1
Introdução

O papel das eleições democráticas na resolução do conflito de interesse entre cidadãos e governo ocupa, há muito, um lugar de destaque na literatura de Economia Política. Seguindo-se aos trabalhos pioneiros de Barro (1973) e Ferejohn (1986), diversos autores contribuíram para aprofundar o conhecimento econômico, tanto teórico quanto empírico, sobre o potencial disciplinador das eleições. Segundo Besley (2006), ainda que o sistema legal de um país democrático ofereça recursos para punir determinados abusos cometidos por políticos, é o sistema eleitoral do país que assegura uma forma efetiva de penalizar aqueles políticos que apresentam um desempenho ruim – não os reelegendo. Eleições democráticas servem, pois, como um mecanismo de incentivo ao cumprimento do compromisso assumido por políticos eleitos com seus eleitores. A literatura tende a enfatizar as vantagens desse sistema, destacando os expressivos ganhos socioeconômicos que dele decorrem, mas oferece bem menos atenção às possíveis desvantagens das eleições. Com isso, a compreensão que se tem hoje sobre os potenciais custos de prover tais incentivos é ainda bastante superficial. (Besley, 2006)

A descontinuidade que ocorre quando um novo político é eleito e assume o cargo de seu antecessor é um desses custos. O assunto, ainda raro na literatura, começa a ganhar espaço na mídia nacional. A reportagem "Sucessão Interrompe Programas nos Estados" do jornal *O Estado de S. Paulo* (edição de 24 de janeiro de 2011) destaca a falta de continuidade administrativa no país, denunciando o hábito de novos governadores não darem continuidade a projetos de seus antecessores, até quando a sucessão ocorre entre membros de um mesmo partido (Ogliari *et al.*, 2011). A coluna "Descontinuar Continuando" também do jornal *O Estado de S. Paulo* (edição de 30 de janeiro de 2011) apresenta a descontinuidade como um traço natural de um regime que "ganha oxigênio com rodízios no comando de poder e, por conseguinte, com a adoção de abordagens diferentes nas administrações federal, estadual e municipal" (Torquato, 2011). Tal coluna

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912842/CA

salienta, ainda, que a rotatividade democrática de políticos eleitos permite, em tese, tanto a permanência de programas que atendem às necessidades e aos interesses do eleitorado quanto a descontinuação de políticas ineficazes herdadas da administração anterior. Torquato (2011) alega que "no caso brasileiro, porém, o verbo descontinuar significa apagar vestígios da gestão anterior e colocar em seu lugar a moldura do governo seguinte."

Esta dissertação busca um melhor entendimento desse tema ainda pouco explorado, situando o debate dentro da literatura relacionada e conduzindo um exercício empírico com dados brasileiros. Seu objetivo central é analisar se a descontinuidade política – característica inerente ao sistema eleitoral democrático, que pressupõe a troca periódica de político eleito – possui efeitos nocivos à provisão de serviços públicos. Em particular, estuda-se como a troca de prefeitos ou partidos decorrente de eleições afeta o controle da dengue em municípios brasileiros. Argumenta-se que a ruptura administrativa provocada pela descontinuidade política potencialmente implica em mudanças estruturais nos programas municipais de combate à dengue, como realocação de recursos, alteração na logística de atividades de campo e renovação da equipe de pessoal técnico. Caso resultem em quebra no monitoramento entomológico e epidemiológico ou perda de conhecimento específico sobre a doença, tais mudanças podem culminar em uma deterioração da situação municipal de dengue.

A dinâmica de transmissão da dengue em uma localidade é sabidamente muito complexa, sobretudo devido à influência simultânea dos inúmeros e variados determinantes da doença (Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde – SVS/MS, 2009; MS, 2011). Diante disso, este trabalho não pretende abordar todas as dimensões do controle municipal da dengue. Não se propõe, tampouco, a exaurir por completo a discussão acerca da possível relação entre descontinuidade política e provisão de saúde pública como um todo. Porém, ao tomar o controle da dengue no Brasil como objeto único de estudo, esta dissertação restringe a análise a um universo específico, viabilizando a adoção de uma abordagem prática para tratar de uma das muitas facetas do problema em questão.

Diversas características da dengue fazem com que seu controle ao longo do tempo nos municípios brasileiros constitua um cenário bastante interessante para estudar o fenômeno da descontinuidade política. Primeiramente, é natural supor

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912842/CA

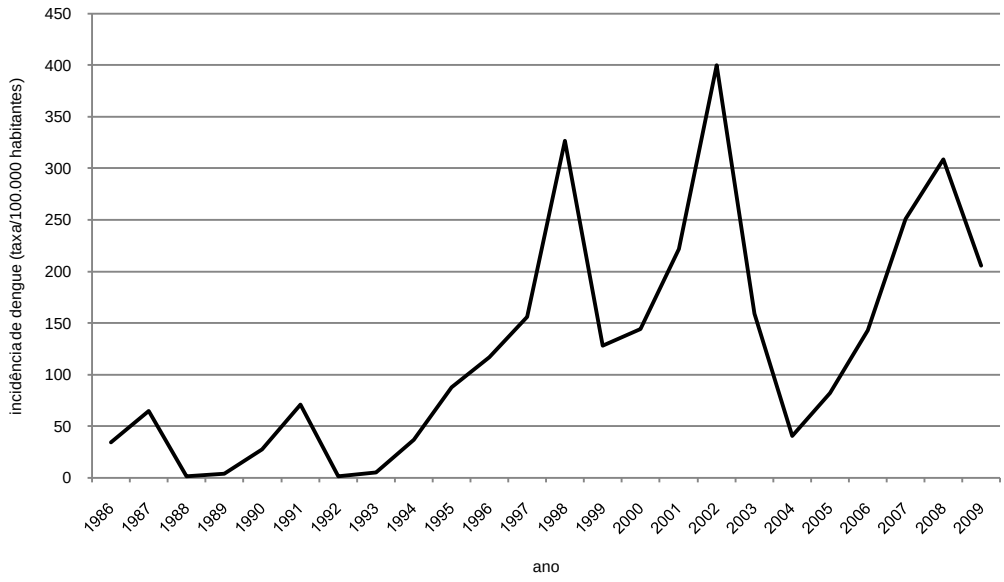
que a oferta de serviços públicos cuja provisão depende de um esforço constante por parte das autoridades seja mais vulnerável a um choque de descontinuidade política. A lógica é simples: se a política de provisão de um serviço caracteriza-se por intervenções isoladas, a descontinuidade pode coincidir com um período em que não há esforço governamental ativo naquela área de atuação, não havendo, portanto, qualquer interferência da troca política na provisão do serviço. Assim, a ruptura causada pela troca de políticos eleitos teria maior probabilidade de interferir com a provisão – e provavelmente também com a qualidade – de um serviço público quando tal provisão requer incessante ação governamental. No Brasil, uma estratégia eficaz de controle do *Aedes aegypti*, principal mosquito que opera como vetor do vírus da dengue, enquadra-se nessa última categoria. Afinal, o combate à dengue em regiões endêmicas exige ação e investimento governamentais ininterruptos, mesmo em épocas de baixo risco de transmissão da doença, além da atualização regular de conhecimento específico e do treinamento contínuo de pessoal especializado (MS/Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, 2002; *World Health Organization*/*Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases* – WHO/TDR, 2009). Trata-se, pois, de uma questão estrutural da política de saúde pública brasileira, que requer esforços, atenção e atuação constantes por parte das autoridades responsáveis. De fato, a necessidade de continuidade das ações de controle da dengue no Brasil é tal que, por atribuição da Portaria Nº 3.252, de 22 de dezembro de 2009, as Secretarias Municipais de Saúde (SMS) devem manter programas permanentes de vigilância em saúde e prevenção voltados ao combate ao *Aedes aegypti* (MS, 2011).

A dengue é, ainda, uma das principais preocupações de saúde pública da comunidade internacional (WHO, 2010; WHO/TDR, 2009). No Brasil, onde a dengue é endêmica na maior parte do território nacional, a interrupção da transmissão e a redução do dano causado pela doença constituem também um problema prioritário de saúde pública, cuja resolução torna-se ainda mais urgente devido ao grande ônus pessoal, econômico e social infligido à população de áreas afetadas (SVS/MS, 2009; WHO/TDR, 2009).

Embora haja relatos da doença sem diagnóstico laboratorial datando da metade do século XIX e início do século XX, a circulação dos vírus causadores da dengue só foi comprovada no Brasil em 1982, ano em que ocorreu a primeira epidemia documentada clinica e laboratorialmente no país (SVS/MS, 2009; MS,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912842/CA

Figura 1: Taxa de incidência da dengue, Brasil, 1986 a 2009



Fonte: Secretarias Estaduais de Saúde (SES) e Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN). Dados consolidados e disponibilizados pelo MS. Gráfico de elaboração própria.

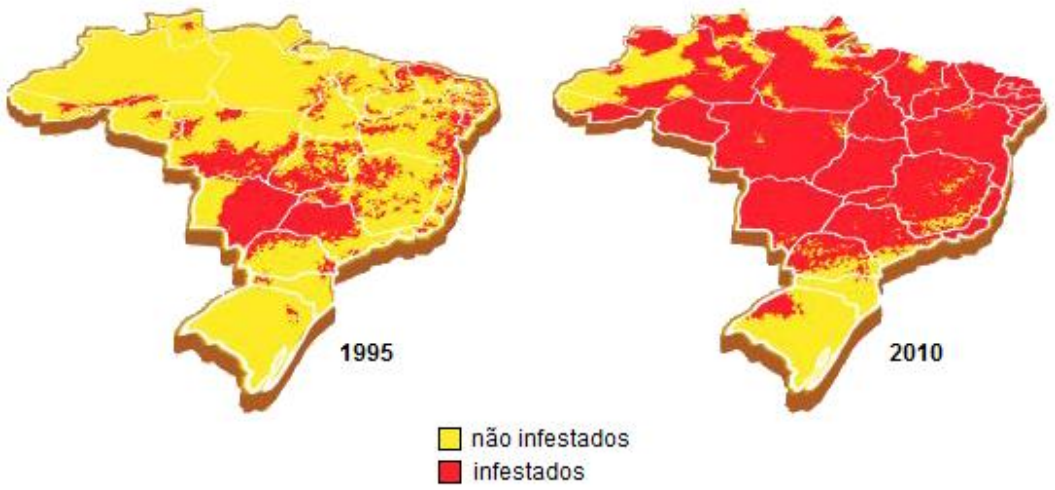
PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912842/CA

2011). Desde então, o quadro agravou-se consideravelmente. A partir de 1986, registraram-se sucessivas epidemias de dengue, totalizando mais de cinco milhões de casos de dengue clássica e cerca de seis mil casos de febre hemorrágica da dengue (FHD), uma forma mais grave da doença, até o ano 2009 (SVS/MS, 2009). Em 2010, houve nova grande epidemia no país (MS, 2011). A Figura 1 apresenta a evolução da taxa de incidência da dengue no Brasil entre 1986 e 2009. Após um período de incidência relativamente baixa durando até meados dos anos 1990, o país assistiu a uma acentuada expansão da doença. Apesar das medidas de combate ao vetor adotadas pelo governo, o número de casos registrados permaneceu expressivamente mais alto na segunda metade da década de 90 e também ao longo dos anos 2000, corroborando a impressão de que um novo patamar de incidência média havia sido estabelecido.

O Brasil de fato passava por uma fase de mudança epidemiológica: na década de 80, apenas dois dos quatro sorotipos responsáveis pela dengue circulavam no país (DENV-1 e DENV-4); em meados dos anos 1990, comprovou-se a presença do DENV-2; e, em janeiro de 2001, também do DENV-3. O isolamento desse novos sorotipos alertava ao enorme risco de epidemia no país e à possibilidade de significativo aumento no número de casos de FHD, uma vez que

população brasileira ainda não possuía imunidade contra os novos tipos de vírus e, portanto, tornava-se muito mais susceptível à doença. (SVS/MS, 2009.) Soma-se a isso o fato de que o *Aedes aegypti* contava com ampla e crescente difusão no território nacional. A Figura 2 ilustra o dramático aumento no número de municípios brasileiro infestados em um período de tempo relativamente curto: de 1.753 municípios em 1995 para 4.007 municípios em 2010 (MS, 2011).[1]

Figura 2: Municípios infestados por *Aedes aegypti*, 1995 e 2010



Fonte: MS, 2011

O MS respondeu à deterioração da situação da dengue no país lançando novos programas governamentais focados no controle do vetor. Assim nasceram o Programa de Erradicação do *Aedes aegypti* (PEAa), em 1996, e o Programa Nacional de Controle da Dengue (PNCD), em 2002, ambos ressaltando a importância de vigilância constante e propondo um modelo descentralizado de atuação (MS/FUNASA, 2002). A partir da implementação do PEAa e, mais ainda após sua substituição pelo PNCD, os municípios passaram a ter responsabilidade direta no combate à proliferação do mosquito vetor e no tratamento da doença (Tribunal de Contas da União - TCU, 1998; MS/FUNASA, 2002). O controle da dengue compõe, pois, um cenário onde a troca de prefeito e a troca de partido eleito apresentam-se como variáveis bastante adequadas para estudar uma possível repercussão da descontinuidade política – aqui, em nível municipal – sobre a

[1] No Brasil, havia 4.974 municípios em 1995 e 5.565 municípios em 2010 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2011).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912842/CA

provisão de um importante serviço de saúde pública. Tomando tais trocas como ponto de partida e principais variáveis de interesse, esta dissertação avalia se há um efeito sistemático entre a ruptura política gerada pela troca de prefeito ou partido e resultados que indicam a gravidade da situação da dengue em um município. O trabalho inicia também uma investigação um pouco mais sofisticada do tema, examinando potenciais mecanismos de ação desse efeito e considerando alguns fatores relevantes para a ocorrência de dengue que poderiam influenciar o impacto da descontinuidade política sobre o controle municipal do *Aedes aegypti*.

O resultado central da análise aponta, a partir do terceiro ano de mandato de um novo prefeito, para um efeito positivo e significativo da troca de político eleito sobre o número de casos confirmados de dengue em um município, sugerindo a presença de um impacto nocivo da descontinuidade política. Busca-se explicar a cronologia desse efeito através da dinâmica de transmissão do vírus. Como a natureza do *Aedes aegypti* implica em forte sazonalidade da doença (SVS/MS, 2009), espera-se que as consequências de alterações no controle municipal do vetor só se façam sentir na próxima época de risco. A teoria epidemiológica indica, ainda, que a incidência da dengue em determinada população depende fundamentalmente da densidade local de indivíduos susceptíveis e de vetores infectantes; epidemias são desencadeadas apenas quando a segunda densidade ultrapassa um limiar (Focks *et al.*, 2000). O intervalo recuperado para o efeito da troca política representa o tempo necessário para que o aumento na densidade do vetor decorrente de falhas no controle da dengue causadas pela descontinuidade alcance o limiar e altere a escala de transmissão do vírus.

Encontram-se indícios de que afinidades políticas entre as esferas municipal e estadual ajam como uma força mitigante do dano causado pela troca de prefeito e também de que um ambiente institucional mais forte iniba, em parte, os canais que conduzem a esse dano. Há evidência, ainda, de que a continuidade ao longo de dois mandatos consecutivos exerça efeito benéfico sobre a situação municipal da dengue. As especificações elaboradas para examinar a influência de fatores climáticos produzem resultados inconclusivos. O efeito estimado para a troca de partido eleito é, em geral, não-significativo.

O resto do trabalho organiza-se da seguinte forma: a Seção 2 discute as principais características da dengue relevantes para esta análise; a Seção 3 faz uma breve revisão da literatura relacionada e explora mais a fundo os possíveis

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912842/CA

efeitos da descontinuidade política sobre o controle da dengue; a Seção 4 introduz os dados utilizados; a Seção 5 apresenta a metodologia adotada; a Seção 6 discute os resultados empíricos; e a Seção 7 encerra com algumas considerações finais.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912842/CA