

Como funcionam as indicações políticas de burocratas? Teoria e evidências do Brasil

Guillermo Toral¹

Esta nota apresenta um resumo não técnico de um artigo de pesquisa publicado no *American Journal of Political Science*, intitulado “How patronage delivers: Political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil” [“Como a patronagem funciona: indicações políticas, *accountability* burocrática e prestação de serviços no Brasil”]. Apenas uma breve visão geral é apresentada aqui; veja o artigo para mais detalhes.²

GOVERNOS DE TODO O MUNDO USAM INDICAÇÕES POLÍTICAS para preencher pelo menos alguns cargos burocráticos. Esta prática é especialmente importante em contextos em desenvolvimento, onde os sistemas de concurso público são menos consolidados. Como as nomeações políticas impactam a governança, a prestação de serviços públicos e o desenvolvimento de forma mais ampla?

NORMALMENTE PENSAMOS QUE AS NOMEAÇÕES POLÍTICAS COLOCAM EM RISCO A GOVERNANÇA por meio de dois mecanismos: a seleção de candidatos menos qualificados e a redução do esforço dos funcionários (devido às conexões dos indicados com atores políticos). Essa é frequentemente a posição estabelecida sobre indicações políticas, tanto em debates acadêmicos quanto em discursos públicos sobre a burocracia.

ESTE ESTUDO APRESENTA UMA VISÃO ALTERNATIVA SOBRE AS INDICAÇÕES POLÍTICAS como uma instituição que muda não apenas quem entra na burocracia ou quanto eles trabalham, mas também *como* eles trabalham. Argumento que as indicações políticas (e as conexões sociais e políticas resultantes entre burocratas e políticos) facilitam o monitoramento dos burocratas pelos políticos, permitem a aplicação de sanções e recompensas, fornecem acesso a recursos materiais e imateriais, alinham prioridades e incentivos e aumentam a confiança mútua. Desse modo, as nomeações políticas podem facilitar a *accountability* e a eficácia dos burocratas, não apenas para fins de obtenção de favorecimento político, mas também, em certas condições, para a prestação de serviços públicos.

EU TESTO ESTA TEORIA UTILIZANDO DADOS ADMINISTRATIVOS SOBRE ESCOLAS, ASSIM COMO SURVEYS ORIGINAIS DE BUROCRATAS E POLÍTICOS NO BRASIL. Concentro-me no nível municipal, contexto em que as indicações políticas convivem com outros modos

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 O artigo e materiais complementares estão disponíveis em: <https://doi.org/10.1111/ajps.12758>.



de seleção de burocratas. Eu utilizo desenhos empíricos de caráter experimental e quase-experimental, os quais nos permitem isolar o efeito do modo de seleção dos burocratas e suas conexões com os políticos de outras variáveis que são frequentemente relacionadas a eles.³ Complemento estas análises quantitativas com aprendizados qualitativos de entrevistas em profundidade que conduzi com 121 burocratas, políticos e atores anticorrupção em 45 municípios de 7 estados brasileiros (Figura 1).

OS RESULTADOS EMPÍRICOS DEMONSTRAM QUE AS INDICAÇÕES E CONEXÕES POLÍTICAS FORNECEM RECURSOS ÚTEIS DE GOVERNANÇA, que estes recursos podem fortalecer a eficácia burocrática e que os políticos responsabilizam os nomeados políticos por seu desempenho na prestação de serviços públicos. Estes benefícios frequentemente negligenciados das indicações políticas sugerem que a política pode ser uma fonte não apenas de corrupção e favoritismo, mas também de recursos de governança que podem ajudar a superar os desafios do desenvolvimento. As vantagens das nomeações podem ser particularmente úteis em contextos em que outras fontes mais imparciais de eficácia burocrática (por exemplo, altos níveis de capital humano e fortes normas burocráticas) não estão suficientemente desenvolvidas.

O ARTIGO TAMBÉM AJUDA A EXPLICAR POR QUE AS NOMEAÇÕES POLÍTICAS SÃO TÃO IMPORTANTES PARA OS POLÍTICOS CORRUPOTOS. Ao mudar a forma como os burocratas trabalham – por exemplo, tornando-os mais alinhados e mais facilmente monitorados e sancionados – as indicações políticas tornam mais fácil para os políticos corruptos usarem a burocracia a seu favor. Esta versatilidade das nomeações políticas ajuda a explicar por que elas se mostraram tão resilientes ao longo da história.

A ALEGAÇÃO DO ARTIGO NÃO É QUE AS INDICAÇÕES SEJAM GERALMENTE PREFERÍVEIS, mas sim que elas oferecem algumas vantagens subestimadas que podem ser mobilizadas não apenas para a obtenção de vantagens indevidas, mas também para o fornecimento de serviços públicos com mais eficiência. O efeito líquido das nomeações políticas dependerá do equilíbrio entre benefícios e custos, em relação aos custos e benefícios das alternativas locais para a seleção de funcionários.⁴

Os parágrafos abaixo apresentam alguns detalhes não técnicos sobre as análises empíricas incluídas no artigo.

³ Por exemplo, indicações políticas são mais comuns em localidades mais pobres. Quaisquer estimativas que não levem isso em conta sofreriam de viés.



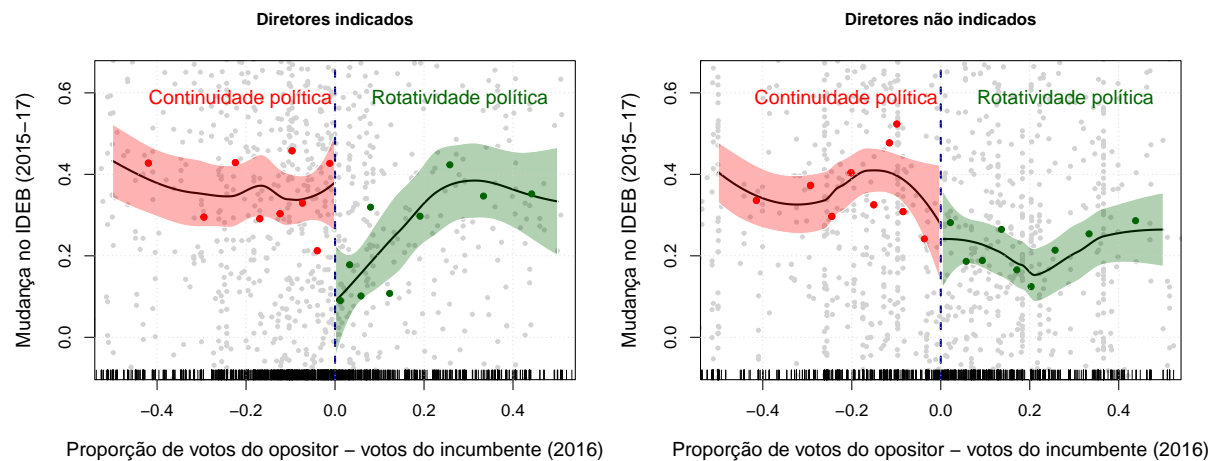
Figura 1: Estados brasileiros onde foram realizadas as entrevistas.

⁴ Por exemplo, em contextos caracterizados por pobreza e afastamento (tais como a maioria dos municípios no Brasil), a alternativa a uma indicação política nem sempre é o burocrata altamente capaz e comprometido que muitas vezes presumimos quando falamos sobre o concurso público.

A perda de conexões políticas torna os burocratas indicados menos eficazes: evidências da diferença em descontinuidades

O primeiro desenho empírico do artigo mostra que os diretores de escolas indicados politicamente tornam-se menos eficazes em impulsionar a aprendizagem dos alunos quando perdem suas conexões políticas com o governo municipal. Isto sugere que conexões políticas podem ser mobilizadas para aumentar a eficácia da burocracia.

Este desenho, chamado de *diferença em descontinuidades*, compara, ao mesmo tempo: 1) o desempenho de burocratas indicados contra o de não indicados, 2) antes e depois da eleição municipal, e 3) em municípios onde o prefeito não foi reeleito contra aquelas onde o prefeito foi reeleito. Neste estudo, uso dados de diretores de escolas municipais, para as quais o governo federal divulga a cada dois anos uma métrica de desempenho (chamada IDEB) com base nas notas dos alunos em testes e nas taxas de aprovação.



A queda nítida no desempenho de diretores indicados contra os não indicados (ilustrada na Figura 2) nos permite isolar o efeito da perda de conexões políticas no desempenho burocrático. Em relação aos diretores não indicados, os indicados apresentaram queda significativa em seu desempenho com a não reeleição do prefeito. Os resultados, portanto, sugerem que as conexões políticas podem ser alavancadas para melhorar a prestação de serviços públicos.

Figura 2: Efeito da troca de governo municipal na qualidade da escola, comparando escolas com diretor indicado com não indicado. Perto da descontinuidade estão escolas em municípios onde o prefeito perdeu ou ganhou por pouco a reeleição e, portanto, onde os indicados políticos (mas não os diretores não indicados) quase perderam ou mantiveram suas conexões políticas com o governo municipal.

Burocratas indicados são responsabilizados por seu desempenho em um indicador de prestação de serviços: evidências da regressão descontínua

O segundo desenho empírico demonstra que os diretores escolares indicados politicamente que cumprem uma meta de qualidade escolar têm menos probabilidade de serem substituídos. Isto sugere que os políticos levam em consideração a eficácia burocrática ao selecionar os indicados e usam métricas de desempenho para responsabilizá-los.

Este desenho empírico consiste em uma regressão descontínua, que basicamente compara o que acontece nas escolas onde a meta do IDEB⁵ é alcançada por pouco com o que acontece nas escolas onde por pouco a meta não é alcançada. Entre as escolas com diretores indicados, atingir a meta do IDEB reduz a rotatividade do diretor, conforme ilustrado na Figura 3. Para escolas com diretores eleitos ou concursados, a taxa de rotatividade dos diretores não é afetada pelo fato de eles atingirem a meta. Estes resultados apoiam a hipótese de que as nomeações políticas melhoram a *accountability*.

⁵ O governo federal estabeleceu metas de IDEB para todas as escolas com base no desempenho básico e em uma fórmula matemática.

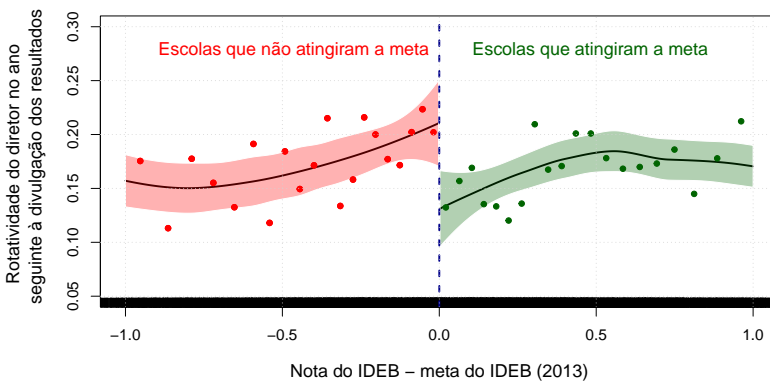


Figura 3: Efeito do cumprimento da meta de desempenho sobre a rotatividade de diretores, para escolas cujo diretor foi indicado politicamente. Perto da descontinuidade estão as escolas que quase não atingiram ou atingiram a meta do IDEB e, portanto, para as quais o governo local recebeu um sinal negativo ou positivo de desempenho do diretor.

Os atores locais percebem que as indicações e conexões políticas tornam os burocratas mais responsivos: evidências dos surveys

Um terceiro componente empírico do artigo usa surveys originais de burocratas e políticos para explorar os mecanismos pelos quais as indicações políticas podem aumentar a eficácia e a *accountability* burocrática. Fiz um survey presencial com 926 gerentes de nível de rua (diretores de escolas, gerentes de Unidades Básicas de Saúde e coordenadores de Centros de Referência de Assistência Social) nas

áreas urbanas de 150 municípios do estado do Rio Grande do Norte. Para saber a opinião dos políticos, também fiz um survey online com 455 políticos municipais (prefeitos e secretários de cinco áreas-chave), em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.

Usando regressões observacionais dos dados do survey de burocratas, e depois de controlar um longo conjunto de covariáveis, descobri que os burocratas indicados têm contato mais frequente, níveis mais altos de confiança e melhor alinhamento com os políticos do que os burocratas não indicados (Figuras 4 e 5).

O survey também incluiu um experimento chamado de conjunto (*conjoint experiment*). Os entrevistados da pesquisa viram quatro pares de perfis hipotéticos de gerentes, com características diferentes (incluindo seu modo de indicação e conexões políticas) que foram atribuídos aleatoriamente. Em seguida, foi perguntado qual destes perfis eles acreditavam ter mais chances de manter uma melhor comunicação com o governo, implementar as mudanças solicitadas por ele, arrecadar mais recursos para melhorar a infraestrutura da unidade (por exemplo, a escola), e aumentar o seu desempenho. Eu uso este modelo para medir o impacto relativo de diferentes características dos perfis nas percepções da capacidade dos burocratas de atuar em áreas-chave da administração.

Os resultados deste desenho (Figura 6) mostram que os perfis hipotéticos de gestores com conexões políticas, ou que são indicados politicamente, são vistos como significativamente mais propensos a ter uma melhor comunicação com o governo municipal do que funcionários públicos de carreira, para implementar as mudanças solicitadas por ele, ou para arrecadar recursos para sua unidade. Isto sugere que os entrevistados veem as nomeações e conexões políticas como facilitadores da comunicação dos burocratas e da capacidade de resposta ao governo local, bem como o acesso aos recursos. No entanto, gestores indicados ou conectados politicamente são vistos como menos propensos a melhorar o desempenho de sua unidade. Isto ressalta os custos das indicações políticas e sugere que, ao total (considerando tanto os mecanismos de seleção quanto os de *accountability*, os quais são combinados neste desenho) e neste contexto, elas podem dificultar a prestação de serviços públicos.

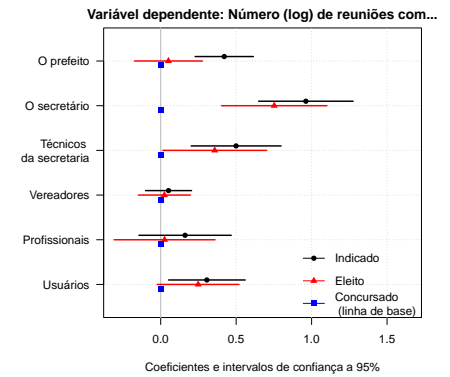


Figura 4: Associação entre forma de seleção de burocratas e reuniões com políticos. Cada coeficiente e seu intervalo de confiança nas Figuras 4 e 5 correspondem à associação entre o modo de seleção de um entrevistado e suas respostas às perguntas da pesquisa.

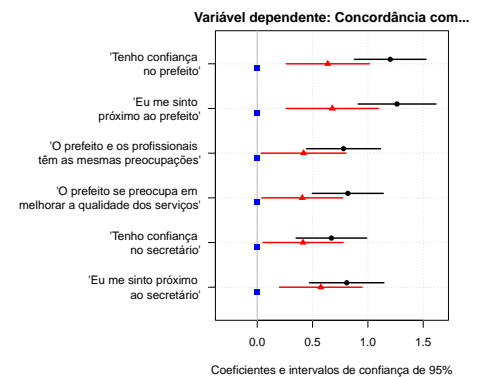


Figura 5: Associação entre o modo de seleção dos burocratas e as atitudes em relação aos políticos.

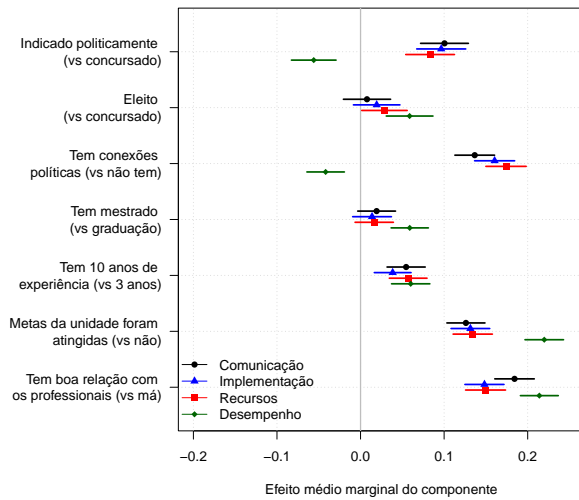


Figura 6: Resultados do experimento conjunto com burocratas. Cada coeficiente e seu intervalo de confiança nas Figuras 6 e 7 correspondem ao efeito causal de um gerente hipotético ter um determinado atributo (por exemplo, ser um nomeado político) na percepção dos entrevistados sobre a capacidade desse gerente em cada tarefa.

O survey de políticos incluiu um experimento conjunto semelhante, levando a resultados semelhantes: os políticos também percebem que as indicações políticas facilitam o esforço burocrático e a capacidade de resposta. Os resultados estão na Figura 7. Este experimento de conjunto fez referência a burocratas em termos genéricos (não aos gerentes de nível de rua), razão pela qual os contratos temporários foram usados como indicador de conexões políticas.

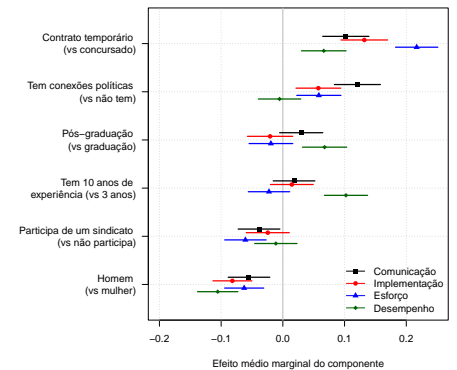


Figura 7: Resultados do experimento conjunto com políticos.

Agradecimentos

Esta pesquisa contou com o apoio de um grande número de pessoas. Os agradecimentos completos estão na primeira página do artigo. Aqui, quero destacar o inestimável apoio de meus orientadores de doutorado (Ben Ross Schneider, Lily Tsai e F. Daniel Hidalgo), a generosidade de meus entrevistados, a garra de minha equipe de pesquisa de campo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, o empenho dos meus parceiros no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, e o generoso apoio financeiro da Fundação Lemann, do MIT GOV/LAB, do MISTI e do MIT CIS.