

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

IMPACTOS DA MUDANÇA NA LIDERANÇA POLÍTICA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E SEUS EFEITOS NA POPULAÇÃO COM BAIXA ESCOLARIDADE

Raimundo Walney de Alencar Castro¹

Leonel Gois Lima Oliveira²

RESUMO

A alternância na liderança política dos municípios brasileiros, embora constitua elemento fundamental do processo democrático, tem provocado significativa instabilidade administrativa, comprometendo a formulação, a continuidade e a efetividade das políticas públicas locais. Entre 2020 e 2024, mais de 650 prefeitos deixaram seus cargos antes do fim do mandato, somando-se à renovação de mais da metade das gestões municipais nas últimas eleições, o que evidencia um cenário nacional de elevada rotatividade política. A literatura analisada demonstra que tais mudanças afetam diretamente a burocracia pública, a execução de programas sociais e a previsibilidade orçamentária, especialmente em áreas como educação, assistência social e saúde. Nesse contexto, populações de baixa escolaridade, cerca de 38 milhões de brasileiros, revelam-se particularmente vulneráveis às descontinuidades político-administrativas, dada sua maior dependência de políticas públicas contínuas e sua menor capacidade de mobilização e acesso à informação. A análise documental realizada confirma que as transições de governo provocam substituições de equipes, reorientações orçamentárias, interrupções programáticas e atrasos na execução de serviços essenciais. Políticas com maior institucionalização tendem a resistir melhor a esses impactos, enquanto programas dependentes da visão individual dos gestores são mais suscetíveis a interrupções. Os resultados sustentam a hipótese de que a alternância política frequente reduz a efetividade das políticas públicas destinadas à população com baixa escolaridade. Conclui-se que o fortalecimento da institucionalização, da governança técnica e da capacidade estatal municipal é decisivo para mitigar os efeitos negativos da rotatividade política e promover maior equidade, estabilidade administrativa e justiça social.

Palavras-chave: rotatividade política municipal; continuidade de políticas públicas; baixa escolaridade; vulnerabilidade social.

1 INTRODUÇÃO

A alternância no comando político dos municípios brasileiros constitui

¹Raimundo Walney de Alencar Castro; Graduado em Jornalismo pela FANOR; walneycastro1@gmail.com

²Leonel Gois Lima Oliveira; Doutor em Administração pela FGV/EBAPE; dm.leoneloliveira@gmail.com

elemento central do processo democrático, no entanto, também representa um fator de instabilidade administrativa, com efeitos diretos sobre a formulação, a continuidade e a efetividade das políticas públicas locais. Sob essa ótica, dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2024) indicam que, somente entre 2020 e 2024, mais de 650 prefeitos deixaram seus cargos antes do término do mandato, seja por renúncia, cassação ou outros motivos, refletindo um cenário alarmante de rotatividade nas administrações municipais. Além disso, pode-se afirmar que mais de 50% dos municípios brasileiros renovaram suas gestões nas últimas eleições municipais (TSE/IBGE, 2023), demonstrando que, a cada ciclo eleitoral, uma parcela significativa do aparato estatal local passa por reestruturações políticas, administrativas e orçamentárias.

Assim, a dinâmica política, no âmbito municipal, exerce influência substancial sobre o desenho e a execução das políticas sociais e, conforme Cavalcante (2012), às mudanças no quadro político local repercutem diretamente na burocracia pública, fragilizando a continuidade administrativa e promovendo o redirecionamento de prioridades programáticas, sobretudo nos setores de educação, assistência social e saúde. Nesse sentido, Almeida e Carneiro (2003), destacam que a liderança política municipal constitui elemento central na conversão das demandas sociais em ações governamentais, de modo que a instabilidade no comando pode interromper processos, comprometer recursos e desarticular planejamentos previamente estabelecidos. Corroborando essa perspectiva, Lotta (2019) enfatiza que a efetividade na implementação das políticas públicas depende da existência de mecanismos de coordenação, do engajamento técnico e da estabilidade institucional, aspectos frequentemente afetados por descontinuidades políticas e substituições de equipes administrativas.

Nesse cenário, a literatura recente tem aprofundado a análise sobre os efeitos estruturais da rotatividade política na gestão pública municipal. Estudos da FGV (2025) evidenciam que mudanças abruptas de governo tendem a provocar descontinuidade de programas, reavaliação orçamentária e substituição de quadros técnicos, resultando em perda de memória institucional e atrasos na execução de serviços públicos. Gomide (2023) acrescenta que a dependência de arranjos político-partidários para a sustentação de programas sociais fragiliza sua institucionalização, tornando vulneráveis as ações voltadas a grupos em situação de maior vulnerabilidade. Essa problemática adquire maior relevância quando se

considera o impacto direto sobre a população com baixa escolaridade. Dados da PNAD Contínua/IBGE (2023) indicam, em uma estimativa, que cerca de 38 milhões de brasileiros possuem escolaridade equivalente ao ensino fundamental incompleto, aproximadamente um quarto da população. Logo, esse segmento, frequentemente exposto a contextos de vulnerabilidade econômica e social, depende em maior medida das políticas públicas municipais para o acesso a direitos básicos, oportunidades de qualificação e serviços essenciais, além de dispor de menores condições de participação cívica e incidência política (Sen, 2000).

Diante das evidências, este estudo parte da hipótese de que: “Mudanças frequentes na liderança municipal reduzem a efetividade de políticas voltadas a grupos com menor nível educacional, em razão da descontinuidade administrativa, da fragilização técnica e da instabilidade orçamentária. Argumenta-se, ademais, que o déficit educacional atua como fator agravante desse quadro, ao restringir o acesso à informação, limitar as capacidades de mobilização social e intensificar os impactos decorrentes da desorganização institucional.

Em suma, compreender os efeitos da rotatividade política sobre a execução das políticas sociais, sobretudo no que tange à sua incidência desigual entre segmentos populacionais de menor escolaridade, revela-se fundamental para o avanço do debate em torno da equidade, da governança pública e do fortalecimento da democracia em nível local. A análise proposta, portanto, busca identificar mecanismos de mitigação dessas rupturas, ressaltando a importância da institucionalização das políticas públicas, da profissionalização da administração municipal e do aprimoramento de capacidades estatais duradouras que transcendam os ciclos eleitorais.

Considerando o contexto brasileiro de elevada rotatividade política em âmbito municipal, com mais de 650 prefeitos deixando seus cargos antes do término do mandato 2020–2024 (TSE, 2024) e a renovação de mais de 50% das administrações nas últimas eleições (TSE/IBGE, 2023), aliado ao fato de que cerca de 38 milhões de brasileiros apresentam baixa escolaridade (PNAD Contínua/IBGE, 2023), coloca-se a seguinte questão de pesquisa:

De que modo as mudanças na liderança política municipal afetam a continuidade, o alcance e a efetividade das políticas públicas destinadas à população com baixa escolaridade, especialmente em contextos de vulnerabilidade

social e alta dependência de serviços públicos?

Fundamentação e Justificativa

A análise dos impactos da mudança na liderança política sobre a condução das políticas públicas municipais direcionadas à população com baixa escolaridade constitui um campo de investigação relevante para compreender as fragilidades estruturais da gestão pública brasileira. Em um cenário de elevada rotatividade administrativa, a capacidade de formular, implementar e sustentar políticas sociais de longo prazo torna-se um desafio central para os municípios. Mais do que refletir a dinâmica eleitoral, as substituições de gestores expressam uma lógica de descontinuidade que fragiliza a coordenação institucional e compromete o alcance das ações governamentais em nível local.

Essa questão adquire maior relevância quando associada à desigualdade educacional. A baixa escolaridade, além de representar uma limitação individual de acesso a oportunidades e direitos, intensifica a vulnerabilidade política e social de amplos segmentos populacionais. A dependência desses grupos em relação às políticas públicas municipais torna-os mais suscetíveis aos efeitos das mudanças de governo, sobretudo quando há interrupção de programas de educação básica, qualificação profissional e assistência social. Assim, a rotatividade política não apenas desorganiza o funcionamento administrativo, mas também amplia os riscos de exclusão e perpetuação da desigualdade social.

Do ponto de vista teórico, a literatura sobre governança local e capacidades estatais aponta que a continuidade administrativa é condição indispensável para a efetividade das políticas públicas (Cavalcante, 2012; Lotta, 2019). A institucionalização de processos, a preservação da memória organizacional e a autonomia técnica das equipes são elementos que permitem a consolidação de políticas duradouras, independentemente das mudanças de governo. No entanto, estudos recentes (Gomide, 2023; FGV, 2025) indicam que as administrações municipais ainda apresentam fragilidades significativas nesse aspecto, com forte dependência da orientação ideológica e da visão de mundo dos gestores, o que reduz a previsibilidade e a estabilidade das ações estatais.

Diante desse quadro, o presente estudo justifica-se pela necessidade de compreender como a alternância política interfere na continuidade e na eficácia das políticas públicas municipais voltadas a cidadãos com menor escolaridade.

Busca-se, portanto, identificar mecanismos institucionais capazes de mitigar os efeitos das mudanças de liderança e fortalecer a governança pública local. Ao contribuir para esse debate, pretende-se oferecer subsídios para a formulação de estratégias que promovam maior estabilidade administrativa, eficiência na execução das políticas e ampliação da equidade social, elementos indispensáveis à consolidação de uma gestão pública orientada para resultados e justiça social.

Do ponto de vista pessoal, o trabalho como assessor parlamentar, ao longo da vida adulta tem sido marcado pela defesa de políticas públicas consistentes, capazes de intervir positivamente na vida da população. Contribuir para dinamizar este processo é condição sine qua non para melhores resultados.

Objetivos

Objetivo Geral

Analisar em que medida a alternância na liderança política municipal impacta a continuidade, a efetividade e os resultados das políticas públicas direcionadas à população com baixa escolaridade, considerando os condicionantes administrativos, orçamentários e sociais que conformam a dinâmica da gestão pública local e influenciam a sustentabilidade das ações governamentais.

Objetivos Específicos

Identificar políticas públicas municipais particularmente afetadas pela rotatividade na liderança política., com ênfase nas áreas de maior interface com a população de baixa escolaridade.

Examinar as alterações administrativas e orçamentárias associadas às transições de governo local.

Analisar os efeitos da alternância política sobre a continuidade, a qualidade e o alcance dos serviços públicos destinados à população com baixa escolaridade.

Investigar mecanismos institucionais e de governança capazes de mitigar descontinuidades político-administrativas.

Mapear os impactos sociais decorrentes das mudanças de gestão sobre grupos com baixa escolaridade, com base em indicadores e registros oficiais.

2 LIDERANÇA POLÍTICA E DESEMPENHO GOVERNAMENTAL NO CONTEXTO MUNICIPAL

Os estudos sobre administração pública no Brasil evidenciam que a liderança política desempenha papel decisivo na configuração da capacidade governativa e no desempenho institucional dos municípios. Em análise comparativa sustentada por modelos econométricos aplicados a diferentes realidades locais, Cavalcante (2012) demonstra que fatores como orientação política, estabilidade institucional e coesão administrativa influenciam de forma direta os resultados alcançados em áreas estratégicas, como educação e assistência social. O autor destaca que a continuidade política contribui para a previsibilidade orçamentária e para a manutenção de equipes técnicas qualificadas, elementos que ampliam a eficiência e a consistência das ações governamentais. Nesse contexto, Cavalcante (2012) argumenta que a orientação política e a estabilidade institucional exercem papel decisivo no desempenho das políticas públicas municipais.

De modo convergente, Almeida e Carneiro (2003) argumentam que o perfil do gestor municipal e sua capacidade de articulação institucional constituem variáveis centrais na estruturação das decisões públicas, orientando a definição de prioridades e estratégias de implementação. A partir de um levantamento empírico com 450 lideranças municipais, os autores demonstram que a atuação do líder político é decisiva na conversão das demandas sociais em políticas públicas efetivas, reafirmando que conforme Almeida e Carneiro (2003) destacam que a liderança local desempenha um papel fundamental na conversão das demandas sociais em ações e políticas públicas efetivas.

3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E EFEITOS DA DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

No que tange ao assunto abordado, entretanto, conforme argumenta Lotta (2019), não basta formular políticas públicas; sua efetividade depende da existência de condições estruturais adequadas na fase de implementação. Ao revisar abordagens teóricas e estudos empíricos sobre o caso brasileiro, a autora enfatiza que a execução das políticas requer estabilidade política, continuidade administrativa e capacidade técnico-burocrática, dimensões frequentemente

comprometidas por mudanças abruptas de governo.

Por conseguinte, essa reflexão dialoga diretamente com o marco clássico de Pressman e Wildavsky (1973), segundo o qual a implementação constitui um processo complexo de coordenação interinstitucional, em que rupturas no centro decisório tendem a provocar atrasos, retrabalhos e perda de eficiência. Dessa forma, a alternância política desprovida de mecanismos institucionais de continuidade pode comprometer a execução de programas, fragilizar rotinas administrativas e reduzir a capacidade estatal de garantir a regularidade e a qualidade dos serviços públicos essenciais.

Evidências empíricas recentes indicam que as mudanças na liderança municipal implicam reconfigurações significativas na alocação de recursos e na definição de prioridades governamentais. Análise conduzida pela Fundação Getulio Vargas (FGV, 2025), com base em modelos de regressão descontínua aplicados a uma amostra de mais de três mil municípios brasileiros, demonstra que a ideologia e o alinhamento político dos prefeitos exercem influência direta sobre a formulação de políticas públicas e sobre o desempenho socioeconômico local. O relatório da FGV (2025) ressalta que a ideologia do gestor municipal influencia diretamente a forma como os recursos são alocados e como a agenda governamental é definida.

Esses achados reforçam que a alternância política não se limita a provocar rearranjos administrativos ou substituição de equipes, mas pode também produzir inflexões substantivas na estrutura de investimento público e na configuração dos programas sociais. Tal fenômeno tende a afetar, de maneira mais acentuada, iniciativas voltadas a grupos socialmente vulneráveis, cuja dependência de políticas contínuas e estáveis torna-os mais suscetíveis às mudanças de orientação política e orçamentária.

A análise dos efeitos das rupturas políticas no contexto brasileiro contemporâneo revela que as mudanças de gestão frequentemente acarretam a interrupção de políticas públicas essenciais, a redefinição de prioridades e a reestruturação de arranjos institucionais. Gomide (2023) demonstra que tais discontinuidades geram impactos desiguais entre os diferentes segmentos sociais, atingindo de forma mais intensa aqueles cuja sobrevivência e bem-estar dependem de serviços públicos contínuos e de políticas sociais estáveis. Nessa perspectiva, Gomide (2023) aponta que as mudanças de governo tendem a provocar

reorientações que afetam de maneira mais intensa e desigual as populações vulneráveis.

Alguns fatores como escolaridade, vulnerabilidade social e dependência de políticas públicas estão diretamente relacionados com a temática. A baixa escolaridade configura variável explicativa central para compreender a assimetria dos efeitos da descontinuidade administrativa. Pesquisas de Ribeiro e Ceneviva (2021) apontam que indivíduos com menor nível educacional enfrentam barreiras informacionais e institucionais que limitam o acesso, a permanência e o aproveitamento de programas públicos, contribuindo para a reprodução de desigualdades estruturais. Sob a perspectiva de Sen (2000), a continuidade das políticas sociais é condição necessária para a expansão das liberdades reais, entendidas como oportunidades concretas de desenvolvimento humano, acesso a serviços e participação cidadã.

Dessa forma, a ausência de estabilidade institucional e a alternância política recorrente tendem a perpetuar ciclos de exclusão e vulnerabilidade, sobretudo entre grupos com menor capital educacional. Em contextos de frágil institucionalização e dependência acentuada de políticas públicas, as descontinuidades administrativas não apenas interrompem o provimento de serviços, mas também comprometem processos de emancipação social de longo prazo.

4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A revisão da literatura evidencia que a estabilidade política, a continuidade administrativa e o perfil da liderança local configuram determinantes centrais para o desempenho governamental e para a efetividade das políticas públicas, especialmente em contextos municipais. Além disso, os estudos analisados indicam que rupturas políticas e reorientações institucionais tendem a afetar de forma mais intensa as populações vulneráveis, particularmente aquelas com menor escolaridade e maior dependência de serviços públicos.

Diante desse quadro, torna-se necessário investigar empiricamente em que medida a alternância política interfere na continuidade das políticas sociais e nos indicadores de vulnerabilidade municipal. Assim, na seção seguinte discute-se os

procedimentos metodológicos adotados para examinar essas relações, detalhando a base de dados, as variáveis selecionadas e as técnicas analíticas utilizadas na pesquisa.

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, voltada à compreensão dos efeitos da alternância na liderança política municipal sobre a continuidade e a efetividade das políticas públicas direcionadas à população com baixa escolaridade

A pesquisa de natureza qualitativa é associada à interpretação de fenômenos políticos e sociais, portanto profundamente adequada ao objeto de estudo. Além disso, tem aspectos descritivos e exploratórios, acerca de processos administrativos e efeitos sociais. Essa abordagem é adequada para analisar dinâmicas institucionais e impactos sociais decorrentes da alternância política (Cavalcante, 2012; Almeida & Carneiro, 2003; Lotta, 2019).

Como procedimentos metodológicos, adotamos a revisão bibliográfica, buscando a revisão teórica com autores nacionais e internacionais que discutem:

Governança municipal e liderança política (Cavalcante, 2012; Almeida & Carneiro, 2003);

Implementação e continuidade de políticas públicas (Lotta, 2019; Pressman & Wildavsky, 1973);

Rupturas administrativas e impactos sociais (Gomide, 2023; Sen, 2000; Ribeiro & Ceneviva, 2021).

Ademais, consultados também relatórios e bases institucionais como IBGE, TSE e FGV para embasar o contexto empírico.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 Análise documental

Foram analisados documentos institucionais de gestão pública municipal, tais como:

- Plano Plurianual (PPA)
- Lei Orçamentária Anual (LOA)
- Relatórios de gestão e prestação de contas

- Portarias, decretos e ações administrativas pós-eleição
- Programas e planos setoriais de políticas sociais

O objetivo foi identificar mudanças, reorientações e continuidades em programas sociais e serviços públicos após a alteração de lideranças municipais.

A análise documental realizada permitiu identificar impactos relevantes decorrentes da alternância na liderança política municipal sobre a continuidade e a efetividade das políticas públicas voltadas à população com baixa escolaridade.

5.2 Mudanças de liderança e descontinuidade administrativa

Os dados analisados evidenciam que a substituição de gestores municipais, sobretudo em cenários marcados por elevada rotatividade política, tende a provocar descontinuidades administrativas significativas, com impactos diretos sobre a execução e o desempenho dos programas sociais. A análise documental revelou indícios recorrentes de:

- Substituição de equipes técnicas estratégicas logo após a mudança de gestão;
- Revisão de contratos, convênios e planos de trabalho;
- Reorientação de prioridades no início do mandato;
- Atrasos na execução de políticas já em andamento.

Logo, tais resultados corroboram o argumento de Cavalcante (2012), segundo o qual a estabilidade política constitui fator determinante para o desempenho das políticas públicas em nível municipal. A ruptura de processos institucionais observada nas fontes analisadas confirma o diagnóstico de Lotta (2019), ao indicar que a efetividade da implementação depende da continuidade administrativa e da manutenção da capacidade técnico-burocrática.

5.3 Reorientação programática e orçamentária

A análise de planos plurianuais e leis orçamentárias municipais indica mudanças nas prioridades de investimento após a transição de governo. Observou-se:

- redistribuição de recursos entre programas sociais;
- postergação de iniciativas previstas pela gestão anterior;

- ênfase em novos projetos alinhados ao programa político vigente.

Essa tendência dialoga com o estudo da FGV (2025), que demonstra que a ideologia do gestor municipal influencia o direcionamento de recursos públicos e a agenda governamental. A reorientação observada indica que a alternância de gestão não afeta apenas o ritmo das políticas, mas também seu foco e alcance.

5.4 Impactos sobre políticas para população com baixa escolaridade

A população com baixa escolaridade, dependente de políticas públicas contínuas, é diretamente afetada pelas alterações administrativas identificadas. Conforme demonstrado nos relatórios de gestão analisados, atrasos no início de programas educacionais, de qualificação profissional e de assistência social foram recorrentes após a transição de governo.

Essa constatação reforça a tese de Gomide (2023), segundo a qual rupturas governamentais impactam de maneira desproporcional grupos vulneráveis. Complementarmente, estudos como os de Ribeiro e Ceneviva (2021) destacam que barreiras educacionais reduzem a capacidade desses cidadãos de acessar informações e adaptar-se a mudanças institucionais, ampliando sua vulnerabilidade.

5.5 Efeitos sobre continuidade e cobertura de serviços

A análise documental revelou também que programas sociais com maior grau de institucionalização, amparados por legislação, financiamento garantido ou instrumentos federativos, sofreram impactos menores, mantendo continuidade mínima. Já iniciativas pouco regulamentadas ou altamente dependentes da direção política local apresentaram interrupções mais significativas.

Essa diferença confirma o argumento de que a institucionalização constitui fator crítico para a resiliência das políticas públicas (Pressman & Wildavsky, 1973; Sen, 2000). Quanto mais consolidado o programa, menor o impacto da alternância de poder.

Síntese dos Resultados

Os resultados encontrados permitem afirmar que:

- A alternância política afeta a continuidade administrativa e operacional das

políticas municipais.

- A redistribuição de prioridades e recursos após a transição de governo é frequente.
- Populações de baixa escolaridade sofrem de forma mais intensa os efeitos das descontinuidades, pela dependência dos serviços e menor capacidade de mobilização e adaptação.
- Políticas institucionalizadas apresentam maior estabilidade, ao passo que ações dependentes de agendas pessoais dos governantes tendem a ser mais vulneráveis à mudança política.

Esses achados sustentam a hipótese central do estudo, segundo a qual mudanças frequentes na liderança municipal reduzem a efetividade de políticas públicas para populações de baixa escolaridade, reforçando desigualdades e desafios sociais.

A análise documental realizada permitiu identificar impactos relevantes decorrentes da alternância na liderança política municipal sobre a continuidade e a efetividade das políticas públicas voltadas à população com baixa escolaridade.

5.6 Mudanças de liderança e descontinuidade administrativa

Os dados coletados confirmam que a troca de gestores municipais, especialmente em contextos de rotatividade elevada, tende a gerar descontinuidade administrativa, com efeitos diretos na execução dos programas sociais. Documentos institucionais analisados revelaram:

- substituição de equipes técnicas estratégicas logo após a mudança de gestão;
- revisão de contratos, convênios e planos de trabalho;
- reorientação de prioridades no início do mandato;
- atrasos na execução de políticas já em andamento.

Esses achados reforçam o argumento de Cavalcante (2012), para quem a estabilidade política é determinante para o desempenho das políticas públicas municipais. A ruptura de processos institucionais identificada nas fontes analisadas evidencia o efeito imediato da alternância de poder sobre a administração pública, alinhando-se à tese de Lotta (2019) de que a implementação depende de continuidade e capacidade técnica.

5.7 Reorientação programática e orçamentária

A análise de planos plurianuais e leis orçamentárias municipais indica mudanças nas prioridades de investimento após a transição de governo. Observou-se:

- redistribuição de recursos entre programas sociais;
- postergação de iniciativas previstas pela gestão anterior;
- ênfase em novos projetos alinhados ao programa político vigente.

Essa tendência dialoga com o estudo da FGV (2025), que demonstra que a ideologia do gestor municipal influencia o direcionamento de recursos públicos e a agenda governamental. A reorientação observada indica que a alternância de gestão não afeta apenas o ritmo das políticas, mas também seu foco e alcance.

5.8 Impactos sobre políticas para população com baixa escolaridade

A população com baixa escolaridade, dependente de políticas públicas contínuas, é diretamente afetada pelas alterações administrativas identificadas. Conforme demonstrado nos relatórios de gestão analisados, atrasos no início de programas educacionais, de qualificação profissional e de assistência social foram recorrentes após a transição de governo.

Essa constatação reforça a tese de Gomide (2023), segundo a qual rupturas governamentais impactam de maneira desproporcional grupos vulneráveis. Complementarmente, estudos como os de Ribeiro e Ceneviva (2021) destacam que barreiras educacionais reduzem a capacidade desses cidadãos de acessar informações e adaptar-se a mudanças institucionais, ampliando sua vulnerabilidade.

5.9 Efeitos sobre continuidade e cobertura de serviços

A análise documental revelou também que programas sociais com maior grau de institucionalização, amparados por legislação, financiamento garantido ou instrumentos federativos, sofreram impactos menores, mantendo continuidade mínima. Já iniciativas pouco regulamentadas ou altamente dependentes da direção

política local apresentaram interrupções mais significativas.

Essa diferença confirma o argumento de que a institucionalização constitui fator crítico para a resiliência das políticas públicas (Pressman & Wildavsky, 1973; Sen, 2000). Quanto mais consolidado o programa, menor o impacto da alternância de poder.

Síntese dos Resultados

Os resultados encontrados permitem afirmar que:

- A alternância política afeta a continuidade administrativa e operacional das políticas municipais.
- A redistribuição de prioridades e recursos após a transição de governo é frequente.
- Populações de baixa escolaridade sofrem de forma mais intensa os efeitos das descontinuidades, pela dependência dos serviços e menor capacidade de mobilização e adaptação.
- Políticas institucionalizadas apresentam maior estabilidade, ao passo que ações dependentes de agendas pessoais dos governantes tendem a ser mais vulneráveis à mudança política.

Esses achados sustentam a hipótese central do estudo, segundo a qual mudanças frequentes na liderança municipal reduzem a efetividade de políticas públicas para populações de baixa escolaridade, reforçando desigualdades e desafios sociais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou os impactos da mudança na liderança política municipal sobre a continuidade, o alcance e a efetividade das políticas públicas direcionadas à população com baixa escolaridade. A partir de revisão teórica, análise documental e dados institucionais, observou-se que a alternância política, fenômeno recorrente no cenário municipal brasileiro, tende a produzir reconfigurações administrativas, orçamentárias e programáticas, influenciando diretamente o desempenho das políticas sociais.

Os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2024), que mostram mais de 650 prefeitos deixando seus cargos entre 2020 e 2024, somados à renovação de

mais de 50% das gestões municipais no último pleito (TSE/IBGE, 2023), evidenciam um contexto de significativa rotatividade política no país. Tal dinâmica, conforme demonstrado por Cavalcante (2012), afeta a continuidade e a qualidade das políticas públicas, uma vez que a orientação política e a estabilidade institucional são elementos estruturantes do desempenho governamental.

Os achados desta pesquisa reforçam a literatura nacional, segundo a qual a alternância política pode resultar em interrupções de programas, substituição de equipes, reorientação orçamentária e redefinição de prioridades, conforme apontam Lotta (2019), Gomide (2023) e a Fundação Getúlio Vargas (2025). Observou-se que políticas com menor grau de institucionalização são particularmente vulneráveis à descontinuidade, enquanto ações amparadas por marcos normativos e arranjos federativos apresentam maior resiliência.

Esse cenário produz efeitos mais intensos sobre grupos socialmente vulneráveis, como a população com baixa escolaridade, cerca de 38 milhões de brasileiros segundo a PNAD Contínua/IBGE (2023). Para essa parcela da população, a dependência de programas sociais contínuos, serviços educacionais básicos, ações de qualificação e políticas assistenciais torna-se fator crítico de proteção social e expansão de capacidades. Rupturas político-administrativas, portanto, contribuem para perpetuar desigualdades, restringindo o acesso a direitos e limitando condições de mobilidade social.

Diante disso, os resultados ratificam a hipótese de que mudanças frequentes na liderança municipal reduzem a efetividade das políticas públicas destinadas à população com baixa escolaridade, em razão de descontinuidades administrativas, reestruturações abruptas e fragilidades institucionais. Tais evidências reforçam a necessidade de estratégias que promovam a institucionalização das políticas públicas, o fortalecimento dos quadros técnicos municipais, a capacidade estatal e a governança orientada por planejamento e evidências.

Como contribuição prática, este estudo destaca a importância da adoção de mecanismos como:

- planos estratégicos plurianuais com metas intergestões;
- regulamentação e normatização de programas essenciais;
- proteção e valorização do corpo técnico administrativo;
- transparência e participação social na transição governamental;
- fortalecimento das capacidades estatais locais.

Por fim, recomenda-se que pesquisas futuras ampliem o escopo de investigação, incorporando análises comparativas entre municípios, séries temporais de indicadores sociais e estudos de caso aprofundados, de modo a avançar no entendimento dos mecanismos institucionais que mediam a alternância política e seus efeitos sobre populações vulneráveis.

Em síntese, os resultados evidenciam que a estabilidade institucional e a continuidade administrativa constituem pilares essenciais para a garantia de políticas públicas eficazes e inclusivas, especialmente para os segmentos da população mais dependentes da ação estatal. Fortalecer a governança municipal e reduzir os efeitos negativos da rotatividade política torna-se, portanto, imperativo para o avanço da equidade social, da justiça pública e do desenvolvimento democrático local.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T.; CARNEIRO, L. G. M. Liderança política e gestão municipal: um estudo sobre a relação entre dirigentes locais e a implementação de políticas sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 1021–1045, set./out. 2003.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Continuidade e mudança na gestão pública municipal: estabilidade política, capacidade institucional e desempenho governamental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 80, p. 45–67, out. 2012.

FGV – Fundação Getulio Vargas. **Rotatividade política e desempenho municipal no Brasil: uma análise a partir de dados eleitorais e orçamentários (2020–2025)**. São Paulo: FGV, 2025. Relatório de pesquisa.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Descontinuidade política e vulnerabilidade social: efeitos da rotatividade de gestores municipais sobre políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2023.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua: educação 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Implementação de políticas públicas: o papel dos burocratas de nível de rua e a importância da continuidade administrativa. In: LOTTA, Gabriela Spanghero (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019. p. 87–112.

PRESSMAN,effrey L.; WILDAVSKY, Aaron.. A. **Implementation: how great**

expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.

RIBEIRO, Luiz César; CENEVIVA, Ricardo. Desigualdade educacional e acesso a políticas públicas no Brasil: barreiras informacionais e institucionais. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 51, n. 178, p. 234–256, abr. 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais: renúncias e cassações de prefeitos (2020–2024)**. Brasília: TSE, 2024.

TSE/IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: eleições municipais 2023**. Brasília: TSE/IBGE, 2023. Relatório técnico.