

Governos derrotados nas urnas perturbam a burocracia e a prestação de serviços públicos antes de deixar o poder: Evidências do Brasil

Guillermo Toral¹

Esta nota apresenta um resumo não técnico de um artigo de pesquisa publicado no *Journal of Politics*, intitulado “Turnover: How Lame-Duck Governments Disrupt the Bureaucracy and Service Delivery Before Leaving Office” [“Rotatividade: Como os Governos que Perdem as Eleições Perturbam a Burocracia e a Prestação de Serviços Públicos Antes de Abandonar o Poder”].²

Apenas uma breve visão geral é apresentada aqui; veja o artigo para mais detalhes.³

A ROTATIVIDADE POLÍTICA É CENTRAL PARA A TEORIA E A PRÁTICA DA DEMOCRACIA. No entanto, pesquisas anteriores sobre como a rotatividade impacta a governança e o desenvolvimento negligenciaram os incentivos, limitações e comportamentos governos que são derrotados nas urnas, focando-se em vez disso no comportamento dos vencedores. Entender a política dos períodos de transição entre a derrota eleitoral e a posse do vencedor é importante porque muitas vezes esses períodos são longos (Figura 1).

ESTE ARTIGO ENFATIZA AS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS DE GOVERNOS EM FIM DE MANDATO E SEUS EFEITOS PREJUDICIAIS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.⁴ Eu argumento que (pelo menos onde os políticos têm discricionariedade formal ou informal sobre a burocracia e onde as normas burocráticas para desempenho autônomo são fracas) uma derrota eleitoral do governo leva a uma maior rotatividade entre os burocratas assim como declínios na prestação de serviços públicos durante o período de transição entre a eleição e a posse do vencedor.

AS CONEXÕES ENTRE A DERROTA ELEITORAL E AS DISRUPÇÕES BUROCRÁTICAS DESTACAM OS INCENTIVOS SINGULARES DOS GOVERNANTES EM FIM DE MANDATO E SEUS IMPACTOS POLÍTICOS. Uma das principais preocupações dos governantes em fim de mandato é preparar-se para a vulnerabilidade que surge após perder o cargo, e preparar o terreno para seu retorno ao poder (ou do seu partido). Ao mesmo tempo, os governantes em fim de mandato têm incentivos e capacidade reduzidos para monitorar os burocratas, que podem ter um desempenho inferior em um contexto de ambiguidade e incerteza.

¹ Assistant Professor na IE University (Madrid, Espanha) e Faculty Affiliate no MIT GOV/LAB (Cambridge, EUA)

www.guillermotoral.com
guillermo.toral@ie.edu

² Este artigo ganhou o *Prêmio Leonard S. Robins 2022 de Melhor Artigo sobre Política e Políticas Públicas de Saúde* da Seção de Política e Políticas Públicas de Saúde da American Political Science Association.

³ O artigo e materiais complementares estão disponíveis em <https://doi.org/10.1086/729961>.

A versão pré-impressão, de acesso aberto, está disponível em www.guillermotoral.com/turnover.pdf



⁴ Uso “em fim de mandato” para me referir aos governos no período entre uma derrota eleitoral e a posse do vencedor.

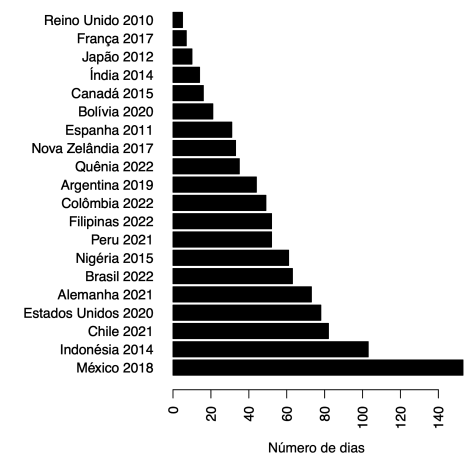


Figura 1: Períodos de transição recentes em uma amostra de 20 países. Os dados correspondem à última instância (até 1º de janeiro de 2023) quando um novo partido assumiu o poder executivo nacional através de uma eleição.

EU DEMONSTRO OS EFEITOS DA ROTATIVIDADE ELEITORAL NA REORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA E NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS USANDO UM DESENHO DE REGRESSÃO DISCONTÍNUA EM ELEIÇÕES APERTADAS COM DADOS DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS. O desenho basicamente compara os resultados em municípios onde o prefeito perdeu por pouco a reeleição com aqueles onde ganhou por pouco, a fim de estimar o efeito causal da derrota. Usando dados administrativos de emprego público e serviços de saúde, examino o que acontece tanto antes quanto depois da posse do vencedor.⁵

OS RESULTADOS DEMONSTRAM QUE A DERROTA ELEITORAL DESENCADEIA ROTATIVIDADE BUROCRÁTICA IMEDIATAMENTE APÓS A ELEIÇÃO, tanto na burocracia como um todo quanto entre os servidores de nível de rua. Sob governos em fim de mandato, há aumentos significativos na demissão de servidores temporários (em 42%) e na contratação de funcionários concursados (em 30%). Entrevistas, reportagens da mídia e análises de heterogeneidade sugerem que políticos em fim de mandato usam demissões para melhorar seu cumprimento das regras legais sobre emprego público, e que às vezes eles utilizam a contratação de concursados para limitar a capacidade fiscal do vencedor da eleição de contratar seus próprios apoiadores. Os servidores também são mais propensos a renunciar no período após a derrota de um titular. O uso da contratação de servidores públicos pelos governantes em fim de mandato pode prejudicar seus adversários porque os vencedores da eleição de fato usam sua discricionariedade para contratar assim que assumem o cargo. Quando o titular perde, a contratação de trabalhadores temporários aumenta em média 99% no início do mandato do novo prefeito.

⁵ Complemento essas estimativas causais com evidências qualitativas de entrevistas em profundidade que conduzi com políticos e promotores em vários estados.

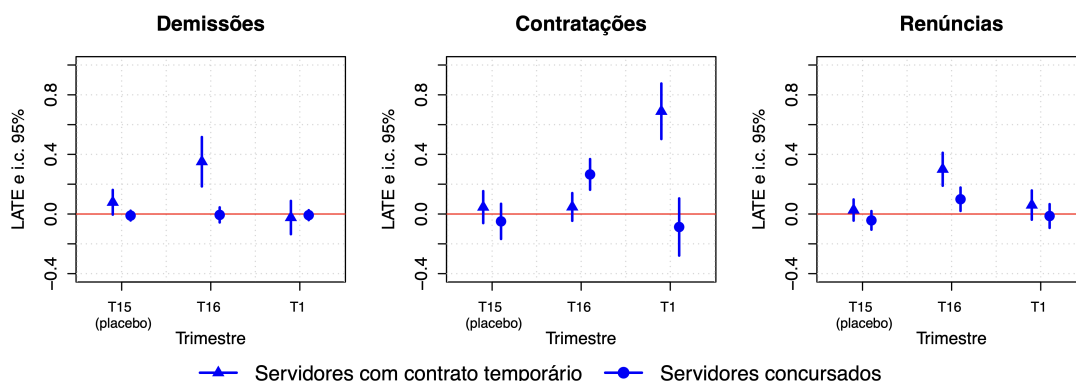


Figura 2: Efeito da derrota eleitoral do prefeito na rotatividade dos servidores municipais. As variáveis dependentes estão na escala logarítmica. T15 corresponde ao 15º trimestre do mandato de um prefeito (ou seja, de julho a setembro do ano eleitoral). T16 corresponde ao 16º e último trimestre do mandato de um prefeito (de outubro a dezembro). T1 corresponde ao primeiro trimestre do mandato do vencedor da eleição (janeiro a março do ano pós-eleitoral).

A DERROTA ELEITORAL DO GOVERNANTE CAUSA TAMBÉM UMA QUEDA SIGNIFICATIVA NOS SERVIÇOS DE SAÚDE DURANTE O PERÍODO DE TRANSIÇÃO. Visitas domiciliares de enfermeiros e médicos, con-

sultas de pré-natal, consultas médicas com bebês e crianças, e imunizações para bebês e gestantes diminuem no último trimestre do mandato do prefeito. Essas quedas, de entre 8 e 39%, sugerem que a política de fim de mandato pode comprometer o bem-estar dos cidadãos, pelo menos a curto prazo. Entrevistas e análises de heterogeneidade sugerem que as quedas nos serviços de saúde são causadas por uma combinação de rotatividade dos servidores, interrupções em outros recursos (por exemplo, transporte) e enfraquecimento da *accountability* burocrática sob governos em fim de mandato, que ficam menos capazes e/ou dispostos a monitorar e motivar os burocratas.

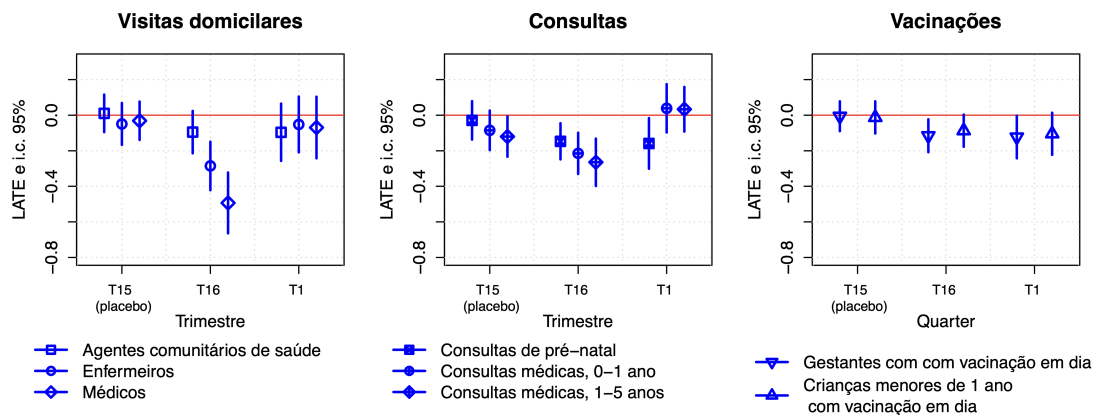


Figura 3: Efeito da derrota eleitoral do prefeito na prestação de serviços municipais de saúde. Veja as notas na Figura 2.

ESSAS DESCOBERTAS TÊM IMPORTANTES IMPLICAÇÕES PARA COMO PENSAMOS SOBRE A ROTATIVIDADE POLÍTICA E OS GOVERNOS EM FIM DE MANDATO. Primeiro, o artigo demonstra que, apesar das regras formais e informais que limitam o que os governantes em fim de mandato podem fazer, na prática esses governos usam seu tempo restante no cargo para exercer sua discricionariedade sobre a burocracia perseguindo estratégias inequivocamente políticas. Segundo, o medo de ser processado após deixar o cargo pode influenciar poderosamente o comportamento dos políticos em fim de mandato. Terceiro, nem o emprego por concurso público nem o desempenho dos servidores concursados estão tão isolados da influência política quanto se costuma supor.⁶ Por fim, os achados do artigo sugerem que as dinâmicas da rotatividade política podem comprometer o bem-estar dos cidadãos, pelo menos a curto prazo. Uma implicação política chave deste estudo é que encurtar o período de transição entre o dia da eleição e o início do mandato do vencedor pode beneficiar a prestação de serviços e o desenvolvimento humano.

⁶ Análises de heterogeneidade incluídas no artigo mostram que municípios com maior incidência de contratação por concurso de servidores da saúde ainda experimentam quedas acentuadas na prestação de serviços após uma derrota eleitoral do prefeito.