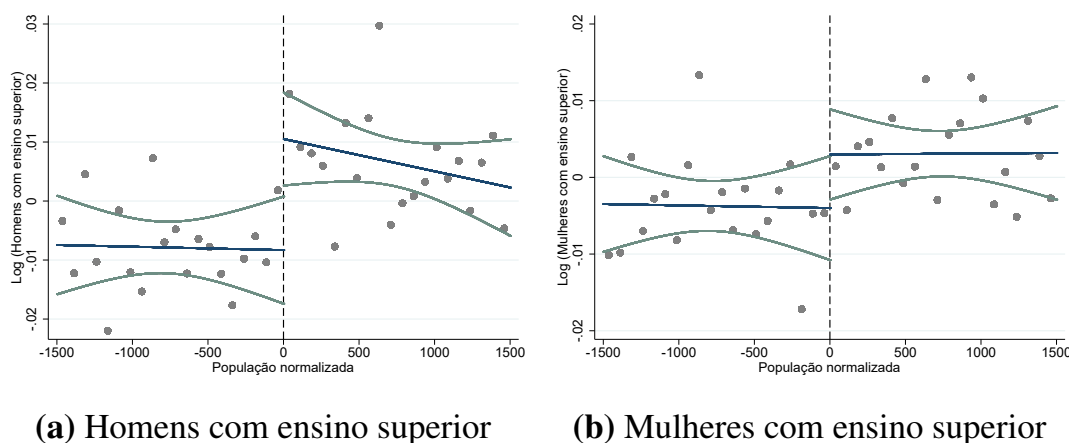
Fonte: elaboração própria.

Nota: as estimativas associam as transferências de FPM para os municípios aos salários médios da administração pública municipal, ambas variáveis em formato logarítmico, utilizando o método de regressão descontínua fuzzy. As colunas de (1) a (6) estimam os efeitos próximos aos pontos de corte da regra do FPM. A especificação inclui efeitos fixos de município, estado e pontos de corte. Erros padrão ajustados por heteroscedasticidade são relatados em parênteses sob os coeficientes. Estatisticamente significante a 99% (***) , 95% (**) e 90% (*).

No Gráfico 22, é possível notar uma diferença no comportamento dos salários entre homens e mulheres no funcionalismo público municipal quando os municípios passam a receber um montante maior de recursos do FPM. Com efeito, quando ocorrem maiores transferências de recursos do FPM, os salários dos homens com ensino superior aumentam, enquanto não há alteração no salário das mulheres com o mesmo grau de escolaridade.

A Tabela 4 apresenta os resultados do impacto do FPM nos salários dos funcionários vinculados aos Poderes Executivo e Legislativo municipais, levando em consideração a escolaridade e o gênero desses funcionários. No painel A da Tabela 4, pode-se observar que o FPM exerce uma variação positiva sobre os salários dos funcionários que possuem ensino médio, mas não apresenta impacto quando os funcionários com ensino médio são analisados por gênero. Esse resultado sugere a ausência de diferenciação do impacto com base no gênero para aqueles que têm apenas o ensino médio. Por outro lado, no painel B evidencia-se que o FPM não possui um efeito robusto sobre os salários dos funcionários com ensino superior. Entretanto, ao realizar a análise por gênero, constata-se que o FPM possui um efeito positivo e estatisticamente significativo sobre os salários dos homens com ensino superior. Nesse caso, a variação de 1% no FPM leva a uma variação positiva entre 0.11% e 0.16% nos salários dos homens com ensino superior.

Gráfico 22. Efeitos do FPM sobre salários por grau de escolaridade e gênero (2006-2018)



Fonte: elaboração própria.

Tabela 4. Efeitos do FPM sobre salários por grau de escolaridade e gênero (2006-2018)

| Variável dependente | 100% da amostra | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|----------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | | Efeitos próximos aos pontos de corte | | | | | |
| | | 5% | 4% | 3% | 5% | 4% | 3% |
| Painel A: ensino médio | | | | | | | |
| Todos | 0.0504*** (0.0191) | 0.0651*** (0.0219) | 0.0615*** (0.0225) | 0.0595** (0.0256) | 0.0634** (0.0256) | 0.0512* (0.0275) | 0.0578* (0.0302) |
| Homens | 0.0770*** (0.0214) | 0.0635** (0.0259) | 0.0438* (0.0262) | 0.0276 (0.0300) | 0.0704** (0.0305) | 0.0420 (0.0314) | 0.0255 (0.0363) |
| Mulheres | 0.0515** (0.0215) | 0.0732*** (0.0282) | 0.0825*** (0.0311) | 0.0775** (0.0359) | 0.0696** (0.0338) | 0.0610 (0.0374) | 0.0715* (0.0414) |
| Painel B: ensino superior | | | | | | | |
| Todos | 0.121*** (0.0280) | 0.104*** (0.0292) | 0.0874*** (0.0285) | 0.0766** (0.0321) | 0.0662* (0.0342) | 0.0546 (0.0350) | 0.0448 (0.0371) |
| Homens | 0.176*** (0.0337) | 0.164*** (0.0409) | 0.157*** (0.0417) | 0.137*** (0.0472) | 0.140*** (0.0470) | 0.123** (0.0498) | 0.110** (0.0560) |
| Mulheres | 0.109*** (0.0271) | 0.0759*** (0.0289) | 0.0629** (0.0291) | 0.0414 (0.0322) | 0.0395 (0.0358) | 0.0352 (0.0373) | 0.0204 (0.0406) |
| Pol. 1ª ordem | Não | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim |

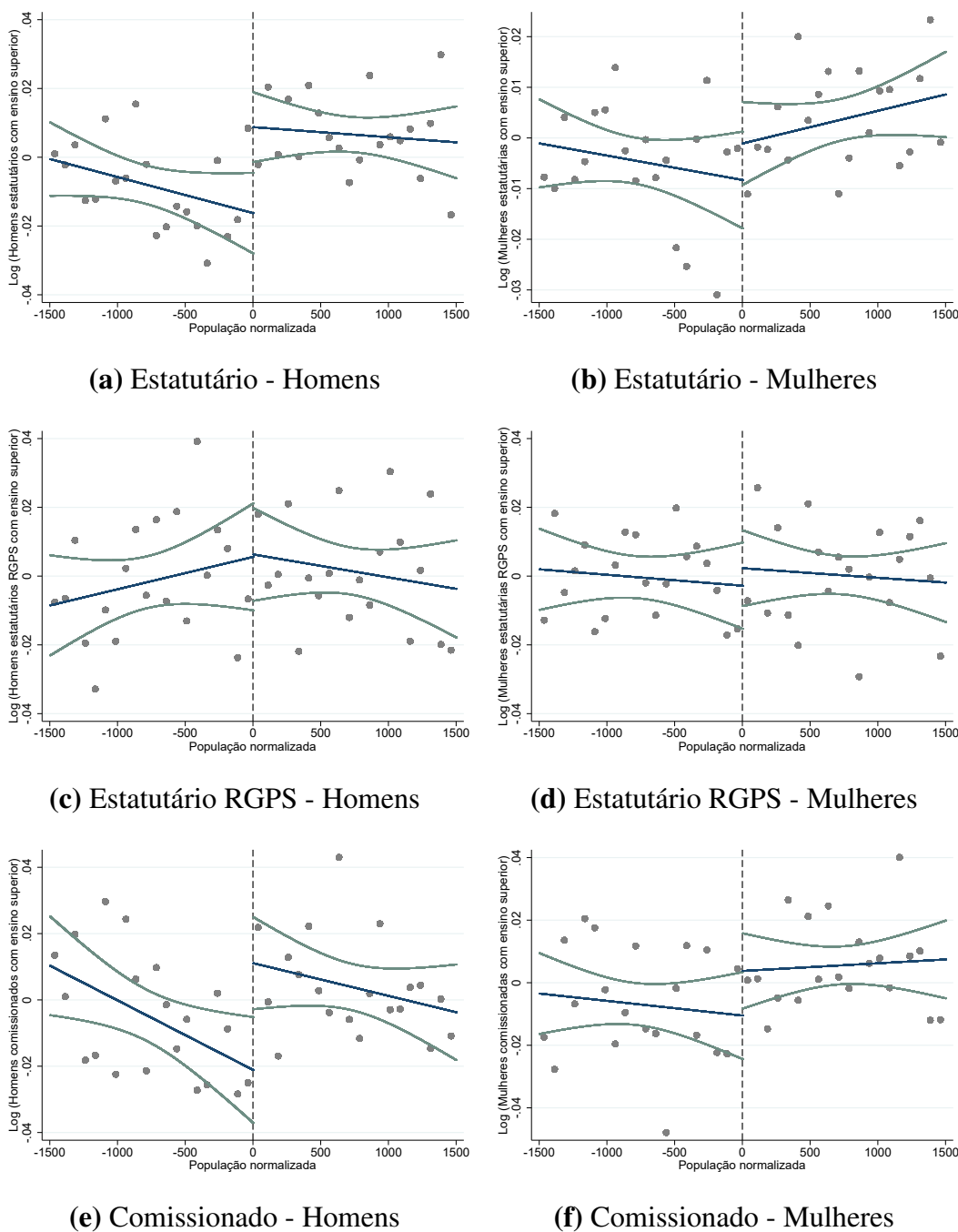
Fonte: elaboração própria.

Nota: as estimativas associam as transferências de FPM para os municípios aos salários médios da administração pública municipal, ambas variáveis em formato logarítmico, utilizando o método de regressão descontínua *fuzzy*. As colunas de (1) a (6) estimam os efeitos próximos aos pontos de corte da regra do FPM. A especificação inclui efeitos fixos de município, estado e pontos de corte. Erros padrão ajustados por heteroscedasticidade são relatados em parênteses sob os coeficientes. Estatisticamente significativo a 99% (***), 95% (**) e 90% (*).

Considerando os resultados apresentados na Tabela 3, os quais indicam o efeito positivo e estatisticamente significativo do FPM sobre os salários do conjunto total dos comissionados e sobre o salário dos homens comissionados, bem como os resultados da Tabela 4, que demonstram o efeito positivo e estatisticamente significativo do FPM sobre os salários dos homens com ensino superior, o Gráfico 23 e a Tabela 5 mostram a análise nos grupos de funcionários estatutários, estatutários do RGPS e os comissionados da esfera executiva e legislativa municipal que possuem ensino superior.

O Gráfico 23 ilustra o comportamento dos salários dos indivíduos com nível superior no serviço público municipal, diferenciando por enquadramento funcional e gênero. De imediato, observa-se que, quando os municípios passam a receber um montante maior de transferência do FPM, as mulheres com ensino superior não experimentam aumento salarial, sejam elas estatutárias, estatutárias do RGPS ou comissionadas, o que é apresentado nos Gráficos 23b, 23d e 23f. Em contraste, os Gráficos 23a e 23e evidenciam que o maior montante do FPM destinado aos municípios impacta os salários dos homens estatutários e dos homens comissionados. No entanto, esses efeitos são mais substanciais e robustos entre os homens comissionados, conforme demonstrado no painel A da Tabela 5, em que todas as estatísticas se mostram estatisticamente significantes nas colunas (1) a (6), e a variação de 1% do FPM tem um efeito positivo que varia entre 0.19% e 0.34% sobre o salário dos homens comissionados. Destaca-se que os valores dos coeficientes apresentados para a variável homens na Tabela 5 têm maior magnitude dos que os valores dos coeficientes encontrados para a variável homens comissionados na Tabela 3 e para a variável homens com ensino superior na Tabela 4, o que mostra que o efeito do FPM é potencializado quando os homens que ocupam os cargos comissionados possuem ensino superior.

Gráfico 23. Efeitos do FPM sobre salários de servidores com nível superior (2006-2018)



Fonte: elaboração própria.

No apêndice são apresentadas estimações de robustez dos resultados por meio de estimativas em mínimos quadrados ordinários (MQO). Além disso, apresenta-se robustez dos resultados através de estimações que excluem da análise os municípios que passaram por aumento populacional, o que poderia resultar em aumento dos funcionários do setor público municipal por essa razão, e os resultados excluídos anos de censo. Todos os resultados apresentados no apêndice corroboram os resultados encontrados nesta seção.

Tabela 5. Efeitos do FPM sobre salários de servidores com nível superior (2006-2018)

| Variável dependente | 100% da amostra | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|---------------------------|----------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | | Efeitos próximos aos pontos de corte | | | | | |
| | | 5% | 4% | 3% | 5% | 4% | 3% |
| Painel A: homens | | | | | | | |
| Estatutário | 0.213*** (0.0434) | 0.133** (0.0534) | 0.155*** (0.0554) | 0.102* (0.0599) | 0.156*** (0.0601) | 0.160** (0.0644) | 0.0916 (0.0733) |
| Estatutário RGPS | 0.0711 (0.0713) | 0.109 (0.0815) | 0.0968 (0.0837) | 0.0648 (0.0829) | 0.104 (0.0838) | 0.0725 (0.0950) | 0.0889 (0.0976) |
| Comissionado | 0.0934* (0.0520) | 0.185*** (0.0637) | 0.223*** (0.0688) | 0.231*** (0.0708) | 0.276*** (0.0764) | 0.299*** (0.0801) | 0.337*** (0.0866) |
| Painel B: mulheres | | | | | | | |
| Estatutário | 0.121*** (0.0361) | 0.120*** (0.0417) | 0.0957** (0.0411) | 0.0727 (0.0459) | 0.0571 (0.0485) | 0.0597 (0.0486) | 0.0250 (0.0557) |
| Estatutário RGPS | 0.0361 (0.0637) | 0.0559 (0.0605) | 0.0408 (0.0640) | 0.0251 (0.0690) | 0.111 (0.0704) | 0.0147 (0.0720) | -0.0177 (0.0756) |
| Comissionado | 0.217*** (0.0494) | 0.117* (0.0632) | 0.106 (0.0674) | 0.0929 (0.0723) | 0.0378 (0.0750) | 0.0893 (0.0806) | 0.0513 (0.0867) |
| Pol. 1ª ordem | Não | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim |

Fonte: elaboração própria.

Nota: as estimativas associam as transferências de FPM para os municípios aos salários médios da administração pública municipal, ambas variáveis em formato logarítmico, utilizando o método de regressão descontínua *fuzzy*. As colunas de (1) a (6) estimam os efeitos próximos aos pontos de corte da regra do FPM. A especificação inclui efeitos fixos de município, estado e pontos de corte. Erros padrão ajustados por heteroscedasticidade são relatados em parênteses sob os coeficientes. Estatisticamente significante a 99% (***), 95% (**) e 90% (*).

7.

Considerações Finais





Com o fortalecimento do setor público municipal brasileiro após a Constituição Federal de 1988, o aumento no número de municípios a partir dos anos 1990 e o crescimento do funcionalismo público municipal que ocorreu nos últimos anos, conhecer o setor público municipal brasileiro assume uma extrema importância como instrumento para elaboração de políticas públicas exitosas. Afinal, parafraseando Peter Druck, “o que pode ser medido pode ser melhorado”. É com esse propósito que esta pesquisa se propôs a estudar os números do funcionalismo público municipal dos municípios brasileiros, entre os anos de 2006 a 2018, utilizando a RAIS.

As estatísticas descritivas revelam que o setor público municipal é majoritariamente composto por empregados estatutários, seguidos por empregados comissionados. Além disso, observou-se que municípios menores têm uma participação maior de servidores comissionados em comparação com os municípios maiores. A maior presença de comissionados no poder público dos menores municípios indica que podem existir dinâmicas diferentes na contratação nesses locais. Nesse sentido, dois aspectos tornam-se interessantes de serem investigados em trabalhos

futuros. Primeiro, a possível existência de dificuldades no preenchimento de vagas por meio de concursos públicos nos municípios menores – devido à falta de atratividade relacionada à distância de grandes centros urbanos ou à inexistência de planos de carreira, por exemplo – o que poderia

estar levando à ocupação dessas vagas por comissionados. Segundo, o aumento do número de cargos comissionados nesses municípios, com o objetivo de atender às relações de clientelismo. Por último, a maior quantidade de cargos comissionados nesses pequenos municípios pode ser resultado da existência de cargos comissionados que não se destinam às funções de chefia e assessoramento. Nesse caso, esse seria um cenário a ser investigado pelas autoridades competentes, como os Tribunais de Contas.

Em relação à qualificação formal, a pesquisa traz evidências favoráveis. Destaca-se um crescimento sustentado dos servidores com ensino superior completo na esfera municipal. Essa trajetória de aumento da qualificação formal abrange um amplo espectro, sendo constatada tanto entre os comissionados nos municípios menores quanto nos maiores, por estrato populacional e por região. Levantam-se duas hipóteses que contribuem para explicar essa trajetória de ganhos educacionais na burocracia municipal. Primeiro, o crescimento do número de graduados ao longo da década de 2000 (Censo da Educação Superior, 2011), apesar da estagnação durante a década de 2010 (Censo da Educação Superior, 2022). Segundo, a modernização do setor público municipal, a qual pode ter exigido a contratação de profissionais mais qualificados para ocupar esses cargos.

No que diz respeito às diferenças de gênero, as mulheres são maioria no setor público municipal. Contudo, o salário médio das mulheres é menor, tanto por tipo de vínculo quanto por escolaridade, e essa disparidade salarial se amplia ao comparar homens e mulheres comissionados, especialmente os mais escolarizados. Esse cenário pode ser resultado de mulheres ocupando cargos menos relevantes e que possuem menor remuneração. Ou, de fato, pode indicar discriminação salarial por gênero, em que homens e mulheres possuem salários diferentes mesmo ocupando a mesma função. Nesse sentido, torna-se relevante investigar, em trabalhos futuros, a ocupação dos cargos por mulheres considerando diferenciais hierárquicos e por área.

Para obter resultados causais sobre a alocação salarial dos empregados do setor público municipal, foi estimado o efeito do uso do Fundo de Participação dos Municípios sobre os salários dos servidores efetivos e dos cargos comissionados do poder público municipal. Primeiramente, constatou-se que o FPM apresenta relevância sobre os gastos com a administração pública municipal, o que está em consonância com a literatura sobre o tema. Em seguida, os resultados evidenciaram que os recursos do FPM impactam positivamente os salários dos cargos comissionados nos municípios com até 50.760 habitantes, onde o FPM tem maior relevância em termos de participação na receita. Curiosamente, o efeito das transferências do FPM na remuneração de funcionários comissionados é mais relevante entre homens com ensino superior, apontando uma diferenciação de gênero significativa, com os salários dos homens comissionados sendo mais beneficiados por essas transferências.

Esta pesquisa visa subsidiar o debate e a elaboração de políticas públicas que promovam um maior conhecimento sobre o setor público municipal brasileiro, buscando avançar em direção à diversidade no setor público por meio de políticas mais justas de equidade de gênero e salariais. A análise das disparidades salariais entre homens e mulheres, especialmente entre os comissionados, e uma possível sub-representação feminina em cargos de liderança resalta desafios persistentes que exigem políticas públicas apropriadas. As conclusões apontam para a necessidade contínua de políticas que promovam a meritocracia, equidade de gênero e aprimoramento da qualificação dos servidores municipais, contribuindo para uma gestão pública mais eficiente e responsiva às demandas da sociedade.

Cronograma

| 1º Trimestre | | |
|----------------|-------------------------|--|
| | 08/11/2022 | Início das atividades |
| Semana 1 a 4 | 08/11/2022 a 29/11/2022 | Tratamento das bases de finanças públicas: transferências do FPM, receitas municipais, despesas municipais e despesas municipais por categorias de gastos. |
| Semana 4 a 8 | 30/11/2022 a 27/12/2022 | Estatística Descritiva das Bases de dados de Finanças Públicas (STN) e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE); Análise dos gráficos gerados. |
| Semana 8 a 11 | 28/12/2022 a 17/01/2023 | Verificação, empiricamente, do cumprimento das premissas do modelo de regressão descontínua; Disponibilização de acesso ao ARP Enap. |
| Semana 12 | 18/01/2023 a 24/01/2023 | Organização dos códigos estatísticos e gráficos. |
| Semana 13 | 25/01/2023 a 12/02/2023 | Escrever relatório. |
| | 17/02/2023 | Entrega do Primeiro Relatório |
| 2º Trimestre | | |
| Semana 14 a 18 | 13/02/2023 a 08/03/2023 | Tratamento da base de dados da RAIS para os 5.570 municípios brasileiros para os anos de 2006 a 2018. |
| Semana 18 a 22 | 09/03/2023 a 05/04/2023 | Compilação das estatísticas descritivas. |
| Semana 22 a 26 | 06/04/2023 a 03/05/2023 | Revisão das estatísticas descritivas e escrever relatório. |
| Semana 26 | 04/05/2023 a 07/05/2023 | Revisão do relatório. |
| | 19/05/2023 | Entrega do Segundo Relatório |
| 3º Trimestre | | |
| Semana 27 a 31 | 09/05/2023 a 05/06/2023 | Tratamento da base de dados da RAIS considerando raça; Realização de estimações do modelo empírico por categoria, escolaridade e gênero. |
| Semana 31 a 35 | 06/06/2023 a 03/07/2023 | Interpretação dos resultados empíricos. |
| Semana 30 a 35 | 04/07/2023 a 24/07/2023 | Teste de robustez; Escrever relatório. |
| Semana 35 a 39 | 25/07/2023 a 07/08/2023 | Revisão do relatório. |
| | 18/08/2023 | Entrega do Terceiro Relatório |
| 4º Trimestre | | |
| Semana 40 a 44 | 09/08/2023 a 05/09/2023 | Verificar necessidade de incluir novos testes de robustez; Relacionar os resultados empíricos com a literatura. |
| Semana 44 a 48 | 06/09/2023 a 03/10/2023 | Revisar seção de introdução e resultados, incluir as considerações finais de acordo com os resultados encontrados; Finalizar o relatório final. |
| Semana 48 a 50 | 04/10/2023 a 17/10/2023 | Organizar e formalizar os códigos estatísticos do Stata para serem disponibilizados à Enap. |
| Semana 50 a 52 | 18/10/2023 a 07/11/2023 | Revisão do relatório. |
| | 08/11/2023 | Entrega do Relatório Final |

Referências bibliográficas

- Akhtari, M.; Moreira, D.; Trucco, L. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **American Economic Review**, American Economic Association 2014 Broadway, Suite 305, Nashville, TN 37203, v. 112, n. 2, p. 442–493, 2022.
- ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J.-S. **Mostly Harmless Econometrics**: an empiricist's companion. [S.l.]: Princeton university press, 2008.
- ARVATE, P. R.; MATTOS, E.; ROCHA, F. **Intergovernmental transfers and public spending in Brazilian municipalities**. [S.l.], 2015. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/fgv/eesptd/377.html>>.
- Barbosa, K.; Ferreira, F. Occupy government: democracy and the dynamics of personnel decisions and public finances. **Journal of Public Economics**, Elsevier, v. 221, 104856, 2023.
- 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, p. 345–370, 2015.
- Bergue, S. T. **Gestão de pessoas**: liderança e competências para o setor público. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019.
- Blau, F. D.; Kahn, L. M. Women's work and wages. In: _____. **The new Palgrave dictionary of economics**. London: Palgrave Macmillan UK, 2018. p. 14633–14646. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/978-1-349-95189-5_2207>.
- BOSTASHVILI, D.; UJHELYI, G. Political budget cycles and the civil service: evidence from highway spending in us states. **Journal of public economics**, Elsevier, v. 175, p. 17–28, 2019.
- Brollo, F.; Forquesato, P.; Gozzi, J. C. **To the victor belongs the spoils?** Party membership and public sector employment in Brazil. The Warwick Economics Research Paper Series (TWERPS) 1144. University of Warwick, Department of Economics, 2017.
- CARDOSO, A. L. R.; MARENCO, A. Qualidade burocrática e performance estatal: desvendando a caixa preta do município. **Administração Pública e Gestão Social**, Universidade Federal de Viçosa, v. 11, n. 4, p. 1–23, 2019.
- Censo da Educação Superior. Brasília: INEP, 2011. Decenal. Censo da Educação Superior. Brasília: INEP, 2022. Decenal.
- Chattopadhyay, R.; Duflo, E. Women as policy makers: evidence from a randomized policy experiment in India. **Econometrica**, Wiley Online Library, v. 72, n. 5, p. 1409–1443, 2004.

- Colonnelli, E.; Prem, M.; Teso, E. Patronage and selection in public sector organizations. **American Economic Review**, v. 110, n. 10, p. 3071–99, 2020.
- CORBI, R.; PAPAIOANNOU, E.; SURICO, P. Regional transfer multipliers. **The Review of Economic Studies**, Oxford University Press, v. 86, n. 5, p. 1901–1934, 2019.
- Cunha, A. M. Patronagem, clientelismo e redes clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. **História (São Paulo)**, SciELO Brasil, v. 25, p. 226–247, 2006.
- DUFLO, E. Women empowerment and economic development. **Journal of Economic Literature**, JSTOR, p. 1051–1079, 2012.
- Finan, F.; Olken, B. A.; Pande, R. **The personnel economics of the State**. National Bureau of Economic Research, 2015.
- FRAGA, E.; GONZAGA, G.; SOARES, R. R. Selection on ability and the early career growth in the gender wage gap. IZA Discussion Paper, 2017.
- GADENNE, L. Tax me, but spend wisely? Sources of public finance and government accountability. **American Economic Journal: Applied Economics**, JSTOR, p. 274–314, 2017.
- GRINDLE, M. S. **Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in Latin America**. HKS Faculty Research Working Paper Series. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2010.
- IACOVIELLO, M.; CHUDNOVSKY, M. **La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina**. CAF, 2015.
- LITSCHIG, S. Are rules-based government programs shielded from special-interest politics? Evidence from revenue-sharing transfers in Brazil. **Journal of public Economics**, Elsevier, v. 96, n. 11-12, p. 1047–1060, 2012.
- LITSCHIG, S.; MORRISON, K. M. The impact of intergovernmental transfers on education outcomes and poverty reduction. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 5, n. 4, p. 206–40, 2013.
- Lopez, F.; Guedes, E. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. Brasília, DF: IPEA, 2020. 64 p. (Texto para discussão, n. 2579).
- MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, SciELO Brasil, v. 25, p. 03–21, 2017.
- MCCRARY, J. Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: a density test.

Journal of econometrics, Elsevier, v. 142, n. 2, p. 698–714, 2008.

MCGEE, A.; MCGEE, P.; PAN, J. Performance pay, competitiveness, and the gender wage gap: evidence from the United States. **Economics Letters**, Elsevier, v. 128, p. 35–38, 2015.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. [S.l.]: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008.

Miranda, V. A resurgence of black identity in Brazil? Evidence from an analysis of recent censuses.

Demographic Research, JSTOR, v. 32, p. 1603–1630, 2015.

MONASTERIO, L. **O FPM e a estranha distribuição da população dos pequenos municípios brasileiros**. Brasília, DF: IPEA, 2013. 30 p. (Texto para discussão, n. 1818).

RASUL, I.; ROGGER, D. The impact of ethnic diversity in bureaucracies: evidence from the Nigerian civil service. **American Economic Review**, American Economic Association 2014 Broadway, Suite 305, Nashville, TN 37203, v. 105, n. 5, p. 457–461, 2015.

RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of public economics**, Elsevier, v. 75, n. 1, p. 49–71, 2000.

Silveira, L. Imputação da informação de raça/cor na RAIS para o setor público brasileiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022.

VELARDE, J. C. C.; LAFUENTE, M.; SANGINÉS, M. **Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.

Apêndice

1 Quadros

Quadro 2. Coeficientes populacionais (λ) do FPM Interior

| Intervalo populacional | λ | Intervalo populacional | λ |
|------------------------|-----------|------------------------|-----------|
| Até 10.188 | 0,6 | De 61.129 a 71.316 | 2,4 |
| De 10.189 a 13.584 | 0,8 | De 71.317 a 81.504 | 2,6 |
| De 13.585 a 16.980 | 1,0 | De 81.505 a 91.692 | 2,8 |
| De 16.981 a 23.772 | 1,2 | De 91.693 a 101.880 | 3,0 |
| De 23.773 a 30.564 | 1,4 | De 101.881 a 115.464 | 3,2 |
| De 30.565 a 37.356 | 1,6 | De 115.465 a 129.048 | 3,4 |
| De 37.357 a 44.148 | 1,8 | De 129.049 a 142.632 | 3,6 |
| De 44.149 a 50.940 | 2,0 | De 142.633 a 156.216 | 3,8 |
| De 50.941 a 61.128 | 2,2 | Acima de 156.216 | 4,0 |

Fonte: elaboração própria. Decreto Lei nº 1.881/1981 e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Quadro 3. Coeficientes dos estados (θ) no FPM Interior

| UF | θ | UF | θ | UF | θ |
|----|----------|----|----------|----|----------|
| AC | 0,263 | MA | 3,972 | RJ | 2,738 |
| AL | 2,088 | MG | 14,185 | RN | 2,432 |
| AM | 1,245 | MS | 1,5 | RO | 0,746 |
| AP | 0,139 | MT | 1,895 | RR | 0,085 |
| BA | 9,27 | PA | 3,295 | RS | 7,301 |
| CE | 4,586 | PB | 3,194 | SC | 4,2 |
| DF | - | PE | 4,795 | SE | 1,334 |
| ES | 1,76 | PI | 2,402 | SP | 14,262 |
| GO | 2,732 | PR | 7,286 | TO | 1,296 |

Fonte: elaboração própria. Decreto Lei nº 1.881/1981 e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

2 Estratégia Empírica: a regressão descontínua *fuzzy*

Na estimação por regressão descontínua, a probabilidade de receber um tratamento T muda de forma descontínua com uma variável que denominamos de x , a *running variable*. No presente caso, vamos chamar de x a população do município e é essa variável que determina o recebimento de mais recursos de transferências do FPM, o qual chamaremos de tratamento T . Seja c os pontos de corte populacionais definidos pela regra do FPM, é nesses pontos de corte que a probabilidade de receber o tratamento muda de forma descontínua e apresenta saltos. No entanto, o status do tratamento recebido pelo município i , que chamaremos de T_i , não é determinado perfeitamente pela *running variable* x , uma vez que a regra não é aplicada de forma perfeita e ocasionalmente alguns municípios recebem valores diferentes dos definidos na regra.¹⁵ Portanto, o que temos é um salto na probabilidade do tratamento T_i em c_0 de forma que,

$$P(T_i = 1|c_i) = \begin{cases} g_1(c_i) & \text{se } c_i \geq c_0 \\ g_0(c_i) & \text{se } c_i < c_0 \end{cases} \quad (2)$$

A variável T_i indica onde $E[T_i|c_i]$ é descontínua, de forma que $T_i = 1$ se a observação i recebeu tratamento T e $T_i = 0$ se não recebeu o tratamento.

Visto que a regra não tem uma aplicabilidade perfeita, a regressão descontínua *fuzzy* (RDD *fuzzy*) é a mais apropriada e a utilizada nos trabalhos empíricos de Gadenne (2017) e Corbi, Papaioannou e Surico (2019) e, portanto, este será o método empírico adotado. Nesse método, a regra exógena que define a descontinuidade se torna uma variável instrumental para o tratamento em vez de determinar se um grupo recebe o tratamento ou não. Portanto, a fim de que a regra exógena possa ser usada como instrumento, deve existir uma forte correlação positiva entre ela e a variável endógena, evidenciada por meio de uma regressão de primeiro estágio.

Considerando a aplicação da regressão descontínua *fuzzy* apresentada por Angrist e Pischke (2008), seja a Equação 3 em que $Y_{i,t}$ é a variável de resultado, $x_{i,t-1}$ é a variável de população do município i no período $t-1$ – a *running variable* – e ρ é o efeito da variável $FPM_{reali,t}$. As estimativas do método de RDD *fuzzy* com efeitos de tratamento que mudam como função de x_i podem ser construídas através de uma regressão de mínimo quadrado de dois estágios (2SLS) de uma equação com interações, em que estas também devem ser inclusas no segundo estágio.

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta x_{i,t-1} + \rho FPM_{reali,t} + \eta_{i,t} \quad (3)$$

¹⁵ É possível, por exemplo, os municípios questionarem na justiça uma subestimativa populacional realizada em um determinado ano e, conseqüentemente, terem seus valores de transferências incrementados.

Em virtude de o regressor de interesse FPM_i ser correlacionado com a variável x_i , para capturar efeitos causais deve-se distinguir a não linearidade e descontinuidade quando $FPM_i = 1(x_i > x_0)$ do comportamento da função de x_i . Dessa forma, polinômios são incluídos para lidar com não-linearidades, como apresentado na Equação 4 a seguir,

$$Y_{i,t} = f(x_{i,t-1}) + \rho FPM_{reali,t} + \eta_{i,t} \quad (4)$$

Seja $f(x_{i,t-1})$ contínua, se modelarmos essa função utilizando um polinômio de primeira ordem e incluirmos os efeitos fixos de município, estado e tempo, as estimativas podem ser construídas a partir da regressão 5, em que a variável φ_i são os efeitos fixos municipais invariantes no tempo, como geografia e instituições locais. φ_{ct} são constantes dos pontos de corte, que contabiliza para diferentes tendências entre os municípios de diferentes tamanhos, e φ_{st} são dummies que capturam características dos estados. Na medida em que $f(x_i)$ é contínua na vizinhança de x_0 , o modelo a seguir será passível de estimação.

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta_1 x_{i,t-1} + \beta_2 x_{i,t-1}^2 + \dots + \beta_p x_{i,t-1}^p + \rho FPM_{reali,t} + \varphi_i + \varphi_{ct} + \varphi_{st} + \eta_{i,t} \quad (5)$$

Considerando a endogeneidade da variável $FPM_{reali,t}$, a variável instrumental será a regra de repasse do FPM, que chamaremos de FPM_{lei} . A regressão 6 apresenta o primeiro estágio, onde π é o parâmetro que define a relação entre as transferências recebidas, $FPM_{reali,t}$, e as transferências do FPM estabelecidas em lei, $FPM_{lei,t}$. Da execução do primeiro estágio, obtemos os valores estimados de $FPM_{reali,t}$.

$$FPM_{reali,t} = \gamma_0 + \gamma_1 x_{i,t-1} + \gamma_2 x_{i,t-1}^2 + \dots + \gamma_p x_{i,t-1}^p + \pi FPM_{lei,t} + \varphi_i + \varphi_{ct} + \varphi_{st} + \varepsilon_{1i,t} \quad (6)$$

Substituindo a Equação 6 (primeiro estágio) na Equação 5, a Equação 7 é a forma reduzida do RDDfuzzy.

$$Y_{i,t} = \mu + \kappa_1 x_{i,t-1} + \kappa_2 x_{i,t-1}^2 + \dots + \kappa_p x_{i,t-1}^p + \rho \pi FPM_{lei,t} + \varphi_i + \varphi_{ct} + \varphi_{st} + \eta_{2i,t} \quad (7)$$

em que $\mu = \alpha + \rho \gamma_0$ e $\kappa_j = \beta_j + \rho \gamma_j$ para $j = 1, \dots, p$.

De forma simplificada e seja c os sete pontos de corte populacionais utilizados na análise,

$$Y_{i,t} = f(\rho \rho^c i, t-1) + \rho \pi FPM_{lei,t} + \varphi_i + \varphi_{ct} + \varphi_{st} + \eta_{2i,t} \quad (8)$$

A função polinomial $f(\rho \rho^c i, t-1)$, na Equação 8, considera a distância da população normalizada dos municípios em relação ao ponto de corte c mais próximo no ano anterior ($t - 1$).¹⁶

¹⁶ Na Equação 8 foi utilizada como referência a especificação empírica apresentada por Corbi, Papaioannou e Surico (2019), de forma similar também renomeou-se a variável x por pop .

A validade das estimativas de efeitos causais de RDD *fuzzy* depende de os modelos polinomiais utilizados oferecerem uma descrição adequada do comportamento de Y condicional à variável populacional pop de forma que a descontinuidade não seja confundida com uma não linearidade da função. Uma forma de lidar com esses possíveis erros é avaliar somente os dados em uma vizinhança δ ao redor da descontinuidade apresentada nos sete pontos de corte c_j em um intervalo $[x_0 - \delta, x_0 + \delta]$, como descrito em 9. Para evitar a perda de observações, foram considerados, para a vizinhança local δ , intervalos percentuais de 5%, 4% e 3% em relação aos pontos de corte, de forma semelhante à realizada por Litschig (2012) e Corbi, Papaioannou e Surico (2019).

$$\forall pop_{i,t-1} \in [c_j(1 - \delta) < pop_{i,t-1} < c_j(1 + \delta)] \quad \delta = 5\%, 4\%, 3\% \quad j = 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7. \quad (9)$$

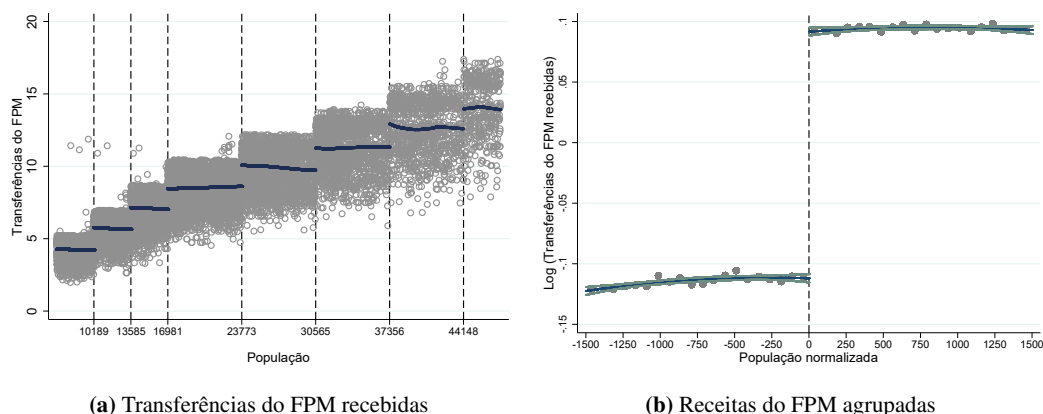
Em virtude de as comparações serem realizadas apenas com as observações em torno do ponto de corte, os resultados das estimações realizadas por regressão descontínua, em geral, apresentam uma validade externa limitada. Isso se deve à possibilidade de que as observações locais sejam muito diferentes do restante das observações da amostra, de forma que não seria possível afirmar que esse seria o efeito médio do tratamento para a população de interesse. Entretanto, porque a regra do FPM engloba diferentes pontos de corte populacionais, é possível extrapolar o efeito médio local encontrado para o restante da população, bem como a validade externa do método.

Para a aplicação da estratégia empírica, destaca-se que as características da distribuição do FPM – tais como as jurisdições locais não legislarem sobre seus critérios e distribuição, não existirem outras políticas relevantes que compartilhem dos mesmos critérios, a descontinuidade da distribuição dos recursos nos pontos de corte populacionais, a importância do FPM nas receitas e despesas dos municípios e ausência de vinculação na aplicação dos recursos – fazem o FPM muito conveniente para análises empíricas, e a validade dessas premissas para o presente trabalho será demonstrada.

3 Premissas da Regressão Descontínua

No Gráfico 24 são plotadas as transferências do FPM recebidas por municípios com menos de 60 mil habitantes, entre os anos de 2005 a 2018, com o propósito de evidenciar o comportamento descontínuo da função distribuição das transferências do FPM nesses anos. No Gráfico 24a, cada ponto representa a transferência pelo município entre os anos de 2005 e 2018, e as linhas verticais representam os pontos de corte estabelecidos pela regra da transferência. No Gráfico 24b, a população de cada município é normalizada considerando o ponto de corte populacional mais próximo. Em seguida, os valores das transferências recebidas pelos municípios entre 2005 e 2018 são agrupados e plotados considerando a população normalizada. Dito de outro modo, o Gráfico 24b utiliza as mesmas informações do Gráfico 24a, mas considera a população normalizada. Como esperado, em ambos os casos é possível verificar que existe aumento no recebimento da transferência recebida pelo município quando este ultrapassa o ponto de corte populacional.

Gráfico 24. Valores recebidos do FPM pelos municípios (2006-2018)



Fonte: elaboração própria, utilizando os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2018).

Nota: no Gráfico 24a cada ponto representa a transferência pelo município entre os anos de 2005 e 2018, e as linhas verticais representam os pontos de corte estabelecidos pela regra da transferência. No Gráfico 24b, os valores das transferências recebidas pelos municípios entre 2005 e 2018 são agrupados e plotados considerando a população normalizada em torno dos pontos de corte.

Tabela 6. Efeito das transferências do FPM estabelecidas em lei sobre transferências efetivamente recebidas (2006-2018)

| Vizinhança | 100% | 5% | 4% | 3% | 5% | 4% | 3% |
|--------------------|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| | Sem efeitos fixos | | | | | | |
| FPM_{real} | 0.980*** | 0.975*** | 0.972*** | 0.971*** | 0.950*** | 0.942*** | 0.938*** |
| | (0.00319) | (0.00435) | (0.00490) | (0.00480) | (0.00668) | (0.00712) | (0.00711) |
| $\log(FPM_{real})$ | 0.994*** | 0.988*** | 0.987*** | 0.985*** | 0.981*** | 0.977*** | 0.974*** |
| | (0.00141) | (0.00346) | (0.00386) | (0.00418) | (0.00456) | (0.00531) | (0.00588) |
| | Com efeitos fixos | | | | | | |
| FPM_{real} | 0.936*** | 0.959*** | 0.961*** | 0.964*** | 0.932*** | 0.930*** | 0.929*** |
| | (0.0127) | (0.00644) | (0.00671) | (0.00676) | (0.00882) | (0.00894) | (0.00920) |
| $\log(FPM_{real})$ | 0.969*** | 0.981*** | 0.979*** | 0.981*** | 0.975*** | 0.970*** | 0.970*** |
| | (0.0126) | (0.00492) | (0.00522) | (0.00517) | (0.00536) | (0.00573) | (0.00635) |
| Pol. 1ª ordem | Não | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim |

Fonte: elaboração própria.

Nota: as estimativas associam as transferências de FPM definidas em lei a diferentes categorias de receitas municipais. Todas as especificações incluem efeitos fixos de município, ano-estado e ano-corte. Erros padrão ajustados por heteroscedasticidade agrupados por microrregião são relatados em parênteses abaixo dos coeficientes. Significativamente diferente de zero a 99% (***), 95% (**) e 90% (*).

Tabela 7. Efeito das transferências do FPM estabelecidas em lei sobre receita e dispêndio (2006-2018)

| Vizinhança | 100% | 5% | 4% | 3% | 5% | 4% | 3% |
|-------------------|----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| | Receitas municipais | | | | | | |
| $\log(FPM_{lei})$ | 0.390*** | 0.309*** | 0.296*** | 0.301*** | 0.293*** | 0.274*** | 0.295*** |
| | (0.0191) | (0.0199) | (0.0215) | (0.0197) | (0.0237) | (0.0251) | (0.0226) |
| | Despesas municipais | | | | | | |
| $\log(FPM_{lei})$ | 0.351*** | 0.280*** | 0.266*** | 0.273*** | 0.271*** | 0.248*** | 0.261*** |
| | (0.0194) | (0.0200) | (0.0203) | (0.0226) | (0.0231) | (0.0230) | (0.0253) |
| Pol. 1ª ordem | Não | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim |

Fonte: elaboração própria.

Nota: as estimativas associam as transferências de FPM definidas em lei a diferentes categorias de receitas municipais. Todas as especificações incluem efeitos fixos de município, ano-estado e ano-corte. Erros padrão ajustados por heteroscedasticidade agrupados por microrregião são relatados em parênteses abaixo dos coeficientes. Significativamente diferente de zero a 99% (***), 95% (**) e 90% (*).

Tabela 8. Outras fontes de receita municipal (2006-2018)

| Vizinhança | 5% | 4% | 3% | 5% | 4% | 3% |
|----------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Variável dependente | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| log(Impostos locais) | 0.0458 (0.0738) | 0.0496 (0.0815) | 0.118 (0.0815) | 0.0538 (0.0856) | 0.0809 (0.0965) | 0.127 (0.101) |
| log(ICMS) | -0.0827 (0.0965) | -0.180* (0.0992) | -0.0512 (0.109) | -0.0567 (0.128) | -0.125 (0.142) | -0.159 (0.114) |
| Pol. 1ª ordem | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim |

Fonte: elaboração própria.

Nota: as estimativas associam as transferências de FPM definidas em lei a diferentes categorias de receitas municipais. Todas as especificações incluem efeitos fixos de município, ano-estado e ano-corte. Erros padrão ajustados por heteroscedasticidade agrupados por microrregião são relatados em parênteses abaixo dos coeficientes. Significativamente diferente de zero a 99% (***), 95% (**) e 90% (*).

4 Estimações na Forma Reduzida

Tabela 9. Efeitos do FPM sobre salários – forma reduzida (2006-2018)

| Variável dependente | 100% da amostra | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|---------------------------|-----------------------|--------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | | Efeitos próximos aos pontos de corte | | | | | |
| | | 5% | 4% | 3% | 5% | 4% | 3% |
| Painel A: total | | | | | | | |
| Estatutário | 0.0649** (0.0266) | 0.0376 (0.0356) | 0.00334 (0.0391) | -0.0222 (0.0460) | 0.0466 (0.0421) | -0.00289 (0.0463) | -0.0505 (0.0514) |
| Estatutário RGPS | 0.105** (0.0483) | 0.0747 (0.0642) | 0.0597 (0.0713) | 0.0898 (0.0721) | 0.0884 (0.0706) | 0.0698 (0.0807) | 0.123 (0.0846) |
| Comissionado | 0.0920*** (0.0336) | 0.123*** (0.0430) | 0.109** (0.0434) | 0.133*** (0.0484) | 0.125** (0.0486) | 0.127** (0.0513) | 0.135** (0.0578) |
| Painel B: homens | | | | | | | |
| Estatutário | 0.0931*** (0.0266) | 0.0349 (0.0383) | 0.00501 (0.0402) | -0.0394 (0.0469) | 0.0412 (0.0439) | -0.0227 (0.0457) | -0.0605 (0.0526) |
| Estatutário RGPS | 0.143** (0.0554) | 0.143** (0.0693) | 0.141** (0.0707) | 0.132* (0.0677) | 0.115 (0.0791) | 0.0881 (0.0818) | 0.116 (0.0834) |
| Comissionado | 0.0623 (0.0383) | 0.172*** (0.0501) | 0.200*** (0.0520) | 0.217*** (0.0571) | 0.229*** (0.0571) | 0.239*** (0.0613) | 0.221*** (0.0703) |
| Painel C: mulheres | | | | | | | |
| Estatutário | 0.0600** (0.0263) | 0.0528 (0.0325) | 0.0288 (0.0342) | 0.00810 (0.0384) | 0.0441 (0.0371) | 0.0102 (0.0393) | -0.0153 (0.0441) |
| Estatutário RGPS | 0.0923* (0.0480) | -0.0190 (0.0599) | -0.0194 (0.0650) | 0.0262 (0.0675) | 0.0288 (0.0659) | 0.0135 (0.0705) | 0.00305 (0.0708) |
| Comissionado | 0.119*** (0.0356) | 0.0880* (0.0467) | 0.0557 (0.0461) | 0.0621 (0.0471) | 0.0377 (0.0522) | 0.0384 (0.0527) | 0.0617 (0.0567) |
| Pol. 1ª ordem | Não | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim |

Fonte: elaboração própria.

Nota: as estimativas associam as transferências de FPM para os municípios aos salários médios da administração pública municipal, ambas variáveis em formato logarítmico. A especificação inclui efeitos fixos de município, estado e pontos de corte. Erros padrão ajustados por heteroscedasticidade são relatados em parênteses sob os coeficientes. Estatisticamente significante a 99% (***), 95% (**) e 90% (*).

Tabela 10. Efeitos do FPM sobre salários por grau de escolaridade e gênero – forma reduzida (2006-2018)

| Variável dependente | 100% da amostra | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|----------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| | | Efeitos próximos aos pontos de corte | | | | | |
| | | 5% | 4% | 3% | 5% | 4% | 3% |
| Painel A: ensino superior | | | | | | | |
| Todos | 0.0489*** (0.0187) | 0.0639*** (0.0219) | 0.0602*** (0.0226) | 0.0584** (0.0259) | 0.0618** (0.0254) | 0.0497* (0.0273) | 0.0561* (0.0302) |
| Homens | 0.0632*** (0.0200) | 0.0558** (0.0247) | 0.0388 (0.0251) | 0.0305 (0.0291) | 0.0609** (0.0286) | 0.0357 (0.0295) | 0.0242 (0.0338) |
| Mulheres | 0.0385** (0.0194) | 0.0578** (0.0230) | 0.0648*** (0.0247) | 0.0599** (0.0275) | 0.0543** (0.0272) | 0.0466 (0.0292) | 0.0548* (0.0319) |
| Painel B: ensino superior | | | | | | | |
| Todos | 0.118*** (0.0276) | 0.102*** (0.0292) | 0.0857*** (0.0285) | 0.0751** (0.0325) | 0.0647* (0.0340) | 0.0530 (0.0348) | 0.0435 (0.0372) |
| Homens | 0.165*** (0.0327) | 0.158*** (0.0397) | 0.149*** (0.0398) | 0.138*** (0.0467) | 0.136*** (0.0449) | 0.123*** (0.0469) | 0.114** (0.0531) |
| Mulheres | 0.0966*** (0.0263) | 0.0746*** (0.0281) | 0.0611** (0.0280) | 0.0473 (0.0319) | 0.0425 (0.0341) | 0.0396 (0.0353) | 0.0265 (0.0382) |
| Pol. 1º ordem | Não | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim |

Fonte: elaboração própria.

Nota: as estimativas associam as transferências de FPM para os municípios aos salários médios da administração pública municipal, ambas variáveis em formato logarítmico. A especificação inclui efeitos fixos de município, estado e pontos de corte. Erros padrão ajustados por heteroscedasticidade são relatados em parênteses sob os coeficientes. Estatisticamente significativa a 99% (***), 95% (**) e 90% (*).

Tabela 11. Efeitos do FPM sobre salários de servidores com nível superior – forma reduzida (2006-2018)

| Variável dependente | 100% da amostra | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|---------------------------|----------------------|--------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | | Efeitos próximos aos pontos de corte | | | | | |
| | | 5% | 4% | 3% | 5% | 4% | 3% |
| Painel A: mulheres | | | | | | | |
| Estatutário | 0.205*** (0.0428) | 0.130** (0.0536) | 0.152*** (0.0559) | 0.100 (0.0613) | 0.152** (0.0600) | 0.155** (0.0644) | 0.0886 (0.0741) |
| Estatutário RGPS | 0.0680 (0.0691) | 0.106 (0.0833) | 0.0940 (0.0859) | 0.0630 (0.0863) | 0.101 (0.0855) | 0.0697 (0.0966) | 0.0856 (0.101) |
| Comissionado | 0.0904* (0.0508) | 0.182*** (0.0640) | 0.219*** (0.0694) | 0.227*** (0.0723) | 0.270*** (0.0764) | 0.291*** (0.0803) | 0.328*** (0.0876) |
| Painel B: mulheres | | | | | | | |
| Estatutário | 0.117*** (0.0352) | 0.118*** (0.0419) | 0.0937** (0.0415) | 0.0713 (0.0469) | 0.0558 (0.0487) | 0.0580 (0.0487) | 0.0243 (0.0565) |
| Estatutário RGPS | 0.0345 (0.0617) | 0.0547 (0.0617) | 0.0397 (0.0656) | 0.0244 (0.0718) | 0.108 (0.0717) | 0.0142 (0.0734) | -0.0171 (0.0784) |
| Comissionado | 0.209*** (0.0479) | 0.114* (0.0633) | 0.103 (0.0677) | 0.0908 (0.0735) | 0.0367 (0.0747) | 0.0865 (0.0805) | 0.0496 (0.0873) |
| Pol. 1º ordem | Não | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim |

Fonte: elaboração própria.

Nota: as estimativas associam as transferências de FPM para os municípios aos salários médios da administração pública municipal, ambas variáveis em formato logarítmico. A especificação inclui efeitos fixos de município, estado e pontos de corte. Erros padrão ajustados por heteroscedasticidade são relatados em parênteses sob os coeficientes. Estatisticamente significativo a 99% (***), 95% (**) e 90% (*).

5 Robustez

Tabela 12. Efeitos do FPM sobre salários – excluindo observações com mudanças positivas em faixas populacionais (2006-2018)

| Variável dependente | (1) | (2) | (3) | (4) |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 5% | 4% | 5% | 4% |
| Efeitos próximos aos pontos de corte | | | | |
| Painel A: total | | | | |
| Estatutário | 0.0379 (0.0427) | 0.00342 (0.0461) | 0.0544 (0.0522) | 0.0250 (0.0575) |
| Estatutário RGPS | 0.0952 (0.0790) | 0.0592 (0.0873) | 0.124 (0.0904) | 0.141 (0.105) |
| Comissionado | 0.176*** (0.0525) | 0.181*** (0.0559) | 0.180*** (0.0602) | 0.180** (0.0705) |
| Painel B: homens | | | | |
| Estatutário | 0.0572 (0.0456) | 0.0165 (0.0488) | 0.0675 (0.0531) | 0.00347 (0.0560) |
| Estatutário RGPS | 0.193** (0.0944) | 0.165* (0.0957) | 0.171 (0.109) | 0.209* (0.113) |
| Comissionado | 0.216*** (0.0603) | 0.281*** (0.0687) | 0.266*** (0.0722) | 0.294*** (0.0860) |
| Painel C: mulheres | | | | |
| Estatutário | 0.0574 (0.0406) | 0.0270 (0.0427) | 0.0571 (0.0478) | 0.0268 (0.0520) |
| Estatutário RGPS | -0.0167 (0.0719) | 0.00255 (0.0775) | 0.0369 (0.0787) | 0.0447 (0.0869) |
| Comissionado | 0.127** (0.0601) | 0.0864 (0.0604) | 0.0682 (0.0676) | 0.0553 (0.0727) |
| Pol. 1ª ordem | Não | Não | Sim | Sim |

Fonte: elaboração própria.

Nota: as estimativas associam as transferências de FPM para os municípios aos salários médios da administração pública municipal, ambas variáveis em formato logarítmico. A especificação inclui efeitos fixos de município, estado e pontos de corte. Erros padrão ajustados por heteroscedasticidade são relatados em parênteses sob os coeficientes. Estatisticamente significativo a 99% (***), 95% (**) e 90% (*).

Tabela 13. Efeitos do FPM sobre salários por grau de escolaridade e gênero – excluindo observações com mudanças positivas em faixas populacionais (2006-2018)

| Variável dependente | (1) | (2) | (3) | (4) |
|----------------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| | 5% | 4% | 5% | 4% |
| Painel A: ensino médio | | | | |
| Todos | 0.0761*** (0.0272) | 0.0720** (0.0292) | 0.0761** (0.0323) | 0.0590 (0.0364) |
| Homens | 0.0746** (0.0311) | 0.0574* (0.0330) | 0.0802** (0.0361) | 0.0503 (0.0400) |
| Mulheres | 0.0588** (0.0278) | 0.0648** (0.0312) | 0.0595* (0.0341) | 0.0448 (0.0381) |
| Painel B: ensino superior | | | | |
| Todos | 0.125*** (0.0383) | 0.0956** (0.0399) | 0.0910** (0.0455) | 0.0666 (0.0497) |
| Homens | 0.200*** (0.0500) | 0.177*** (0.0533) | 0.173*** (0.0585) | 0.139** (0.0631) |
| Mulheres | 0.0800** (0.0371) | 0.0525 (0.0396) | 0.0538 (0.0453) | 0.0404 (0.0502) |
| Pol. 1ª ordem | Não | Não | Sim | Sim |

Fonte: elaboração própria.

Nota: as estimativas associam as transferências de FPM para os municípios aos salários médios da administração pública municipal, ambas variáveis em formato logarítmico. A especificação inclui efeitos fixos de município, estado e pontos de corte. Erros padrão ajustados por heteroscedasticidade são relatados em parênteses sob os coeficientes. Estatisticamente significante a 99% (***), 95% (**) e 90% (*).

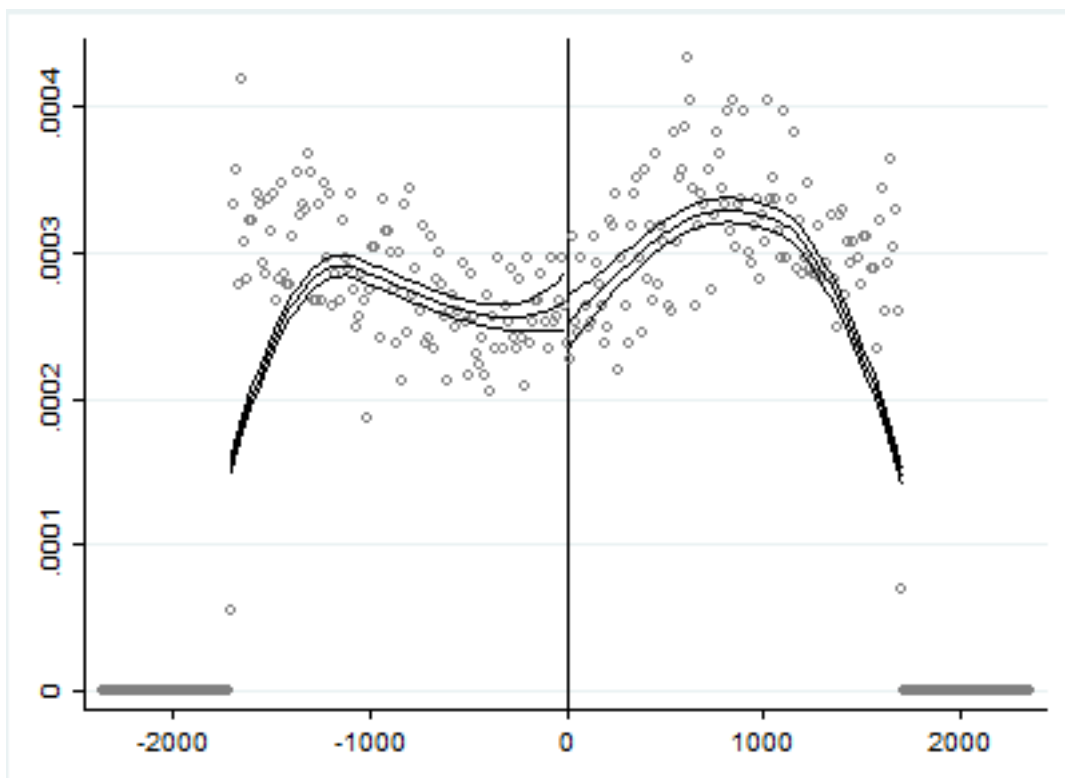
Tabela 14. Efeitos do FPM sobre salários de servidores com nível superior – excluindo observações com mudanças positivas em faixas populacionais (2006-2018)

| Variável dependente | (1) | (2) | (3) | (4) |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| | 5% | 4% | 5% | 4% |
| Efeitos próximos aos pontos de corte | | | | |
| Painel A: homens | | | | |
| Estatutário | 0.149** (0.0679) | 0.146** (0.0728) | 0.135* (0.0761) | 0.118 (0.0852) |
| Estatutário RGPS | 0.178* (0.108) | 0.123 (0.117) | 0.194 (0.121) | 0.158 (0.143) |
| Comissionado | 0.231*** (0.0829) | 0.274*** (0.0956) | 0.279*** (0.1000) | 0.284** (0.112) |
| Painel B: mulheres | | | | |
| Estatutário | 0.115** (0.0524) | 0.0765 (0.0517) | 0.0399 (0.0634) | 0.0294 (0.0641) |
| Estatutário RGPS | 0.0576 (0.0790) | 0.00728 (0.0811) | 0.117 (0.0869) | -0.0288 (0.0911) |
| Comissionado | 0.158** (0.0782) | 0.132 (0.0868) | 0.0646 (0.0938) | 0.0848 (0.104) |
| Pol. 1ª ordem | Não | Não | Sim | Sim |

Fonte: elaboração própria.

Nota: as estimativas associam as transferências de FPM para os municípios aos salários médios da administração pública municipal, ambas variáveis em formato logarítmico. A especificação inclui efeitos fixos de município, estado e pontos de corte. Erros padrão ajustados por heteroscedasticidade são relatados em parênteses sob os coeficientes. Estatisticamente significativa a 99% (***), 95% (**) e 90% (*).

Gráfico 25. Teste de McCrary – excluídos anos de censos (2006-2018)



Fonte: elaboração própria, utilizando dados das estimativas populacionais do IBGE (2006 a 2018).

Tabela 15. Efeitos do FPM sobre salários – excluídos anos de censos (2006-2018)

| Variável dependente | 100% da amostra | Efeitos próximos aos pontos de corte | | | | | |
|--|----------------------|--------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | | (1) 5% | (2) 4% | (3) 3% | (4) 5% | (5) 4% | (6) 3% |
| Comissionados | 0.122*** (0.0370) | 0.161*** (0.0515) | 0.152*** (0.0513) | 0.145** (0.0568) | 0.140** (0.0577) | 0.142** (0.0599) | 0.144** (0.0653) |
| Comissionados homens | 0.0989** (0.0420) | 0.226*** (0.0598) | 0.236*** (0.0592) | 0.222*** (0.0616) | 0.245*** (0.0658) | 0.250*** (0.0688) | 0.248*** (0.0735) |
| Homens com ensino superior | 0.161*** (0.0359) | 0.108** (0.0454) | 0.0764* (0.0459) | 0.0662 (0.0509) | 0.0797 (0.0519) | 0.0514 (0.0524) | 0.0343 (0.0577) |
| Comissionados homens com ensino superior | 0.111* (0.0566) | 0.217*** (0.0774) | 0.219*** (0.0839) | 0.210** (0.0923) | 0.269*** (0.0877) | 0.279*** (0.0929) | 0.319*** (0.103) |
| Pol. 1ª ordem | Não | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim |

Fonte: elaboração própria.

Nota: as estimativas associam as transferências de FPM para os municípios aos salários médios da administração pública municipal, ambas variáveis em formato logarítmico. A especificação inclui efeitos fixos de município, estado e pontos de corte. Erros padrão ajustados por heteroscedasticidade são relatados em parênteses sob os coeficientes. Estatisticamente significativa a 99% (***), 95% (**) e 90% (*)



ENAP
Cadernos

Coleção: Cátedras