

Revista Universo Contábil, ISSN 1809-3337
Blumenau, v. 9, n. 2, p. 27-44, abr./jun., 2013

doi:10.4270/ruc.2013211

Disponível em www.furb.br/universocontabil



CAPITAL HUMANO NO SETOR PÚBLICO: ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS DO VALE DO RIBEIRA¹

HUMAN CAPITAL IN THE PUBLIC SECTOR: ANALYSIS OF THE COUNTIES OF THE VALE DO RIBEIRA, SAO PAULO

CAPITAL HUMANO EN EL SECTOR PÚBLICO: ANÁLISIS DE LOS CONDADOS DEL VALLE DO RIBEIRA, EN SAO PAULO

Ademir Clemente

Doutor em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Rio de Janeiro
Professor do Mestrado em Contabilidade da Universidade Federal do Paraná
Endereço: Av. Prof. Lothário Meissner, 632
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Contabilidade
CEP: 80210-170 - Curitiba – Paraná
E-mail: ademir@ufpr.br
Telefone: (41) 9206-3113

Hélio de Lara Dias

Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal do Paraná
Professor da Universidade Estadual de Ponta Grossa
Endereço: Rua Giocondo Felippi, 987/101
CEP: 85605-330 - Francisco Beltrão - PR
E-mail: hldptoledo@hotmail.com
Telefone: (46) 3527-1310

RESUMO

Este artigo busca analisar o capital humano alocado às funções de planejamento e gestão nos municípios paulistas do Vale do Ribeira. Para tanto, realizou-se um censo dos servidores que desempenham essas funções, resultando em uma população de 551. A região do Vale do Ribeira é localizada no sul do Estado de São Paulo e compreende 23 municípios, distribuídos por três regiões administrativas: Registro, São Paulo e Sorocaba. Os dados foram coletados utilizando a técnica de interrogação, por meio de entrevista, e analisados estatisticamente. Utilizaram-se os testes não paramétricos *Mann-Whitney* e *Kruskal-Wallis*. Os resultados revelam diferenças significativas na remuneração dos servidores alocados às funções de

¹ Artigo recebido em 20.03.2012. Revisado por pares em 22.04.2012. Reformulado em 31.05.2013. Recomendado para publicação em 07.06.13 por Carlos Eduardo Facin Lavarda. Publicado em 30.06.2013. Organização responsável pelo periódico: FURB.

planejamento e gestão segundo o tamanho dos municípios, regiões administrativas, e escolaridade. Entretanto, a remuneração desses servidores não apresenta diferenças significativas em relação ao gênero. Evidencia-se, também, clara influência do nível de instrução do prefeito sobre o perfil dos servidores alocados às funções de planejamento e gestão.

Palavras-chave: capital humano; administração pública; vale do ribeira; municípios brasileiros.

ABSTRACT

This article seeks to analyze the human capital allocated to activities of planning and management in the counties of the Ribeira Valley. For this purpose, we carried out a census of servers that perform such activities, resulting in a population of 551. The Ribeira Valley region is located at south of São Paulo and comprises 23 municipalities, grouped in three administrative regions: Registro, Sao Paulo, and Sorocaba. Data were collected by using the technique of interrogation through interviews, and analyzed statistically. We used the nonparametric Mann-Whitney and Kruskal-Wallis tests. The results showed statistical differences in remuneration of servers in relation to size of municipalities, administrative regions, and education. However, remuneration does not differ significantly in respect to gender. We also found a clear influence of the mayor's education level on the profile of servers allocated to the areas of planning and management.

Keywords: Human Capital; Public Administration; The Ribeira Valley; Brazilian Municipalities.

RESUMEN

En este artículo se pretende analizar el capital humano asignado a las funciones de planificación y gestión en los condados del Valle do Ribeira. Con este fin, se llevó a cabo un censo de los servidores que realizan estas funciones, lo que resulta en una población de 551. La región del Valle del Ribeira se encuentra en el sur del estado de Sao Paulo y comprende 23 condados, divididos en tres regiones administrativas: Registro, Sao Paulo y Sorocaba. Los datos fueron recolectados a través de la técnica de interrogatorio, a través de entrevistas y se analizaron estadísticamente. Se utilizó los testes no paramétricos de Mann-Whitney y Kruskal-Wallis. Los resultados revelan diferencias significativas en la remuneración de los servidores asignados a las funciones de planificación y gestión de acuerdo con el tamaño de los municipios, áreas administrativas, y la educación. Sin embargo, la remuneración de estos servidores no muestra diferencias significativas en relación con el género. También se encontró clara evidencia de una influencia del nivel de educación de la alcaldía en el perfil de los servidores asignados a las áreas de planificación y gestión.

Palabras clave: Capital Humano; Administración Pública; Vale do Ribeira; Municipios Brasileños.

1 INTRODUÇÃO

O que deveria ser privilegiado ao compor o grupo gestor dos governos municipais: alinhamento político ou capacidade técnica e administrativa? Até que ponto os municípios brasileiros, em particular os pequenos municípios, vêm se mostrando capazes de adotar

padrões modernos de gestão pública? Existem diferenças significativas entre municípios pobres de uma mesma região com relação aos padrões de gestão pública?

Em nível mundial, a gestão pública tem adotado novos padrões baseados na *New Public Management* (NPM), com a substituição da ênfase na responsabilidade de processo pelo foco na responsabilidade em termos de resultados, por meio da desburocratização e descentralização (LAPSLEY; PALLOT, 2000; GRUENING, 2001; STEINER, 2000).

Seguindo essa tendência, o Brasil iniciou a reforma da gestão pública após a Constituição de 1988, notadamente com a aprovação do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), em 1995, e a promulgação da Lei Complementar N. 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Bresser-Pereira (1998) denomina a citada reforma de “modelo estrutural de gerência pública,” na qual, além das mudanças no processo de gestão de pessoal e da adoção da administração por objetivos, ele inclui a reforma estrutural do Estado. Os primeiros países a reconhecerem essa necessidade e a efetuar a reforma gerencial do Estado foram Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia.

No Brasil, as mudanças mais significativas na gestão pública surgem com a LRF, que visa primordialmente limitar a destinação dos recursos financeiros, proporcionando maior controle dos gastos públicos. Mas “os recursos públicos compõem-se do tripé recursos humanos, recursos financeiros e recursos físicos.” (SLOMSKI, 2005, p.18).

O setor público deixou de requerer um modelo de administração weberiana – burocrático – constituído de profissionais bem selecionados e bem treinados, agindo sem autonomia no cumprimento da lei e de uma organização hierárquica e centralizada com linhas bem definidas de autoridade. Ao contrário, o Estado precisa de organização descentralizada e de servidores que tenham autonomia e sejam responsáveis por suas decisões (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Uma das restrições mais notáveis trazidas pela LRF, de grande repercussão entre os administradores públicos, refere-se exatamente aos gastos com pessoal, o que, por si, indica a importância de considerar os aspectos não financeiros destes gastos.

Nesse contexto, coloca-se a questão norteadora deste artigo: Quais as principais características do capital humano alocado às atividades de planejamento e gestão nos municípios paulistas do Vale do Ribeira?

O objetivo deste artigo, portanto, é analisar o capital humano alocado às funções de planejamento e gestão nos municípios paulistas do Vale do Ribeira, verificando as relações entre a localização do município, a população do município, o nível de escolaridade e o gênero com o nível de remuneração dos servidores

A região paulista do Vale do Ribeira se caracteriza como a de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado de São Paulo e, dessa forma, o capital humano alocado às funções de planejamento e gestão se torna crítico porque diz respeito diretamente à eficiência e à eficácia da administração como um todo. Portanto, por se tratar de região pobre, idealmente o capital humano empregado nas funções de planejamento e gestão teria a composição capaz de proporcionar os melhores resultados para a utilização dos poucos recursos com que podem os municípios contar.

Pouco se conhece sobre o conjunto de implicações da mudança que vem ocorrendo na administração pública no Brasil. As implicações puramente financeiras são as que vêm sendo analisadas mais seguidamente, mas a LRF deveria apresentar largos desdobramentos sobre a gestão dos recursos materiais e do capital humano no médio e no longo prazo. Na medida em que a mencionada lei impõe limitação severa aos gastos com pessoal, é de se esperar que melhores resultados sejam buscados por contratações mais orientadas por critérios técnicos, além da dotação de ferramentas de trabalho adequadas.

A conta de despesa com pessoal representa pouco mais de 50% (cinquenta por cento) dos gastos da administração pública brasileira e são raras as entidades que não estão no limite legal dessa conta. Por isso é necessário que a gestão do capital humano no setor público seja estudada e avaliada.

O capital humano é o recurso de maior importância na gestão do setor público sob todos os aspectos, seja porque representa as maiores despesas seja porque nele reside a possibilidade de ganhos de eficiência e eficácia. Portanto, uma condição que é importante para todos os servidores públicos, torna-se crítica para os servidores alocados às funções de planejamento e gestão, os quais deveriam não apenas estar capacitados para tais funções, mas também se sentirem motivados para desenvolver bem seu trabalho, com remuneração adequada.

Em resumo, a virtual inexistência de estudos e pesquisas específicos, a representatividade do gasto com pessoal e a importância do capital humano para a oferta adequada de bens e serviços públicos emprestam grande relevância à análise desse ativo intangível nos entes públicos brasileiros.

Este artigo compreende, além desta introdução, quatro outras seções: Fundamentação teórica, Procedimentos metodológicos, Análise dos resultados e Conclusão.

2 Fundamentação teórica

Esta seção apresenta um resumo dos elementos conceituais e teóricos pertinentes.

2.1 Administração Pública e Contabilidade Pública

Para Osborne e Gaebler (1995), o Estado apresenta características fundamentalmente diferentes das empresas privadas, entre as quais se destacam: o objetivo basilar dos governos é a reeleição, enquanto os empresários objetivam lucro; a origem dos recursos nas empresas privadas está nos clientes, enquanto no Estado se dá pela arrecadação tributária junto aos contribuintes. Ainda, Osborne e Gaebler (1995, p.22) concluem que “[...] não se pode governar como se administra uma empresa” devido às diferenças apresentadas, embora haja muitas semelhanças entre as duas atividades.

A administração pública existe para que o Estado possa atender às necessidades públicas – sociais e meritórias – por meio da alocação de recursos e a distribuição de rendas. “Administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.” (MEIRELLES, 2000, p. 29).

Assim, entende-se como gestão pública a realização de atividades de interesse público destinadas ao bem estar social de certa coletividade por meio da alocação dos recursos humanos, financeiros e materiais.

A contabilidade pública é responsável pelo registro e controle de todos os atos e fatos da administração pública, possibilitando a necessária transparência à gestão. Porém a contabilidade pública no Brasil é regida basicamente pela Lei 4.320/64, de longa data, e precisa ser adaptada para, além de atender aos ditames legais, fornecer ao gestor as informações necessárias de forma tempestiva.

2.2 Organização da Administração Pública Brasileira

O tamanho do território brasileiro e a variedade de atividades realizadas pelos governos tornam inviável o modelo de administração pública centralizada. No sentido de se tornar presente em múltiplos locais e desenvolver amplo conjunto de atividades, a Administração Pública compreende três segmentos:

- Direta, organização administrativa propriamente dita.

- Indireta, atividade administrativa transferida a outra entidade criada pelo Estado (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações).
- Delegada, complemento à ação do Estado, concessões e permissões (SLOMSKI, 2003).

As atividades do Estado podem ser classificadas como atividades-meio ou atividades-fim. As atividades-meio têm como objetivo assegurar o planejamento e a gestão interna da administração pública, por meio, de assessoramento, chefia e serviços auxiliares, enquanto as atividades-fim objetivam prover os serviços públicos essenciais como saúde, educação e segurança.

2.3 Capital Humano

A importância do capital humano para todas as organizações vem sendo crescentemente reconhecida; pois, a necessidade de obter valor agregado a partir do conhecimento é muito maior agora do que no passado. Os líderes e gestores destacam o conhecimento como o principal ativo das organizações e como o instrumento essencial na busca de vantagem competitiva. A competitividade das organizações é crescentemente determinada por ideias, experiências, descobertas e especializações.

Devido à velocidade com que a tecnologia e as organizações evoluem, é necessário que os colaboradores obtenham novas fontes de conhecimento e de experiências e procurem aprender pelos próprios meios, em conjunto com os proporcionados pela organização. Nas empresas, juntamente com o lucro apurado, o aprendizado e a informação passaram a serem resultados relevantes porque constituem o meio para manter e elevar a rentabilidade no médio e no longo prazo.

Antunes (2000, p.26) destaca que a capacidade de adquirir e desenvolver o recurso de conhecimento é inerente ao ser humano e que tal recurso se diferencia dos demais em aspectos importantes:

- É ilimitado;
- Contribui para minimizar o consumo de outros recursos;
- É propagável e utilizado para gerar progresso;
- Está distribuído pelo mundo, descentralizando a riqueza.

Drucker (2002) relata que o desenvolvimento do capital humano proporciona vantagens competitivas às organizações, tais como:

- Reduz o custo e melhora a qualidade dos produtos e dos serviços;
- Reforça e amplia as atuais competências da entidade;
- Melhora e acelera a disseminação do conhecimento por toda a entidade;
- Aplica novos conhecimentos para melhorar os comportamentos internos;
- Estimula a inovação mais rápida e mais lucrativa de novos produtos.

Portanto, as organizações que buscam desenvolver o seu capital intelectual, partem da construção do conhecimento humano que, por sua vez, formará o conhecimento organizacional e constituirá um diferencial, seja junto ao mercado em que atua a empresa, seja junto à coletividade em que atua a entidade pública. Mas é preciso observar que isso gera tensões e muda o equilíbrio de poder nas organizações; pois, os trabalhadores passam a demandar não apenas compensação financeira, mas também a possibilidade de desenvolvimento pessoal. A partir de certo ponto a remuneração financeira já não é suficiente e precisa ser complementada com gratificação intelectual.

2.4 Capital Humano no Setor Público

A qualidade dos serviços públicos depende diretamente dos recursos humanos

empregados, em especial, de suas capacidades técnica e gerencial. Segundo Schlesinger *et al.* (2008, p.37):

A eficiência e a eficácia no setor público devem ser traduzidas como melhorias no atendimento à população. [...] Nesse sentido, o perfil do profissional capaz de assumir as responsabilidades das mudanças do setor público deve espelhar em suas competências a habilidade de gerenciar de forma transparente, orgânica e sistêmica.

A gestão de competências proporciona a integração entre as atitudes, as habilidades e os conhecimentos necessários para que os servidores alcancem resultados diferenciados, além de criar maior responsabilidade pelo processo de aprendizagem, tanto em nível gerencial quanto em nível dos colaboradores (COELHO, 2004).

Os conhecimentos, habilidades e experiências dos servidores públicos são simplesmente essenciais no quadro da NPM. Identificar as competências indispensáveis às funções públicas e confrontá-las com as competências existentes nas equipes é o primeiro passo para a gestão adequada do capital humano e corresponde a uma tomada de posição capaz de indicar medidas imediatas, de médio e de longo prazo no sentido de elevar a qualidade dos serviços prestados e de melhorar a eficiência e a eficácia das entidades.

No Brasil a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), por meio da parceria com a Escola Canadense do Serviço Público (*Canada School of Public Service*), define algumas competências que são desenvolvidas nos cursos de formação de gerentes públicos, destacando-se: comprometimento com o serviço público; trabalho em equipe; sensibilidade social; conhecimento da administração pública; gestão de pessoas; capacidade de articulação; negociação; ferramentas de TI e políticas públicas.

No entanto, Newcomer (1999, p.11) relata que “mandar os gerentes públicos assistir cursos tradicionais em universidades e institutos de treinamento concebidos para gerentes governamentais tampouco funciona.” Isso seria devido às mudanças das necessidades dos gestores serem mais rápidas do que a evolução dos conhecimentos transmitidos pelos educadores e instrutores dos cursos. Portanto, para que os cursos de formação e reciclagem de gerentes públicos tenham êxito é indispensável certa simetria entre as necessidades dos gestores e os conhecimentos e habilidades transmitidos. Sobretudo, é necessário considerar instrumentos não tradicionais de capacitação, aperfeiçoamento e atualização.

De qualquer forma, há no setor público uma tendência a fortalecer a gerência com mais poder, mais autonomia e mais profissionalismo, como ocorre no setor privado. Gerentes públicos são os funcionários do Estado que tomam ou provocam decisões em relação à alocação dos recursos públicos (humanos, financeiros e institucionais) para atingir determinados objetivos (TOHÁ; SOLARI, 1997, p.92). De acordo com a mencionada tendência, o setor público passa a proporcionar aos seus gerentes estímulos e condições favoráveis ao aperfeiçoamento e aprendizado contínuos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Entendem-se como funções de planejamento e gestão, neste artigo, as exercidas por prefeitos e vice-prefeitos, secretários municipais, diretores e vice-diretores, gerentes, chefes, supervisores e assessores.

Para analisar a estrutura do capital humano alocado às funções de planejamento e gestão nos municípios paulistas do Vale do Ribeira, realizou-se um censo em que foram levantados os dados necessários de todos os servidores alocados às mencionadas atividades, perfazendo 551.

Adotou-se como instrumento de coleta de dados a entrevista com aplicação de formulário. O pesquisador, ao entrevistar os responsáveis pelo departamento de recursos humanos, preencheu o formulário.

A pesquisa direta foi realizada no período de 2 de Maio a 11 de Junho de 2010. A primeira quinzena de Maio foi destinada a informar as prefeituras municipais sobre a pesquisa, por meio de contatos telefônicos. Em seguida, foi enviada correspondência ao prefeito de cada município solicitando autorização. No período seguinte, o pesquisador visitou as 23 prefeituras municipais paulistas da região do Vale do Ribeira. Destas, apenas a de Tapiraí não participou da pesquisa por falta de autorização do prefeito.

Foram analisadas as seguintes variáveis relativas ao capital humano nas administrações municipais pesquisadas: Idade, Gênero, Estado Civil, Naturalidade, Escolaridade, Forma de Acesso ao Cargo e Nível de Remuneração.

Foram utilizados os testes *Kolmogorov-Smirnov* e *Shapiro-Wilks* para verificar a normalidade e a homogeneidade dos dados com vistas à utilização de ANOVA. Uma vez que os pressupostos de normalidade e homogeneidade não foram atendidos, utilizaram-se os testes não paramétricos *Mann-Whitney* e *Kruskal-Wallis*.

São formuladas e testadas as seguintes hipóteses:

H1 – Os municípios mais populosos oferecem remuneração mais elevada para os servidores alocados às funções de planejamento e gestão.

H2 – Os municípios localizados na Região Administrativa de São Paulo oferecem remuneração mais elevada devido à proximidade ao grande centro.

H3 – Os servidores do sexo masculino são mais bem remunerados.

H4 – Os servidores envolvidos com planejamento e gestão que apresentam nível mais elevado de escolaridade são mais bem remunerados.

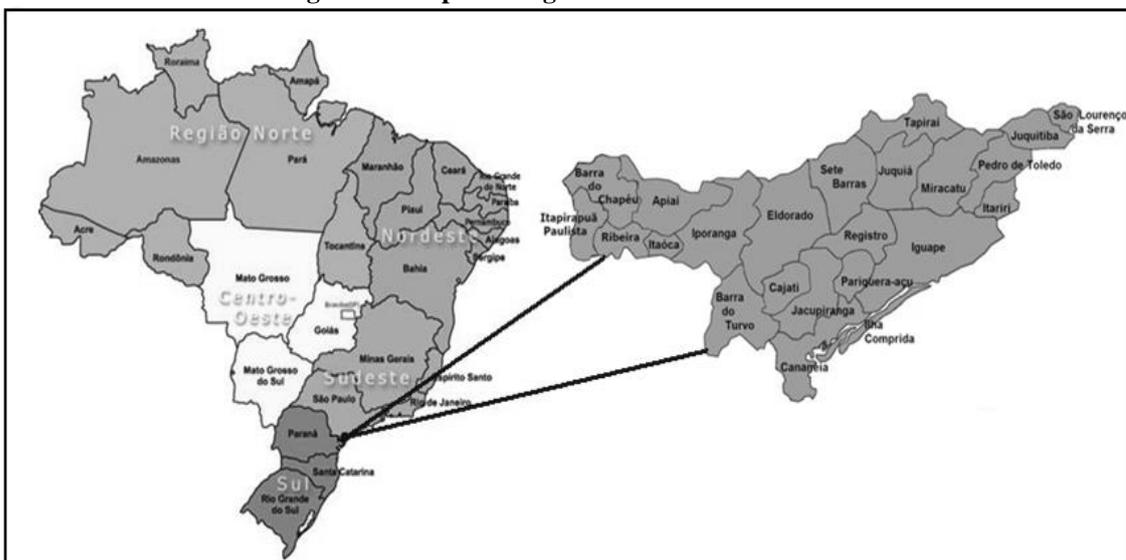
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção compreende a caracterização da região constituída pelos municípios paulistas do Vale do Ribeira, a análise estatística descritiva e os testes estatísticos.

4.1 Região Paulista do Vale do Ribeira

A Bacia do Rio Ribeira do Iguape, denominada região paulista do Vale do Ribeira, está localizada na parte sul do Estado de São Paulo, confrontando com a região leste do Estado do Paraná. Sua economia é principalmente agrícola (chá, banana e palmito pupunha), destacando-se também a mineração e o extrativismo vegetal. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), o Vale do Ribeira apresenta os mais baixos índices de desenvolvimento humano (IDH) do Estado de São Paulo.

Figura 1 - Mapa da Região Paulista do Vale do Ribeira



Fonte: Adaptado do Instituto Geográfico e Cartográfico (2010)

Conforme a Figura 1, a região paulista do Vale do Ribeira compõe-se dos municípios: Apiaí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itaóca, Itapirapuã Paulista, Itariri, Jacupiranga, Jiquiá, Jquitiba, Miracatu, Pariqueira-Açú, Pedro de Toledo, Registro, Ribeira, São Lourenço da Serra, Sete Barras e Tapiraí. De acordo com a Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, os municípios da região paulista do Vale do Ribeira se distribuem por três regiões administrativas: Registro, Sorocaba e Metropolitana de São Paulo.

4.2 Análise Estatística Descritiva

Por meio da estatística descritiva, busca-se evidenciar o perfil dos servidores municipais que exercem função de planejamento e gestão nos municípios paulistas do Vale do Ribeira. A Figura 2 mostra a distribuição desses servidores por faixa de idade.

Figura 2 - Frequência de Idade

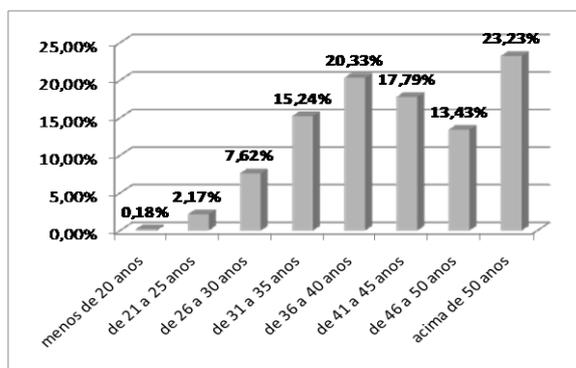
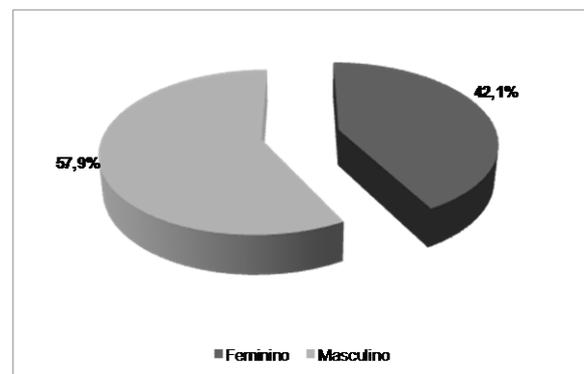


Figura 3 - Frequência de Gênero



A idade média dos servidores públicos que desenvolvem funções de planejamento e gestão nas prefeituras municipais do Vale do Ribeira é 42 anos e, conforme a Figura 2, cerca de 90% desses servidores apresentam idade superior a 30 anos. Isso torna evidente a preferência por servidores com certa experiência e maturidade.

Em relação ao gênero, 42,1% dos servidores que desenvolvem funções de planejamento e gestão são do sexo feminino e 57,9%, do sexo masculino, conforme a Figura 3.

No que diz respeito ao estado civil, observa-se, conforme a Figura 4, que 25,05% dos servidores são solteiros e que 65,88%, a grande maioria, são casados.

Figura 4 - Frequência de Estado Civil

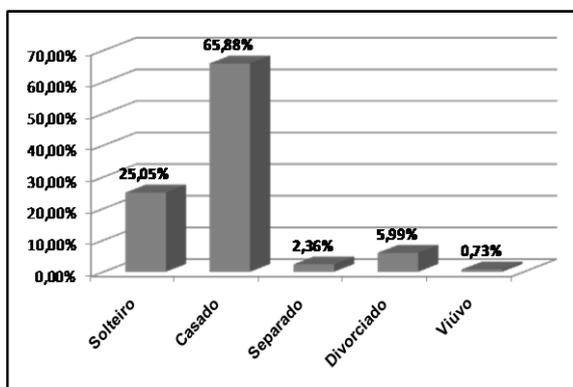
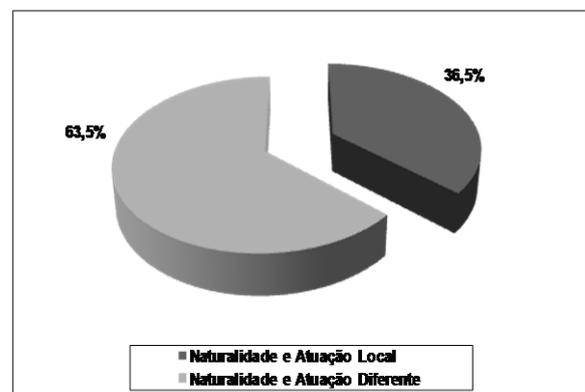


Figura 5 - Naturalidade versus Município de Atuação



A Figura 5 mostra que apenas 36,5%, pouco mais de um terço dos servidores municipais que atuam em funções de planejamento e gestão, nasceram nos municípios onde trabalham.

A Figura 6 trata do nível de escolaridade dos servidores envolvidos com planejamento e gestão nas administrações municipais. Observa-se que 4,9% desses servidores cursaram apenas ensino fundamental, 26,0%, ensino médio, 2,5%, ensino médio técnico e 66,7%, a grande maioria, atingiram nível superior. Entre os servidores de nível superior, 7,3% ainda não concluíram. Esses números indicam certa ênfase em pessoal de qualificação mais elevada, condição indispensável ao desenvolvimento do capital humano e à implantação dos padrões da NPM.

Não se conta com informação quanto à pós-graduação dos servidores, visto que os dados foram levantados junto aos cadastros dos departamentos de recursos humanos, em relação aos quais não há obrigatoriedade de manter registro dessa informação, a não ser nos casos de legislação específica.

Figura 6 - Escolaridade dos Servidores

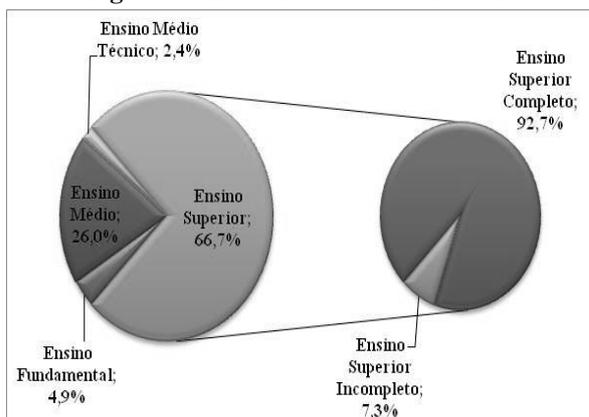
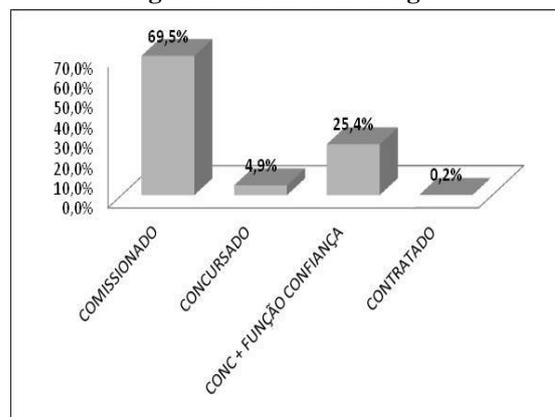


Figura 7 - Acesso ao Cargo



A Figura 7 mostra as informações relativas à forma de acesso. Como se pode observar, os cargos públicos nas áreas de planejamento e gestão, nas administrações municipais da região paulista do Vale do Ribeira, são ocupados principalmente por funcionários comissionados, totalizando 69,5%. Outros 25,4% são comissionados, mas já pertenciam ao quadro do município, e apenas 4,9% desempenham funções de planejamento e gestão sem serem comissionados. Observa-se, portanto, que apenas 30,3% dos servidores alocados nas áreas de planejamento e gestão são concursados.

Segundo Tohá e Solari (1997, p.93), dois fatores definem o acesso aos cargos gerenciais. O primeiro se refere à forma de nomeação e depende da dimensão que é dada aos cargos de responsabilidade política, ou de confiança, dentro do governo. O segundo consiste no perfil profissional exigido, e é definido de acordo com os mecanismos de seleção aplicados tanto para os cargos de carreira como para os de confiança.

Esses resultados mostram que mais de 70% dos ocupantes dos cargos de planejamento e gestão não são oriundos do quadro de funcionários concursados da administração municipal em que atuam. Essa constatação pode ser explicada tanto pela falta de qualificação dos quadros permanentes quanto pela opção dos mandatários por vínculos políticos em detrimento de perfil técnico. A Tabela 1, a seguir, mostra estatísticas descritivas da remuneração dos funcionários alocados a funções de planejamento e gestão nos municípios da região paulista do Vale do Ribeira.

Tabela 1 - Remuneração média dos servidores municipais em cargos de gerência

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Remuneração Média	551	765,00	6.375,50	2.392,66	961,55
Casos Válidos	551				

Fonte: Os autores (2010)

A remuneração média dos servidores é R\$ 2.392,66; o valor mínimo é R\$ 765,00 e o máximo, R\$ 6.375,50. O desvio padrão atinge R\$ 961,55. Observa-se grande variabilidade na remuneração, principalmente uma amplitude muito expressiva. Isso ganha maior significado quando se considera que as condições socioeconômicas dos municípios pesquisados são praticamente as mesmas e que as funções de planejamento e gestão apresentam diferenciação moderada quanto à abrangência, responsabilidade e nível de qualificação exigido. É possível que essa variabilidade pronunciada esteja também relacionada ao critério político de recrutamento. A análise estatística a seguir busca relacionar a remuneração desses servidores com outras variáveis supostamente capazes influenciá-la.

4.3 Verificação dos pressupostos para ANOVA

As diferenças de médias são normalmente analisadas por meio do teste paramétrico *One-way analysis of variance* (ANOVA). Contudo, os testes paramétricos exigem atendimento simultâneo aos seguintes pressupostos: (1) a variável dependente possui distribuição normal, e (2) as variâncias populacionais são homogêneas (MAROCO, 2007). Assim, para testar a normalidade da distribuição dos vencimentos dos servidores envolvidos em funções de planejamento e gestão, utilizam-se os testes de Kolmogorov-Smirnov (KS) e Shapiro-Wilk (SW), enquanto para testar a homogeneidade das variâncias, o teste de Levene.

Os resultados dos testes KS e SW são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 - Teste de normalidade Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk

	Kolmogorov-Smirnov			Shapiro-Wilk		
	Estatística	Graus lib.	Sig.	Estatística	Graus lib.	Sig.
Remuneração Média	0,164	551	0,000	0,927	551	0,000

Fonte: Os autores (2010)

As hipóteses nula e alternativa dos testes KS e SW podem ser formuladas como segue:

$$H_0: X \sim N(\mu, \sigma) \quad \text{vs.} \quad H_1: X \neq N(\mu, \sigma)$$

Observa-se nível de significância inferior a 1% em ambos os testes, devendo-se rejeitar a hipótese nula (H_0). Isso significa que o pressuposto de normalidade não foi atendido.

O teste de homogeneidade de variância torna-se, portanto, desnecessário. Conclui-se que não cabe aplicação da ANOVA.

4.4 Testes Não Paramétricos Mann-Whitney e Kruskal-Wallis

Uma vez que não foram observados os pressupostos necessários à ANOVA, optou-se por utilizar os testes não paramétricos *Mann-Whitney e Kruskal-Wallis*.

4.4.1 Remuneração e tamanho dos municípios

Para analisar a diferença entre a remuneração dos servidores ocupados com planejamento e gestão e o tamanho dos municípios, realizou-se o escalonamento dos municípios pesquisados em ordem crescente de população e, em seguida, fez-se a subdivisão em três grupos, descartando-se o grupo intermediário. Os dois grupos mantidos foram, então, denominados como pequenos municípios e grandes municípios.

O grupo dos pequenos municípios é composto por Itaóca, Ribeira, Itapirapuã Paulista, Iporanga, Barra do Chapéu e Barra do Turvo; enquanto o grupo dos grandes municípios compõe-se por Juquiá, Miracatu, Juquitiba, Apiaí, Iguape, Cajati e Registro.

A Tabela 3 mostra os valores de *rank* médio e soma dos *ranks* para as duas classes de municípios.

Tabela 3 - Ranks para Tamanho dos Municípios

Tamanho do Município	N	Rank Médio	Soma de Ranks
Pequenos	146	159,50	23287,50
Grandes	207	189,34	39193,50
Total	353		

Fonte: Os autores (2010)

Constata-se pela Tabela 4 que há diferença de médias entre a remuneração dos servidores conforme o tamanho dos municípios, ou seja, o tamanho dos municípios influencia positivamente a remuneração dos servidores.

Tabela 4 - Teste Mann-Whitney para Tamanho dos Municípios

Teste estatístico	Remuneração Média
<i>Mann-Whitney U</i>	12.556,5
<i>Wilcoxon W</i>	23.287,5
<i>Z</i>	-2,745
<i>Sig. assintótica (bicaudal)</i>	0,006

Fonte: Os autores (2010)

Resultado esperado, visto que os municípios maiores possuem condições de atribuir remuneração mais elevada a seus servidores e que, por outro lado, os servidores destes municípios que desempenham funções de planejamento e gestão, de modo geral, são responsáveis por tarefas comparativamente mais complexas. A Tabela 5 mostra estatísticas relativas à remuneração nas duas classes de municípios.

Tabela 5 - Remuneração média dos pequenos e grandes municípios

Remuneração Média	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Municípios Pequenos	146	765,00	4.845,50	2.243,05	1.016,06
Municípios Grandes	207	765,00	5.865,00	2.477,79	957,16

Fonte: Os autores (2010)

A remuneração média dos servidores públicos nos pequenos municípios do Vale do Ribeira – SP é R\$ 2.243,05, enquanto a remuneração média nos grandes municípios da mencionada região é R\$ 2.477,79. Assim, resulta confirmada a primeira hipótese.

4.4.2 Diferença de remuneração entre regiões administrativas

O agrupamento de municípios pelas três regiões administrativas é:

- Região administrativa de Registro: Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Miracatu, Pariqueira-Açú, Pedro de Toledo, Registro e Sete Barras.
- Região administrativa de Sorocaba: Apiaí, Barra do Chapéu, Iporanga, Itaóca, Itapirapuã Paulista e Ribeira.
- Região administrativa de São Paulo: Jquitiba e São Lourenço da Serra.

A Tabela 6 apresenta os *ranks* médios para as três regiões administrativas.

Tabela 6 - Ranks para Região Administrativa

Região Administrativa	N	Rank Médio
Registro	370	313,42
Sorocaba	126	171,01
São Paulo	55	264,82
Total	551	

Fonte: Os autores (2010)

O teste de Kruskal-Wallis é mostrado na Tabela 7.

Tabela 7 - Teste Kruskal-Wallis para Região Administrativa

Teste estatístico	Remuneração Média
Qui-quadrado	78,30
Graus de liberdade	2
<i>Sig. assintótica</i>	0,000

Fonte: Os autores (2010)

Observa-se, na Tabela 7, diferença significativa de remuneração entre as regiões administrativas. Para verificar entre quais grupos há diferença, convertem-se as observações – remuneração média – em ordens, fazendo em seguida uma ANOVA *one-way* sobre a variável das ordens, como na Tabela 8.

Tabela 8 - ANOVA *One-way* para Região Administrativa

	Soma dos quadrados	Graus lib.	Média dos quadrados	F	Sig.
Entre Grupos	2.000.412	2	1.000.205,76	45,14	0,000
Dentro dos Grupos	12.142.416	548	22.157,69		
Total	14.142.828	550			

Fonte: Os autores (2010)

O procedimento ilustrado na Tabela 8 utiliza o teste F, considerando as hipóteses:

$$H_0: \mu_1 = \mu_2 = \dots = \mu_k \quad \text{vs.} \quad H_1: \exists i, j: \mu_i \neq \mu_j \quad (i \neq j; i, j = 1, \dots, k).$$

O teste F permite rejeitar a hipótese nula e concluir que existe pelo menos um grupo com remuneração média diferente dos demais, conforme Tabela 9.

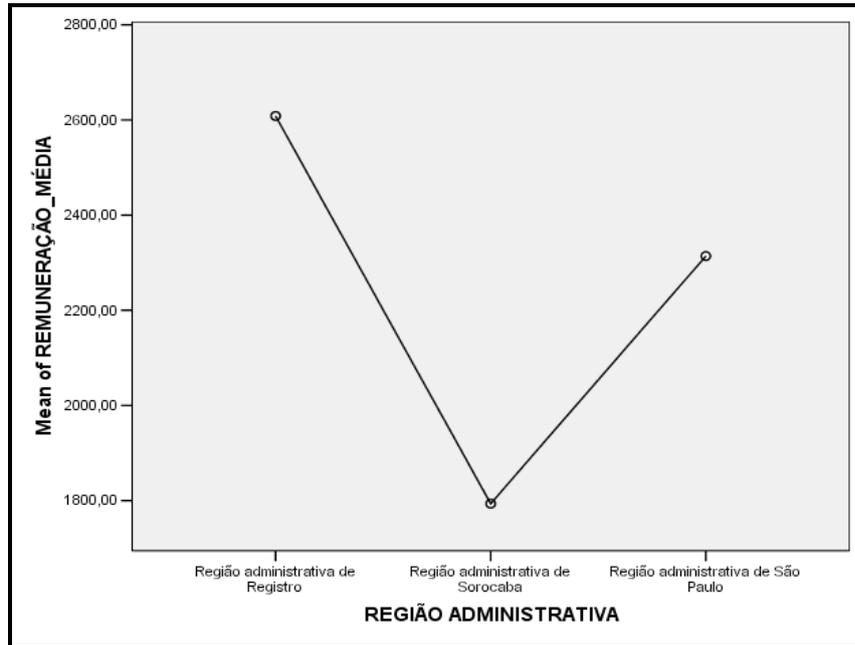
Tabela 9 - Comparação múltipla da remuneração nas regiões administrativas

(I) Região Administrativa	(J) Região Administrativa	Diferença de médias (I-J)	Erro Padrão	Sig.
Registro	Sorocaba	145,59	15,35	0,000
	São Paulo	49,73	21,51	0,021
Sorocaba	Registro	-145,59	15,35	0,000
	São Paulo	-95,86	24,06	0,000
São Paulo	Registro	-49,73	21,51	0,021
	Sorocaba	95,86	24,06	0,000

Fonte: Os autores (2010)

Na Tabela 9, a coluna referente à diferença de médias mostra as diferenças entre as remunerações médias para cada região administrativa. As diferenças positivas mostram valores médios superiores para o grupo I, enquanto as diferenças negativas indicam valores médios superiores para o grupo J.

Observa-se que há diferenças significativas de remuneração entre todas as regiões administrativas e que a região administrativa de Registro apresenta remuneração maior do que as regiões administrativas de Sorocaba e São Paulo. Observa-se, ainda, que a remuneração média da região administrativa de Sorocaba é menor que a remuneração média da região administrativa de São Paulo.

Figura 8 - Remuneração dos Servidores segundo Regiões Administrativas

A Figura 8 evidencia visualmente as diferenças de remuneração entre as regiões administrativas. A segunda hipótese, de que níveis mais elevados de remuneração seriam encontrados na Região Administrativa de São Paulo, não prevaleceu. O fato de a Região Administrativa de Registro, embora mais afastada, apresentar municípios maiores e com nível de renda mais elevado possivelmente explica essa constatação.

4.4.3 Diferença de remuneração segundo gênero

Visando analisar a diferença de remuneração entre os servidores da região paulista do Vale do Ribeira segundo gênero, efetuou-se o teste *Mann-Whitney*. O cálculo do *rank* médio e da soma dos *ranks* são mostrados na Tabela 10.

Tabela 10 – Ranks da Variável Gênero

Gênero	N	Rank Médio	Soma de Ranks
Feminino	232	269,30	62.478,00
Masculino	319	280,87	89.598,00
Total	551		

Fonte: Os autores (2010)

A Tabela 11 apresenta as estatísticas referentes ao teste.

Tabela 11 – Teste *Mann-Whitney* da Variável Gênero

Teste estatístico	Remuneração Média
<i>Mann-Whitney U</i>	35.450,00
<i>Wilcoxon W</i>	62.478,00
<i>Z</i>	-0,858
<i>Sig. assintótica (bicaudal)</i>	0,391

Fonte: Os autores (2010)

O teste *Mann-Whitney* não apresentou diferença significativa de remuneração para a variável relativa a gênero. Como se observa na Tabela 12, os valores médios de remuneração se situam muito próximos.

Tabela 12 - Remuneração média por Gênero

Remuneração Média	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Feminino	232	765,00	4.845,50	2.321,86	828,37
Masculino	319	765,00	6.375,50	2.444,15	1.046,10

Fonte: Os autores (2010)

Observa-se ainda, conforme a Tabela 12, indicação de que a remuneração dos servidores do sexo feminino apresenta menor variabilidade.

Dessa forma, a terceira hipótese, relativa a diferença salarial entre homens e mulheres que desempenham funções de planejamento e gestão, não resulta confirmada.

4.4.4 Diferença de remuneração segundo a escolaridade

São consideradas as seguintes classes de escolaridade dos servidores alocados às funções de planejamento e gestão: fundamental, ensino médio e ensino superior. A Tabela 13 mostra os cálculos dos ranks e dos ranks médios para o teste de *Kruskal-Wallis*.

Tabela 13 - Ranks da variável Escolaridade do Servidor

Escolaridade do Servidor	N	Rank Médio
Ensino Fundamental	27	214,31
Ensino Médio	156	210,27
Ensino Superior	368	308,39
Total	551	

Fonte: Os autores (2010)

A Tabela 14 contém os resultados estatísticos.

Tabela 14 - Teste *Kruskal-Wallis* para Escolaridade

Teste estatístico	Remuneração Média
Qui-quadrado	47,57
Graus de liberdade	2
<i>Sig. assintótica</i>	0,000

Fonte: Os autores (2010)

Pode-se concluir que há influência significativa da escolaridade sobre o nível de remuneração dos servidores. Para verificar em qual grupo houve diferença de média realizou-se a ANOVA *One-way* sobre a variável das ordens. A Tabela 15 mostra os resultados preliminares.

Tabela 15 - ANOVA *One-way* para Escolaridade do Servidor

	Soma dos quadrados	Graus de lib.	Média dos quadrados	F	Sig.
Entre Grupos	1.219.455	2	609.727,35	25,86	0,000
Dentro dos Grupos	12.923.373	548	23.582,80		
Total	14.142.828	550			

Fonte: Os autores (2010)

A Tabela 16 mostra que a remuneração dos servidores com ensino fundamental ou médio é menor do que a remuneração dos servidores com ensino superior. Cabe ressaltar, entretanto, que não se verifica diferença estatisticamente significativa entre a remuneração dos servidores com ensino médio e com ensino fundamental.

Tabela 16 - Comparação múltipla da remuneração segundo a Escolaridade

(I) Escolaridade do Servidor	(J) Escolaridade do Servidor	Diferença de médias (I-J)	Erro Padrão	Sig
Ensino Fund.	Ensino Médio	4,03	32,01	0,900
	Ensino Superior	-96,44	30,62	0,002
Ensino Médio	Ensino Fund.	-4,03	32,01	0,900
	Ensino Superior	-100,47	14,67	0,000
Ensino Superior	Ensino Fund.	96,44	30,62	0,002
	Ensino Médio	100,47	14,67	0,000

Fonte: Os autores (2010)

A hipótese relativa à associação positiva entre nível de remuneração e nível de escolaridade, segundo a qual os servidores com nível mais elevado de escolaridade são potencialmente mais produtivos e, por isso, mais bem remunerados, resulta confirmada. Busca-se facilitar a visualização da influência da escolaridade dos servidores sobre o nível de remuneração por meio da Figura 9.

Figura 9 - Remuneração Média segundo a Escolaridade



A análise estatística mostra uma grande similaridade entre os níveis de remuneração dos servidores com ensino fundamental e com ensino médio, mas é necessário observar que o contingente de servidores alocados a funções de planejamento e gestão que detêm apenas o ensino fundamental se situa em torno de 5 por cento do total.

Destaca-se que 66,7% dos servidores públicos alocados a funções de planejamento e gestão possuem nível superior. Como afirma Newcomer (2002, p.15), o “ensino proporciona uma oportunidade única para os gerentes refletirem sobre como podem realizar mudanças significativas e promover um governo eficaz” e, portanto, tem-se forte indicação de que a

maioria dos servidores alocados às funções de planejamento e gestão dispõe do conhecimento mínimo necessário.

5 CONCLUSÃO

Considerando que mais de metade das despesas correntes das administrações municipais se referem a pessoal, procurou-se, neste artigo, analisar o capital humano alocado às funções de planejamento e gestão nas prefeituras paulistas da região do Vale do Ribeira. A mencionada região, apesar de se situar no Estado de São Paulo, encontra-se entre as mais pobres do País, como atestam os escores de IDH municipal. Isso reveste de significado especial a análise efetuada na medida em que o progresso econômico e a elevação da qualidade de vida desses municípios dependem diretamente da qualidade dos gastos municipais e, portanto, do capital humano alocado às funções de planejamento e gestão.

Observe-se inicialmente que aproximadamente 70% dos servidores alocados às funções de planejamento e gestão ocupam cargos comissionados, também denominados cargos de confiança, sem pertencerem ao quadro permanente das prefeituras: foram recrutados livremente pelos mandatários ou por sua delegação e, portanto, não se submeteram à comprovação de competência para as funções que lhes foram atribuídas. Isso sugere uma hegemonia dos critérios políticos sobre os critérios técnicos na designação para as funções de planejamento e gestão e uma provável perda de efetividade.

Contrapondo-se ao fator restritivo representado pelos critérios de recrutamento, tem-se a constatação de que 368 dos 551 servidores alocados a funções de planejamento e gestão apresentam nível superior de escolaridade. De modo geral, a capacidade de planejar, coordenar, organizar, gerir e controlar estaria diretamente relacionada com o nível de escolaridade. Então, embora não se disponha de nenhuma medida de adequação do curso superior às funções desempenhadas, pode-se admitir, genericamente, como fator positivo o perfil de escolaridade do capital humano.

A evidência mais importante com relação à remuneração dos servidores alocados às funções de planejamento e gestão diz respeito às diferenças significativas em função do porte dos municípios. Isso está de acordo com o que se poderia esperar e constitui fator positivo na medida em que melhores salários poderiam ser utilizados para atrair capital humano detentor das competências requeridas por situações de maior complexidade, envolvendo maior número de municípios, maiores orçamentos e estruturas organizacionais mais complexas.

Observe-se que, em princípio, não há garantia de que os maiores salários pagos pelos maiores municípios efetivamente correspondam a capital humano mais qualificado, devido aos critérios de recrutamento. Mas outra evidência colhida em relação à remuneração ajuda a esclarecer essa questão: constatou-se que os servidores com nível superior de escolaridade recebem remuneração significativamente maior do que os demais. Dessa forma, tem-se a indicação de que esse capital humano estaria, de modo geral, alocado a posições de maior responsabilidade e alcance.

Outra constatação relevante diz respeito à influência do nível de escolaridade do prefeito sobre o perfil do capital humano alocado às funções de planejamento e gestão. Na medida em que os municípios não dispõem de uma burocracia altamente profissionalizada, os mandatários, ao assumirem o poder, sentem-se muito livres para reorganizarem as administrações municipais sem considerar padrões técnicos mínimos. Dessa forma, tendem a recrutar para as funções de planejamento e gestão pessoas com formação equivalente ou inferior às suas.

As limitações deste artigo são muitas e, dada a complexidade do tema, praticamente inevitáveis. As pesquisas na administração pública, em particular na administração municipal, não são suficientes para compor um referencial mínimo de conhecimento e ainda será necessário muito esforço para que se possam fazer comparações e analisar em profundidade

as restrições e as potencialidades do capital humano. É provável que as evidências aqui encontradas sejam aproximadamente válidas para outros pequenos municípios brasileiros com baixo IDH, mas tais extrapolações não deveriam ser feitas automaticamente.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, ISSN:0034/9240, Ano 57, 549 – 563, Out-Dez/2006.

ANTUNES, Maria Tereza Pompa. **Capital Intelectual**. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL. Lei 4320/64, de 17 de março de 1964 – Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 23 de março de 1964.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, de 05 de maio de 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma de Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo. Ed 34: Brasília: ENAP, 1998.

COELHO, Espartaco Madureira. Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público. **Revista do Serviço Público**, ISSN:0034/9240, Ano 55, n.1 e 2, Jan-Jun/2004.

DRUCKER, P. **Desafios gerenciais para o século XXI**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

EDVINSSON, L. **Capital Intelectual: descobrindo o valor real de sua empresa pela identificação de seus valores internos**. São Paulo: Makron Books, 1998.

FLEURY, M.T. **A gestão de competência e a estratégia organizacional**. In: FLEURY, M.T. et al. **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente, 2002.

FREUND, John E. **Estatística Aplicada: Economia, Administração e Contabilidade**, 11ª edição, Porto Alegre: Bookman, 2006.

GRUENING, Gernod. Origin and Theoretical Basis of New Public Management. **International Public Management Journal**, 4. p. 1-25. ISSN: 1096-7494. 2001. [http://dx.doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](http://dx.doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)

HOOD, C. The “new public management” in the 1980s: variations on a Theme. **Accounting Organizations and Society**, v. 20, n. 213, Elsevier Science, Grant Britain, p. 93-109, 1995. [http://dx.doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](http://dx.doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Indicadores Sociais Municipais: Uma análise dos resultados da amostra do Censo Demográfico 2000, Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000>. Acesso em: 29/07/2010.

IGC. Instituto Geográfico e Cartográfico, Mapas individuais das regiões administrativas do Estado de São Paulo, Disponível em: <http://www.igc.sp.gov.br/produtos/mapas_ra.aspx>. Acesso em: 24/07/2010.

LAPSLEY, Irving, PALLOT, June. Accounting, Management and Organizational Change: A Comparative Study of Local Government. **Management Accounting Research**, 2000, ed.11, p. 213-229. <http://dx.doi.org/10.1006/mare.2000.0129>

MAROCO, J. **Análise Estatística – com utilização do SPSS**. 3ª edição. Lisboa: Sílabo, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25ª edição, São Paulo: Malheiros, 2000.

NEWCOMER, Kathryn E. A preparação dos gerentes públicos para o século XXI. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.50, n.2, abr-jun, 2002.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação de conhecimento na empresa**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Tradução de Sérgio Fernando G. Bath e Ewandro M. Júnior. 7ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PALLOT, June. New Public Management Reform in New Zealand: The Collective Strategy Phase. **International Public Management Journal**, v. 1, n.1, p. 1-18.1998. [http://dx.doi.org/10.1016/S1096-7494\(99\)80083-X](http://dx.doi.org/10.1016/S1096-7494(99)80083-X)

SCHLESINGER, Cristina Costa Barros; *et al.* **Gestão do conhecimento na administração pública**. Curitiba, Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP, 2008.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

STEINER, Reto. New Public Management in Swiss municipalities. **International Public Management Journal**. v. 3 . p. 169–189, 2000. [http://dx.doi.org/10.1016/S1096-7494\(00\)00037-4](http://dx.doi.org/10.1016/S1096-7494(00)00037-4)

STEWART, T. A. **Capital Intelectual: a nova vantagem competitiva das empresas**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

TOHÁ, Carolina; SOLARI, Ricardo. A modernização do Estado e a gerência pública. **Revista do Serviço Público**, ISSN:0034/9240, Ano 48, n.3, Set-Dez/1997.