

A CAPACIDADE BUROCRÁTICA DE MUNICÍPIOS MINEIROS DAS MESORREGIÕES SUL/SUDOESTE E JEQUITINHONHA E A IMPLEMENTAÇÃO DESCENTRALIZADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Raquel de Mattos Viana¹
Luca Matteo Gomes de Lira²
Walerson Chaves da Fonseca³

Resumo

Compreender o que faz com que um ente da federação brasileira seja mais eficiente que outro na provisão de bens e serviços por meio de políticas públicas é um desafio ao qual muitos pesquisadores têm se debruçado nas últimas décadas. Um conceito que vem sendo utilizado para abordar esse tema é o de capacidades estatais. Neste artigo, analisamos a capacidade burocrática de municípios mineiros selecionados das mesorregiões Sul/Sudoeste e Jequitinhonha, considerando a formação de recursos humanos e a implementação de políticas públicas nas áreas da educação, saúde e assistência social, sob o enfoque das desigualdades regionais. Para isso, foram utilizados métodos qualitativos e quantitativos que evidenciaram que, além da insuficiência numérica de servidores com vínculo mais estável com a administração pública, é necessário promover uma política de capacitação e formação continuada da burocracia estatal. Para que a política de capacitação seja eficiente, é necessário considerar os problemas relativos à inadequação das metodologias de ensino, a falta de estímulo e a resistência dos servidores em participar de atividades de capacitação, a inadequação da carga de trabalho com as atividades de formação continuada, compatibilização da capacitação com a jornada de trabalho e a falta de recursos materiais como equipamentos e infraestrutura e a resistência da equipe às mudanças.

Palavras-chave: Administração municipal. Capacidades estatais. Minas Gerais.

¹ Pesquisadora e professora da Fundação João Pinheiro. E-mail: raquel.viana@fjp.mg.gov.br

² Graduado em Geografia. E-mail: lucamatteogl@gmail.com

³ Graduado em Ciências Socioambientais. E-mail: walersonbh@hotmail.com

Abstract

Understanding what makes one entity of the Brazilian federation more efficient than another in providing goods and services through public policies is a challenge that many researchers have addressed in recent decades. A concept that has been used to address this topic is that of state capabilities. In this article, we analyze the bureaucratic capacity of selected Minas Gerais municipalities in the South/Southwest and Jequitinhonha mesoregions, considering the training of human resources and the implementation of public policies in the areas of education, health and social assistance, with a focus on regional inequalities. To achieve this, qualitative and quantitative methods were used which showed that, in addition to the insufficient number of civil servants with a more stable relationship with the public administration, it is necessary to promote a policy of training and continued training of the state bureaucracy. For the training policy to be efficient, it is necessary to consider the problems related to the inadequacy of teaching methodologies, the lack of encouragement and resistance of employees to participate in training activities, the inadequacy of the workload with continuing training activities, compatibility of training with the working day and the lack of material resources such as equipment and infrastructure and the team's resistance to changes.

Keywords: Municipal administration. State capabilities. Minas Gerais.

1 INTRODUÇÃO

Compreender o que faz com que um país ou um ente da federação brasileira seja mais eficiente que outro na provisão de bens e serviços por meio de políticas públicas é um desafio ao qual muitos pesquisadores vêm se debruçando nas últimas décadas no Brasil e no mundo. Entre as inúmeras pesquisas empíricas e teóricas que abordam o problema estão os estudos clássicos das ciências sociais e da economia política e, mais recentemente, os estudos relacionados ao campo da administração e gestão pública (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

Um conceito que vem sendo utilizado para abordar esse tema é o de capacidades estatais, que é, por si só, um conceito polissêmico que admite diferentes abordagens, como será discutido na revisão da literatura. De maneira muito geral, a capacidade estatal pode ser entendida como:

Capacidade estatal refere-se às habilidades, competências e recursos burocrático-institucionais de um Estado para implementar políticas públicas e desempenhar de modo eficaz suas funções, como manter a ordem pública, garantir direitos e prover bens e serviços públicos. Portanto, é fator crucial para o funcionamento dos governos, desempenhando papel significativo no desenvolvimento econômico, no bem-estar social, na sustentabilidade ambiental e na estabilidade política (Gomide; Marengo, 2024).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a instituição no Novo Pacto Federativo, essa temática tornou-se ainda mais relevante dado o caráter desigual e heterogêneo dos entes federativos, em especial, as grandes diferenças econômicas, sociais, políticas e institucionais entre os estados e municípios brasileiros.

Operacionalizar o conceito de capacidade estatal requer, no entanto, uma análise detalhada de sua evolução histórica, dos níveis e das dimensões de análise. Neste artigo, abordaremos uma parte da capacidade estatal, que alguns autores denominam de capacidade burocrática, analisando dados quantitativos e qualitativos sobre o número e o tipo de vínculo jurídico dos servidores municipais de 16 municípios polos selecionados das mesorregiões Sul/Sudoeste e Jequitinhonha do estado de Minas Gerais. São eles: Caxambu, São Lourenço, Três Corações, Varginha, Três Pontas, Itajubá, Alfenas, Pouso Alegre e Poços de Caldas, que contemplam a mesorregião Sul/Sudoeste. E os municípios: Almenara, Araçuaí, Capelinha, Diamantina, Itaobim, Padre Paraíso e Pedra Azul, que estão localizados na mesorregião Jequitinhonha.

Este trabalho está inserido no âmbito do projeto de pesquisa *A capacidade administrativa e institucional do estado de Minas Gerais e a implementação descentralizada de políticas públicas*, financiado pela Fapemig, por meio do edital da Chamada Fapemig 9/2017, cujo objetivo é analisar a capacidade

administrativa institucional do estado de Minas Gerais para atuar de forma descentralizada em suas unidades regionais e em articulação com os municípios, considerando a formação de recursos humanos e a implementação de políticas públicas, e com isso contribuir para a ampliação dessa capacidade.

O objetivo geral deste artigo é analisar a capacidade administrativa burocrática dos municípios selecionados, considerando a formação de recursos humanos e a implementação de políticas públicas nas áreas da educação, saúde e assistência social, sob o enfoque das desigualdades regionais.

Como objetivos específicos pretendemos:

- a) analisar os dados secundários relativos à qualidade da burocracia das unidades pesquisadas por meio do tipo de vínculo jurídico (estatutário, celetista, temporário, comissionado), considerando as diferenças regionais;
- b) percepção dos gestores públicos municipais quanto à suficiência e qualificação da força de trabalho disponível nas três áreas da política pública: educação, saúde e assistência social.

2 REVISÃO DA LITERATURA

O debate sobre as capacidades estatais surgiu na literatura especializada na segunda metade do século passado em razão das pressões que os estados nacionais sofriam para prover políticas públicas, tendo em vista as demandas sociais e econômicas da sua população (Cingolani, 2013; Vaz, 2014; Pereira, 2014b; Pires; Gomide, 2014b; Santos, 2017).

O desenvolvimento desigual dos países fez com que alguns estudiosos se perguntassem por que alguns estados eram mais bem sucedidos nessa tarefa do que outros e, assim, buscaram compreender os fatores e as variáveis que interferem nos resultados (Cingolani, 2013).

A disseminação do termo “capacidade estatal” ampliou a sua abrangência e complexidade, tornando-o um conceito com múltiplas interpretações (Grin, 2012; Cingolani, 2013). Inicialmente, o conceito de capacidade estatal é tratado como a capacidade do estado em implementar políticas públicas para atender as necessidades da população, mesmo diante da oposição de forças sociais e atores políticos (Evans, 1993; Grin, 2012; Cingolani, 2013). Contudo, à medida que os estudos avançaram, as abordagens focadas apenas no papel do estado passaram a incorporar também outros atores políticos e econômicos, internos e externos às fronteiras territoriais nacionais, com recursos capazes de afetar ou vetar o estado na provisão de suas políticas públicas.

Os recursos necessários, mas ainda insuficientes, que os estados precisam mobilizar estão relacionados à burocracia estatal profissionalizada, à disponibilidade de recursos financeiros, materiais, institucionais e legais, além de mecanismos de governança intersetorial e intergovernamental.

Uma maneira de tratar o conceito e o fenômeno que ele procura apresentar parte de uma decomposição de suas múltiplas dimensões. Muitos autores, entre eles (Saraiva, 2023), demonstram que — especialmente na literatura brasileira sobre o tema, mas, em grande medida, na literatura internacional — o conceito de capacidade estatal pode ser lido a partir de três níveis: o básico (ontológico), o secundário (constitutivo) e o indicativo (realista).

No nível constitutivo, busca-se identificar as “capacidades para quê?”, ou seja, o propósito do conceito. Esse nível é, portanto, a própria constituição do conceito. Por isso, a capacidade de extrair recursos fiscais da sociedade, por exemplo, não é o que gera capacidade estatal, mas uma das características que compõem tal capacidade. Os níveis: ontológico (primário) e constitutivo (secundário) de um conceito dotam-no, assim, de generalidade teórica, possibilitando sua adaptação a uma diversidade de contextos analíticos. O nível indicativo, por sua vez, anexa indicadores ao nível constitutivo, vinculando-o a variáveis mensuráveis. Esse nível é importante para a operacionalização do conceito de capacidade estatal, pois é a conexão da ontologia do conceito com os indicadores, fornecendo uma fundação empírica para a superestrutura teórica (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

A capacidade estatal é um conceito latente, não observável diretamente. Contudo, ele pode ser mensurado indiretamente, por meio de um conjunto de indicadores.

Neste artigo analisamos o terceiro nível — indicativo (realista) — na dimensão dos recursos humanos, mais especificamente, no tipo de vínculo jurídico dos servidores públicos nos 16 municípios polos das mesorregiões Sul/Sudoeste e Jequitinhonha.

A análise do vínculo jurídico dos servidores públicos pode indicar o grau de profissionalização e estabilidade dos servidores na administração pública, o que aumentaria sua eficiência. Dessa maneira, o vínculo jurídico estatutário representaria uma maior profissionalização da burocracia estatal já que está baseado no:

- a) recrutamento por mérito (entrada de servidores públicos por meio de concursos);
- b) carreiras de longo prazo e com previsibilidade;
- c) regras para contratar e demitir que substituam contratações e demissões arbitrárias.

Outro ponto importante em relação à profissionalização da burocracia estatal diz respeito à constante necessidade de capacitação e treinamento dos servidores públicos, cujo objetivo é aprimorar a eficiência

do trabalho e incorporar as evoluções técnicas e tecnológicas ao longo do tempo. De uma perspectiva geral, a capacitação de servidores deveria privilegiar o grupo de trabalhadores que têm maior estabilidade e que, em tese, permaneceriam mais tempo na administração pública. Entretanto, dada a realidade da administração pública brasileira, que ainda tem um pequeno percentual de servidores estatutários, quando comparados a outros tipos de vínculos jurídicos, especialmente à administração municipal, esse critério nem sempre é, e muitas vezes nem pode ser, o único a ser considerado.

A interação entre a gestão municipal, as condições de trabalho e a capacitação dos servidores é um elemento-chave para o desempenho das prefeituras na implementação de políticas públicas. A formação continuada dos servidores, a motivação para melhorar o atendimento à população e a redução da rotatividade são fatores que determinam a qualidade da execução de políticas públicas, como saúde, educação e infraestrutura (Camões, Fonseca, Porto, 2014).

Prefeituras que investem em capacitação e em uma gestão de pessoas mais eficiente têm um desempenho superior na implementação de programas, especialmente quando levamos em consideração o uso de tecnologias para modernizar a gestão e a comunicação com a população (Dias, Guimarães, 2016). A continuidade dos servidores nas prefeituras também é crucial para a implementação de políticas públicas de longo prazo. Prefeituras que conseguem reduzir a rotatividade e promover a estabilidade e a experiência de seus servidores têm maior sucesso em dar sequência a políticas já iniciadas (Rodrigues, 2016).

Esses fatores não devem ser vistos isoladamente, mas sim como parte de um ecossistema complexo, no qual a gestão eficiente, o apoio aos servidores e a adaptação às especificidades locais são essenciais para o sucesso na entrega de serviços públicos.

3 O CASO DE MINAS GERAIS E SEU DESENVOLVIMENTO REGIONAL DESIGUAL

O desenvolvimento econômico e social do estado de Minas Gerais está intimamente relacionado à atuação do poder público ao longo das últimas décadas e séculos, em especial, a partir do final do século XIX, com a construção da nova capital do estado, o município de Belo Horizonte, em 1893.

Minas Gerais revela em sua história o papel fundamental do poder público na promoção do desenvolvimento econômico e social e também na redução e/ou aumento das desigualdades regionais presentes no estado. Ao longo do último século várias medidas foram adotadas pelo estado, que vão desde incentivos econômicos, como subsídios fiscais, investimentos diretos, como a criação de empresas

estatais produtoras de bens e serviços, até a criação de órgãos públicos estatais voltados para a capacitação e qualificação profissional dos seus servidores públicos.

Desde a década de 1940, o executivo estadual elaborou uma série de estudos, planos e projetos para estimular a industrialização do estado. A criação da Cidade Industrial em Contagem, a elaboração do Plano de Recuperação Econômica de 1947, a criação da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) e os investimentos em infraestrutura de transportes são alguns exemplos da atuação direta do estado na promoção do desenvolvimento econômico (Guimarães, 2021).

A desaceleração econômica dos anos 1960 estimulou a criação de órgãos públicos estaduais de apoio e financiamento ao desenvolvimento estadual, como o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), o Instituto de Desenvolvimento Industrial (Indi), a Companhia de Distritos Industriais (CDI) e a própria Fundação João Pinheiro (FJP).

A crise econômica dos anos 1980, que atingiu o Brasil, também afetou duramente o estado de Minas Gerais e enfraqueceu o planejamento, reduzindo a capacidade dos governos de promoverem políticas públicas. Uma mudança importante na configuração do estado veio com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu o novo pacto federativo do país, delimitando, assim, as novas atribuições e competências de cada ente federativo (União, estados e municípios). Embora a CF/88 tenha promovido, em um primeiro momento, uma descentralização nas atribuições e nos tributos brasileiros entre os entes da federação, o que se viu depois, sobretudo ao longo dos anos 1990, foi uma redução na capacidade dos estados de realizar investimentos públicos, principalmente, nas áreas de infraestrutura (Guimarães, 2021).

Justamente na década de 1990, mais precisamente em 1992, foi criada a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP) que, a exemplo da própria Escola Nacional de Administração Pública (Enap), no âmbito da União, revelou a preocupação dos dirigentes estatais em formar uma burocracia mais profissional, capaz de atuar com mais eficiência, tanto na elaboração e implementação das políticas públicas, quanto em seu monitoramento e avaliação (Guimarães, 2021).

A despeito das iniciativas implementadas pelo estado de Minas Gerais ao longo das décadas e pelo Governo Federal, principalmente por meio da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), na porção norte/nordeste do estado, ainda é latente a desigualdade socioeconômica entre as mesorregiões Jequitinhonha e aquelas localizadas na porção sul, como a mesorregião Sul/Sudoeste.

Uma análise dos indicadores socioeconômicos, demográficos e fiscais, disponíveis na plataforma do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), revela que apesar da melhora em alguns

indicadores, ainda permanece, em termos gerais, uma situação desfavorável à população do Jequitinhonha em relação aos residentes na mesorregião Sul/Sudoeste. Enquanto a média de população pobre ou extremamente pobre na região Sul/Sudoeste se manteve relativamente baixa, oscilando entre 16,74% e 18,30%, entre 2015 e 2021, a média na região Jequitinhonha apresentou uma variação mais significativa, passando de 50,22% em 2015 para 39,65% em 2021.

Outros indicadores econômicos e a própria história econômica do estado de Minas Gerais também ajudam a compreender as diferenças existentes entre as regiões localizadas ao norte do estado, como as mesorregiões Jequitinhonha e Mucuri, com condições de vida, em geral, piores do que as mesorregiões do sul do estado, do Triângulo Mineiro e da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A escolha dos territórios estudados, hoje mesorregiões Jequitinhonha e Sul/Sudoeste de Minas, baseou-se em dois critérios:

- a) a mesorregião Jequitinhonha, antigos territórios do Médio e Baixo Jequitinhonha e o do Alto Jequitinhonha, apresenta os piores Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Minas Gerais, o que indica maior vulnerabilidade econômica e social e, portanto, demandam maior atenção da área governamental;
- b) a mesorregião Sul/Sudoeste de Minas possui um IDHM na faixa média e é a segunda com maior relevância na economia do estado. Essa mesorregião foi então escolhida como um contraponto analítico para identificar de que forma as diferentes condições econômicas e sociais afetam a capacidade estatal das regionais do governo estadual e dos municípios. O estudo busca então, nessas duas regiões com características distintas, identificar percepções, opiniões, necessidades, desafios e avaliações relacionadas aos processos internos, políticas públicas, serviços prestados, condições de trabalho e projetos em desenvolvimento.

A complexidade e a diversidade socioeconômica do estado de Minas Gerais exigem uma administração pública capaz de formular e implementar políticas públicas de forma eficiente e alinhada às necessidades da população. Dessa maneira, compreender e fortalecer a capacidade administrativa e institucional é um passo crucial para garantir que as políticas públicas descentralizadas promovam desenvolvimento regional equilibrado, combatam desigualdades e atendam de forma eficiente as demandas dos cidadãos em todas as regiões de Minas Gerais. Espera-se então que os resultados desse estudo possam contribuir para aprimorar a governança pública, promovendo uma administração mais integrada e eficiente,

alinhada e preparada para atender tanto às demandas internas quanto às externas e para a construção de um estado mais eficaz e orientado a resultados, entregando então melhores serviços à sociedade.

4 MÉTODO

A abordagem metodológica adotada nesta pesquisa envolve uma análise quantitativa e qualitativa de dados secundários e primários, coletados no âmbito do projeto de pesquisa *A capacidade administrativa e institucional do estado de Minas Gerais e a implementação descentralizada de políticas públicas*, financiado pela Fapemig, no edital da Chamada Fapemig 9/2017.

A conjugação de dois ou mais métodos de pesquisa, denominado por alguns pesquisadores como métodos mistos, permite avaliar de forma mais aprofundada um determinado objeto de pesquisa, já que os métodos qualitativos e quantitativos respondem a diferentes perguntas e dimensões de um problema (Axxin; Pearce, 2006).

A análise quantitativa baseia-se na estatística descritiva das informações do conjunto de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2021, organizada e publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Os dados selecionados dizem respeito ao total de pessoas empregadas na administração municipal, segundo a forma de vínculo empregatício (estatutário, comissionado, celetista, estagiário e sem vínculo). Para a análise deste artigo foi selecionada a última edição da série, que contempla o ano de 2021, primeiro ano da atual gestão municipal.

É importante ressaltar que a base da Munic é um banco de dados criado a partir de um questionário autopreenchido, isto é, os responsáveis de cada município enviam as respostas para o IBGE que as compila em uma base única para o Brasil. Esse tipo de estratégia metodológica traz alguns problemas de inconsistência no conjunto de dados, como erros de digitação ou informações contraditórias.

Já a dimensão qualitativa consiste na análise das entrevistas em profundidade que foram realizadas com os gestores públicos municipais de Minas Gerais, em pesquisa de campo realizada pela equipe do projeto da pesquisa, nos municípios polos das mesorregiões, Sul/Sudoeste e Jequitinhonha do estado de Minas Gerais. Um dos objetivos da pesquisa de campo foi conhecer a percepção dos gestores municipais das áreas de assistência social, educação e saúde quanto à profissionalização, capacitação e comprometimento dos servidores com suas atividades diárias. Além de buscar compreender também os desafios que cada área enfrenta em relação ao seu quadro de pessoal.

A escolha dos alvos das entrevistas buscou dar representatividade de acordo com a delimitação geográfica estabelecida como alvo da pesquisa, que se constituiu nas mesorregiões Jequitinhonha e

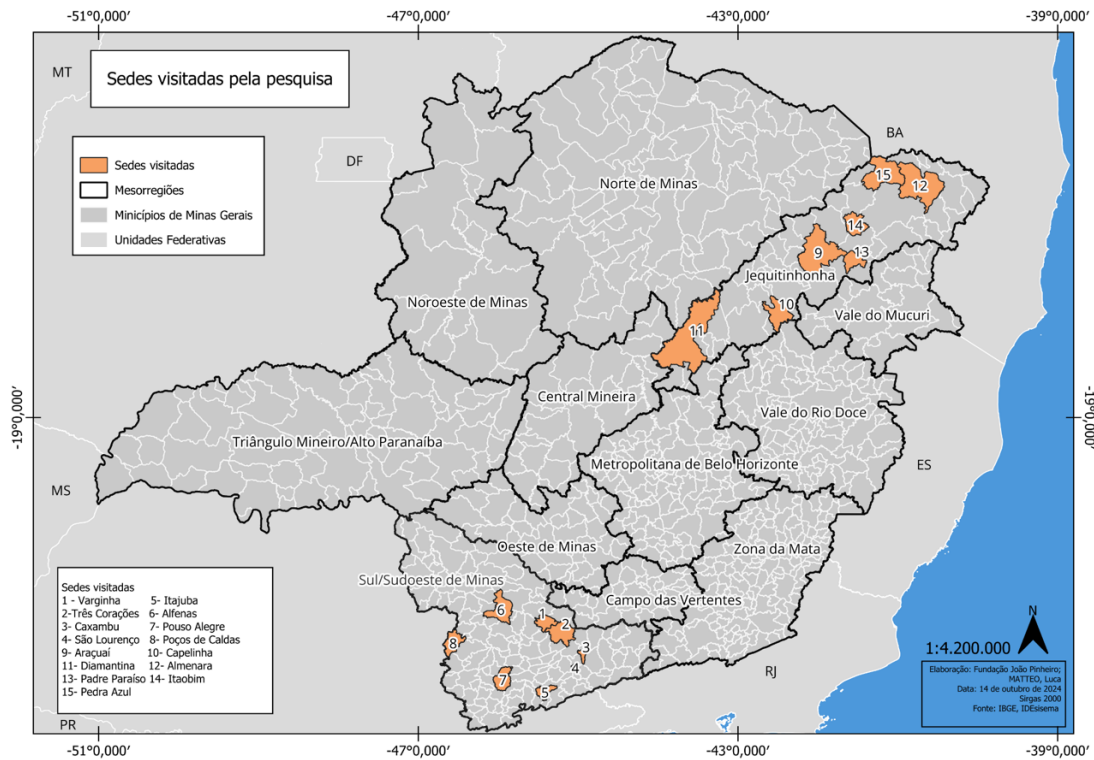
Sul/Sudoeste de Minas. A pesquisa de campo foi realizada pelos pesquisadores e bolsistas integrantes do projeto, e organizada em quatro viagens para 16 municípios polo da região, entre 160 municípios selecionados. As duas primeiras viagens para a realização das entrevistas aconteceram no período de 25 a 29 de setembro de 2023 e 1º a 5 de abril de 2024, e contemplaram os municípios da mesorregião Sul/Sudoeste: Caxambu, São Lourenço, Três Corações, Varginha, Três Pontas, Itajubá, Alfenas, Pouso Alegre e Poços de Caldas. As duas últimas viagens foram destinadas aos municípios de: Almenara, Araçuaí, Capelinha, Diamantina, Itaobim, Padre Paraíso e Pedra Azul, da mesorregião Jequitinhonha e ocorreram nos períodos de 13 a 17 de maio de 2024 e 17 a 22 de junho de 2024.

Nessa fase de coleta de dados em campo foram realizadas 41 entrevistas no total, sendo os entrevistados figuras-chaves na administração pública na posição de falar pelos respectivos órgãos, mas não necessariamente sendo os secretários titulares das pastas. Dentre esse total de entrevistas, algumas foram realizadas junto às agências descentralizadas do governo nas regiões visitadas, superintendências e diretorias regionais, para colher a percepção desses gestores também dada a sua relevância nesse âmbito. No entanto, a grande maioria foi realizada junto às secretarias municipais das três áreas de foco: saúde, educação e assistência social. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, contando com um roteiro padronizado já preestabelecido, passando por blocos de perguntas a respeito do cargo do servidor e de cunho administrativo, seguido por questionamentos mais focados nas formas de relação dos municípios e as agências descentralizadas e o governo do estado de Minas Gerais, como esses aspectos são percebidos, posteriormente pelas maneiras como se dá a implementação de programas por parte das secretarias municipais frente às agências descentralizadas e o governo do estado de Minas Gerais, caminhando para a coleta de informações referentes à avaliação de pessoal das secretarias e, por fim, questões sobre a relação entre secretarias municipais e agências descentralizadas com maior profundidade.

Dada a escolha do método de entrevista adotado, entrevistas semiestruturadas, foi permitido um diálogo mais dinâmico e fluido, possibilitando ao entrevistado aprofundar mais em alguns temas relevantes para os estudos. É válido ressaltar que, devido ao sigilo de pesquisa, os nomes e cargos dos entrevistados seguem preservados.

O Mapa 1, a seguir, apresenta os municípios e as mesorregiões selecionadas neste estudo:

Mapa 1: Municípios visitados nas mesorregiões Sul/Sudoeste e Jequitinhonha do estado de Minas Gerais



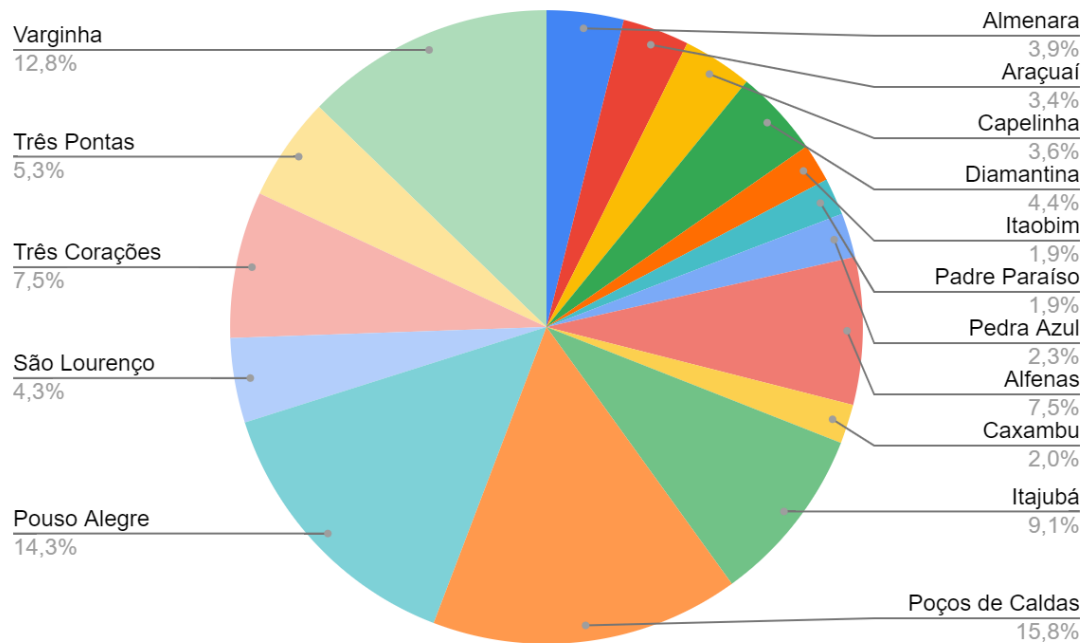
Fonte: Mapa 1: Sedes visitadas - Elaboração própria

5 ANÁLISE DE RESULTADOS

5.1 Dados quantitativos

O Gráfico 1 apresenta o percentual da população de cada município em relação ao total dos municípios selecionados. É possível notar que os municípios mais populosos encontram-se na mesorregião Sul/Sudoeste, sendo os três mais populosos: Poços de Caldas (15,8%); Pouso Alegre (14,3%); Varginha (12,8%).

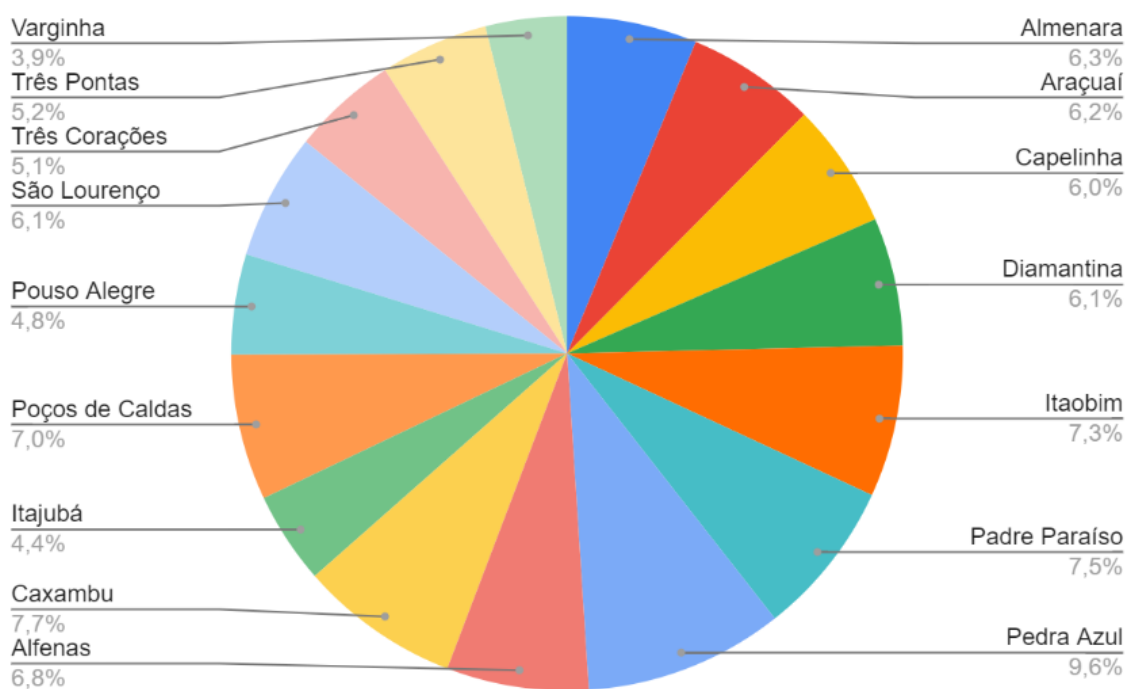
Gráfico 1: Percentual da população por municípios selecionados das mesorregiões Sul/Sudoeste e Jequitinhonha – Minas Gerais – 2021



Fonte: IBGE (2021).

Em relação ao número de servidores públicos *per capita*, é possível notar pelo Gráfico 2 que a maioria dos municípios apresentou um percentual que variou entre 5% e 7%. A exceção foram os municípios de Varginha (3,9%); Pouso Alegre (4,8%) e Itajubá (4,4%), localizados na mesorregião Sul/Sudoeste, e os municípios de Pedra Azul (9,6%), Padre Paraíso (7,5%) e Itaobim (7,3%) da mesorregião Jequitinhonha. O único município com percentual de servidores *per capita* maior que 7%, na região Sul, foi Caxambu (7,7%).

Gráfico 2: Percentual de servidores *per capita* da administração municipal direta de municípios selecionados das mesorregiões Sul/Sudoeste e Jequitinhonha – Minas Gerais – 2021



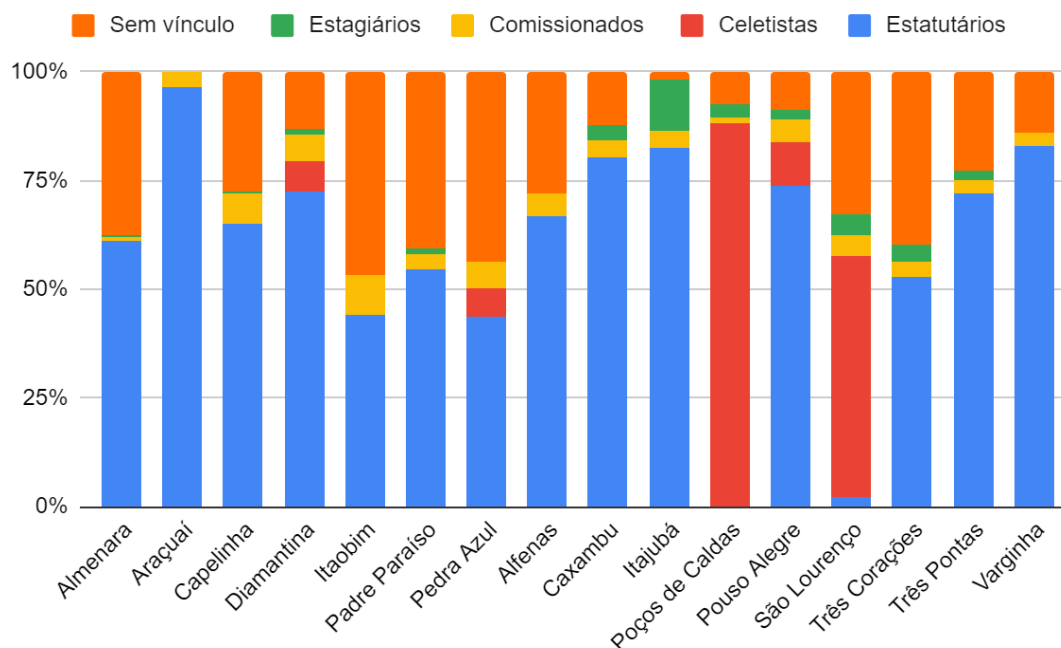
Fonte: IBGE (2021).

Já no Gráfico 3, que mostra o tipo de vínculo jurídico de cada servidor municipal, é possível notar uma grande variação entre os municípios, mesmo dentro de uma mesma mesorregião. Enquanto em Araçuaí (Jequitinhonha) a maior parte dos servidores são estatutários — mais de 90% —, em Pedra Azul esse percentual não chega a 50%.

Com exceção dos municípios de Pedra Azul e Itaobim, no Jequitinhonha, e de Poços de Caldas e São Lourenço, na região Sul/Sudoeste, todos os demais municípios apresentaram percentuais superiores a 50% de servidores estatutários. Também chama a atenção o número, em alguns casos, relativamente expressivo de servidores sem vínculo. Essa categoria inclui os autônomos, voluntários e cedidos por outra administração.

No entanto, o que mais ganha destaque no Gráfico 3 é o caso dos municípios de São Lourenço e, principalmente, Poços de Caldas que apresentaram um número nulo de servidores estatutários. Esse resultado deve-se ao fato de que, apenas em 2023, foram aprovados o regime jurídico único e o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Poços de Caldas por meio da Lei Complementar nº 249 de 2023.

Gráfico 3: Vínculos jurídicos de cada servidor municipal



Fonte: IBGE (2021).

6 DADOS QUALITATIVOS

A análise das entrevistas em profundidade permitiu contemplar aspectos importantes relacionados à qualificação dos funcionários públicos municipais e estaduais para a execução das políticas públicas nas áreas da educação, saúde e assistência social. Nas falas colhidas junto a esses gestores fica latente que persistem desafios significativos para a efetividade da implementação de políticas públicas em Minas Gerais.

Os dados coletados nas entrevistas evidenciam a existência de relevantes problemas quando se trata do aspecto de pessoal empregado na administração pública, sendo recorrentemente citadas lacunas significativas na formação e capacitação desses profissionais, impactando diretamente a qualidade dos serviços prestados à população, bem como ponderações quanto ao montante do efetivo.

Na percepção dos entrevistados destacam-se dificuldades relativas ao efetivo de servidores, que consideram em muitos dos casos insuficiente, isso consoante às três áreas pesquisadas, além do agravamento da situação pela falta de formação continuada desses profissionais.

A insuficiência do número de servidores percebida pode se confundir com a dificuldade de gestão dos recursos humanos, estando isso atrelado a diversos fatores. Mesmo nos casos em que o gestor da pasta

admite dispor do efetivo previsto no plano de pessoal, há reclamações de que esse quantitativo é insuficiente para atender todas as demandas e à burocracia envolvida nas atividades. Essa situação é agravada pela complexidade das próprias atividades e pela crescente demanda da população por serviços públicos.

Os gestores apontam que parte do problema de pessoal está relacionado à falta de planos de carreira atrativos, baixos salários e ausência de perspectivas de evolução profissional. Esses fatores impactam diretamente a captação e a retenção de profissionais qualificados, comprometidos e motivados. Além disso, dificultam a reposição de pessoal quando ocorre o encerramento de ciclos no serviço público, seja por fim de contrato ou aposentadoria.

Pesa ainda o fato de que, conforme as entrevistas, boa parte dos gestores compreendem que o regime de contratação de servidores temporários, em detrimento da contratação de servidores efetivos de carreira, o que ocorre com certa frequência, é prejudicial ao serviço. Um dos secretários entrevistados, da pasta da assistência social, explica:

O grande gargalo que a gente tem hoje é a questão de não ter um plano de cargo e carreira para os servidores do SUAS porque isso faz com que exista rotatividade e isso desmobiliza, isso fragiliza a política de assistência social. Você tem um técnico que está ali fazendo um trabalho com as famílias, daqui a pouco ele faz um concurso ou é convidado pra outro lugar que paga um pouco mais, não tem estabilidade nenhuma (Entrevistado 4).

O entendimento é que esses vínculos mais precários, que acabam durando um tempo determinado, muitas vezes curto, impactam também na devida capacitação do servidor para a execução de suas atividades. Outro entrevistado ainda complementa, tratando da questão da alta rotatividade e da devida qualificação dos servidores:

Os cargos que são efetivos são os executores, são os técnicos, que também precisam ser melhor formados, mas os cargos diríamos pensantes, que são aqueles que vão levar a política para ser executada, não são de efetivos, então essa rotatividade muito grande faz com que haja um prejuízo, um declínio enorme (Entrevistado 7).

A percepção dos entrevistados é que a fragilidade dos vínculos empregatícios, além de impactar diretamente na prestação de serviços aos usuários finais, também contribui para a demora no processo de capacitação. Quando um servidor atinge a maturidade na função em que exerce, muitas vezes seu contrato termina, reiniciando o ciclo de capacitação com um novo servidor. Outro entrevistado, ao falar sobre seu município, pondera que o tempo relativamente curto dos contratos impacta nas atividades desenvolvidas pela secretaria:

Os contratos são de dois anos, então na hora que a pessoa tá começando a se ambientar com o ritmo de trabalho, com as demandas, né com a rede, ele se encerra (Entrevistado 8).

Outra fala ilustra bem a dificuldade de assimilação das funções a serem desenvolvidas pelos servidores quando recém contratados, visto que a sua devida capacitação e o pleno entendimento e desenvolvimento de suas funções é um processo que demanda algum tempo. A rotatividade elevada compromete a estabilidade institucional e a eficácia das políticas públicas, criando um vácuo de conhecimento que impacta diretamente na qualidade do atendimento prestado.

Então a gente tem uma certa dificuldade. Hoje, o que identifico com essa equipe nova que entrou é a identificação das funções, qual a função do servidor, qual a função do coordenador, do técnico, enfim, de tudo (Entrevistado 11).

Chama atenção o fato de que, embora as entrevistas tenham abrangido diferentes mesorregiões do estado, com visitas aos municípios nas mesorregiões Sul/Sudoeste e Vale do Jequitinhonha — que possuem características socioeconômicas distintas —, há uma certa uniformidade nas críticas dos gestores em ambas as regiões. Eles apontam problemas comuns e as razões que explicam esse cenário, além de convergirem quanto às necessidades a serem atendidas, pois acreditam que elas podem impactar positivamente na prestação de serviços públicos em suas respectivas pastas. Essas melhorias permitiriam a evolução e a otimização do atendimento à população.

Além dos problemas relatados a respeito do efetivo, também ganha destaque as falas sobre os desafios significativos enfrentados para a capacitação adequada dos servidores. Tudo o que é dito aponta para um problema crônico de ausência de uma formação continuada, que, por sua vez, também afeta sobremaneira a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. Dessa forma, podemos perceber que além das devidas condições logísticas e o devido aparelhamento das ferramentas públicas, um pessoal bem qualificado e preparado é um elemento crucial para o constante aprimoramento do serviço público. Para ilustrar esse ponto, há falas dos entrevistados que reforçam a importância dessa formação continuada.

A gente teria que ter uma política mais robusta de capacitação e de requalificação dos servidores; a gente vai meio apagando fogo, né? Faz planejamento, corrige, mas para capacitação é muito pouco, então hoje eu acho que a gente precisaria ser melhor qualificado (Entrevistado 3).

A ausência de formação continuada representa uma lacuna significativa na capacidade de resposta e adaptação das instituições públicas às novas necessidades e exigências sociais.

Um ponto crítico abordado é a resistência dos servidores em participar de programas de capacitação, especialmente aqueles oferecidos fora do horário de trabalho. Cursos de capacitação realizados fora do

horário de trabalho normalmente não são bem aceitos e aqueles oferecidos durante o expediente acabam gerando acúmulo de tarefas, exacerbando ainda mais a pressão sobre os funcionários. Foram bastante recorrentes nos relatos dos entrevistados falas como:

A gente precisaria de uma formação continuada mesmo, sabe, tinha que ter uma política de formação continuada [...] mas assim, eu vejo que o virtual tem essa dificuldade sabe, da pessoa parar o seu serviço ali para poder fazer (Entrevistado 5)

O profissional só é bom se ele for bem capacitado. E ele não pode parar de ser capacitado. Não pode parar de se capacitar, ele tem que ser sempre capacitado, a formação continuada (Entrevistado 14).

No entanto, também ficou explicitada a necessidade de se ter um cuidado na forma como essa capacitação ocorre, pois, se não houver um equilíbrio entre a necessidade de formação contínua e as obrigações diárias dos servidores, se isso não for bem gerido acaba se tornando um ponto de conflito entre os gestores e os funcionários públicos.

Os entrevistados atribuem essa resistência ao treinamento e a capacitação ao receio, por parte dos servidores, de que a formação implique em novas obrigações, levando à sobrecarga das atividades já existentes. Além disso, os secretários percebem que existe uma crítica ao formato dos cursos EAD, frequentemente vistos pelos servidores como inadequados para a formação prática necessária no dia a dia do serviço público. Os relatos colhidos nas entrevistas ajudam a dar a dimensão da complexidade dessa questão e do tamanho do desafio.

Você pega um servidor público com 72 anos que até para ele bater um ponto é difícil... Então acho assim, ver uma forma de trabalhar e valorizar o que ele já produziu enquanto servidor do estado e o que a gente pode oferecer para eles, então é pensar nisso. Porque até a gente já cansou um pouquinho do EAD por conta do excesso que foi a pandemia né? (Entrevistado 5).

Dessa forma, eles ressaltam a importância de que nesse processo formativo constante também exista uma abordagem mais humanizada e sensível também às necessidades dos servidores. Particularizando esse problema da qualificação continuada nas três áreas, as críticas são semelhantes, mas ainda assim apresentam algumas peculiaridades.

Na área da saúde, os gestores destacam especialmente a necessidade de treinamento dos servidores voltado à humanização e à empatia no atendimento, reconhecendo, assim, a importância de uma formação que vá além das habilidades técnicas, visto a complexidade que envolve as relações de cuidado.

O desafio não é apenas capacitar tecnicamente, mas também desenvolver a sensibilidade necessária para o atendimento ao público. Muitos sugerem que haja uma latente necessidade de mais formação para a sensibilização desses profissionais, sendo citado por alguns dos gestores que parte relevante de seus

servidores carecem até mesmo de educação adequada para tratar os usuários que demandam os serviços de saúde. Nas entrevistas aparecem declarações como:

A principal capacitação, que é uma coisa que eu cobro muito das meninas do RH aqui, é exatamente lidar com a população, com o próximo. Você está ali para atender, você tem que atender da melhor maneira (Entrevistado 11).

Os entrevistados nessa área são quase unânimes em expressar que o atendimento ao público, ainda mais nesse contexto, em que muitas vezes quem demanda o serviço encontra-se já fragilizado física e emocionalmente, é algo que exige sensibilidade e empatia, habilidades que não podem ser negligenciadas em um contexto no qual a qualidade do serviço é fundamental para amenizar os problemas dessas pessoas e para uma maior satisfação da população no geral.

Na educação, destaca-se uma preocupação com a fragilidade da formação inicial dos professores quando contratados, o que acentua a urgência de um sistema de formação continuada que realmente dialogue com as demandas da prática docente. Nesse exemplo, o dilema entre a formação teórica e a prática efetiva torna-se evidente, indicando que é preciso um esforço conjunto para alinhar os conteúdos formativos às realidades escolares. Na visão de alguns gestores, esses profissionais estariam vindo com uma fragilidade formativa já da academia, não tão bem preparados para a atividade, tendo sido dito por um dos entrevistados, com base na sua experiência prática, que a formação do professor é bem deficitária.

Ocorre também na área da educação que, embora alguns gestores mencionem e reconheçam que haja iniciativas e tentativas de promover essa formação continuada, geralmente essas tentativas, pelas formas que vêm sendo executadas, muitas vezes por meio apenas de cursos EAD, acarreta a uma jornada extra de trabalho para os profissionais, mostrando-se inadequadas e ineficientes. Portanto, torna-se então apenas em um embuste, uma formação continuada meramente protocolar, mas que não produz resultados efetivos e práticos, visto que devido a essa fórmula aplicada, os profissionais não se sentem motivados nem valorizados, o que talvez seria um caminho para que buscassem constante qualificação e evolução profissional.

Na assistência social, a reclamação recorrente sobre o número insuficiente de servidores para atender a demanda das atividades revela uma crise de recursos humanos que compromete a implementação das políticas públicas. A falta de conhecimento substancial sobre as políticas públicas da pasta por parte dos servidores resulta em um atendimento muitas vezes ineficaz, evidenciando a necessidade de uma formação mais direcionada e contextualizada, sendo essencial que esses profissionais sejam melhor treinados para compreenderem as nuances das legislações e para que possam prestar um serviço mais qualificado à população.

É importante ressaltar que as dificuldades encontradas na área da capacitação dos servidores não se restringem a um único fator. A combinação de diversos elementos, como a falta de formação continuada efetiva, especialmente devido à inadequação das metodologias de ensino, a resistência dos servidores em participar de atividades de capacitação fora do horário de trabalho, a falta de recursos materiais, como equipamentos e infraestrutura, a resistência à mudança e a fragilidade dos vínculos empregatícios, são fatores que contribuem para a perpetuação desse cenário e agravam o problema. A falta de profissionais devidamente capacitados compromete a eficiência e a efetividade das ações governamentais, gerando insatisfação da população e desperdício de recursos públicos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise conjunta dos dados qualitativos e quantitativos apresentados aqui revisitam algumas questões importantes sobre os desafios impostos à administração pública nos municípios mineiros e à capacidade do estado de Minas Gerais em implementar uma administração regionalizada que seja capaz de promover o desenvolvimento econômico e social, o bem-estar e a qualidade de vida da população, bem como promover a redução das desigualdades regionais.

A primeira questão relevante diz respeito ao percentual de servidores estatutários em relação ao total de servidores públicos em cada município. Embora esse percentual varie muito entre os municípios analisados, ainda é insuficiente o número de servidores com vínculo jurídico mais forte e duradouro em alguns municípios, como Padre Paraíso, Pedra Azul e São Lourenço, sem mencionar o caso de Poços de Caldas, que é um caso à parte. Esse problema envolve questões mais amplas que não poderão ser trabalhadas aqui e que dizem respeito à promoção de concursos públicos com maior regularidade e à implementação de planos de carreira mais atrativos.

Nas entrevistas em profundidade com os gestores municipais das áreas de saúde, educação e assistência social é recorrente a fala sobre a insuficiência quantitativa de servidores em suas respectivas pastas. Mas, além da dimensão qualitativa, também foram evocadas diversas questões relativas à capacitação, treinamento e aproveitamento dos servidores na execução cotidiana de suas atividades.

Em relação às diferenças regionais, não foi possível encontrar um padrão definido entre as duas mesorregiões, haja vista que municípios importantes de cada uma delas apresentaram dados menores quanto ao total de servidores por habitantes e também segundo o vínculo jurídico com a administração pública. As entrevistas corroboraram esse aspecto ao revelar as similaridades existentes em ambas as regiões quanto aos desafios enfrentados na capacitação e profissionalização do serviço público.

Os primeiros resultados apresentados nesse artigo revelam que, além da insuficiência numérica de servidores com vínculo mais estável com a administração pública, também devem ser considerados, em uma política de capacitação e formação continuada da burocracia estatal — seja no nível municipal, estadual ou federal —, os problemas relativos à inadequação das metodologias de ensino, à falta de estímulo e a resistência dos servidores em participar de atividades de capacitação, à inadequação da carga de trabalho com as atividades de formação continuada, compatibilização da capacitação com a jornada de trabalho, à falta de recursos materiais como equipamentos e infraestrutura e à resistência da equipe às mudanças. Os pontos elencados neste trabalho revelam uma pequena dimensão do problema relacionado à capacidade burocrática dos municípios mineiros. No entanto, o que foi identificado aqui revela-se fundamental para definir as estratégias e estimular a participação efetiva dos servidores em programas de capacitação e formação continuada.

REFERÊNCIAS

- AXXIN, William G.; PEARCE, Lisa D. **Mixed methods data collection strategies**. New York: Cambridge University Press, 2006.
- CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; FONSECA, Diogo Ribeiro da; PORTO, Valéria (org.). **Estudos em gestão de pessoas no serviço público**. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1519/1/caderno37%20estudos%20em%20gest%C3%A3o%20de%20pessoas%20no%20servi%C3%A7o%20p%C3%ABlico.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.
- CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), oct. 2013. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13). Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html>. Acesso em: 27 nov. 2024.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.5, out 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>. Acesso em: 28 nov. 2024.
- DIAS, Diego Melo; GUIMARÃES, Maria da Glória Vitória. Avaliação da capacitação profissional na Prefeitura de Manaus. **RPCA**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 42-59, jul./set. 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4417/441747930005.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv/>. Acesso em: 27 nov. 2024.
- GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André. **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. (Cadernos Enap, 133). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7875>. Acesso em: 27 nov. 2024.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura.**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Acesso em: 28 nov. 2024.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, n. 20.1, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/39W8W1m>. Acesso em: 20 set. 2018.

GUIMARÃES, Alexandre (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora Appris, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/ptecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em: 28 nov. 2024.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados Rev. Ciênc. Sociais**, Rio de Janeiro, v.60, n.4, out./dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582017141>. Acesso em: 28 nov. 2024.

PEREIRA, Ana Karine. Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia Brasileira. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014b. p. 161-186. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2001/1/TD_1884.pdf Acesso em: 28 nov. 2024.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014b. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/13999> Acesso em: 28 nov. 2024.

RODRIGUES, Sandra Amália Martins. **O impacto da alta rotatividade de servidores da administração pública na efetiva transferência de recursos do Orçamento Geral da União – OGU**. 29 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) — Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/2497/1/Sandra%20Am%20Martins%20Rodrigues.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2024.

SANTOS, Gilmar Ribeiro dos; PALES, Raíssa Cota. Estratégias de desenvolvimento em Minas Gerais: uma análise comparada das macrorregiões de planejamento. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 14, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/129>. Acesso em: 28 nov. 2024.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. **Capacidades Estatais, Participação e Políticas de Juventude no Brasil (2003-2014)**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/159141/001022985.pdf> Acesso em: 28 nov. 2024.

SARAIVA, Ágnez de Lélis. **Capacidade municipal de implementação de políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora Selo FAE, 2023. E-book. 289 p.

SEDES visitadas pela pesquisa: mapa regional. Minas Gerais: Matteo, 2024. 1 mapa, color. Escala 1:4.200.00

VAZ, Alexander Cambraia N. **Capacidades Estatais para o desenvolvimento: entre a burocratização e a política como elementos de ação do estado**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-9UFRCH> Acesso em: 28 nov. 2024.