

3

Descontinuidade Política: Possíveis Efeitos

Pelos motivos apresentados no capítulo anterior, sabe-se que o combate efetivo à dengue não deve ser tratado como uma questão trivial de política pública. Considerando a grande parcela de responsabilidade que recai sobre os municípios, é natural supor que o prefeito – autoridade municipal máxima – exerça alguma influência sobre as políticas locais de controle da dengue e, portanto, sobre a situação da doença em seu município. Posto isso, e lembrando o caráter necessariamente constante de uma ação governamental eficaz contra a dengue, tem-se um cenário bastante adequado à análise de possíveis efeitos de uma ruptura na continuidade política sobre a provisão de um importante serviço público. A questão central a ser respondida é: a descontinuidade política, capturada aqui pela troca de prefeito ou de partido, agrava o quadro municipal de dengue?

Uma compreensão mais ampla do assunto não se restringe, contudo, somente ao impacto final, englobando também os mecanismos de ação desse efeito. Afinal, para lidar melhor com os possíveis custos da troca política, não basta saber se tais custos existem, mas também porque existem. A seguir, apresenta-se a literatura relacionada e discutem-se alguns candidatos a mecanismos de ação e fatores com provável envolvimento na relação estudada.

3.1

Literatura Relacionada

A importância de eleições democráticas como mecanismo de incentivo é amplamente reconhecida na literatura de Economia Política. A base teórica de grande parte dessa literatura, os modelos de agência, retrata a ligação entre cidadão e governo como uma relação de principal–agente, com eleitores delegando autoridade aos formuladores de política eleitos. Uma vez que esses agentes públicos detêm uma vantagem informacional, no entanto, introduzem-se

dois principais problemas de incentivos: seleção adversa e risco moral. Os modelos de agência ilustram como as eleições servem tanto para mitigar a seleção adversa, auxiliando o eleitor a discernir entre diferentes tipos de políticos, quanto para fazer frente ao problema de risco moral, disciplinando políticos que visam criar e manter uma boa reputação diante de seu eleitorado. Eleições desempenham, pois, um papel fundamental na resolução do conflito de interesse entre principal e agente, provendo incentivos políticos que habitualmente atendem às preferências do eleitorado. (Barro, 1973; Ferejohn 1986; Besley & Case, 1995a; Coate & Morris, 1995; Besley, 2006.)

Parte dessa literatura dedica-se, ainda, a estudar como o comportamento de políticos depende do horizonte temporal previsto para suas respectivas carreiras no poder público. Resultados teóricos e empíricos sugerem que aqueles que estão aptos a se candidatar à reeleição tendem a demonstrar maior disciplina, alinhando mais suas ações com o interesse dos eleitores. Daí decorrem os chamados ciclos eleitorais, com incumbentes estrategicamente agindo de forma mais disciplinada ou sinalizando sua competência através de determinadas decisões políticas em períodos pré-eleitorais. (Besley & Case 1995b, 2003; Persson & Tabellini, 2000; Besley, 2006; Ferraz & Finan, a ser publicado).

Se por um lado há uma grande variedade de artigos acerca dos benefícios do mecanismo de incentivos proposto pelas eleições, por outro constata-se uma carência de estudos teóricos e empíricos sobre os potenciais custos ou distorções ocasionados pela provisão desses incentivos (Besley, 2006). A literatura que aborda esse tema, ainda pequena e bastante incipiente, foca particularmente a questão de *pandering*³, prática na qual um agente deixa de seguir informações privadas sobre a ação socialmente ótima por medo de suas consequências eleitorais ou reputacionais. Besley (2006) salienta que o problema de agência crucial decorre do fato de que os agentes detêm algum tipo de ganho pessoal por estarem ocupando um cargo de representação pública. Maskin & Tirole (2004) mostram que, ao cederem à opinião pública e escolherem ações populares, esses agentes podem maximizar seu resultado eleitoral, apesar de terem agido em detrimento do que seria – para eles sabidamente – uma melhor escolha social. As condições sob as quais um agente buscando a reeleição agirá de acordo com o

³ Mantido, aqui, no original em inglês, uma vez que ainda não há uma tradução oficial do termo para o português.

interesse público são também exploradas por Canes-Wrone *et al.* (2001), que ilustram seus resultados teóricos com exemplos históricos. Destaca-se, por fim, que o *pandering* não se restringe apenas a agentes corruptos ou mal-intencionados, podendo ser praticado até por aqueles que têm como objetivo gerar maior bem-estar social futuro, conforme ilustrado em Morris (2001).

Esta dissertação não aborda diretamente a questão de *pandering*, mas considera o efeito da descontinuidade política sobre a provisão de um serviço público como um outro potencial custo de prover incentivos políticos via eleições. Por ser um campo de estudo ainda relativamente novo, não há literatura específica sobre o impacto econômico de rupturas na continuidade administrativa. Todavia, artigos que analisam respostas econômicas a variações políticas tratam de alguns assuntos relacionados. Brender & Drazen (2009) mostram que mudanças em liderança podem afetar, a médio prazo, a composição dos gastos em uma economia, particularmente em países mais desenvolvidos. A cronologia do efeito observada sugere que as consequências de uma variação política podem demorar a se concretizar, dependendo da natureza da relação estudada e das condições sob as quais dita variação ocorre. Este estudo assemelha-se ao trabalho de Brender & Drazen (2009) na medida em que também avalia o impacto a médio prazo de uma troca de liderança sobre políticas públicas. Além disso, o efeito recuperado pelos autores aparece apenas nos países mais desenvolvidos, sugerindo que características institucionais podem influenciar a resposta econômica à mudança política.

Jones & Olken (2005) encontram evidências de que a identidade de um líder político surte efeito direto sobre o desempenho econômico de um país, afetando taxas de crescimento e política governamental. Destaca-se que a troca política explorada pelos autores refere-se à mudança na identidade do líder em si e não à rotatividade administrativa decorrente de eleições, que é o objeto de interesse desta dissertação. Entretanto, o padrão de significância de seus resultados – significativos nas autocracias, não-significativos nas democracias – novamente chama a atenção para o fato de que variações políticas podem surtir efeitos distintos dependendo do contexto institucional dentro da qual ocorrem, conceito esse que é aqui explorado no arcabouço do controle da dengue.

Uma vertente diferente do tema – transferências burocráticas induzidas por trocas políticas – é abordada por Iyer & Mani (2008). As autoras exploram teórica

e empiricamente como a troca de Ministros Chefe (cargo político estadual na Índia) afeta a realocação de burocratas, mostrando que a troca política comumente induz à transferência dos mesmos. Elas testam, ainda, se as transferências afetam negativamente alguns resultados sociais locais – implementação de infraestrutura, grau de imunização e redução geral da pobreza –, mas não encontram evidência estatística para tal. Essa ausência de efeito significativo, porém, é consistente com a hipótese que burocratas e políticos locais são substitutos; ou seja, o resultado é esperado.⁴ Embora se refira à realidade indiana e não possa, portanto, ser plenamente extrapolada ao cenário brasileiro, essa discussão alerta à possibilidade da descontinuidade política conduzir a uma quebra na continuidade burocrática também em municípios brasileiros. Caso o controle municipal da dengue dependa da burocracia local – gestores e agentes dos programas –, uma mudança nessa burocracia poderia comprometer a constância dos esforços de combate ao vetor.

Esta dissertação situa-se, portanto, em uma confluência de literaturas. Ela bebe na fonte da já estabelecida literatura sobre o papel do sistema democrático como mecanismo de incentivo para resolver o problema de agência entre cidadãos e governo e dialoga com estudos que tratam da resposta socioeconômica a mudanças políticas. Sua maior contribuição à literatura é dar um passo, ainda que tímido, em direção a uma melhor compreensão sobre os possíveis custos ou distorções associados à provisão de incentivos políticos via eleições, conduzindo um exercício empírico dentro de um contexto oportuno do ponto de vista prático.

Ressalta-se que não foi possível encontrar estudos – nem nacionais, nem internacionais – relacionando a descontinuidade política ao controle da dengue no Brasil. Diante da importância da dengue como uma das principais preocupações de saúde pública e a aparente falta de continuidade administrativa no país, ambas destacadas na introdução do trabalho, um estudo econômico que utiliza dados brasileiros oferece, também, uma nova abordagem para um antigo problema.

⁴ Como a transferência da burocracia serve como uma forma dos Ministros Chefe exercerem controle sobre os burocratas, Iyer & Mani (2008) argumentam que se a burocracia puder ser controlada por políticos distritais pertencentes ao mesmo partido do Ministro Chefe, não deveria haver diferença entre resultados sociais de distritos com mais ou menos transferências burocráticas.

3.2

Mecanismos de Ação

Visto que o sucesso de um programa de combate ao vetor em regiões endêmicas depende criticamente da continuidade na vigilância, nas operações de campo, na atualização técnica e na educação e participação da comunidade (MS/FUNASA, 2002; WHO/TDR, 2009; MS, 2010), uma falha em um ou mais desses componentes pode comprometer o resultado do programa como um todo e, assim, agravar o quadro local da dengue. Perda de conhecimento específico e quebra de monitoramento local destacam-se, pois, como duas consequências da troca política particularmente ameaçadoras à qualidade do controle da dengue em um município. À luz dos achados de Brender & Drazen (2009) e de Iyer & Mani (2008), acredita-se que tal mecanismo de ação atue através de mudanças estruturais no programa municipal de controle do *Aedes aegypti* ocasionadas pela realocação de recursos financeiros, físicos e humanos decorrente da nova administração. A contratação de um novo gestor ou a renovação da equipe técnica e de agentes de campo poderia causar perda de conhecimento específico, caso a qualificação, a experiência e a prática do pessoal recém-alocado sejam inferiores às daquelas da equipe anterior. Somado a isso, a falta de verba ou nova liderança dos programas, por exemplo, poderiam resultar em uma falha temporária na vigilância entomológica e epidemiológica local, reduzindo a capacidade de previsão de surtos futuros e, portanto, o preparo do município para enfrentá-los. Poderiam, ainda, interferir com a estratégia operacional de monitoramento local e de campanhas educativas de conscientização da comunidade, implicando na não-remoção de ovos viáveis e contribuindo, então, para uma possível retomada da transmissão do vírus.

Essa discussão não se restringe apenas à troca de prefeito, estendendo-se também à ruptura política introduzida por uma troca de partido eleito. Como partidos – e não só prefeitos – carregam consigo determinadas ideologias, projetos e métodos, a eleição de um novo partido poderia ter consequências equivalentes às daquelas apresentadas acima.

Supondo que exista uma relação intrapartidária de apoio e colaboração – uma premissa aparentemente razoável, posto que partidos tendem a agrupar políticos com ideologias e preferências semelhantes (Persson & Tabellini, 2000) –

haveria maior chance de um prefeito recém-eleito dar continuidade aos programas de seu antecessor quando a sucessão ocorresse dentro de um mesmo partido. A troca política surtiria, então, menor efeito sobre o controle da dengue e, conseqüentemente, sobre a incidência municipal da doença. Nesse sentido, a continuidade intrapartidária funcionaria como um mecanismo amenizador do potencial dano oriundo da descontinuidade política.

Uma segunda força mitigante do efeito nocivo da descontinuidade política encontra-se em eventuais afinidades entre autoridades das diferentes esferas do governo, dado que tanto o PEAA quanto o PNCD implementaram modelos descentralizados de combate à dengue baseados na participação simultânea dos governos federal, estadual e municipal. Supõe-se que um elo entre prefeito e governador seria particularmente útil, uma vez que o campo de atuação de políticos estaduais é mais focado do que aquele de federais. Tal proximidade política poderia garantir ganhos como acesso facilitado a recursos estaduais, apoio operacional do governo do estado nas atividades de campo, intercâmbio de conhecimento específico, auxílio na capacitação de agentes especializados, maior visibilidade de campanhas educativas, entre outros. Espera-se, pois, que a situação da dengue seja menos grave em municípios onde o novo prefeito esteja politicamente alinhado com o governador, quando comparado àqueles onde não há aliança política.

A influência do horizonte temporal sobre o comportamento de incumbentes é também um forte candidato a mecanismo de ação de um possível efeito nocivo da descontinuidade política municipal. Desde que a reeleição de prefeitos por um único período subsequente foi legalizada no Brasil pela Emenda Constitucional Nº 16, de 04 de junho de 1997, a troca de prefeito ocorre por um de dois motivos distintos: ou a maioria do eleitorado vota pela saída do poder de um incumbente, embora pudesse tê-lo reelegido; ou o incumbente está já em seu segundo mandato e não pode candidatar-se à reeleição, necessariamente fazendo com que outro político o suceda. Como, em termos de incentivos políticos, o primeiro caso é bastante diferente do segundo, a literatura introduzida na seção anterior que aborda o efeito do horizonte temporal sugere que a ação dos incumbentes dependa também do cenário no qual se encontram. Sob essa ótica, um prefeito interessado em se reeleger tenderia a agir de forma responsável, tratando os programas governamentais de controle da dengue com seriedade e empregando os esforços e

recursos necessários para assegurar um bom resultado na área de saúde pública e, assim, atrair votos para sua próxima candidatura. Caso não seja reeleito, haveria uma descontinuidade política com a posse do novo prefeito, mas este assumirá o cargo em um município que lhe foi entregue em boas condições no que diz respeito ao controle do *Aedes aegypti*. Já um prefeito em seu segundo – e, no Brasil, último – mandato poderia optar por uma atitude de maior descuido em relação à dengue, usando os recursos municipais de saúde de forma ineficiente e esgotando-os, priorizando outros projetos que estejam associados a maiores ganhos privados, ou até mesmo desviando para outros fins, lícitos ou não, recursos originalmente destinados ao programa de combate. Nesse caso, o prefeito que assume em seguida – o que constitui uma troca política obrigatória – depara-se com um município em condição consideravelmente mais precária do que no cenário anterior, devido à má gestão de seu antecessor, o que pode comprometer seus próprios esforços de controle do *Aedes aegypti*. Enfatiza-se que ambos os casos estão sujeitos ao potencial efeito nocivo da quebra de monitoramento e perda de conhecimento específico causados pela troca de prefeito. Porém, ao explicitamente considerar os incentivos políticos de reeleição, torna-se possível separar o efeito da descontinuidade de um segundo efeito também nocivo, mas que é fruto da indisciplina política de um incumbente em último mandato e não da ruptura política causada pela troca de prefeitos em si.

Por outro lado, como o *Aedes aegypti* é um vetor cujo controle depende da continuidade dos esforços de combate, o efeito de assumir após um segundo mandato pode ser benéfico em se tratando do quadro municipal da dengue. Afinal, é justamente a reeleição de um prefeito que permite que haja continuidade das políticas de controle da dengue ao longo de dois mandatos consecutivos. Como isso representa uma força em sentido contrário aos incentivos políticos a agir de forma indisciplina no último mandato, torna-se necessário testar empiricamente qual efeito prevalece.

3.3 Prováveis Influências

A dinâmica de transmissão do vírus da dengue em uma localidade é sabidamente muito complexa, devido à pluralidade de determinantes da doença –

condições climáticas, densidade populacional, qualidade dos serviços de coleta de resíduos sólidos e abastecimento de água, susceptibilidade aos sorotipos circulantes, abundância e tipos dos criadouros do vetor, alta densidade de fêmeas do *Aedes aegypti*, dentre outros (SVS/MS, 2009; MS, 2011). De fato, nas palavras de Focks & Barrera (2007):

“dados os muitos aspectos da dengue que interagem direta ou indiretamente, em escalas temporais e espaciais diferentes e usualmente de forma não-linear, não é de se espantar que seja difícil identificar um único fator responsável pela dinâmica do sistema como um todo.”

Ainda que os mecanismos propostos capturem adequadamente os principais canais de operação por trás de um possível efeito nocivo da descontinuidade política, uma análise mais precisa deve levar em conta ao menos alguns dos outros fatores influentes.

Visando diferenciar entre o efeito da descontinuidade em si e as demais influências, considera-se aqui como determinados fatores que representam maior risco de transmissão local do vírus da dengue podem afetar a relação de interesse, a saber: condições de temperatura e precipitação favoráveis ao desenvolvimento do mosquito e altos índices de infestação local do vetor. Espera-se que municípios com maior risco de transmissão do vírus estejam mais propensos a sofrer com o dano ocasionado pela descontinuidade política. Como a alta densidade vetorial é uma das condições necessárias às epidemias de dengue, áreas onde o mosquito prolifera-se com maior facilidade e em maior quantidade são muito mais vulneráveis aos estragos causados pelo *Aedes aegypti*. Logo, elas exigem cuidados redobrados, o que se traduz em particular atenção à continuidade da ação governamental e ao rigor dos programas municipais de controle da dengue. (Focks *et al.* 2000; Focks Barrera, 2007; SVS/MS, 2009; CDC, 2010; WHO/TDR, 2009.)

Lembrando, ainda, dos resultados de Brender & Drazen (2009) e Jones & Olken (2005), que sugerem que a intensidade da resposta a uma variação política dependa parcialmente do arcabouço institucional dentro do qual essa variação ocorre, explora-se como o ambiente institucional de um município contribui para o risco de transmissão local de dengue. Supõe-se aqui que instituições fortes são aquelas que permitem ao eleitorado acompanhar e monitorar o político eleito mais rigorosamente e que promovem maior descentralização administrativa, evitando, assim, a concentração excessiva de poder nas mãos de uma única autoridade. Prefeitos atuando em municípios institucionalmente mais frágeis teriam, então,

maior margem para agir de forma indisciplinada, sem que sofressem as devidas punições eleitorais ou legais. Nesse sentido, tais municípios estariam também mais vulneráveis ao possível efeito nocivo da descontinuidade política.

3.4 Cronologia do Efeito

Diante do forte perfil sazonal exibido pela dengue, é natural supor que a resposta da dinâmica de transmissão do vírus a variações políticas também apresente sazonalidade (SVS/MS, 2009; MS, 2010). Considere, por exemplo, uma quebra no monitoramento ocorrendo no segundo quadrimestre de um ano, que resulta em eliminação inadequada de ovos viáveis em determinado município. As consequências dessa falha provavelmente só serão sentidas no primeiro quadrimestre do ano seguinte, quando as condições climáticas estiverem novamente favoráveis ao desenvolvimento e à multiplicação do vetor. Acredita-se, pois, que a manifestação de quaisquer efeitos de uma descontinuidade política sobre a situação da dengue em um município atenda também a essa cronologia. Logo, mesmo que haja um efeito nocivo da troca política sobre o controle do *Aedes aegypti*, não se espera observar um aumento no número de casos registrados de dengue imediatamente após um novo prefeito assumir o cargo. Com a posse do prefeito eleito ocorrendo em janeiro, não há sequer tempo hábil para que suas ações influenciem plenamente os resultados de dengue em seu município no curto prazo. É mais provável que os casos de dengue registrados durante seu primeiro ano de mandato sejam um resultado inercial das ações tomadas ao longo do último ano de mandato de seu antecessor. Portanto, caso a descontinuidade política de fato afete a provisão desse serviço público, espera-se que o efeito seja capturado apenas a partir do segundo ano de mandato do novo prefeito. Considerando, ainda, a existência de um limiar epidêmico, tal qual proposto em Focks *et al* (2000) e Focks & Barrera (2007), talvez seja necessário que o efeito nocivo se acumule ao longo do tempo até atingir o limiar associado a uma maior escala de transmissão do vírus. Diante disso, aumenta-se ainda mais o prazo esperado para que tal efeito se concretize.