

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIA HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FERNANDO MEIRELES

A POLÍTICA DISTRIBUTIVA DA COALIZÃO

BELO HORIZONTE

2019

FERNANDO MEIRELES

A POLÍTICA DISTRIBUTIVA DA COALIZÃO

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Melo
Coorientador: Prof. Royce Carroll, Ph.D.

BELO HORIZONTE

2019

FERNANDO MEIRELES

A POLÍTICA DISTRIBUTIVA DA COALIZÃO

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovado em 19 de fevereiro de 2019 pela banca constituída pelos membros:

Prof. Carlos Ranulfo Melo
DCP/UFMG (Orientador)

Prof. Royce Carroll
University of Essex (Coorientador)

Prof. Bruno Wanderley Reis
DCP/UFMG

Prof. Manoel Santos
DCP/UFMG

Prof. Cesar Zucco Jr.
EBAPE/FGV

Prof^a. Natália Bueno
Emory University

BELO HORIZONTE
2019

CIP – Catalogação na Publicação

Meireles, Fernando

A Política Distributiva da Coalizão [manuscrito] / Fernando Meireles. – 2019.
174 f.

Orientador: Carlos Ranulfo Melo

Coorientador: Royce Carroll

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciência Humanas.

Inclui bibliografia

1. Ciência política – Teses. 2. Governos de coalizão – Teses. 3. Partidos políticos – Teses. I. Melo, Carlos Ranulfo Félix de. II. Carroll, Royce. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

Para Lu, meu amor
Para Rafael, nosso agu

AGRADECIMENTOS

Acumulei uma lista de agradecimentos durante a pós-graduação. Por causa de uma questão puramente burocrática – depusitei minha dissertação às pressas, na véspera de um carnaval quente em Porto Alegre, para cursar o doutorado – deixei de registrar o suporte que tive de muitas pessoas. Com esta tese, devo agora à generosidade de várias outras que, de diferentes formas, me ajudaram.

Só vim a Belo Horizonte, e também só descobri como se fazia Ciência Política, por causa da UFRGS. Meus colegas, especialmente Maurício Doré e Germano Ribeiro, que seguiram comigo os caminhos da vida acadêmica, tiveram parte nisso. Carla Cruz e Anderson Denardin deram auxílio em muitos momentos. Cláudio Trindade e Denis Valiquette discutiram os rumos da política brasileira comigo incontáveis vezes, frequentemente em bares da Demétrio Ribeiro. Em particular, agradeço principalmente ao Paulo Peres, meu orientador de mestrado que me ofereceu conselhos que levo até hoje de pesquisa e de carreira; e ao André Marengo e à Izabel Noll, que me formaram como cientista político e que me deram apoio para seguir com o doutorado.

No Departamento de Ciência Política da UFMG, sou grato ao meu orientador, Carlos Ranulfo, que, tendo aceito um projeto sobre reformas eleitorais na América Latina que nunca saiu do plano das ideias, orientou esta tese. Sempre solícito, forneceu dicas práticas, comentários e correções neste texto e em outros trabalhos. Como orientando e como aluno, aprendi muito com ele. No DCP, também agradeço à Magna Inácio, ao Manoel Santos, ao Felipe Nunes e ao Bruno Reis pelas aulas e discussões, mas também pela ajuda e pela troca de ideias nos cafés da Letras e da Fafich. Magna e Felipe também são responsáveis por boa parte do rumo que essa tese seguiu desde a sua concepção inicial.

Durante meu doutorado, passei um período em Essex, com a supervisão e a coorientação do Royce Carroll. Entre cervejas e longas sessões de discussão de trabalhos, mesmo em finais de semana, o Royce ajudou a burilar várias das minhas ideias. Pude discutir detalhes da tese e apresentar seus resultados iniciais no Department of Government e, por isso, sou muito grato a todas e todos que ofereceram comentários e sugestões. Meus agradecimentos também vão ao Timothy Power que, junto com Cesar Zucco, me recebeu e comentou a pesquisa que deu origem a um dos capítulos desta tese no Latin American Centre de Oxford. Outras versões do mesmo trabalho também

se beneficiaram do escrutínio de participantes da Anpocs, da ABCP e, para um parte inicial da pesquisa, dos pareceristas anônimos da Revista de Administração Pública. Sendo impossível listar corretamente essas e outras pessoas que contribuíram com a pesquisa, fica o meu agradecimento geral a todas.

Agradeço também aos colegas de Centro de Estudos Legislativos pelo diálogo ao longo dos últimos anos. Em especial, Beatriz Costa, Denisson Silva, Felipe Lima, Filipe Corrêa, Leonardo Ev, Lucas Cunha, Suzana Alves e Thiago Silame foram companheiros de trabalho e de café, além de terem me oferecido acolhida desde que cheguei a BH (embora nunca tenham me oferecido um churrasco legítimo). Pela ajuda em muitos momentos, e pela leitura cuidadosa de rascunhos desta tese, meus agradecimentos também vão para Mateus Araújo e Lucas Gelape; e para Arthur Rotta, Elaine Gontijo e Raquel D'Albuquerque que, entre outras coisas, me ofereceram suporte para realizar um período de trabalho de campo em Brasília.

Pelas bolsas que me permitiram cursar a pós-graduação, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

À minha avó, a Dona Edacilda, fica o agradecimento pela dedicação de toda uma vida. A doença tomou de ti muitas de nossas memórias, mas elas ficam comigo. Pelo exemplo, pela paciência e pelo apoio constante, agradeço à minha mãe, Ediles.

Ao final de tudo, veio o Rafael. E, por ele também, reservei esse agradecimento para o final: à Luciana, que me deu suporte; que diariamente me dá a alegria de conviver com ela; e que me enche de esperanças pelo futuro.

Of course, political considerations and the public good are not always in conflict; but the extent to which they are is of some interest in itself. When decisions are made that openly violate economic principles, we find an opportunity to measure political influence.

JOHN FEREJOHN,
Pork Barrel Politics (1974)

RESUMO

Esta tese investiga se partidos influem nos investimentos dos ministérios no presidencialismo de coalizão. Ao fazer isso, ela diverge da visão corrente nos estudos sobre política distributiva de que presidentes centralizam as decisões alocativas de seus governos. Meu argumento é o de que, ao oferecer ministérios a outros partidos em troca de apoio legislativo, presidentes compartilham a política distributiva do governo com seus parceiros de coalizão. Com isso, partidos adquirem influência e *expertise* sobre os investimentos das pastas que comandam e, conseqüentemente, meios de levar mais recursos para as suas bases eleitorais. Documento essa conexão eleitoral partidária com dados de mais de vinte anos de transferências discricionárias dos ministérios para prefeituras no Brasil, informações obtidas em trabalho de campo e uma série de experimentos naturais. Meus resultados mostram que municípios demandam e recebem mais recursos de ministérios comandados pelos partidos dos seus prefeitos e, em troca, estes mobilizam votos para as suas legendas nas eleições gerais. Entre outras contribuições, a tese oferece evidência causal de que partidos extraem benefícios particularistas da ocupação de ministérios; mostra que isso promove desigualdades na provisão de bens públicos no país; e documenta como os partidos brasileiros, considerados fracos por muitos analistas, articulam a oferta e a demanda por recursos públicos estrategicamente para conquistar votos e adquirir influência na política nacional.

Palavras-chaves: Política Distributiva; Coalizões governamentais; Partidos Políticos.

ABSTRACT

This thesis investigates whether parties influence ministries' investments in Brazil. Departing from the common view in the literature on distributive politics that presidents centralize allocative spending decisions, I argue that they share distributive decisions with coalition parties when handing out cabinet portfolios to obtain legislative support. As a result, parties obtain both the tools and the expertise required to shift their ministries' targeted spending to the benefit of the local governments ruled by co-partisans. With novel data on discretionary transfers from the central government's ministries to municipalities in Brazil, auxiliary data obtained in fieldwork, and a series of natural experiments, I document how this partisan electoral connection works. Overall, my results show that municipalities request and receive more money from ministries led by the parties of their mayors; in turn, these mayors mobilize votes for their co-partisans in general elections. Among other contributions, this dissertation provides causal evidence that parties reap distributive benefits from occupying cabinet portfolios in coalitional presidentialism; it shows that this partisan alignment effect causes inequalities in public goods provision; and documents how Brazilian parties strategically articulate the supply and the demand for public goods to secure votes and attain influence in national politics.

Key-words: Distributive Politics; Government Coalitions; Political Parties.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Modelo causal relacionando ocupação partidária de ministérios e viés alocativo	40
Gráfico 2 – Exemplo da estratégia de identificação: Roraima entre 2010 e 2011	46
Gráfico 3 – Percentual de municípios que mudaram de alinhamento partidário com cada ministério durante os mandatos municipais	50
Gráfico 4 – Validação dos desenhos: efeitos pré-tratamento	53
Gráfico 5 – Alinhamento ministerial para partidos na Presidência e para membros da coalizão, 1997-2016	55
Gráfico 6 – Alinhamento ministerial por mandato presidencial, 1997-2016	56
Gráfico 7 – Alinhamento ministerial por ministério, 1997-2016	57
Gráfico 8 – Efeito do alinhamento no ciclo eleitoral, 1997-2016	59
Gráfico 9 – Recursos discricionários adicionais preditos pelo alinhamento partidário por estado	61
Gráfico 10 – Recursos discricionários adicionais preditos pelo alinhamento partidário por região e por mandato: repasses da Agricultura para prefeituras do PMDB	62
Gráfico 11 – Efeito de eleger prefeitos do PT sobre as transferências recebidas de ministérios alinhados e não-alinhados, 2003-2014	66
Gráfico 12 – Efeitos pré-tratamento do favoritismo regional	89
Gráfico 13 – Favoritismo regional entre ministros políticos e não-políticos	91
Gráfico 14 – Efeito do favoritismo regional por ministério	92
Gráfico 15 – Efeito do favoritismo regional por região do país	94
Gráfico 16 – Efeito do favoritismo regional por tipo de alinhamento ministerial	97
Gráfico 17 – Proporção média de votos dos partidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, 1998-2014	108
Gráfico 18 – Efeitos pré-tratamento de eleger o prefeito na votação de um partido nas eleições nacionais subsequentes	114
Gráfico 19 – Efeito de eleger prefeito alinhado sobre o desempenho eleitoral dos partidos nas eleições nacionais	122

Gráfico 20 – Efeito de eleger prefeito alinhado sobre as transferências recebidas pelos municípios de ministérios comandados por correligionários .	126
Gráfico 21 – Efeito marginal dos repasses de ministérios alinhados sobre a transferência de votos do prefeito para o seu partido nas eleições gerais .	130
Gráfico 22 – Efeito marginal de receber repasses de ministérios alinhados sobre a transferência de votos	131
Gráfico 23 – Efeito marginal de receber repasses de ministérios de outros partidos sobre a transferência de votos	133
Gráfico 24 – Efeito marginal de receber repasses de ministérios sobre a transferência de votos: placebo	134
Gráfico 25 – Migrações partidárias de prefeitos, 2013-2017	170

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Efeito do alinhamento ministerial sobre as transferências recebidas pelos municípios, 1997-2016	51
Tabela 2 – Efeito do alinhamento ministerial sobre as transferências recebidas pelos municípios: Robustez	52
Tabela 3 – Efeito do alinhamento ministerial: mecanismos	68
Tabela 4 – Favoritismo regional e alinhamento partidário em dois estados fictícios	80
Tabela 5 – Efeito do favoritismo regional sobre as transferências ministeriais recebidas pelos municípios, 1997-2016	86
Tabela 6 – Efeito do favoritismo regional: municípios pequenos	87
Tabela 7 – Efeito do favoritismo regional: estados menores e ministérios selecionados	88
Tabela 8 – Efeitos do favoritismo e do alinhamento ministeriais sobre as transferências	95
Tabela 9 – Desempenho eleitoral dos partidos nas eleições gerais legislativas, por município	109
Tabela 10 – Efeito de ter um prefeito correligionário sobre a votação local dos partidos nas eleições nacionais	112
Tabela 11 – Efeitos de ter prefeito e vereadores correligionários sobre a votação local dos partidos nas eleições nacionais	113
Tabela 12 – Eleições na amostra envolvendo partidos que ocuparam ministérios .	118
Tabela 13 – Efeito de eleger um prefeito alinhado sobre os votos do partido nas eleições gerais	123
Tabela 14 – Efeito de eleger prefeito alinhado sobre as transferências per capita recebidas pelos municípios de ministérios comandados por correligionários	127
Tabela 15 – Estatísticas descritivas de ocupação dos ministério analisados, 2003-2014	164
Tabela 16 – Total transferido por ministério aos municípios, 2003-2014	165
Tabela 17 – Estatística descritiva das principais variáveis utilizadas	166
Tabela 18 – Descrição das entrevistas realizadas	167

Tabela 19 – Migrações de prefeitos de e para partidos que ocuparam ministérios, 2013-2017	171
Tabela 20 – Efeito de eleger um prefeito alinhado nas eleições de 2012: migrações partidárias consideradas	173

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU	Controladoria-Geral da União
DiD	Diferença-em-diferenças
DDD	Triplas-diferenças
DEM	Democratas (partido político)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MQO	Mínimos Quadrados Ordinários
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RD	Regressão descontínua
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TVU	Transferências Voluntárias da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.1	Um tour pelo Ministério das Cidades	18
1.2	Duas formas de distribuir recursos	20
1.3	Por que estudar como coalizões distribuem recursos?	24
1.4	Variedades de política não-programática	25
1.5	Efeitos e suas causas	27
1.6	Percurso	28
2	POLÍTICA DISTRIBUTIVA EM COALIZÃO	31
2.1	Uma teoria distributiva	33
2.2	Desenho de pesquisa	42
2.3	O efeito do alinhamento ministerial	51
2.4	Distinguindo entre preferências do eleitorado e alinhamento	64
2.5	Mecanismos de distribuição	67
2.6	Conclusão	71
3	A LIMITADA INFLUÊNCIA DO FAVORITISMO REGIONAL	74
3.1	Ministérios, regionalismo e pork	75
3.2	Desenho de pesquisa	81
3.3	O efeito geral do favoritismo	85
3.4	Extensão do favoritismo	90
3.5	Efeito combinado de alinhamento ministerial e favoritismo	95
3.6	Conclusão	98
4	OS RETORNOS ELEITORAIS DA POLÍTICA DISTRIBUTIVA	100
4.1	Articulação intrapartidária e retornos eleitorais	103
4.2	Prefeitos como brokers	107
4.3	Alinhamento e desempenho eleitoral em eleições acirradas	115
4.4	Efeito direto do alinhamento no desempenho eleitoral	121
4.5	Conclusão	135
5	CONCLUSÃO	137

5.1	Contribuições e uma agenda	142
5.2	O futuro da política distributiva da coalizão	145
	REFERÊNCIAS	147
	APÊNDICE A – DADOS	159
	APÊNDICE B – TRABALHO DE CAMPO	167
	APÊNDICE C – MIGRAÇÕES DE PREFEITOS	169
	APÊNDICE D – OUTROS MATERIAIS SUPLEMENTARES	174

1 INTRODUÇÃO

Transferir recursos para estados e municípios é uma das tarefas mais comuns realizadas por governos centrais no mundo todo. Por meio delas, cidadãos são beneficiados com estradas, escolas e hospitais em seus bairros, com saneamento básico e mantimentos em suas casas. Mas, apesar da importância desses recursos, políticos nem sempre os distribuem às localidades que mais precisam deles: como possuem incentivos para manterem seus cargos, os usam para conseguir votos.

Esta tese põe uma lupa sobre o governo central brasileiro para entender como funciona essa política de distribuição de recursos. Minha principal contribuição consiste em mostrar que o *status* do governo – o fato do poder executivo no Brasil ser compartilhado por mais de um partido – importa para entendermos esse processo, lançando luz sobre como nossos partidos competem por votos e sobre como isso impacta diretamente a provisão de bens públicos no país.

1.1 Um tour pelo Ministério das Cidades

Um ano antes de sua demissão do cargo de Ministro das Cidades, Mário Negromonte, do Partido Progressista (PP), participava de sua primeira reunião ministerial no Palácio do Planalto.¹ Sentada à ponta de uma grande mesa oval, a então Presidente Dilma Rousseff (PT) elencava, uma a uma, medidas que seu governo adotaria para gerir investimentos federais, como limitar a interferência política sobre determinados setores – especialmente aos ligados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado quando Rousseff era Chefe da Casa Civil do governo Lula e que seria conduzido a partir dali exatamente pelo ministério de Negromonte. Por englobar o maior orçamento de investimentos à época, a preocupação da Presidente não era injustificada: o PAC era e, continuou sendo por algum tempo, um dos carros-chefe do governo do PT.

Poucos meses depois daquela reunião, Negromonte seria acusado de interferir politicamente nos investimentos das Cidades. Em uma matéria de duas páginas, a Folha de São Paulo relatava como prefeituras comandadas pelo PP haviam sido privilegiadas no repasse de verbas de um programa para redução de acidentes de trânsito: de 102 prefeituras beneficiadas, 43 eram do PP, muitas com baixíssimos índices de mortes no

¹ Disponível em: [Dilma comanda primeira reunião ministerial do atual governo](#), G1. Acesso em: 06/02/2018.

trânsito; prefeituras governadas por PT e PMDB somavam, juntas, apenas 31; pelo PSDB e DEM, oito.² Entrevistados, aliados do ministro confirmaram que seus municípios receberam verbas graças a “influência [deles] no ministério”, ainda que ignorassem o fato de que os repasses pertenciam a um programa de redução de acidentes.³

Esse era apenas o começo de uma série de reportagens sobre a atuação de Negromonte no repasse de recursos a governos comandados pelo próprio partido. Igualmente a seu antecessor nas Cidades, Márcio Fortes (PP)⁴, jornais de grande circulação continuaram apontando Negromonte como responsável por repassar desproporcionalmente mais recursos a prefeitos do PP.⁵ Em vários casos, esses repasses eram difíceis de justificar. Em 2008, por exemplo, no município de Paranavaí, interior do Paraná, o prefeito que havia migrado do PDT para o PP conseguiu liberar no mês seguinte R\$ 4,1 milhões retidos nas Cidades, algo semelhante a outro prefeito de Goiás, que trocou o PMDB pelo PP.⁶ Já em 2011, sob Negromonte, era a vez do município de Glória, na Bahia, receber cerca de R\$ 1 milhão das Cidades – quantia muito maior do que a recebida por Manaus, com população mais de cem vezes maior.

Apesar da pressão de membros do governo para que o Ministro das Cidades fosse demitido, Negromonte só caiu no dia 2 de Fevereiro de 2012 por razões envolvendo corrupção e disputas internas no seu partido. Sua saída chegou a fomentar especulações de que a punição geraria retaliações ao governo Dilma. A parceria com o PP, entretanto, perdurou. E o Ministro que substituiu Negromonte, Aguinaldo Ribeiro (PP), não muito tempo depois foi acusado de transferir mais recursos a prefeituras do PP.⁷

Ao todo, o PP ficou quase dez anos no Ministério das Cidades, e os governos municipais comandados pelo partido entre 2004 e 2014 receberam, em média, R\$ 75 reais per capita do total de recursos discricionários liberados pela pasta – muito mais do que, por exemplo, PT e PMDB no mesmo período.⁸

² Disponível em: [Repasse de verbas beneficia reduto eleitoral de ministro](#), Folha de São Paulo. Acesso em: 06/02/2018.

³ Disponível em: [Ministério diz que partido não teve privilégio](#), Folha de São Paulo. Acesso em: 06/02/2018.

⁴ Disponível em: [Márcio Fortes: "PAC beneficia todos os partidos"](#), Terra Magazine. Acesso em: 06/02/2018.

⁵ Disponível em: [Em despedida, Negromonte volta a negar irregularidades e reitera apoio a Dilma](#), UOL Notícias. Acesso em: 06/02/2018.

⁶ Disponível em: [Prefeitos mudam de partido para reforçar caixa](#), O Estado de São Paulo. Acesso em: 06/02/2018.

⁷ Disponível em: [Cidades da base aliada lideram os repasses antes da campanha](#), O Estado de São Paulo. Acesso em: 06/02/2018.

⁸ PT e PMDB receberam, respectivamente, R\$ 52 e 58 reais per capita, deflacionados pelo IPCA de

1.2 Duas formas de distribuir recursos

1.2.1 A política distributiva presidencial

Exemplos como o do PP no Ministério das Cidades não são incomuns no noticiário político. Mesmo assim, qualquer um que procure explicação para casos como o do PP nas Cidades na literatura sobre o tema não a encontrará. Em seu lugar, descobrirá uma perspectiva, bastante difundida, que parte do seguinte pressuposto: a de que presidentes seriam os principais responsáveis por decidir onde bens públicos são alocados.

Variações à parte, essa perspectiva enfatiza a gama de recursos à disposição desses atores para controlar o processo orçamentário, o que, em última instância, os permitiria influir decisivamente nas transferências de recursos para governos subnacionais (Brollo e Nannicini, 2012; ver também Kriner e Reeves, 2014, 2015; McCarty, 2000). Como presidentes ambicionariam suas reeleições e a de membros de seus partidos, utilizariam suas prerrogativas para influir no orçamento com fins eleitorais, alocando mais recursos em governos locais de aliados. Se beneficiar a região A em vez da B trouxer maiores dividendos eleitorais, um presidente teria razões para investir na primeira, e não na segunda.

Essa perspectiva de como presidentes distribuem bens públicos não é nova. Ao contrário, dizer que presidentes são particularistas⁹, praticam *pork-barrel*¹⁰, ou que amarram as mãos de opositores¹¹ tornou-se uma das pedras angulares de toda uma literatura acadêmica recente que investiga como governos distribuem recursos. Segundo ela, – que denomino aqui, apesar de variações, de política distributiva unilateral –, chefes de governo usariam suas prerrogativas sobre o orçamento para alocar desproporcionalmente mais recursos em regiões governadas por aliados. Agindo assim, promoveriam suas tentativas de reeleição e o sucesso eleitoral dos partidos que os apoiam no plano nacional

2014, de transferências voluntárias realizadas pela Cidades. Descrevo estes dados, usados nos estudos empíricos da tese, nos anexos.

⁹ Este argumento é ilustrado por Kriner e Reeves (2015, p. 2): “[...] we argue that presidents have a primal desire to secure reelection or to assure their party’s continued hold on the presidency to both defend and reinforce their legacy. This political impulse is so strong that it systematically causes the president to engage in particularistic behavior very much like the reelection-seeking parochialism of which members of Congress are accused.” A diferença central desse caso descrito por eles é de *status* do governo: no Brasil, assim como em outros países, presidentes também gerem coalizões multipartidárias.

¹⁰ O título do livro de Hudak (2014), que desenvolve este ponto, é sintomático do argumento: “Presidential Pork: White House influence over the distribution of Federal Grants”.

¹¹ Este é o caso de alguns estudos, discutidos adiante, que mostram que presidentes premiam aliados locais com mais recursos – incluindo aí presidentes brasileiros (Brollo e Nannicini, 2012).

(Cf. Berry et al., 2010; Brollo e Nannicini, 2012; Larcinese e Testa, 2006a; Nunes, 2013). Decorrente disso, chefes de governo seriam os principais responsáveis pela decisão de onde distribuir bens públicos.

Em resumo, a política distributiva unilateral prediz que locais nos quais presidentes têm seus interesses em jogo recebem mais recursos públicos. No Brasil isso não é diferente. Uma leva de trabalhos mostra que regiões governadas por políticos alinhados com a coalizão de governo recebem mais transferências (e.g., Amorim Neto e Simonassi, 2013; Bandeira-de-Melo, 2016; Bueno, 2018). Isso, novamente, seria garantido porque o presidente “[...] has the last word in the decision process and has many opportunities to influence the geographic allocation of infrastructure transfers” (Brollo e Nannicini, 2012, p. 749), além de ter “[...] exclusive discretion over budget allocation, enjoy decree power, and appoint cabinet members responsible for economical decisions” (Nunes, 2013, p. 4).¹² Ao fim e ao cabo, independentemente da estratégia adotada para distribuir bens públicos por um governo, presidentes estariam por detrás delas.

Certamente poderia-se argumentar que este é o caso, e que o exemplo do PP no governo Dilma, discutido anteriormente, constitui um desvio da normalidade. Como esta tese documenta fartamente, não é. Ao longo do texto, veremos que outros partidos adotaram a mesma estratégia uma vez no comando de algum ministério: usar recursos sob suas tutelas para obter suporte eleitoral, repassando mais deles para governos de aliados locais. Mais ainda, mostro que essa influência ministerial não é explicada por outros fatores – programáticos, eleitorais ou conjunturais – ou pela influência direta dos ministros para interceder por essa ou aquela localidade.

Se quisermos entender casos como os do PP, e de potencialmente vários semelhantes em governos de coalizão, precisaremos de outra visão sobre a política distributiva – uma que não apenas considere o papel dos ministérios, mas que também incorpore à análise os incentivos que presidentes têm para ofertá-los em troca de apoio legislativo e a complexidade envolvida nas transferências de recursos entre governos. Essas são as chaves para solucionarmos o *puzzle* exemplificado pelo PP nas Cidades.

¹² Exemplos de como presidentes controlam unilateralmente recursos também são encontrados em estudos anteriores – como, por exemplo, o de Pereira e Mueller, (2002, p. 268-9), que sustentam que presidentes centralizam o processo orçamentário e se valem disso politicamente.

1.2.2 A política distributiva da coalizão

A principal contribuição desta tese consiste em mostrar que presidentes não estão necessariamente por detrás das decisões alocativas de seus governos: eles podem partilhar a política distributiva do executivo. Ainda que contem com prerrogativas formais e informais para dar destino aos recursos discricionários inscritos em seus orçamentos, como sugere a política distributiva unilateral, ao oferecer ministérios a outros partidos presidentes podem abrir mão de fazer isso. Delegando a decisão de onde por recursos aos seus ministros, assim, a política distributiva do executivo passa a ser compartilhada entre parceiros de governo. Chamo essa perspectiva de política distributiva da coalizão.

Essa visão explica casos como o do PP de Negromonte que, como veremos, são antes a regra, e não a exceção, no Brasil. Para tanto, ela relaxa o pressuposto corrente na literatura comparada de que chefes de governo são os atores mais importantes na transferência de recursos discricionários do governo central. Parto de duas proposições bem estabelecidas para atingir este objetivo: a primeira, de que políticos em países com federalismo fiscal transferem recursos a governos subnacionais alinhados politicamente para obter apoio eleitoral (Arulampalam et al., 2009; Bracco et al., 2015; Solé Ollé e Sorribas-Navarro, 2008); segundo, a de que presidentes têm incentivos para oferecer ministérios a outros partidos para obter apoio legislativo estável (Chaisty et al., 2018; Cheibub, 2007).

Partindo disso, argumento que, ao dividir o executivo com outros partidos com orientações e bases eleitorais diferentes das suas, presidentes partilham recursos discricionários entre os ministérios, dando meios para que partidos adotem suas respectivas estratégias de distribuição política de recursos. Como consequência, a política distributiva de um governo deixa de ser centralizada no partido que ocupa a presidência e passa a ser compartilhada entre os membros da coalizão.

Adotar essa perspectiva, além disso, explica de forma mais intuitiva como vieses alocativos ocorrem. Em vez de assumir que políticos nacionais interferem continuamente no orçamento do governo para premiar algumas localidades, argumento que esse processo é muito mais simples. Ao ocupar ministérios, políticos nacionais de um partidos passam a ter vantagens informacionais sobre os investimentos de suas pastas, uma vez que passam a formular e operar os programas do governo em suas respectivas

áreas. Desse modo, como para as prefeituras no Brasil pleitear verbas federais é algo difícil, políticos locais que contam ministros e congressistas do mesmo partido passam a ter melhores meios de demandar efetivamente recursos e, conseqüentemente, maiores chances de obtê-los. Dito de outra forma, políticos locais alinhados partidariamente a um ministério demandam mais recursos dele e, pelo acesso privilegiado que possuem, se beneficiam mais.

A política distributiva da coalizão tem de distintiva o fato de ser uma forma de dividir as decisões alocativas do executivo entre múltiplos partidos, de forma análoga àquela descrita pelos modelos distributivos clássicos sobre o funcionamento das comissões na *House* americana (Weingast e Marshall, 1988). Para ela, partidos importam porque coordenam políticos situados em níveis diferentes para extrair e alocar recursos públicos por razões eleitorais, resolvendo problemas de organização coletiva. Nesse sentido, o que proponho é que os partidos brasileiros importam porque desempenham um papel informacional ao ligar a demanda e a oferta de bens públicos no Brasil.

Pelo lado dos partidos na coalizão, o arranjo é vantajoso porque ele assegura meios de transferir recursos para políticos locais copartidários. Isso independe do fato de partidos valorizarem ministérios para implementar políticas públicas preferidas pelos seus eleitores, algo convencionalmente chamado de *policy-seeking* na literatura sobre governos de coalizão (Laver e Shepsle, 1996). De modo complementar, isso sugere apenas que, se partidos valorizam a obtenção de recursos para aplicar estratégias não-programáticas em alguma medida (i.e., *office-seeking*), ocupar ministérios em um gabinete multipartidário os fornece não apenas os recursos para tanto, mas a possibilidade de destiná-los. Quanto a esse aspecto, a política distributiva da coalizão ajuda a explicar o que está no horizonte dos partidos quando integram coalizões.

Já do ponto de vista dos presidentes, delegar a administração de recursos discricionários simplifica a tarefa de atender a todos os interesses de seus parceiros de coalizão. Em vez de realizar barganhas de forma *ad hoc*, esse arranjo permite aos partidos no governo terem garantias de que acordos prévios envolvendo distribuição de recursos não serão renegados *ex post*. Isso equivale a dizer que presidentes sabem que partidos podem ocupar ministérios para levar mais recursos aos seus governos locais, e é por isso mesmo que a partilha de decisões alocativas entre parceiros de coalizão é uma escolha, tornando-se um equilíbrio para todos.

A política distributiva da coalizão fornece expectativas testáveis de como serão

feitas as transferências de recursos do governo central para os subnacionais. Primeiro, se presidentes delegam a política distributiva aos partidos, isso implica que cada um usará os recursos discricionários das próprias pastas para beneficiar regiões governadas por correligionários; ao contrário, uma política distributiva unilateral implica que a distribuição de recursos de cada ministério não terá relação com a filiação partidária dos ministros. Segundo, os mecanismos desse processo devem atuar pelo lado da demanda por mais recursos, isto é, não necessariamente por interferência direta de ministros ou presidentes no processo orçamentário. Por fim, também é de se esperar que, se partidos distribuem recursos estrategicamente para vencer eleições, a política distributiva da coalizão trará votos.

Ao longo desta tese, ofereço evidências que corroboram essas e outras implicações do meu argumento, sugerindo que o *status* do governo importa para entendermos a política distributiva no Brasil. Especificamente, procuro mostrar que (i) partidos em governos de coalizão extraem benefícios não-programáticos ao ocupar ministérios e, (ii), que o arranjo específico que explica como isso ocorre envolve presidentes delegando recursos discricionários para partidos, o que incentiva políticos locais a solicitar mais repasses para ministérios alinhados – processo que é parcialmente intermediado por congressistas. Ao fim, demonstrar isso também realça a utilidade dessa visão alternativa, não necessariamente incompatível com outras focadas em *policy*, para explicar como partidos em coalizão se beneficiam da ocupação de ministérios, e como esta ocupação os ajuda a manter e expandir suas bases eleitorais.

1.3 Por que estudar como coalizões distribuem recursos?

Acredito que entender como fatores políticos influem nas transferências de recursos em um país com as dimensões e características do Brasil – 207 milhões de habitantes distribuídos em mais de 5.500 municípios, estes com renda *per capita* média menor que um salário mínimo e cerca de 11% de extremamente pobres¹³ – seja, por si só, algo importante. Conforme exponho à frente, em alguns casos isso envolve entender que municípios semelhantes podem acabar recebendo quantias drasticamente desiguais de recursos por razões políticas: entre 2009 e 2012, por exemplo, os municípios paranaenses

¹³ Estas estatísticas foram elaboradas pelo autor a partir de dados do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A definição de extremamente pobres engloba famílias que recebem igual ou menos que R\$ 70,00 *per capita* mensais.

de Moreira Sales e Wenceslau Braz receberam do Ministério da Integração Nacional R\$ 964.468,4 e 0,0 de repasses, respectivamente. A diferença: o primeiro era governado por prefeito do mesmo partido do ministro, PMDB (entre 2007 e 2011), já o segundo, não.¹⁴ Por sua vez, Wenceslau Braz foi governada pelo PCdoB no período e recebeu R\$ 734.518,9 do Ministério do Esporte, comandado pelo mesmo partido nesse meio tempo. Moreira Sales, por sua vez, recebeu menos da metade disso, R\$ 247.882,6.

O ponto merece ênfase: explicar como recursos de ministérios diferentes chegam em proporções desiguais no território também significa explicar, mesmo que parcialmente, por que alguns municípios são melhor atendidos com investimentos em saúde e não em educação, ou em urbanização e não em cultura. Ao sustentar que presidentes delegam autoridade a partidos para influírem no destino de recursos, a política distributiva da coalizão fornece algumas pistas para entendermos como o governo central enfrenta – ou, nesse caso, promove – desigualdades regionais e setoriais.

O caso brasileiro, no entanto, não é importante por si só. Ao contrário, ele é um dos mais relevantes nos estudos sobre política distributiva em perspectiva comparada (e.g., Ames, 2002; Brollo e Nannicini, 2012; Bueno, 2018; Gingerich, 2014; Nichter, 2014; Novaes, 2017; entre outros); e sobre governos de coalizão no presidencialismo (Chaisty et al., 2014, 2018; Freudenreich, 2016; Power, 2010; Martinez-Gallardo, 2012). Para ambas as literaturas, esta tese mostra que parceiros de coalizão podem compartilhar decisões distributivas; e que só é possível entender isso ao levar em conta a divisão partidária do executivo. Como procuro mostrar, partidos adotam estratégias não-programáticas ao ocupar ministérios, mantêm ou aumentam suas bancadas e, voltando ao início, barganham por ministérios em futuros governos.

1.4 Variedades de política não-programática

Uma importante literatura cresceu nos últimos anos ao explicar diferenças regionais na qualidade da democracia, problema comum em vários países que transitaram de regimes autoritários. Como sabido, num conjunto amplo desses países a saída de

¹⁴ Segunda dados do Censo de 2000 do IBGE, os dois municípios, Moreira Sales e Wenceslau Braz, possuem IDH (0.567 e 0.586, respectivamente), população (13,302 e 19,383), percentagem de pessoas pobres (30.43 e 32.10), entre outros, semelhantes. Como ficará claro adiante, o mais importante é o fato de que os prefeitos eleitos nestes municípios venceram por margens pequenas de votos: o de Moreira Sales, do PMDB, venceu por 2 votos; já o de Wenceslau Braz, por 3. É essa característica, explorada na parte empírica da tese, que me possibilita compará-los para investigar as estratégias de alocação de recursos de ministros partidários no Brasil.

militares ou de governos de partido único do poder não foram acompanhadas de redução substantiva nas práticas de clientelismo, patronagem e *pork-barrel* (Diaz-Cayeros et al., 2016; Kitschelt e Wilkinson, 2007; Weitz-Shapiro, 2014). Ao contrário, essas práticas não-programáticas permaneceram arraigadas em vários contextos e, em outros, retornaram após terem sido reduzidas (Stokes et al., 2013). Além disso, ainda que exista um consenso mínimo sobre os fatores que incentivam essas práticas – elevada desigualdade econômica, pobreza, baixa competição eleitoral, clivagens étnicas, entre outros (Kitschelt e Wilkinson, 2007; Piatonni, 2001; Weitz-Shapiro, 2014) –, as combinações que as tornam mais ou menos prevalentes são contextuais, variando, em grande medida, em função de mudanças na oferta e na demanda por elas.

Apesar das diferenças analíticas e de enfoque, um ponto comum nessa literatura é a discussão sobre diferentes tipos de vínculos eleitorais, isto é, como representantes e representados se relacionam. Esta tese lida com um destes vínculos, o não-programático, e um tipo específico de sua prática: a política distributiva. De saída, isso implica que o que investigo nesta tese são práticas que complementam, e às vezes competem com, a política programática no mercado eleitoral: em vez de conquistar eleitores por meio da divulgação de plataformas de governo, práticas não-programáticas angariam votos pela distribuição de bens públicos.

A definição que adoto de política distributiva é minimalista, mas útil: ela consiste na alocação de (a) bens divisíveis, realizadas em regiões delimitadas geograficamente e que variam em escopo e montante, independentemente de outras alocações; (b) na forma de despesa, dando apenas destino a certa quantia, sem repassar custos a nenhum setor particular (Weingast, 1994).¹⁵ Embora esta definição demarque uma linha entre diversos tipos de distribuições de recursos, também faço a distinção entre as logísticas de distribuição destes: (i) os bens são alocados seguindo critérios não necessariamente públicos; e (ii) eles não são condicionais, isto é, não são alocados a indivíduos ou grupos em troca específica por apoio (Stokes et al., 2013, Cap. 1). Desse modo, o tipo de política distributiva que investigo envolve práticas não-programáticas (pautadas por critérios nem sempre claros, principalmente por interferência política) destinadas a regiões (e não a indivíduos ou grupos, como patronagem e clientelismo) cujos ônus é partilhado entre os contribuintes.¹⁶

¹⁵ Esta é uma adaptação da definição original de Weingast (1994) para projetos de lei sobre *pork-barrel*.

¹⁶ Existe uma literatura que procura definir práticas políticas programáticas de outras não-programáticas, e estas entre si (ver Stokes et al., 2013, Cap. 1). O que importa aqui, entretanto, é que existe consenso

Partindo dessa definição, percebe-se que distribuição não equivale a redistribuição, já que isso significaria retirar recursos de um grupo distinguível para outro – caso, por exemplo, de reformas tributárias que beneficiem alguns grupos econômicos em detrimento de outros. Além disso, a definição que adoto distingue a política distributiva de outras práticas similares, como o clientelismo e a patronagem, nas quais o benefício é distribuído a indivíduos ou grupos de forma contingente¹⁷. Embora possa parecer limitada, essa definição se encaixa perfeitamente na prática de *pork-barrel*, comum em diversos países e, por essa razão, uso os dois termos – política distributiva e *pork* – indistintamente em alguns momentos. Assim, o objeto desta tese é *a alocação de recursos custeados por todos mas cujos benefícios incidem apenas sob uma determinada localidade por motivações políticas*, sem isso condicionar necessariamente o comportamento dos beneficiados pela alocação.

O tipo de recurso que se enquadra nesta definição é facilmente reconhecido. Entre outros, inclui transferências a governos subnacionais para investimentos em infraestrutura; em reformas de postos de saúde, escolas e parques; em programas de qualificação de mão de obra; ou, ainda, em eventos e celebrações públicas. Esses recursos, além disso, são geralmente salientes aos olhos dos eleitores, e suas alocações são cobiçadas por políticos por permitirem a eles reclamar crédito para si mesmos, seja em inaugurações, discursos ou eventos públicos.

Em contextos nos quais partidos carecem de identidades e perfis ideológicos distinguíveis, como no Brasil, esse tipo de recurso ajuda partidos a obterem apoio eleitoral, algo que documento nesta tese.

1.5 Efeitos e suas causas

Isolar o efeito de uma variável – dizer que ela causa alguma coisa – é algo complexo, mas desse esforço resultou parte do avanço recente na Economia e na Ciência Política (Angrist e Pischke, 2010; Samii, 2016). Seguindo esse movimento, uso estratégias para identificar efeitos causais neste trabalho. Fazer isso, contudo, envolve contornar

sobre o que é *pork-barrel* e sobre como isso difere de práticas como clientelismo, que envolve trocas contingentes e reciprocidade, ou patronagem, que envolve trocas de bens de acesso revogável (como empregos públicos) por apoio político (Piatonni, 2001).

¹⁷ Repasses de recursos podem servir para alimentar redes clientelistas. Políticos locais podem atuar como cabos eleitorais de partidos e políticos no nível nacional, atuando com seu conhecimento dos municípios para arregimentar apoio eleitoral. Em troca, recebem recursos para distribuir entre seus apoiadores, além de muitas vezes se beneficiarem, eles próprios, com estes (Novaes, 2017). Por ser difícil evitar que alguns indivíduos se beneficiem de bens coletivos (como estradas, por exemplo), entretanto, as práticas que analiso são melhor descritas como *pork-barrel* (ver também Bueno, 2018).

um problema principal: não é possível observar uma mesma unidade simultaneamente sendo exposta a dois cenários distintos, isto é, sob efeito ou não de um determinado tratamento. Embora isso seja uma limitação, principalmente quando não é possível realizar experimentos controlados, variações exógenas podem ser exploradas para contornar esse problema – o tipo de variação que afeta X , mas que, por qualquer razão, não afeta Y . Particularmente, exploro fontes de variações como essas na atribuição dos partidos dos prefeitos eleitos no Brasil, usando eleições decididas por mínimas diferenças de votos; e nas mudanças na composição partidária no gabinete nacional que ocorrem por razões fora de controle destes últimos.

Como em qualquer análise de experimentos naturais, inferir causalidade não é um processo automático. Não existem técnicas que, quando usadas, asseguram a identificação de efeitos; assim como nenhum tipo de experimento, natural ou controlado, possui inerentemente validade interna ou imunidade a usos inadequados (Keele, 2015; Sekhon, 2009; Sekhon e Titiunik, 2012). Identificar efeitos causais sempre depende de pressupostos, o que envolve compreender a fonte de variação exógena e o contexto onde ela ocorre para explorá-la devidamente. Por essa razão, detalho os desenhos que utilizo e os pressupostos dos quais eles dependem, além de apresentar, no texto principal e em materiais suplementares, testes de validação para examinar a adequação de cada um deles. Dados secundários e informações coletadas em trabalho de campo realizado em Brasília complementam as análises (Cf. Seawright, 2016). Dessa forma, esta tese procura, também, fazer uma contribuição eminentemente empírica: oferecer evidências causais sobre como a divisão partidária do executivo afeta a forma com que o governo central brasileiro transfere recursos.

1.6 Percorso

Esta tese explica como governos multipartidários no Brasil praticam política distributiva. Por um lado, isso ajuda a entender como recursos federais chegam de forma desigual entre as regiões que compõem o Brasil, e também como partidos em coalizão adotam certas estratégias não-programáticas para conquistar votos. Ao mostrar isso, esta tese também contribui à literatura sobre política distributiva ao sugerir que múltiplos interesses podem influir no destino de bens públicos. Para tanto, procuro oferecer evidências de que a principal perspectiva para explicar como governos distribuem

recursos em sistemas com separação de poderes e descentralização fiscal, a política distributiva unilateral, não serve para explicar o caso brasileiro, e potencialmente outros na América Latina e além.

A tese é composta por três estudos, apresentados em capítulos separados. Com fontes de dados originais, informações obtidas em trabalho de campo e diferentes desenhos de pesquisa, eles testam as proposições e os mecanismos específicos do meu argumento. Por ser estruturada desta forma, é possível ler cada estudo à parte, embora a contribuição geral seja depreendida do conjunto.

No primeiro capítulo, mostro que a visão unilateral da política distributiva falha ao explicar como o governo central brasileiro beneficia governos subnacionais alinhados partidariamente. Usando informações sobre as Transferências Voluntárias da União (TVU), um tipo comum de recurso discricionário usado para financiar projetos nos municípios, mostro que presidentes não são os principais responsáveis pela política distributiva do governo, a despeito de seus poderes orçamentários. Em vez disso, encontro evidências de que ministérios repassam mais recursos para determinados municípios quando prefeito e ministros integram o mesmo partido. Usando informações sobre a avaliação das propostas de transferência, também investigo três mecanismos para explicar esse viés alocativo: prefeitos demandam mais repasses de ministérios alinhados; parlamentares submetem mais emendas para ministérios e prefeituras alinhadas; e ministros influem no processo de avaliação de propostas para beneficiar correligionários municipais. Meus achados corroboram os dois primeiros, consistentes com o meu argumento de que a articulação intrapartidária entre políticos nacionais e locais dá vantagens informacionais para estes últimos. É a partir desse conjunto de evidências que argumento que a visão unilateral da política distributiva não explica devidamente o viés partidário na alocação de recursos documentada em estudos anteriores.

No segundo capítulo, investigo se ministros perseguem seus próprios interesses distributivos, mesmo às custas dos seus partidos. Particularmente, o problema que abordo é o seguinte: ministros direcionam mais repasses discricionários para prefeituras de seus próprios estados? E, se sim, mesmo prefeituras comandadas por outros partidos são beneficiadas? Seguindo estudos anteriores, chamo o primeiro fenômeno de favoritismo regional e, explorando variações exógenas nas nomeações ministeriais, mostro que ele existe no Brasil. Apesar disso, demonstro que esse efeito é restrito ao Nordeste e a poucas pastas. Mais importante, mostro que o efeito do favoritismo regional só é

substantivo quando combinado com o do alinhamento partidário, isto é, prefeitos do estado de atuação e correligionários do ministro recebem mais repasses. Interpreto esses resultados como indício de que, mesmo considerado algo saliente na política brasileira, o regionalismo é canalizado pelos partidos, ao menos no âmbito da distribuição de recursos.

Por fim, o terceiro capítulo investiga os retornos da política distributiva da coalizão. Partindo da noção de que partidos recrutam prefeitos para atuar como *brokers*, carreando votos para seus correligionários em eleições gerais, em um primeiro momento ofereço evidências de que isso traz dividendos: partidos mais que dobram suas votações para as assembleias estaduais e para a Câmara dos Deputados quando elegem o prefeito dois anos antes em um dado município. Utilizando um desenho de regressão descontínua que aproveita mais de 10.000 eleições municipais disputadas entre 1996 e 2012, em um segundo momento mostro que prefeitos que recebem repasses de ministérios comandados por correligionários transferem ainda mais votos, efeito que é pronunciado para as eleições para a Câmara. Estes resultados, robustos a operacionalizações alternativas e a testes de placebo, conectam as demais evidências apresentadas na tese, mostrando que a partilha da política distributiva em governos de coalizão não só ocorre no Brasil como, também, traz benefícios substantivos.

2 POLÍTICA DISTRIBUTIVA EM COALIZÃO

Tenho a impressão que ser da oposição dificulta um pouco mais [a liberação das verbas]. O diálogo entre pessoas do mesmo partido é mais fácil, a pessoa pede mais e se beneficia mais.

– EX-PREFEITO¹

Decidir onde alocar recursos discricionários é uma das tarefas mais comuns do governo central no Brasil. Isso inclui transferir milhões de reais anualmente para a construção de postos de saúde, escolas e estradas em algumas regiões em vez de outras. Não menos importante, decisões como essas têm consequências eleitorais para os presidentes que chefiam o governo: ao alocar mais recursos em localidades comandadas por partidos que integram a coalizão nacional, contribuem para o desempenho eleitoral de seus aliados; simultaneamente, punem rivais locais.

Certamente essa é uma visão estilizada de como presidentes influem na alocação de recursos discricionários. No entanto, ela é documentada por vários trabalhos que mostram que presidentes brasileiros beneficiam municípios comandados por partidos na coalizão (Bueno, 2018; Brollo e Nannicini, 2012; Bugarin e Marciniuk, 2017; Ferreira e Bugarin, 2007), impedindo assim que opositores locais se apropriem do crédito pelos investimentos (Nunes, 2013; ver também Bueno, 2018). No centro da explicação, isso seria possível porque, pela enorme influência no orçamento que possuem, esses presidentes centralizariam as decisões distributivas de seus governos (Brollo e Nannicini, 2012). A política de alocação de recursos do executivo nacional seria, assim, a política distributiva do chefe do governo.

Este capítulo oferece outra perspectiva para explicar por que municípios aliados recebem mais recursos do governo central no Brasil: a de que decisões distributivas do governo são compartilhadas pelos partidos na coalizão. Conforme desenvolvo na Seção 2.1, isso ocorre porque são os ministérios que implementam os investimentos locais do governo, e também porque presidentes frequentemente delegam o comando deles a outros partidos em troca de apoio legislativo. Analiticamente, o argumento que sustento é relativamente simples: contando com ministros correligionários, políticos locais adquirem vantagem informacional para demandar recursos das pastas ocupadas pelos seus partidos. Em outras palavras, sustento que, ao oferecer ministérios a parceiros

¹ Ex-Prefeito de Carapicuíba. Citado originalmente em Meireles (2018).

de coalizão, presidentes partilham a política distributiva do governo.

Analiso uma série de duas décadas de transferências discricionárias feitas pelos ministérios para prefeituras para testar esse argumento. Explorando o fato de que ministros são nomeados e demitidos por razões exógenas aos prefeitos, utilizo um desenho de diferença-em-diferenças para estimar o efeito do alinhamento partidário sobre a quantia de recursos ministeriais recebidos pelos municípios. Com essa estratégia, mostro que estes recebem cerca de 25% mais repasses quando ministro e prefeito são correligionários, chegando a 55% em anos de eleições gerais. Além disso, mostro que esse efeito não é exclusividade de um mandato presidencial ou de um ministério, e é positivo tanto para partidos na Presidência quanto para parceiros de coalizão. Um desenho de regressão de descontínua (RD), ademais, me permite descartar uma das principais explicações alternativas para o fenômeno: a de que ministros alocariam mais recursos em prefeituras alinhadas para recompensar eleitorais leais, *core supporters* (Cox e McCubbins, 1986; Cox, 2009).

Em um segundo momento, utilizo microdados de implementação das transferências dos ministérios para investigar os mecanismos do alinhamento partidário. Além de replicar meus achados principais nessa base, ofereço evidências consistentes com o meu argumento: prefeituras demandam mais repasses de ministérios alinhados e recebem mais recursos por meio de emendas orçamentárias oriundas dessas pastas, o que interpreto como indício de que parlamentares são um elo na relação intrapartidária entre níveis local e nacional. Por outro lado, os resultados não permitem afirmar que ministros interferem diretamente para beneficiar determinadas localidades. Isso evidencia que não é a influência direta dos políticos nacionais sobre o orçamento federal o que explica o viés na alocação de recursos documentado pela literatura anterior, mas sim a articulação entre políticos de um mesmo partido situados em níveis diferentes de governo.

Ao mostrar que a política distributiva é compartilhada pelos partidos na coalizão, faço algumas contribuições neste capítulo. Primeiro, ao oferecer evidência empírica robusta, usando diferentes desenhos de pesquisa, de que partidos extraem benefícios não-programáticos da ocupação de ministérios no presidencialismo de coalizão, adicionando nova peça ao nosso entendimento sobre o que está em jogo na formação e manutenção de governos multipartidários. Mais importante, mostro que a política distributiva do governo não precisa ser centralizada pelos presidentes. Quando ministérios

são compartilhados com outros partidos, a coalizão divide as decisões de onde investir recursos – o que significa que algumas regiões acabam sendo melhor atendidas que outras apenas por razões políticas. Por tudo isso, o capítulo ilustra como estudos sobre política distributiva podem se beneficiar ao tomar ministérios e equivalentes como unidade de análise.

2.1 Uma teoria distributiva

Uma teoria sobre como a política influencia transferências intergovernamentais discricionárias deveria oferecer respostas a perguntas como essas: 1) Por que alguns governos subnacionais são beneficiados com mais recursos? 2) Quem comanda esse processo? 3) Como governos subnacionais beneficiados são selecionados? 4) Como são identificadas as demandas de cada um deles? Nesta seção, argumento que a visão majoritária na literatura especializada não responde adequadamente às últimas duas questões porque parte de uma resposta insuficiente para a segunda. Tendo como caso o Brasil, desenvolvo uma teoria simples que tem como elementos centrais partidos e ministérios. Além de estar em linha com o processo burocrático das transferências, ela avança ao oferecer respostas para questões negligenciadas pela literatura corrente e, também, ao iluminar alguns aspectos do funcionamento do presidencialismo de coalizão.

2.1.1 Alinhamento partidário e viés alocativo

Este capítulo lida com uma proposição disseminada na literatura sobre política distributiva: a de que regiões comandadas por políticos alinhados com o governo central recebem mais recursos do que outras governadas por políticos de partidos opositoristas. Em uma revisão sobre o tema, Golden e Min (2013) documentam ocorrências desse fenômeno tanto em democracias recentes quanto em outras mais antigas. Como mostram Larcinese et al. (2006b), por exemplo, pertencer ao partido na Presidência prediz um aumento de nada menos que 135 dólares *per capita* anuais nas receitas recebidas pelos estados americanos entre 1982 e 2000 (ver também Berry et al., 2010). Evidência de países tão diferentes quanto Chile, Espanha, Portugal, Reino Unido e Índia, além disso, mostram que esse viés partidário na alocação de recursos independe da composição do eleitorado – isto é, o compartilhamento de filiação entre políticos nacionais e locais

causa distorções na alocação de bens públicos (Bohlken, 2018; Corvalan et al., 2018; Curto-Grau et al., 2018; Fourinaies e Mutlu-Eren, 2015; Lara e Toro, 2018; Migueis, 2013; Sollé-Ollé e Sorribas-Navarro, 2008).

Invariavelmente, as origens desse viés têm raízes eleitorais. Para alguns trabalhos, premiar governos subnacionais de correligionários evitaria que opositoristas locais se apropriassem pelo créditos dos investimentos (Arulampalam et al., 2009; Nunes, 2013). Essa estratégia seria incentivada pela capacidade limitada que eleitores geralmente têm de distinguir a origem dos recursos recebidas pelas suas regiões, especialmente os que vivem em países com descentralização fiscal. Nesses casos, se um governo central investir recursos em uma região governada pela oposição, corre o risco de perder o crédito pelo investimento para o governo local, uma vez que esse governo está em melhor posição para reivindicar para si o crédito pelos investimentos. Com essa tática, portanto, políticos locais garantem que aliados farão o *credit claiming* dos recursos repassados.² Para outros trabalhos, a explicação seria mais direta: premiando aliados locais, governos centrais obteriam seus apoios nas eleições (Brollo e Nannicini, 2012). A predição nos dois casos, contudo, é a mesma.³

No Brasil, esse viés partidário na alocação de recursos é bem documentado. Embora estudos sobre política distributiva anteriores tenham focado sobretudo em emendas parlamentares, alguns recentes mostram que o governo central brasileiro discrimina partidariamente municípios ao alocar recursos públicos. Entre 1999 e 2010, Brollo e Nannicini (2012) sustentam que prefeituras alinhadas com as coalizões de governo federal receberam até 40% mais repasses em infra-estrutura; adicionalmente, esse achado é corroborado por Bueno (2018), Ferreira e Bugarin (2007) e Bugarin e Marciniuk (2017) com dados de transferências voluntárias; e, com evidência mais frágil para os primeiros governos após a redemocratização, por Ames (2002). Consistente com a literatura comparada, aqui também esse viés alocativo ocorreria porque eleitores teriam dificuldade para distinguir a origem de recursos federais (Bueno, 2018; Nunes, 2013), e também porque prefeitos aliados seriam assim recrutados pelo governo para

² Bueno (2018) discute uma estratégia alternativa, que consiste em alocar recursos para Organizações Não Governamentais (ONGs) de municípios governados por rivais, contornando suas tentativas de reivindicar crédito pelos recursos. Existem ainda estudos que argumentam que políticos nacionais alocam recursos em localidades onde possuem apoiadores, mirando em *core supporters* (Cox, 2009); ou em localidades governadas por aliados para obter a cooperação deles para implementar políticas (Bohlken, 2018).

³ No capítulo 4, mostro que essa última explicação é corroborada quando analisamos repasses ministeriais e o desempenho dos partidos nas eleições legislativas gerais.

atuarem como cabos eleitorais (Brollo e Nannicini, 2012).

Em síntese, a literatura sobre política distributiva corrobora a visão de que governos centrais discriminam partidariamente seus equivalentes subnacionais quando transferem recursos. A principal explicação do fenômeno, como visto, está nos incentivos dos políticos nacionais, cujo exemplo típico seria o chefe de governo no Brasil.

2.1.2 A origem presidencial do viés alocativo

Se regiões governadas por partidos na coalizão recebem mais recursos do governo federal, a questão seguinte é saber como isso ocorre. Quem é responsável por decidir onde alocar recursos? A resposta a essa questão, implícita ou explicitamente, converge na literatura: no Brasil e em outros locais, presidentes. Como argumentam Brollo e Nannicini (2012, p. 749) em seu estudo sobre o Brasil, isso ocorre porque "presidentes têm a última palavra no processo decisório e diversas oportunidades de influenciar a alocação geográfica de transferências em infraestrutura".⁴ Longe de ser particular, esse é o pressuposto implícito em Bugarin e Marciniuk (2017) e Nunes (2013), por exemplo, para os quais são os presidentes os responsáveis por influir politicamente nas transferências para governos locais. Mais ainda, essa visão é partilhada pela literatura comparada recente sobre governos de coalizão no presidencialismo (Chaisty et al., 2014, 2018; Raile et al., 2011), que afirma que bens discricionários são utilizados por presidentes para obter apoio legislativo de seus parceiros de coalizão.

O foco nos presidentes como atores distributivos não é arbitrário. Na América Latina, a maioria deles concentra amplos poderes para formular e de aprovar peças orçamentárias, o que os permitem tanto criar investimentos quanto evitar que o legislativo inclua outros indesejados (Figueiredo e Limongi, 2008; Scartascini e Stein, 2009). Especificamente no Brasil, presidentes têm a prerrogativa exclusiva de iniciar o processo orçamentário, significando que as redações dos orçamentos anuais são feitas sob a influência central deles. E ainda que parlamentares tenham oportunidade de modificar essas peças, no mais das vezes, como argumentam Figueiredo e Limongi (2008), essa influência é constrangida por uma série de restrições formais, tais como a de limitar a criação de novos gastos e a de delimitar áreas passíveis de alteração; ou por restrições informais, como a falta de *expertise* sobre o processo orçamentário.

⁴ No original, em inglês: "[...] the president has the last word in the decision process and has many opportunities to influence the geographic allocation of infrastructure transfers".

Presidentes, portanto, decidiriam onde por recursos para alavancar seus interesses. Como sugere a discussão anterior, esses atores teriam meios suficientes para conduzir unilateralmente a política distributiva de seus governos. Não é por outra razão que todos os trabalhos revisados analisam os gastos do governo central brasileiro de forma agregada, desconsiderando a origem dos recursos em seu interior. Independentemente de programa ou classificação orçamentária, se há influência política na alocação de bens públicos federais, ela passaria pelos presidentes.

Esse foco têm limitações, entretanto. Primeiro, ao aludir aos seus poderes orçamentários, não há indicação dos meios específicos que são empregados para influir nas alocações, tampouco evidência sobre o uso deles. Segundo, ao assumir que presidentes praticam política distributiva, assume-se também que eles identificam quais localidades devem ou não receber recursos e quanto e quais tipos deles são necessários para obter retornos eleitorais. Por fim, também não sabemos como parceiros de coalizão asseguram alocações para seus governos locais.

2.1.3 Uma teoria partidária da distribuição de recursos

O argumento que desenvolvo supera as limitações da perspectiva que sustenta que presidentes praticam política distributiva unilateralmente. Ele pode ser resumido da seguinte maneira: ao ocupar ministérios, partidos repassam mais recursos discricionários de suas pastas para as prefeituras que comandam e, com isso, obtêm o apoio eleitoral de prefeitos para mobilizar votos nas eleições gerais⁵. Além disso, meu argumento fornece um mecanismo para explicar o viés partidário na alocação de recursos: indicando um representante para ocupar determinado ministério, partidos adquirem informações sobre os investimentos de suas pastas; prefeitos correligionários demandam mais recursos dessas pastas e, pela conexão partidária entre níveis de governo que facilita a comunicação, obtêm mais deles. Desse modo, sustento que partidos extraem benefícios distributivos da ocupação de ministérios no presidencialismo de coalizão.

Minha explicação se apoia em dois pressupostos. Primeiro, o de que o cargo de ministro confere aos seus ocupantes papel central na distribuição de recursos de suas pastas.⁶ Quanto a esse ponto, é reconhecida a importância desses atores para a imple-

⁵ Esse é o foco do Capítulo 4.

⁶ É conhecida a ideia de que, em alguns casos, presidentes oferecem ministérios de "porteira fechada", isto é, deixando a critério dos ministros a nomeação dos cargos de segundo e terceiro escalões. Como resalto adiante, entretanto, meu argumento não depende disso – ao contrário, depende apenas que

mentação das políticas do governo em suas jurisdições (Laver e Shepsle, 1994, 1996). É pelo mesmo motivo que governos e partidos selecionam criteriosamente ministros para evitar perdas de agência (Huber e Martinez-Gallardo, 2008). No processo orçamentário brasileiro, além disso, ministros são peças-chave porque geralmente têm *expertise* em suas áreas de atuação e porque podem nomear aliados para cargos de ordenamento de despesas (Lopez e Praça, 2015). Não menos importante, ministros têm a prerrogativa de empenhar recursos uma vez que seus orçamentos tenham sido aprovados e seus limites de empenho estabelecidos (Alston et al., 2005). Como já apontava Ames (2002, Cap. 6), disso decorre que o cargo de ministro proporciona aos seus ocupantes influência sobre os investimentos do governo (ver também Power e Mochel, 2008, p. 225-6; Samuels, 2003, p. 18-9).

O segundo pressuposto está relacionado com a dinâmica de governos multipartidários no presidencialismo. Especificamente, parto do fato de que presidentes minoritários geralmente incorporam ao seu gabinete ministros indicados por outros partidos, compartilhando com eles influência legislativa sobre a agenda do governo e recursos (Chaisty et al., 2018; Cheibub, 2007). Como ministros possuem os poderes e as vantagens descritos anteriormente, os membros de um partido passam a demandar mais recursos dos ministérios que ocupam, antecipando maior facilidade em obtê-los.

Os dois pressupostos formam a base para entender como vieses partidários na alocação de recursos ocorrem. Ao ocupar um ministério, ministros partidários usam suas prerrogativas para facilitar – seja fornecendo informações, instruindo as burocracias de suas pastas para prestar auxílio, recebendo pessoalmente parlamentares e prefeitos correligionários – a obtenção de recursos por parte das prefeituras comandadas por seus aliados. Independentemente do partido de quem ocupa a Presidência, alguns ministérios serão oferecidos a outras legendas para formar coalizões legislativas suficientemente grandes para aprovar a agenda do governo no Congresso. Como resultado, presidentes compartilham o poder necessário para que cada parceiro de gabinete implemente suas estratégias distributivas.

Com base nesses pressupostos, meu argumento explica como o governo identifica as demandas de governos locais aliados. Por dependerem de recursos federais para realizar melhorias locais sem comprometer os orçamentos de suas administrações, prefeitos

ministros, ou seus assessores e congressistas de seus partidos, tenham como facilitar a entrada de demandas de prefeitos aliados em suas respectivas pastas.

direcionam pedidos para ministérios controlados pelos seus partidos, indicando quanto e que tipo de recursos precisam. Esse processo, como descrevo adiante, envolve diversos procedimentos burocráticos complexos, mas contar com correligionários no governo central ajuda a contorná-los. Deputados, ministros e seus respectivos assessores levam a prefeitura informação necessária para vencer entraves, bem como intercedem por eles junto à burocracia federal quando necessário – esperando, como abordo no Capítulo 4, obter votos em troca. Ao fim, ministérios recebem mais demandas de governos locais alinhados e, como estes têm vantagem informacional, conseguem mais verbas para suas comunidades. Conseqüentemente, não é necessário assumir que presidentes ou ministros manipulam prerrogativas formais para enviesar a distribuição de recursos.

Além de ser congruente com o processo de transferências intergovernamentais, meu argumento é consistente com estudos anteriores. Quanto ao foco no interior do executivo, e não nos chefes de governo, a literatura sobre governos de coalizão enfatiza a importância dos ministérios para os partidos. Por meio deles, estes avançam suas agendas em determinadas áreas para beneficiar seus eleitores (Laver e Shepsle, 1994, 1996); adquirem *expertise* sobre o funcionamento do governo (Martine-Gallardo, 2010); e fiscalizam a atuação de seus parceiros de coalizão (Fernandes et al., 2016). Pelas prerrogativas que concentram, ocupar ministérios também permite ao partidos influir na alocação de recursos (Ames, 2002; Indridason, 2005; Martin, 2016). Reconhecendo essas possibilidades, o argumento central na literatura sobre formação de coalizões é o do que portfólios ministeriais são os principais *payoffs* que parceiros de governo podem almejar (Budge e Laver, 1986; Laver e Shepsle, 1994, 1996). Vale dizer, ocupar ministério permite que partidos atinjam seus objetivos, mesmo que sejam não-programáticos.

Na literatura sobre política distributiva, alguns estudos dialogam diretamente com este. Bertelli e Grose (2009), por exemplo, mostram que secretarias de estado americanas direcionam mais recursos para distritos de congressistas com ideologias próximas das suas (ver também Berry e Gersen, 2010), e isso justamente porque presidentes não teriam total controle sobre a burocracia que implementa as políticas do governo. Como sugere esse resultado, alguma delegação do chefe de governo para secretários deve ocorrer para que recursos sejam distribuídos por razões políticas. A influência de ministros na provisão de bens públicos, por sua vez, é corroborada na Itália por Golden e Picci (2008), que mostram que regiões onde ministros atuam tendem a receber mais repasses; e, ligando diretamente ocupação ministerial e alocações, por Ames (2002) e

por Fabre e Sangnier (2017) no Brasil e na França, respectivamente. Esses últimos dois trabalhos, além disso, exemplificam a proposição de que comandar um portfólio pode servir para implementar estratégias distributivas.

Mais próximos do mecanismo que proponho, Baião et al. (2018) e Batista (2015) mostram que deputados incluem mais emendas orçamentárias – que são um subconjunto das transferências discricionárias do governo central – no orçamento de ministérios de correligionários. Como ambos argumentam, deputados agiriam assim esperando executar mais recursos, o que ambos os trabalhos corroboram. Esse argumento é semelhante ao desenvolvido por Goldstein e You (2017) de que governos locais fazem mais esforço nos Estados Unidos para demandar recursos do governo federal quando os equivalentes estaduais são comandados por opositores, o que significa que alinhamento partidário pode tanto facilitar quanto dificultar a comunicação entre níveis de governo para a provisão de bens públicos. Em um trabalho anterior (Meireles, 2018), procurei mostrar que essa lógica se aplica ao Brasil: municípios que elegem prefeito de um partido que integra a coalizão de governo nacional passam a demandar mais, e em maior valor, transferências federais para suas comunidades. Todos esses trabalhos indicam que partidos podem ter papel relevante na articulação entre demanda e oferta por recursos públicos entre níveis de governo.

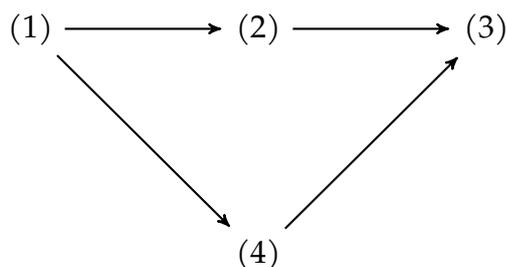
A que proponho é, em suma, uma explicação plausível de como recursos são alocados por razões políticas no Brasil. Para ela, a indicação de ministros importa porque assegura aos partidos acesso contínuo a recursos discricionários. Ao contrário de supor que ministros identificam individualmente quais municípios devem ou não receber recursos, de qual tipo, em qual montante, além de interferir constante e diretamente para realizar as alocações, meu argumento requer muito menos. Basta a um partido ocupar um ministério que, coletivamente, seus membros passam a articular a demanda de recursos para seus governos locais. A epígrafe do capítulo resume o desfecho esperado: quem pede mais, se beneficiará mais.

2.1.4 Mecanismos de distribuição de recursos

A principal implicação do meu argumento é a de que partidos extraem benefícios distributivos da ocupação de ministérios. Como dito, isso porque esses partidos têm influência e maior informação sobre os investimentos de suas pastas. Em decorrência disso, políticos locais de um partido com assento no gabinete levam mais demandas

aos ministérios comandados por seus correligionários porque podem contar com seus auxílios para obter recursos. A seta causal, dessa forma, começa com a (1) nomeação de um ministro alinhado, o que (2) deflagra mais demandas por recursos direcionadas ao ministério alinhado e, enfim, (3) resulta em viés alocativo.

Figura 1 – Modelo causal relacionando ocupação partidária de ministérios e viés alocativo



Nota – O grafo acíclico direto mostra as relações hipotetizadas pelo argumento proposto. Cada seta indica uma relação causal. (1) Partido assume o comando um dado ministérios; (2) Aumenta a demanda de governos locais do partido por recursos do ministério; (3) Ministério aloca mais recursos nesses governos; (4) Alternativamente, ministros influem diretamente para levar mais recursos a esses governos.

Como ilustra o modelo causal exibido na Figura 1, esse argumento estabelece que (1) causa (3). A expectativa, em particular, é a de que a nomeação de um ministro partidário, considerada exógena para os fins do modelo, causa mais transferências de recursos do respectivo ministério para prefeituras comandadas por correligionários dos ministros. Para afirmar que a cadeia causal completa passa pelo mediador (2), afetando a demanda por recursos de governos locais de um partido, é necessário alguma evidência mostrando que é principalmente por esse elo que passa o caminho entre (1) e (3). Discuto aqui dois mecanismos para examinar a lógica descrita em (2), além de um alternativo, (4), que poderia falsear a explicação.

Mecanismo 1 – Prefeitos demandam mais recursos: O primeiro mecanismos consistente com a minha teoria passa por prefeituras solicitando mais recursos discricionários aos ministérios alinhados. De saída, é necessário entender que obter esses recursos é uma tarefa complexa para as prefeituras brasileiras, especialmente para as menores. No caso de transferências voluntárias, a mais conhecida forma de acessar esses bens, isso engloba redigir planos de trabalho descrevendo o objeto do convênio, os recursos necessários, o cronograma de trabalho e a justificativa para o investimento, tudo de acordo com a legislação que disciplina e regula essas transferências (TRIBUNAL DE

CONTAS DA UNIÃO, 2013). Durante a avaliação dos pedidos, além disso, outros documentos e informações às vezes precisam ser prestadas, motivo pelo qual muitas demandas nunca são atendidas. Nesse ponto, ter um ministro correligionário pode incentivar a demanda por recursos ao reduzir a complexidade da burocracia envolvida. Prefeitos podem dialogar com ministros ou auxiliares próximos, por exemplo, ou ainda receberem melhor orientação da burocracia ministerial ou de parlamentares do partido. Adicionalmente, prefeitos podem solicitar para que correligionários intercedam por eles sempre que necessário, delegando assim a tarefa de obter investimento para atores em melhor posição para obtê-los.⁷ Em qualquer um dos casos, o alinhamento partidário daria vantagens informacionais aos prefeitos, os incentivando a demandar mais recursos.

Mecanismo 2 – Parlamentares demandam mais recursos: Dentro de certos limites, parlamentares podem levar melhorias a municípios remanejando gastos por meio de emendas ao orçamento (Figueiredo e Limongi, 2008). Ainda que normalmente desconsiderado pela literatura, boa parte dessas emendas destinadas a municípios são implementadas por meio de transferências voluntárias e, assim, dependem que prefeituras produzam planos de trabalho e sigam as normativas de cada ministério para recebê-las. Se parlamentares alocarem mais emendas para prefeituras e ministérios alinhados antecipando facilidade na liberação de recursos⁸ e na reivindicação de crédito (Baião et al., 2017; Samuels, 2003, Cap. 6), o efeito do alinhamento ministerial resultaria dessa intermediação de recursos. Como sabido, obviamente, a liberação de emendas parlamentares é complexa, envolvendo normalmente barganhas entre executivo – que condiciona recursos em troca de apoio – e legislativo, contenções fiscais e, depois de 2015, da imposição do empenho das emendas parlamentares. De qualquer forma, o ponto a reter aqui é que, caso parlamentares atuem como intermediadores, emendas orçamentárias seriam um veículo partidário de transferências discricionárias.

Para reforçar, o primeiro mecanismo sustenta que prefeitos direcionam suas demandas distributivas preferencialmente para ministérios alinhados por conta de vantagens informacionais. Já o segundo propõe que parlamentares adotam estratégia

⁷ Em praticamente todas as entrevistas que realizei durante meu trabalho de campo, essas e outras formas de ajuda aos prefeitos foram mencionadas. Na *Conclusão* desta tese, menciono exemplos disso.

⁸ Conforme pude ouvir de um assessor parlamentar durante trabalho de campo, essa não é uma preocupação trivial. Não é incomum municípios perderem emendas por não atender às exigências formais da celebração de convênios. Entrevista N. 3.

similar, apresentando mais emendas para ministérios e prefeituras de correligionários. Tendo suporte empírico, ambos forneceria indícios de que (1) leva a (3) em parte por causa da vantagem informacional que políticos de um mesmo partido usufruem ao ocupar ministérios. Finalmente, se o viés alocativo existir e for decorrente mais da ação direta dos ministros do que por conta dos mecanismos anteriores, isso retiraria suporte do meu argumento. Uma forma de testar essa possibilidade, exibida no caminho (4) do modelo causal, é por meio do seguinte mecanismo.

Mecanismo 3 – Ministros manipulam a avaliação técnica: Ministros normalmente indicam nomes de confiança para atuar em suas pastas (Lopez e Praça, 2015). Com isso, eles delegam para agentes confiáveis prerrogativas de avaliação e de monitoramento de repasses, especialmente quando nomeiam aliados para cargos de ordenamento de despesas. Se essas nomeações forem usadas para interferir na implementação de recursos de suas pastas, isso se refletiria em governos locais de correligionários do ministro tendo menos pedidos recusados por motivos técnicos e/ou jurídicos. Nesse caso, seria mais por iniciativa dos ministros, e menos pela articulação dos partidos, que o viés alocativo ocorreria.

É necessário notar que todos esses mecanismos especificam apenas caminhos distributivos entre níveis nacional e local, sem consideração às dinâmicas estaduais, incluindo influência de governadores e de assembleias estaduais no repasse de recursos federais. Como deve ter ficado nítido pela discussão deste capítulo, isso é antes uma tentativa de isolar analiticamente os efeitos da política nacional na local. De qualquer forma, como o alinhamento e seus mecanismos podem ser plausivelmente aplicados para o nível estadual, além de ser conhecida a influência de governadores na política nacional, a análise que segue deve ser tomada como um primeiro passo, uma *baseline*, para entendermos como partidos operam a distribuição política de recursos em um caso relevante como o do governo central brasileiro. A parcimônia, nesse caso, é estratégica.

2.2 Desenho de pesquisa

Para examinar a influência distributiva dos partidos, são necessários dados sobre recursos transferidos pelos ministérios a municípios, além de informações sobre a filiação partidária de prefeitos e de ministros. Sem uma estratégia de identificação adequada, ademais, não é possível separar o efeito do alinhamento ministerial de outros fatores

potencialmente relacionados. A seguir, descrevo como o desenho de pesquisa que utilizo contorna esses problemas.

2.2.1 Dados e mensuração

2.2.1.1 Recursos discricionários

Os recursos que analiso são as Transferências Voluntárias da União (TVU). Especificamente, esses são distribuídos por meio de contratos, compostos principalmente por convênios e contratos de repasse, firmados entre um órgão do governo federal (concedente), que assume o compromisso de liberar uma determinada quantia de recursos, e um governo subnacional ou entidade sem fins-lucrativos (conveniente), responsável por executá-la de acordo com algumas normas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013). Exemplos dessa modalidade de investimento incluem pavimentação de ruas, aquisição de veículos e máquinas, reformas em instalações públicas, criação de praças, entre inúmeros outros.

Por definição, TVU não são de execução obrigatória. Como propostas de convênios passam por avaliação técnica e jurídica antes de serem celebradas, e como o empenho e liberação de recursos fica a cargo do executivo, a possibilidade de interferência política nas suas alocações é patente. Exatamente por isso, TVU são o objeto principal de muitos estudos sobre o tema no Brasil (Bueno, 2018; Bugarin e Marciniuk, 2017; Ferreira e Bugarin, 2007).

Os dados das TVU feitas pelos ministérios vêm do portal do Portal da Transparência, mantido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.⁹ Operacionalmente, tomo os valores de cada convênio pelas datas de suas propostas, agregando-os por ano. Assim, após a eleição de um prefeito em 1996, a partir de 1997 é possível saber quanto um determinado município i efetivamente recebeu no ano t do ministério j , até 2016. Como alguns ministérios transferem poucos recursos para municípios, e como outros tiveram orçamentos pequenos ou existência curtas no período de interesse, analiso apenas pastas que transferiram a municípios quantias maiores que R\$ 100 milhões – o que resulta em 17 ministérios que celebraram convênios entre 1997 e 2016 com prefeituras, mas que concentraram 97% de todas as transferências discricionárias feitas aos municípios no período, mais de R\$ 127 bilhões.¹⁰ Mesmo sem englobar todos

⁹ Disponível em: [Portal da Transparência](#). Acesso em: 05/09/2018.

¹⁰ A lista com o nome e o total distribuído por cada pasta segue nos apêndices.

os ministérios existentes no período, portanto, a análise que segue é representativa do governo central como um todo.

A decisão de usar dados de liberação, e não os empenhados, é justificada. Por ser o executivo quem empenha e libera transferências voluntárias, qualquer influência ministerial no repasse delas precisa ocorrer nos dois momentos para que a estratégia seja efetiva. De qualquer forma, utilizo complementarmente microdados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) sobre origem, avaliação e empenho de todos os convênios celebrados a partir de 2008.¹¹ Por último, obtive dados sobre a população dos municípios a partir dos Censos de 1990, 2000 e 2010 realizados pelo IBGE.

2.2.1.2 *Eleições locais e filiação de prefeitos*

Do TSE obtive dados sobre o desempenho eleitoral e filiação partidária dos prefeitos eleitos nas eleições de 1996, 2000, 2004, 2008 e 2012. Por não estarem disponíveis integralmente os dados de 1996, para esse pleito coletei os dados necessários por meio de *web scraping* do serviço de divulgação de resultados.¹² Um detalhe importante é que foram excluídas eleições sucedidas por outras complementares, realizadas fora dos períodos eleitorais, por conta da anulação dos pleitos originais. Contabilizados esses recortes, a amostra analisada abrange 27,209 eleições em 5,564 municípios diferentes. PMDB (21%), PSDB (15%) e PP (10%) elegeram a maior parte dos prefeitos nesses contextos, enquanto que o PT, partido que ocupou a Presidência entre 2003 e 2016, elegeu cerca de 7%.

2.2.1.3 *Filiação partidária de ministros*

Quanto à filiação partidária dos ministros, extraí dados de outro trabalho (Meireles, 2016).¹³ Ao todo, a amostra compreende 116 ministros únicos, filiados a 14 partidos diferentes (sem contar ministros sem filiação), que permaneceram 758 dias em seus cargos, em média. Dados descritivos sobre a composição partidária dos gabinetes seguem nos apêndices.

¹¹ Disponível em: [SICONV](#). Acesso em: 05/09/2018.

¹² Disponível em: [Resultado das eleições anteriores](#), TSE. Acesso em: 09/07/2017.

¹³ Para atualizar os dados e checar as nomeações, utilizei como fonte as biografias do CPDOC, quando disponíveis, e dados do Nexus Academic. De toda forma, comparando minha classificação com essas outras fontes, apenas três casos destoaram, todos corrigidos.

2.2.1.4 Variáveis

A variável dependente indica o total ajustado pelo Índice de Preços do Consumidor Amplo (IPCA) ¹⁴ recebido pelo município i no ano t pela pasta j , que também é mensurado de outras formas para testar a sensibilidade dos resultados (i.e., *per capita*, *log*, *dummy*). Por sua vez, seja *partido* uma variável categórica, onde $partido_{it}$ indica a filiação partidária do prefeito de i no ano t , e $partido_{jt}$ a filiação do ministro de j , o indicador de tratamento do alinhamento entre prefeituras e ministérios é definido como:

$$Alinhado_{ijt} = \begin{cases} 1, & \text{se } partido_{it} = partido_{jt} \\ 0, & \text{caso contrário} \end{cases} \quad (2.1)$$

Quando um determinado prefeito é correligionário de um ministro em um ano qualquer, portanto, considero o par alinhado – o que chamo de alinhamento ministerial ou de alinhamento partidário. Por uma questão de indisponibilidade de dados sobre as migrações partidárias de prefeitos no Brasil, o indicador de tratamento toma suas filiações como fixas ao longo de seus mandatos. Note-se, contudo, que essa operacionalização é parcimoniosa por trabalhar contra a hipótese alternativa: se prefeitos alinhados que migram tendem a receber menos repasses, e se prefeitos não alinhados que tornam-se alinhados recebem mais, não levar em conta mudanças de filiação enviesaria para baixo o efeito do alinhamento caso ele seja, como esperado, positivo. No Apêndice C, apresento evidências que dão suporte a essa expectativa.

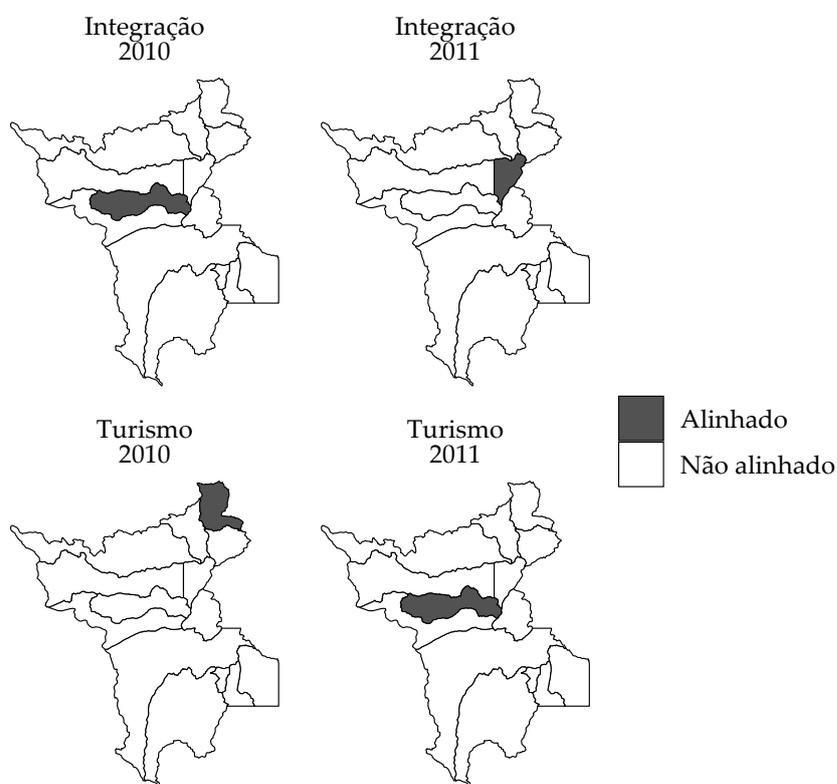
2.2.2 Estratégia de identificação: diferença-em-diferenças

Com o indicador de tratamento, examinar se prefeituras recebem mais recursos de ministérios alinhados poderia ser feito com uma simples tabulação. Se municípios são beneficiados por pastas alinhadas, na média, teríamos evidência para corroborar a expectativa teórica. Tal exercício, contudo, possivelmente retornaria estimativas enviesadas. Isso ocorreria, dentre outras razões, se eleitores selecionassem prefeitos de partidos no governo federal justamente na expectativa de receber mais recursos. Outra possibilidade, ministros poderiam privilegiar municípios com mais eleitores de seus partidos, os quais naturalmente elegeriam prefeitos alinhados. Os exemplos poderiam

¹⁴ A série de preços foi extraída do Ipeadata, tendo como referência dezembro de 2017, com o pacote para R `deflateBR`. Disponível em: [deflateBR](#). Acesso em: 17/11/2018.

continuar, mas o ponto geral é o mesmo: na presença de variáveis omitidas e viés de seleção, a estimativa do efeito do alinhamento ministerial seria enviesada.

Gráfico 2 – Exemplo da estratégia de identificação: Roraima entre 2010 e 2011



Nota – O mapa mostra os municípios de Roraima em 2010 e 2011 por *status* de alinhamento com os ministérios da Integração e Turismo.

Para contornar esse problema, aproveito uma fonte de variação exógena no alinhamento ministerial ao longo do tempo. Especificamente, como ministros são nomeados e demitidos por razões largamente exógenas aos prefeitos – isto é, por questões relacionadas ao governo nacional –, exploro mudanças anuais na filiação de ministros que ocorrem no meio dos mandatos municipais para estimar o efeito do alinhamento com um desenho de diferença-em-diferenças (DiD). A ideia central consiste em comparar (i) a diferença de quanto recebeu um município que mudou seu *status* de alinhamento porque ministérios trocaram de comando partidário no meio do mandato municipal (ii) vis-à-vis outros municípios que permaneceram com o mesmo *status* de alinhamento ao longo de todo o mandato.¹⁵

¹⁵ Para uma explicação adicional de como funciona essa estratégia, ver o Capítulo 4, no qual ela é aplicada a outro contexto e, por conta disso, é introduzida de forma distinta. Para uma discussão mais técnica do método, ver Donald e Lang 2007.

Para tornar mais palpável a estratégia, considere o seguinte exemplo, ilustrado pelo Gráfico 2. Entre 2010 e 2011, o estado de Roraima possuía apenas um município, Mucajaí, destacado em cinza no mapa do topo à esquerda, cujo prefeito entre 2009 e 2012 pertencia ao PMDB. Dessa maneira, em 2010 só esse município era alinhado ao ministério da Integração, comandado nesse ano por Geddel Vieira Lima e João Santana, ambos filiados ao PMDB da Bahia. Com a posse da ex-Presidente Dilma Rousseff (PT) em janeiro de 2011, a Integração passa ao comando de Fernando Bezerra Coelho, político pernambucano à época filiado ao PSB. Como resultado, Mucajaí deixa de ser alinhado com a Integração, enquanto que Normandia, governado por um prefeito do PSB, passa a ser alinhado. Para todos os demais municípios, as trocas na Integração não alteram seus *status* de não-alinhamento.

Generalizando essa intuição para todos os municípios e para todos os ministérios na amostra, identifique o efeito causal médio do alinhamento ministerial comparando o quanto municípios como Mucajaí e Normandia receberam de determinado ministério quando eram e quando não eram alinhados – e, mais importante, essa diferença é comparada em relação ao grupo de municípios que não mudaram de alinhamento durante o mandato municipal, que serve como contrafactual. Fazendo isso, diferenças que podem ou não ser observadas entre municípios alinhados e não-alinhado por mandato – caso, por exemplo, da capacidade dos prefeitos de obterem recursos do governo federal, da pobreza da população, entre outros –, além de diferenças ao longo do tempo comuns a ambos os grupos, são eliminadas. Como municípios podem se alinhar mais de uma vez a cada um dos 17 ministérios analisados entre 1997 e 2016, operacionalizo o desenho da seguinte forma:

$$Y_{ijt} = \beta \text{Alinhado}_{ijt} + \alpha_{ij,\text{mandato}} + \delta_{jt} + \epsilon_{ijt} \quad (2.2)$$

onde Y_{ijt} indica o total recebido pelo município i no ano t pelo ministério j . Central para o desenho, α são efeitos-fixos para município-ministério-mandato que anulam diferenças médias de transferências recebidas entre mandatos municipais em relação a um mesmo ministério; em outras palavras, são eles que fixam as filiações partidárias de prefeitos, o que permite usar apenas mudanças na filiação de ministros para estimar o efeito do alinhamento ministerial.¹⁶ Por sua vez, δ absorve choques anuais na quantia

¹⁶ Cabe notar, também, que essa unidade para aplicação de efeitos-fixos capta maior variação do que se fossem usados outros no nível dos estados, ou por ano, simplesmente. Nesse sentido, o desenho

transferida por cada ministério, como um aumento de seus orçamentos de investimentos, por exemplo. A estimativa de $Alinhado_{itj}$, $\hat{\beta}$, indica o efeito causal médio do alinhamento partidário entre prefeitos e ministros sobre o montante que os primeiros recebem dos ministérios.

Como em qualquer estratégia similar, o desenho só alcança identificação satisfeito um pressuposto principal: o de que os municípios alinhados teriam recebido quantias similares a dos não alinhados caso perdessem o alinhamento, algo conhecido como *common trends assumption*. Violações desse pressuposto ocorreriam, por exemplo, caso municípios que se tornaram alinhados já estivessem recebendo mais recursos de um ou mais ministérios antes do alinhamento; se eleitores municipais antecipassem mudanças partidárias no gabinete e já elegessem antes disso prefeitos que se tornariam alinhados; ou, menos plausível, se alguns prefeitos influíssem na indicação de ministros alinhados. Em qualquer um desses cenários, municípios alinhados e não-alinhados não estariam seguindo trajetórias semelhantes antes do tratamento, invalidando o desenho.

Em última instância, não é possível provar que o pressuposto do desenho DiD se aplica ou não – isso implicaria observar um mesmo município simultaneamente sendo e não sendo alinhado. Para dar maiores garantias de que essas potenciais fontes de endogeneidade não influem nos meus resultados, entretanto, adoto dois procedimentos. Primeiro, ofereço evidências diretas que reforçam a validade do desenho ao longo da apresentação dos resultados. Segundo, aproveitando que municípios na minha amostra são observados em cada ano em relação a múltiplos ministérios, também adoto uma versão mais robusta do desenho DiD, chamado de *triple-differences* (DDD).

No lugar de apenas comparar unidades que mudaram de alinhamento, o DDD avança ao adicionar uma nova camada de comparação: dentro de um mesmo município. Por exemplo, enquanto Normandia alinha-se com a Integração em 2011, ele permanece não alinhado com o ministério do Turismo tanto em 2010 quanto em 2011, como indica o Gráfico 2. Assim, essa diferença de *status* na Integração é comparada dentro do mesmo município em relação ao ministério do Turismo, e essas diferenças, por fim, são comparadas às diferenças entre outros municípios e ministérios com diferentes *status* de alinhamento – como Mucajaí e como todos os outros que permaneceram com *status* de alinhamento inalterados. Implemento esse desenho de DDD com equações da seguinte

guarda maior robustez contra efeitos estaduais ou choques ao longo do tempo gerais.

forma:

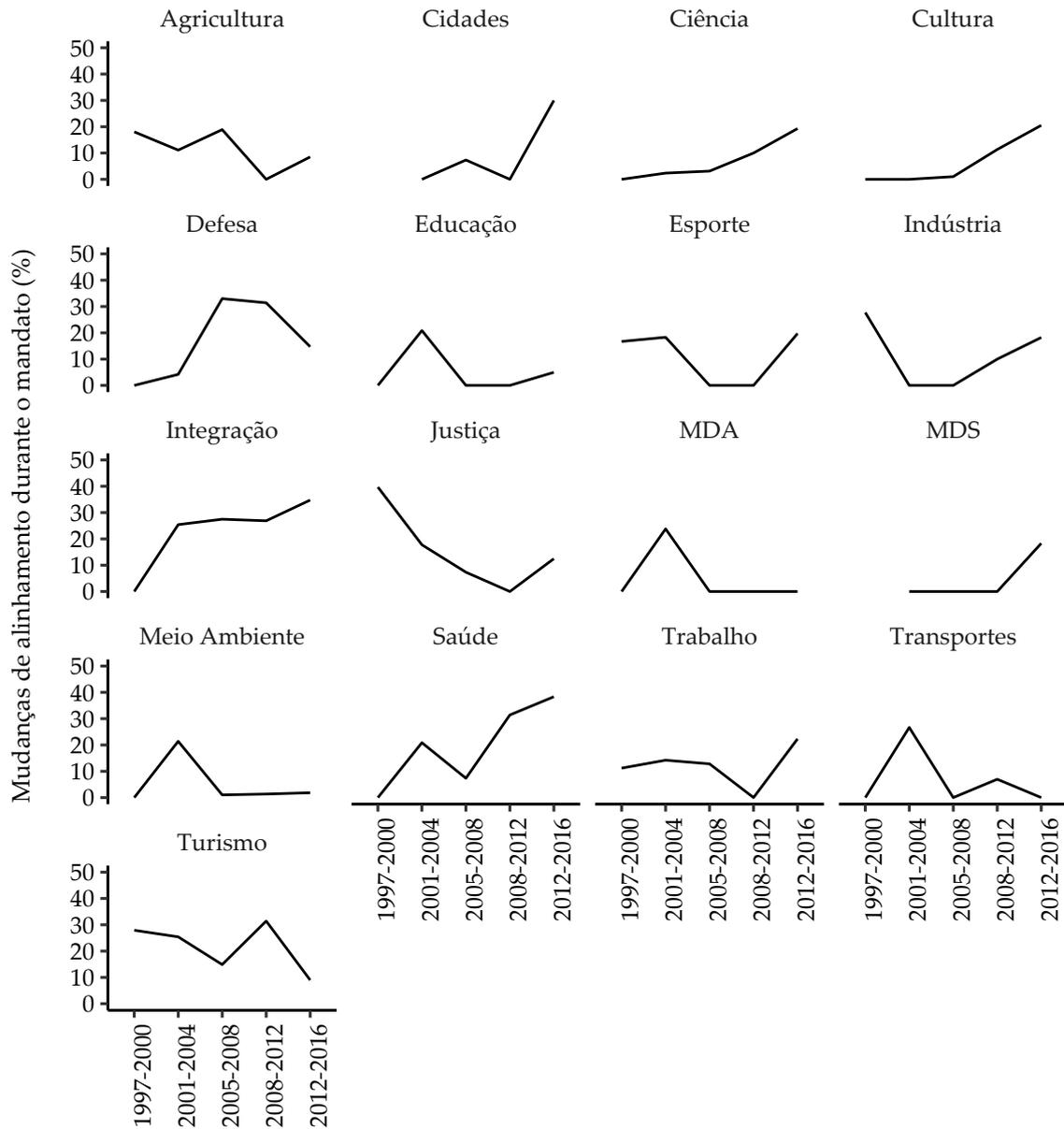
$$Y_{ijt} = \beta \text{Alinhado}_{ijt} + \alpha_{ij,mandato} + \gamma_{it} + \delta_{jt} + \epsilon_{ijt} \quad (2.3)$$

onde γ são efeitos-fixos para ano-município, que removem diferenças nas quantias recebidas por um município de diferentes ministérios em um mesmo ano. Dessa forma, seguindo o exemplo anterior do estado de Roraima, apenas diferenças de alinhamento dentro de um mesmo município são consideradas, mantendo fixas características no nível dos municípios que variam ao longo do tempo – como a propensão do governo nacional de repassar mais recursos a um determinado município a partir de múltiplos ministérios simultaneamente.

Especialmente com esse último desenho, as possibilidades de endogeneidade ficam limitadas quando se considera a dinâmica das mudanças partidárias no gabinete. Como mostra uma considerável literatura, a formação e a manutenção de coalizões responde principalmente aos incentivos de presidentes e líderes partidários que, por sua vez, são influenciados pelas eleições nacionais, pela posição ideológica dos partidos, pelas regras que regem o processo legislativo federal e por fatores conjunturais como crises econômicas (Cheibub, 2007; Freudenreich, 2016; Martinez-Gallardo, 2012; Meireles, 2016; Camerlo e Perez-Linan, 2015). Por outro lado, menções à influência de atores locais nesses processos é escassa e, além disso, pouco plausível quando se leva em conta a fragmentação territorial e de representação legislativa no país. Em resumo, há razões teóricas mais que suficientes para considerar que trocas partidárias no comando dos ministérios fogem aos controle dos prefeitos no Brasil. Adicionalmente, apresento adiante resultados de um teste que reforça esse ponto.

Para além de outras vantagens, a validade externa do desenho que emprego merece um último comentário. Entre eleições municipais, mudanças nos gabinetes nacionais ocorrem com frequência. Por essa razão, 99% dos municípios brasileiros foram alinhados com pelo menos um ministério por razões ligadas apenas às trocas no gabinete no meio dos mandatos municipais. Conforme indica o Gráfico 3, além disso, há bastante variação no alinhamento no meio dos mandatos dos prefeitos em cada ministério na minha amostra. Isso tudo sugere que os efeitos do alinhamento ministerial que reporto a seguir podem ser generalizados para a quase totalidade dos municípios brasileiros e, avançando em relação a outros trabalhos, em um período de 20 anos após a redemocratização.

Gráfico 3 – Percentual de municípios que mudaram de alinhamento partidário com cada ministério durante os mandatos municipais



Nota – O eixo Y indica o percentual de municípios que passaram de alinhado a não alinhado ou vice-versa em relação a cada ministério analisado no meio dos mandatos municipais (excluindo anos de eleição municipal).

2.3 O efeito do alinhamento ministerial

2.3.1 Resultados gerais

Municípios recebem mais recursos de ministérios comandados pelos partidos de seus prefeitos? Os dados da Tabela 1 indicam que sim. A título de ilustração, o modelo 1 reporta as estimativas de um modelo MQO simples, sugerindo que prefeituras alinhadas a um determinado ministério recebem, de um único órgão superior, mais de três reais per capita a mais que prefeituras não alinhadas, em média.

Tabela 1 – Efeito do alinhamento ministerial sobre as transferências recebidas pelos municípios, 1997-2016

	MQO	DiD	DDD
	(1)	(2)	(3)
Alinhamento ministerial	3.17*	0.94*	0.87*
	(0.14)	(0.25)	(0.26)
EF Ministério-município-mandato		✓	✓
EF Ministério-ano		✓	✓
EF Município-ano			✓
Municípios	5564	5564	5564
N	1,753,012	1,753,012	1,753,012

Nota: * P-valor < 0.05. A variável dependente indica Reais per capita transferidos de cada ministério para os municípios brasileiros por ano. Os modelos (2) e (3) reportam o efeito causal médio do alinhamento partidário entre ministros e prefeitos sobre as transferências ministeriais recebidas pelos municípios usando desenhos de diferença-em-diferenças e de triplas-diferenças, respectivamente. Erros-padrão robustos com *cluster* por município entre parênteses.

Embora sugestiva, essa estimativa não lida com o problema de viés de seleção e de variáveis omitidas na relação entre alinhamento ministerial e transferências. Como é possível observar, o efeito causal médio do alinhamento ministerial estimado com DiD, no modelo 2, e com DDD, no modelo 3, são menores, indicando que uma simples correlação enviesada para cima três vezes mais esse efeito. Tomadas essas estimativas, o efeito do alinhamento ministerial é de cerca de R\$ 0.90 *per capita* anuais, com mínima diferença entre os dois últimos modelos. Apesar de parecer pequena, a magnitude desse efeito é considerável. Tomando o modelo 3, o efeito mínimo do alinhamento é quase um quarto a mais que a média recebida via transferências voluntárias pelos municípios não alinhados na amostra. Além disso, considerando que esse valor é referente a apenas um ano para cada ministérios individualmente, a depender do partido ocupando a

prefeitura esse efeito pode resultar em um retorno ainda maior: tomando um exemplo simples, um município governado pelo PT entre 2009 e 2012 esperaria obter cerca de R\$ 23.50 adicionais.¹⁷ Isso tudo sugere que o alinhamento ministerial tem impacto não desprezível sobre as finanças dos municípios.

Tabela 2 – Efeito do alinhamento ministerial sobre as transferências recebidas pelos municípios: Robustez

	DiD		DDD	
	Part. reeleito (4)	Hab. < 10k (5)	Part. reeleito (6)	Hab. < 10k (7)
Alinhamento ministerial	1.06 (0.60)	1.10* (0.50)	0.98 (0.63)	1.07* (0.51)
EF Minis-mun-mandato	✓	✓	✓	✓
EF Minis-ano	✓	✓	✓	✓
EF Mun-ano			✓	✓
Municípios	4367	2209	4367	2209
N	467,204	697,433	467,204	697,433

Nota: * P-valor < 0.05. A variável dependente indica Reais per capita transferidos de cada ministério para os municípios brasileiros por ano. Erros-padrão robustos com *cluster* por município entre parênteses.

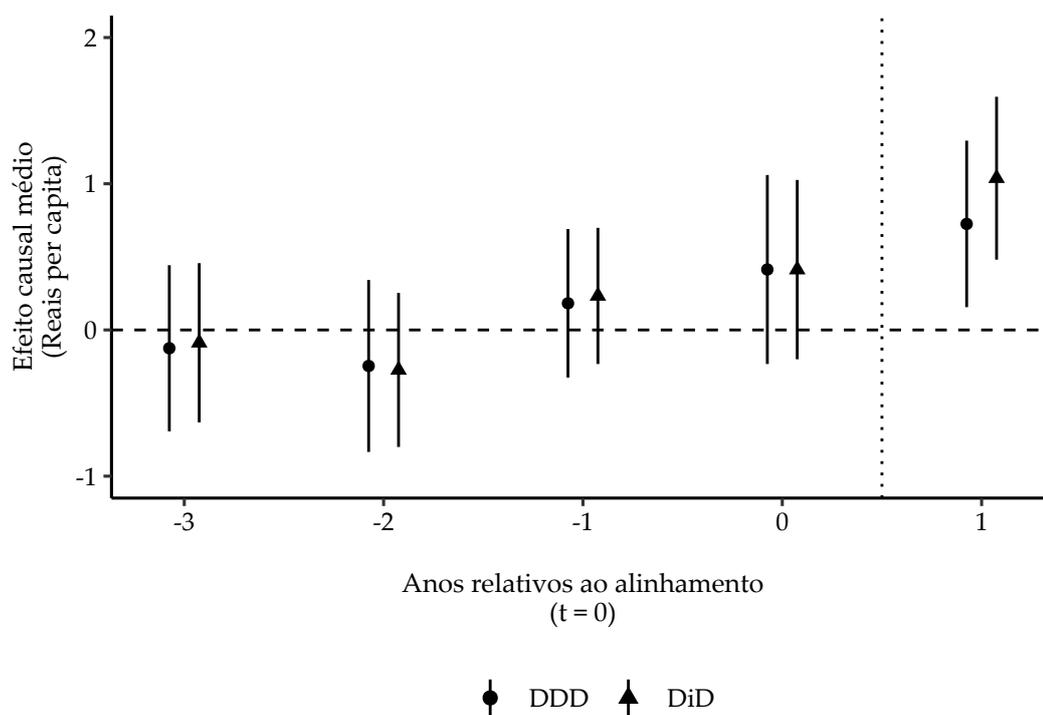
Apesar de consistentes com o meu argumento, esses resultados poderiam ser decorrentes de endogeneidade, como discutido anteriormente. Examinando essa e outras possibilidades com duas modificações no modelo 2 reportado na Tabela 1. Na primeira, uso uma amostra apenas com municípios que, no período de quatro anos de um mandato municipal, foram governados pelo mesmo partido que governou no mandato anterior; com isso, a possibilidade de seleção endógena de prefeitos é reduzida, embora isso resulte na remoção do mandato de 1997-2000 – o que, cabe destacar, remove quase todos os anos em que o PSDB ocupou a Presidência. Na segunda, incluo apenas municípios que tiveram menos de 10 mil habitantes durante todo o período de análise, os quais dificilmente teriam como influir na nomeação de ministros.

Como mostra a Tabela 2, em ambos os desenhos, DiD e DDD, os resultados permanecem praticamente inalterados e, além disso, muito próximos entre si – ainda que, com milhares de parâmetros adicionais, o estimador DDD não retorne valores significativos a P-valor < 0.05 quando analisados mandatos apenas de partidos reeleitos.

¹⁷ Um município nessa situação ficou alinhado 27 de 68 ministérios-ano. No Capítulo 4, ademais, mostro que em municípios que tiveram eleições acirradas para prefeito esse efeito é ainda maior, mesmo considerando apenas os dois primeiros anos de mandato municipal.

Independentemente disso, esses testes adicionais dão maior suporte à validade do desenho, além de reforçarem que as estratégias de diferença-em-diferenças e de triplas-diferenças retornam resultados similares.

Gráfico 4 – Validação dos desenhos: efeitos pré-tratamento



Nota – Os pontos indicam o efeito causal médio do alinhamento entre prefeitos e ministros sobre as transferências discricionárias recebidas pelos municípios, por ano e em reais *per capita*. Intervalos de confiança, calculados com *cluster* para os municípios, indicados nas linhas verticais.

Por fim, investigo o efeito do alinhamento em anos anteriores a ele. A lógica desse teste é simples: o efeito do alinhamento não deve ser detectado antes de um município se alinhar. Desse modo, investigo se o alinhamento em anos anteriores a ele afeta o quanto um município recebe, o que também é chamado de adiantar o tratamento, ou usar *leads*, na literatura metodológica. Conforme indicado no Gráfico 4, o resultado desse exame mostra que, em anos que antecedem o alinhamento ministerial, seu efeito não é nem estatisticamente diferente de zero e nem substantivo, apesar das estimativas variarem bastante. Apenas quando municípios passam a ser alinhados é que o efeito passa a ser substantivo e diferente de zero.

Os resultados gerais, em suma, demonstram que prefeituras recebem mais recursos de ministérios quando prefeito e ministro são correligionários.

2.3.2 Presidentes extraem mais benefícios distributivos?

Para a literatura sobre política distributiva no Brasil, presidentes são considerados os principais atores com poder de influir no orçamento de seus governos. Exatamente por isso, é plausível imaginar que eles poderiam permitir apenas aos ministros de seus partidos alocar mais recursos em prefeituras alinhadas, mas não aos de outros partidos. Como também não é incomum que presidentes brasileiros reservem mais ministérios, e os mais importantes, para seus partidos (Pereira et al., 2016, p. 560), isso se refletiria em menor espaço para que outros partidos extraíssem benefícios distributivos da ocupação de ministérios. Nos dois cenários, o efeito do alinhamento ministerial seria válido apenas para o partido Presidência. Para examinar essa possibilidade, emprego uma variável indicando se o partido do ministro da pasta j no ano t estava na Presidência (PSDB ou PT) ou não para estimar o seguinte modelo DiD:

$$Y_{ijt} = \beta_0 Alinhado_{ijt} + \beta_1 (Alinhado_{ijt} \times Presidencia_{jt}) + \alpha_{ij,mandato} + \delta_{jt} + \epsilon_{ijt} \quad (2.4)$$

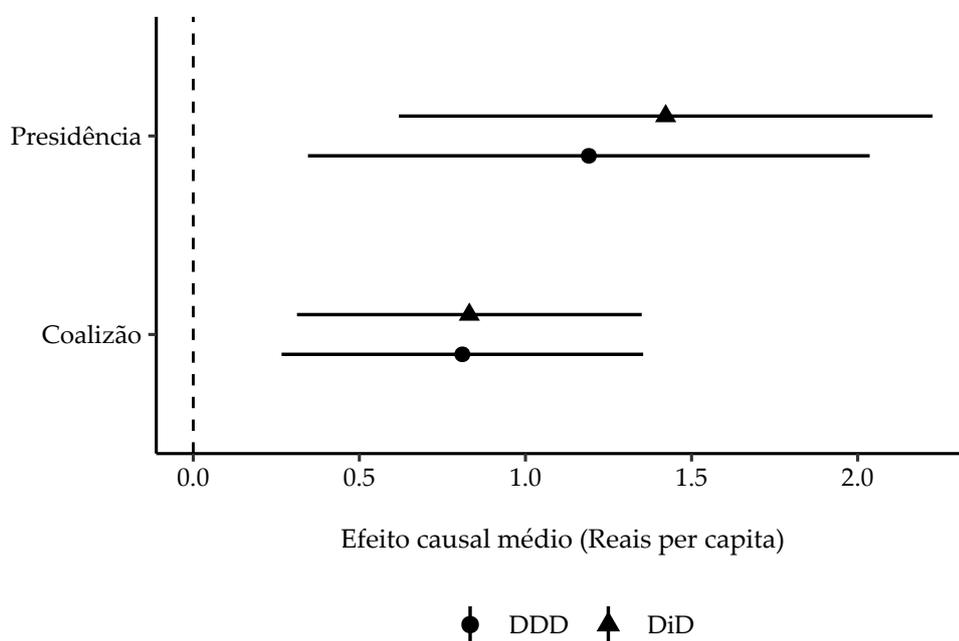
como dá para notar, o modelo inclui um termo multiplicativo, β_1 , para estimar a magnitude do efeito do alinhamento ministerial entre ministérios controlados pelo partido da Presidência e por membros da coalizão.¹⁸ Com o mesmo termo, também estimo um modelo com a estratégia de DDD.

O Gráfico 5 exibe os resultados. Em todos os casos, conforme indicam as estimativas do efeito marginal do alinhamento, ministros alocam mais recursos para prefeituras de correligionários. De diferença, é possível observar que prefeitos filiados a partidos que ocuparam a Presidência parecem receber mais de ministérios alinhados, cerca de R\$ 1.40 contra 0.90. Conforme indica o intervalo de confiança de 95% das estimativas, indicado pelas linhas horizontais, não é possível dizer que o benefício é diferente nos dois casos. Pela melhor evidência disponível, tanto parceiros de coalizão quanto partidos na chefia do governo se beneficiam de forma próxima.

Uma vez que tanto presidentes quanto parceiros de coalizão se beneficiam da distribuição ministerial de recursos, outra questão relacionada é se o efeito do alinhamento é puxado por um ou outro governo. Se isso ocorrer, não poderíamos falar de uma política distributiva da coalizão, mas apenas de decisões particulares de alguns

¹⁸ Como efeitos-fixos controlam diferenças entre ministros, um dos termos constitutivos pode ser omitido. Em outros modelos nos quais emprego interações, uso o mesmo procedimento.

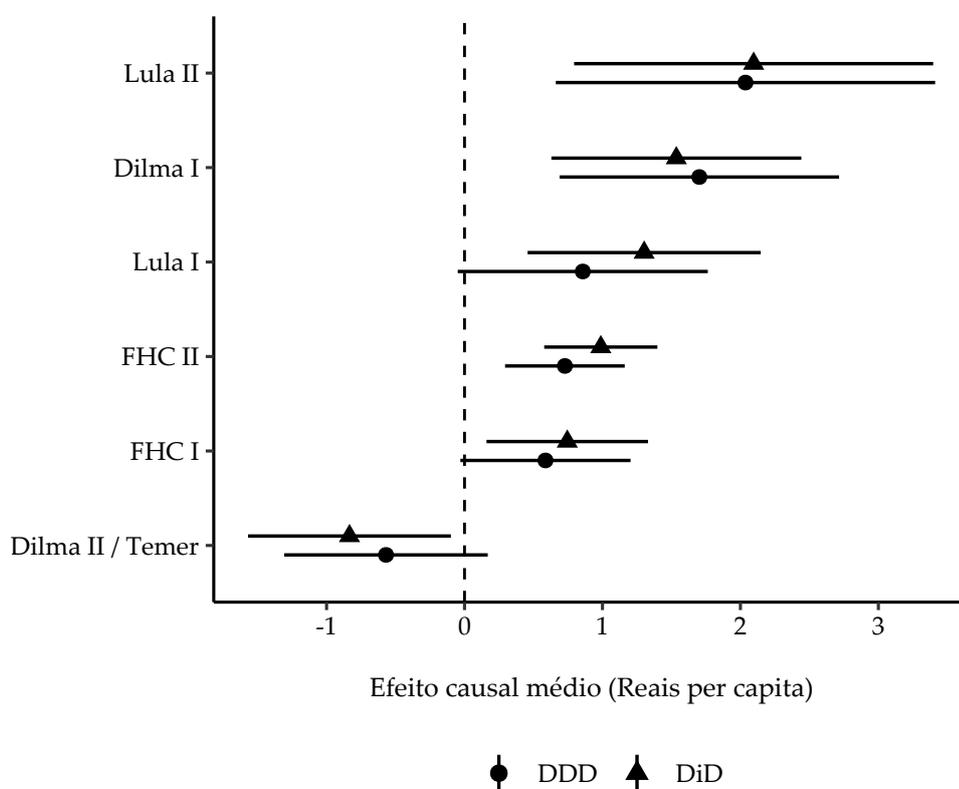
Gráfico 5 – Alinhamento ministerial para partidos na Presidência e para membros da coalizão, 1997-2016



Nota – Os pontos indicam o efeito causal médio do alinhamento entre prefeitos e ministros sobre as transferências discricionárias recebidas pelos municípios, por ano e em reais *per capita*. Intervalos de confiança, calculados com *cluster* para os municípios, indicados nas linhas horizontais.

presidente de delegar poder alocativo. Utilizando a especificação anterior, testou isso usando um termo multiplicativo entre o indicador de alinhamento e outra variável categórica indicando mandato presidencial, de FHC I a Dilma II (apenas até 2016, ano em que Michel Temer assume a Presidência). Como o Gráfico 6 mostra, esse também não é o caso: de FHC I a Dilma I, com variações, ministros privilegiaram prefeituras alinhadas com mais transferências. Também sugestivo, é possível notar que esse efeito foi maior nas administrações do PT e, também, nos últimos mandatos de Lula e de FHC – o que talvez indique que, com coalizões maiores e heterogêneas, governos recorram mais à política distributiva. O único caso destoante é o governo em transição Dilma II / Temer, o que pode tanto ter relação com a crise fiscal no período quanto com o pequeno número de unidades e anos na amostra. Seja como for, esse resultado parcial nulo vale apenas para cerca de um ano e meio dentre 20. A evidência majoritária indica que partidos destinam mais recursos de ministérios que ocupam para prefeituras comandadas pelos seus membros, independentemente do partido ocupando a Presidência.

Gráfico 6 – Alinhamento ministerial por mandato presidencial, 1997-2016



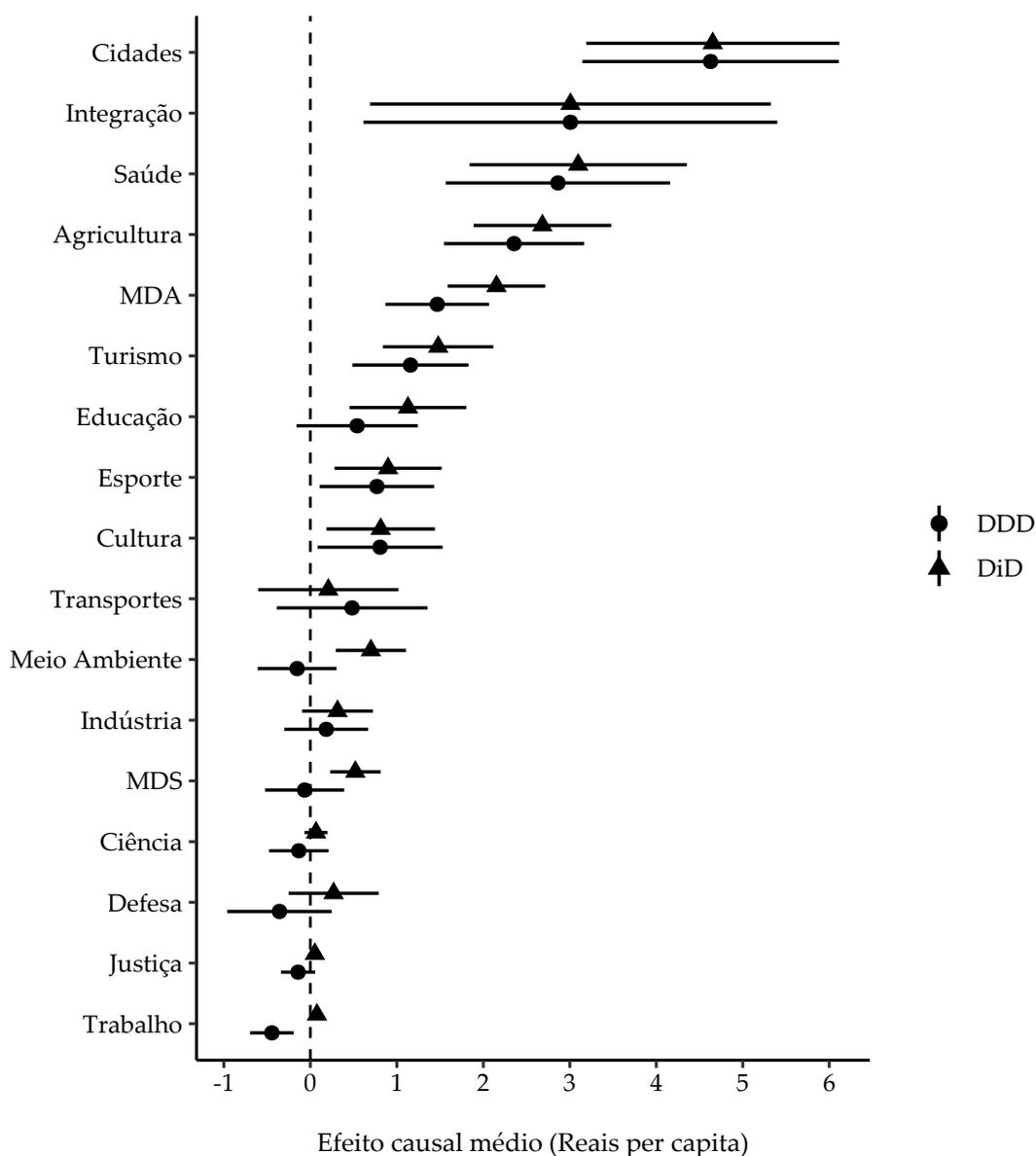
Nota – Os pontos indicam o efeito causal médio do alinhamento entre prefeitos e ministros sobre as transferências discricionárias recebidas pelos municípios, por ano e em reais *per capita*. Intervalos de confiança, calculados com *cluster* para os municípios, indicados nas linhas horizontais.

2.3.3 Efeito por ministério

Ministérios diferem uns dos outros. Para uns, realizar projetos locais é algo essencial para a consecução de seus objetivos; para outros, nem tanto. Por causa disso, certas pastas contam com mais verbas destinadas a investimentos em municípios do que outras. Partindo dessas constatações, é de se esperar que haja variação no efeito do alinhamento entre ministérios. Se em apenas um ou dois deles esse efeito exista e seja grande, o resultado principal reportado anteriormente não poderia ser generalizado.

O Gráfico 7 mostra que esse não é o caso. Como é possível verificar, em pouco mais de metade das pastas analisadas o efeito do alinhamento ministerial é positivo (maior que 0.5 reais per capita). Com relação à variação, vale destacar que a ordem dos ministérios apresenta um bom valor de face. No topo, Cidades, Integração Nacional e Saúde são as pastas nas quais partidos obtêm maiores retornos distributivos para seus prefeitos. Como é de amplo conhecimento, as três realizam muitos investimentos

Gráfico 7 – Alinhamento ministerial por ministério, 1997-2016



Nota – Os pontos indicam o efeito causal médio do alinhamento entre prefeitos e ministros sobre as transferências discricionárias recebidas pelos municípios, por ano e em reais *per capita*. Intervalos de confiança, calculados com *cluster* para os municípios, indicados nas linhas horizontais.

locais, especialmente em obras públicas, sendo frequentemente mencionadas como objeto de cobiça pelos partidos brasileiros (ver Power e Mochel, 2008). Ao contrário, em pastas com jurisdições mais específicas e funções menos relacionadas a investimentos em prefeituras, esse efeito não é diferente de zero. Esse é o caso principalmente da Ciência e Tecnologia, Justiça e Cidadania, Meio Ambiente e Defesa – que, por conta de suas atribuições, pouco investem em prefeituras. Em outras pastas, caso do MDS,

investimentos locais tendem a ser mais universalistas, o que dificulta que sejam utilizados eleitoralmente pelos partidos. Feitas essas ressalvas, não é possível dizer que um ou outro ministério puxa isoladamente o efeito do alinhamento ministerial. Embora ele não ocorra em todos, ele é substantivo em um número razoável de pastas.

2.3.4 **Timing do alinhamento ministerial**

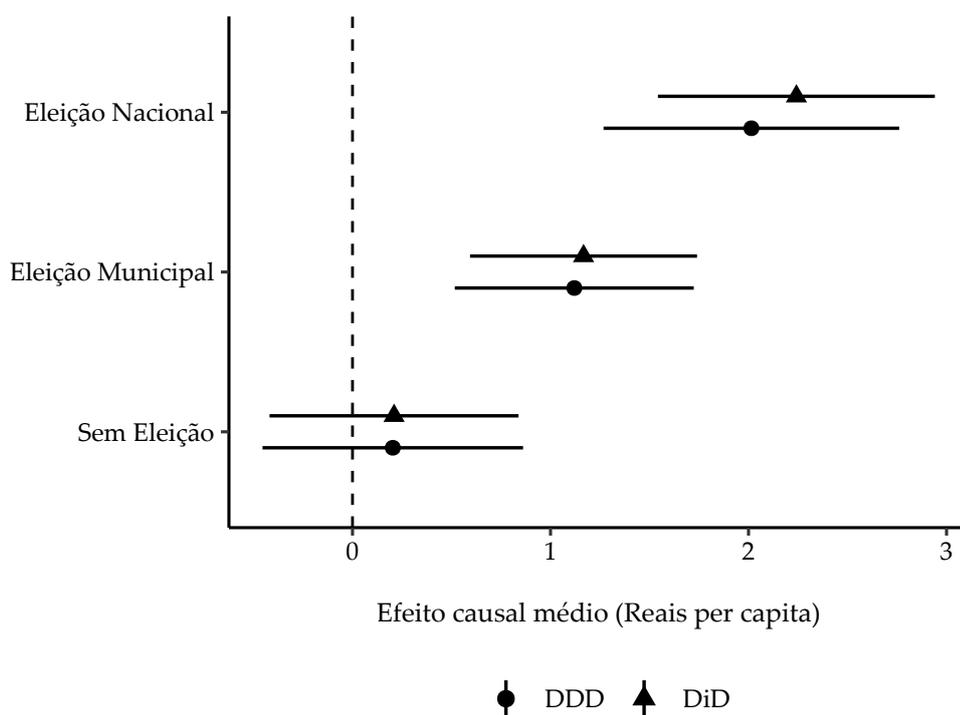
É mais fácil que eleitores votem em partidos que lhes trouxeram benefícios recentemente do que em outros que fizeram isso há mais tempo. Com base nessa ideia, alguns trabalhos na Economia Política sustentam que investimentos governamentais são influenciados pela proximidade das eleições: quanto mais próximo o momento de ir às urnas, mais governos gastam na expectativa. Adaptada para o estudo de transferências intergovernamentais, essa relação é corroborada empiricamente por alguns estudos (Brollo e Nannicini, 2012; Corvalan et al., 2018). Aqui, testo essa hipótese como uma forma adicional de explorar meu argumento. A expectativa é a seguinte: se partidos usam seus ministérios para praticar política distributiva esperando obter votos com isso, o melhor momento para fazer isso é em anos eleitorais.

Os resultados do Gráfico 8 corroboram essa expectativa. Em anos sem eleições, prefeituras alinhadas não recebem quantias significativas nem substantivas de recursos em relação a prefeituras não alinhadas. Em ano de eleição municipal, entretanto, o efeito causal do alinhamento passa para R\$ 1.12 *per capita*; e praticamente dobra, indo a R\$ 2.02, em ano de eleição nacional. Vale ressaltar que esse padrão é intuitivo considerando que, para partidos que ocupam ministérios, a eleição mais importante é nacional. Sem expandir ou manter suas bases eleitorais nas eleições legislativas, esses partidos arriscam perder cadeiras no Congresso e, com isso, influência para negociar ministérios em futuros governos. Desse modo, o melhor momento para prefeitos obterem repasses é precisamente quando seus correligionários estão prestes a disputar assentos na Câmara (ver Capítulo 4). Independentemente disso, há suporte nos dados também para afirmar que o alinhamento ministerial é incentivado pelo *timing* das eleições.

2.3.5 **Quantificando o efeito agregado do alinhamento**

Se o alinhamento partidário entre ministérios e prefeituras favorece as últimas na obtenção de recursos, disso decorre que algumas localidades receberão mais investimentos apenas por conta da filiação de seus prefeitos. Quantificar a extensão disso,

Gráfico 8 – Efeito do alinhamento no ciclo eleitoral, 1997-2016



Nota – Os pontos indicam o efeito causal médio do alinhamento entre prefeitos e ministros sobre as transferências discricionárias recebidas pelos municípios, por ano e em reais *per capita*. Intervalos de confiança, calculados com *cluster* para os municípios, indicados nas linhas horizontais.

entretanto, não é algo direto. Para tanto, seria necessário identificar quais repasses foram feitos por motivações puramente políticas, o que dispensaria a necessidade de estimar o efeito do alinhamento em primeiro lugar. Isso significa que qualquer exercício de quantificação do efeito agregado do alinhamento sobre a provisão de bens discricionários será sempre uma aproximação.

Ilustrativamente, a aproximação que uso é a descrita por Berman et al. (2017). Utilizando como base o efeito médio do alinhamento exibido no modelo 3 na Tabela 1, de R\$ 0.87 por ano e por ministério, comparo o quanto os estados da federação deixariam de ganhar em um cenário hipotético no qual o efeito do alinhamento fosse nulo. Esse exercício é implementado em duas etapas. Na primeira, tomo o modelo 3 para predizer (1) a quantia recebida pelos municípios-ano-ministério da amostra completa com menos de 50,000 habitantes¹⁹ e, (2), o quanto esses receberiam caso nenhum fosse alinhado, isto é, estabelecendo que todas as ocorrências da variável $Alinhado_{ijt}$ são iguais a zero.

¹⁹ Faço isso para evitar que o peso populacional das grandes metrópoles determine os resultados, que são estimados em um dos testes em reais brutos.

Com essas duas predições, na segunda etapa subtraio uma da outra, i.e. (1) - (2), o que resultada em uma medida de quanto municípios alinhados perderiam caso o efeito do alinhamento fosse igual a zero. Feito isso, agrego essa diferença por estado e calculo algumas estatísticas de interesse.²⁰

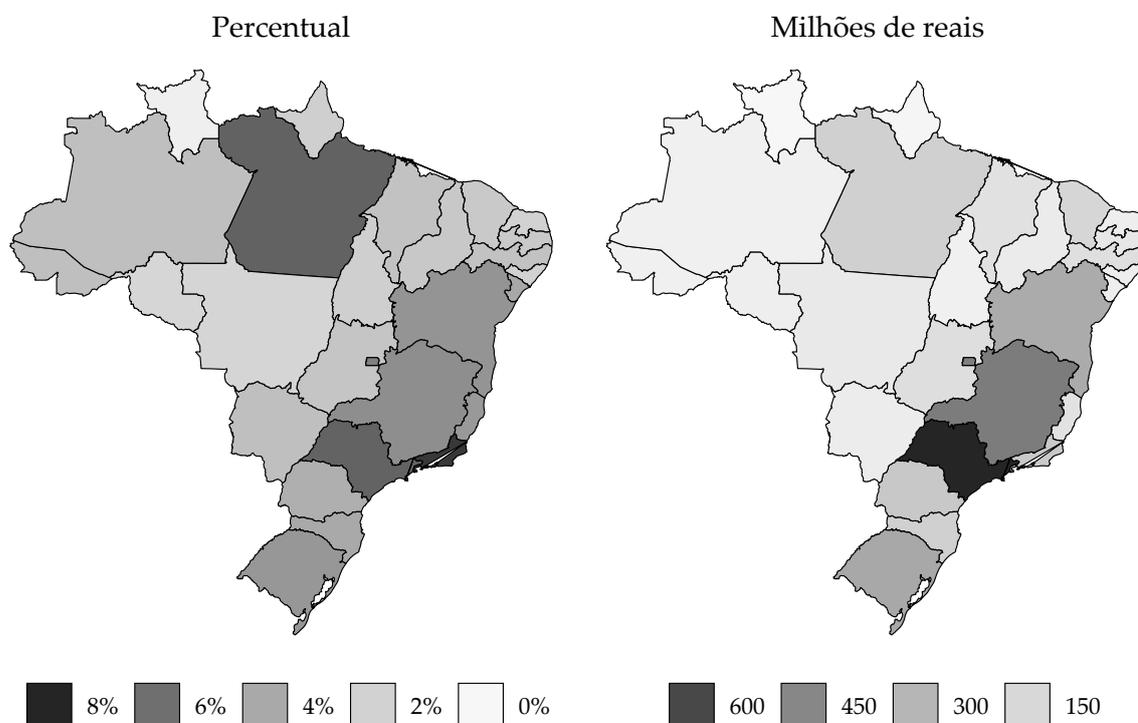
Como dito anteriormente, esse exercício não me permite estimar quanto um estado realmente perderia caso o alinhamento não existisse.²¹ O objetivo dele é mais despretensioso: exemplificar como a distribuição dos ministérios e do número de prefeituras controlados por cada partido pode causar desigualdades regionais na alocação de bens. Legendas têm bases eleitorais diferentes umas das outras, com maiores ou menores penetrações em determinados locais, e é precisamente essas diferenças que produzem distorções. Das 2,790 vezes que municípios elegeram prefeitos filiados ao PP na amostra que uso, por exemplo, 40% delas foram na região Sul; quando analisamos o PSB, 62% delas foram no Nordeste; e, para o PSDB, 44% no Sudeste. Consequentemente, uma vez no controle de ministérios, partidos acabarão espelhando suas penetrações pelo território, premiando mais regiões nas quais têm maior peso eleitoral.

Os mapas temáticos exibidos no Gráfico 9 exemplificam esse fenômeno. Como indicam as cores mais escuras, para alguns estados o efeito médio do alinhamento se traduz em ganhos consideráveis. Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, como é possível visualizar no mapa à esquerda, perderiam cerca de 7% de todas as transferências que receberam caso nenhum de seus municípios tivessem sido alinhados entre 1997 e 2016. Juntamente com os estados do Sul, Bahia e Pará, esses são os maiores beneficiários na comparação. Por conta do menor número de prefeituras alinhadas e menor peso demográfico, por sua vez, estados do Centro-Oeste, Norte e alguns do Nordeste saem perdendo. No mapa à direita, é possível ter uma noção do quanto essas diferenças de arrecadação decorrentes do alinhamento partidário significam em termos concretos: para São Paulo, isso equivale a quase R\$ 700 milhões a mais em seus municípios, valor

²⁰ Como pode ser deduzido, não calculo intervalos de confiança para as estatísticas agregadas. Para tanto, seria necessário obter a matriz de variância e covariância das predições, o que é computacionalmente inviável considerando que a base principal que utilizo neste capítulo tem mais de 1.7 milhões de observações. De qualquer forma, como esse exercício parte da suposição de que o efeito do alinhamento é o mesmo para todas as unidades, calcular um intervalo de confiança não teria muita utilidade.

²¹ Há que se notar, além disso, que estimar quanto um estado perderia não nos permite inferir qual seria o destino dos recursos não investidos. Para esse exercício, uma opção seria calcular o quanto cada estado perderia na ausência do alinhamento, somar todos esses valores e distribuí-los aleatoriamente entre as localidades – sob o pressuposto de que os recursos seriam destinados igualmente entre o território. De qualquer forma, como meu objetivo aqui é quantificar a importância do alinhamento, e não caracterizar um cenário alternativo de distribuição, não adoto esse procedimento.

Gráfico 9 – Recursos discricionários adicionais preditos pelo alinhamento partidário por estado



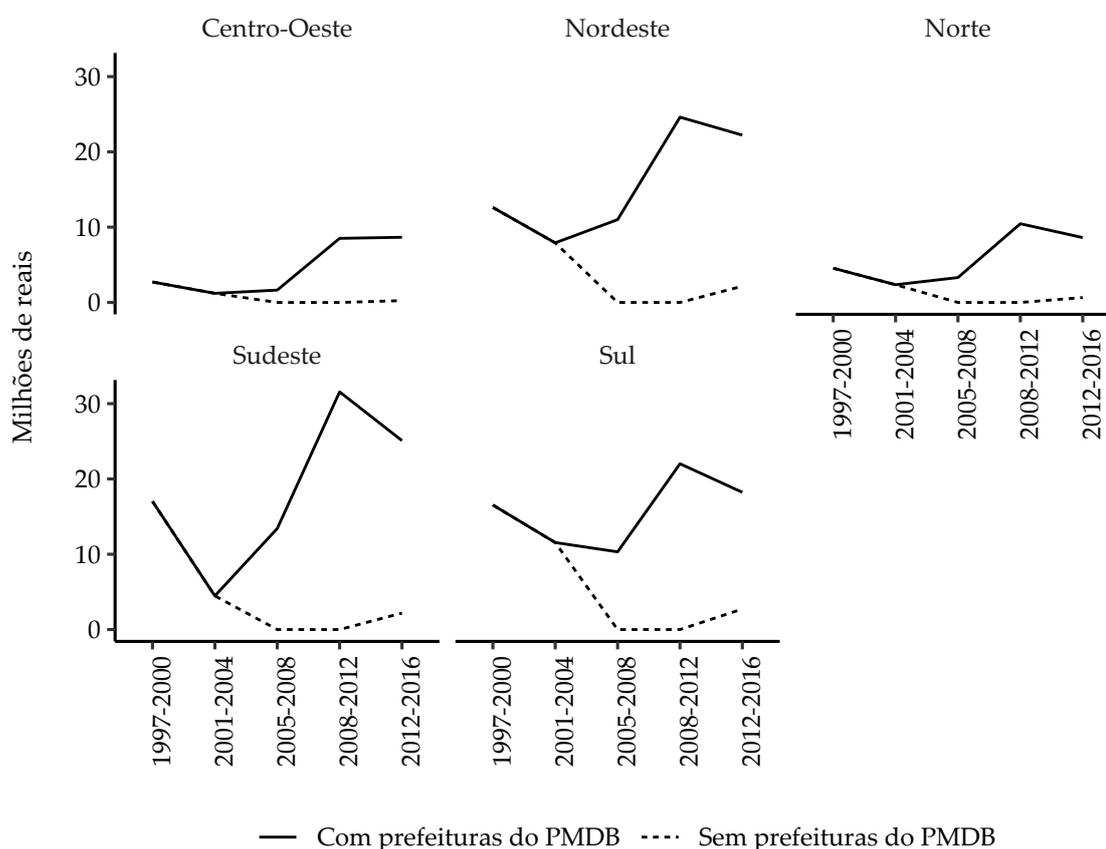
Nota – As cores nos mapas indicam a quantia de recursos a mais que um estado recebeu, em média, exclusivamente em função do alinhamento de seus prefeitos com os ministérios.

que também é considerável para Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia.

Na verdade, é provável que esses números não cheguem perto do real efeito do alinhamento na provisão de bens. Por assumir que o efeito médio do alinhamento vale igualmente para todos os municípios e ministérios isso descarta, de saída, diferenças importantes. Nas Cidades e Integração, como mostrei anteriormente, o efeito do alinhamento não só é muito maior que R\$ 0.87 como, também, seus orçamentos para investimentos são muito maiores do que o de outras pastas. Nos dois casos, PP e PSB, com bases situadas em diferentes regiões, provavelmente levariam mais recursos. Além dessa limitação, o exercício anterior também utiliza apenas variações que ocorrem no alinhamento por conta de mudanças no gabinete, o que desconsidera variações provenientes de eleições locais. O fato de que mesmo com tudo isso os resultados revelam diferenças consideráveis na arrecadação entre estados sugere que o alinhamento têm

influência real sobre as desigualdades regionais no país.

Gráfico 10 – Recursos discricionários adicionais preditos pelo alinhamento partidário por região e por mandato: repasses da Agricultura para prefeituras do PMDB



Nota – As linhas indicam o montante predito que cada região do país receberia do Ministério da Agricultura entre 1997 e 2016 caso o efeito do alinhamento com prefeitos do PMDB fosse igual a média (linha sólida) ou igual a zero (linha tracejada).

Os possíveis efeitos do alinhamento, além disso, não se restringem ao total recebido por cada localidade. Como partidos diferentes ocupam pastas com jurisdições distintas, o alinhamento também é relevante para entendermos como ações do Governo Federal chegam de forma desigual pelo território. Dizendo de outra forma, um partido que ocupa a pasta da Educação terá condições de investir mais em infraestrutura escolar nos municípios que comanda; outro, que controla o Ministério da Saúde, por sua vez, terá mais recursos para criar novas unidades de pronto atendimento; e assim sucessivamente. Aqui também, se os municípios administrados por cada partido estiverem distribuídos desproporcionalmente pelo território, o resultado será aumento na desigualdade na

provisão de bens públicos específicos.

Esse ponto é ilustrado pelo exemplo dos municípios governados pelo PMDB, no Gráfico 10. Em março de 2007, o ex-Presidente Lula ofereceu o Ministério da Agricultura ao partido para estreitar os laços com a sua bancada na Câmara.²² A partir de então, e até o final do governo Dilma, a pasta permaneceu sob o mesmo comando. Usando o procedimento descrito anteriormente, é possível ver que essa estratégia não é sem consequência para os investimentos regionais da pasta. Em cada painel, indicado pelo nome das regiões do país, as linhas reportam a quantia estimada que cada uma arrecadaria ou perderia por mandato municipal sob o pressuposto de que o efeito do alinhamento é constante. Assim como no exemplo anterior, a conclusão principal é nítida: onde o PMDB comandou mais prefeituras, maior a quantia recebida por conta do alinhamento comparado ao mundo contrafactual no qual o PMDB nunca ocupou a Agricultura, como nos casos do Sudeste e do Nordeste.

2.3.6 Robustez

Para examinar se as escolhas de especificação dos modelos e da variável dependente que utilizei alteram meus resultados, realizei alguns testes de robustez, disponibilizados em materiais suplementares. Primeiro, rodei modelos DiD e DDD adicionais com efeitos-fixos para ano-ministério-estado, o que absorve outros tipos de choques nos repasses ministeriais – como os que poderiam decorrer de fatores estaduais. Os resultados desse exercício são similares aos que reporte anteriormente. Segundo, rodei modelos calculando erros com *bootstrap*, com *cluster* para os municípios-mandato, para verificar se isso alteraria as inferências que apresentei, novamente com poucas modificações. Terceiro, examinei o efeito do alinhamento sobre (1) o montante bruto repassado aos municípios pelos ministério; (2) uma *dummy* indicando se houve repasse (útil especialmente por conta da presença de zeros na variável dependente original); (3) o total transferido bruto em logaritmo (mais um); e, (4), o total transferido *per capita* em logaritmo (mais um). Apenas no primeiro caso os resultados não atingem significância, o que decorre largamente da enorme variação nos valores integrais. De maneira geral, portanto, esses testes vão ao encontro do que mostrei até aqui.

²² Disponível em: [Lula anuncia Reinhold Stephanes na Agricultura](#), ClicRBS. Acesso em: 15/12/2018.

2.4 Distinguindo entre preferências do eleitorado e alinhamento

Embora o desenho de diferenças-em-diferenças permita identificar o efeito do alinhamento ministerial sobre transferências intergovernamentais, ele depende do pressuposto de que não existe outro fator que varia no intervalo dos mandatos municipais produzindo viés de seleção na distribuição do tratamento. Conforme procurei mostrar, isso é plausível no presente contexto. Mesmo assim, não é possível descartar que preferências do eleitorado não causem tanto a eleição de prefeitos alinhados quanto as alocações de recursos. Nesse cenário, ministérios alocariam recursos para cultivar seus eleitores leais, *core supporters* (Cox e McCubbins, 1986; Cox, 2009; ver também Nichter, 2008 e Stokes et al., 2013), fazendo da eleição de um prefeito alinhado uma consequência.

Para testar essa possibilidade, uso uma estratégia de identificação que não depende dos mesmos pressupostos da de DiD: a regressão descontínua (RD). Analisando eleições municipais apertadas, tomando o grupo de municípios que elegeu um prefeito alinhado por poucos votos como contrafactual do outro grupo que não os elegeu, estimo o efeito do alinhamento ministerial. Condicional às margens de votos dos candidatos, a atribuição do tratamento é exógena para a amostra menor de municípios onde essas margens são pequenas o suficiente (Cuesta e Imai, 2016).²³

Operacionalizo esse desenho da seguinte forma. Primeiro, como mudanças nas filiações partidárias dos ministros são frequentes no Brasil, analiso apenas repasses feitos por ministérios que foram ou que não foram controlados pelo PT entre 2003 e 2014. Esse teste é útil por possibilitar um duplo exame do meu argumento: para verificar se prefeitos do PT receberam mais transferências de ministérios alinhados; e, por outro, para examinar se mesmo o partido na Presidência deixa de receber mais recursos de ministérios que não comandou no período. Segundo, analiso uma amostra de eleições apertadas apenas com dois ou três candidatos²⁴ nas quais um dos primeiro ou segundo lugares pertencia ao PT. O tratamento, portanto, é eleger um prefeito desse partido.

Para identificar as eleições acirradas envolvendo o PT, calculo uma variável, $Margem_{it}$, que indica a margem de votos do candidato do PT no município i na eleição em t que varia entre -100 e 100: como ilustração, se um candidato do PT vence com diferença de 2% de votos em relação ao segundo colocado na eleição, essa margem será igual

²³ No Capítulo 4 ofereço uma descrição mais detida sobre esse desenho.

²⁴ A razão desse recorte é que, em eleições disputadas por mais candidatos, a atribuição tende a não ser aleatório ao redor da descontinuidade (Brollo e Nannicini, 2012); além disso, focar em eleições com entre dois e três concorrentes evita heterogeneidade nos resultados (Cattaneo et al., 2016b).

a 2; caso ele perca por 3%, ao contrário, essa margem será igual a -3. Consequentemente, a margem de vitória assume valores positivos apenas para municípios que elegeram prefeitos do PT. A unidade de análise é o município-eleição.

Seguindo o padrão entre estudos que usam regressão descontínua, estimo o efeito causal médio local do alinhamento usando modelos locais lineares que permitem as margens de votos variarem ao redor da descontinuidade (Calonico et al., 2014):

$$\log(1 + Y_{it}) = \alpha + \beta \text{Alinhado}_{it} + \gamma \text{Margem}_{it} + \delta(\text{Alinhado}_{it} \times \text{Margem}_{it}) + \epsilon_{it} \quad (2.5)$$

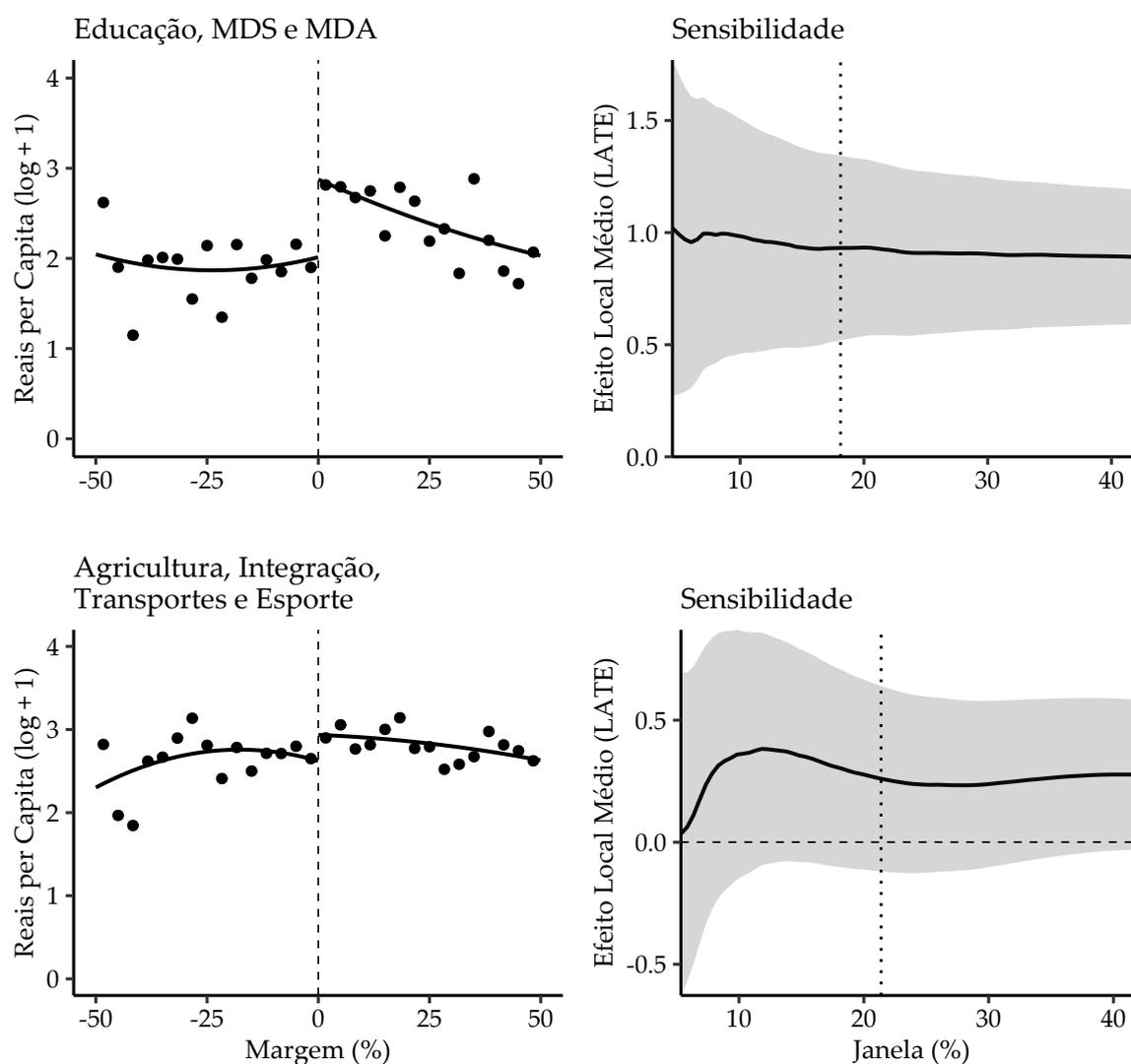
onde β retorna o efeito estimado de um município eleger um prefeito do PT sobre as transferências *per capita* (em *log* mais um) recebidas por ele nos quatro anos seguintes após a eleição.²⁵ Por fim, emprego o algoritmo desenvolvido por Calonico et al. (2014) para selecionar as margens absolutas de votos suficientemente pequenas que, além disso, calcula intervalos de confiança robustos equilibrando viés e eficiência do estimador; e uso um esquema de pesos triangulares, que dá maior importância para observações mais próximas da descontinuidade e que decresce conforme as margens absolutas de votos aumentam (Imbens e Lemieux, 2008). Seja como for, os resultados reportados adiante são robustos a janelas maiores ou menores e ao uso de polinômios de ordens diferentes.²⁶

Os resultados dessa análise são reportados visualmente no Gráfico 11. Nos painéis à esquerda, cada ponto equivale à média dos valores no eixo Y (em *log per capita*) em intervalos de 1.25% na margem de votos, indicada no eixo X, enquanto que as duas curvas, estimadas em cada lado da descontinuidade, servem para calcular a diferença vertical da eleição de prefeitos do PT: quanto maior a distância entre elas, maior o efeito causal de eleger um prefeito do PT sobre as transferências recebidas. Confirmando os resultados estimados com DiD, essa diferença é visível e significativa a P-valor < 0.0001, de cerca de 0.93 logaritmos de reais *per capita*, quando são analisados os repasses de ministérios controlados pelo PT durante todo o período, a saber, Educação, MDS e MDA.

²⁵ É importante enfatizar que as estratégias de diferença-em-diferenças e regressão descontínua identificam efeitos causais válidos para diferentes sub-amostras. Por usar apenas observações que perderam ou venceram eleições por margens mínimas, a regressão descontínua identifica um efeito causal médio local que não pode ser extrapolado para observações com margens de votos maiores ou menores. Esse não é caso da estratégia de DiD.

²⁶ Em uma versão anterior deste capítulo, fiz o mesmo exercício usando amostras de eleições acirradas envolvendo PP, PC do B e PMDB, que ocuparam alguns ministérios por períodos mais longos. Os resultados corroboram os reportados aqui.

Gráfico 11 – Efeito de eleger prefeitos do PT sobre as transferências recebidas de ministérios alinhados e não-alinhados, 2003-2014



Nota – Os painéis à esquerda mostram o salto nas variáveis dependentes na descontinuidade; o eixo X é a diferença percentual de votos entre candidatos a prefeito do PT (valores positivos indicam que esse foi eleito) e candidatos de outros partidos; as curvas foram estimadas com polinômio de ordem 2 nos dois lados da descontinuidade; os pontos são a média das observações de X em intervalos de 1.25% da margem de votos. Nos painéis à direita, as curvas indicam o efeito causal de eleger um prefeito do PT sobre os recursos recebidos pelo município nos quatro anos seguintes (eixo Y); as estimativas foram calculadas com o método proposto por Calónico et al. (2014)s; as áreas em cinza indicam intervalos de confiança de 95%, calculados com erros com *cluster* para os municípios. As linhas verticais pontilhadas indicam a janela ótima selecionada pelo método CCT.

No caso oposto, as curvas ao redor da descontinuidade praticamente se tocam quando são analisados ministérios que o partido não comandou nesse período, Agricultura, Integração, Transportes e Esporte. Nesse caso, o efeito estimado é de 0.260, com P-valor igual 0.17. Os painéis à direita mostram que esses achados não dependem da janela

usada para estimar o efeito.

Como em outros experimentos naturais, a identificação na regressão descontínua não é realizada sem assumir alguns pressupostos. O principal deles é o de que, ao redor da descontinuidade, os resultados devem ser o mais próximo possível de aleatórios. Isso implica que candidatos não podem ter controle sobre suas votações para serem eleitos em situações onde perderiam por mínimas diferenças. Para investigar a plausibilidade dessa violação, aplico testes que servem para examinar a hipótese alternativa de que a densidade da margem de votos é diferente ao redor da descontinuidade (Cattaneo et al., 2016a; McCrary, 2008). Assim como em outras aplicações da regressão descontínua em eleições municipais no Brasil (Brollo e Nannicini, 2012; Bueno, 2018), mostro que não é possível refutar a hipótese nula: as margens de votos de vencedores e derrotados é semelhante em eleições acirradas, o que é consistente com o fato de que os resultados eleitorais no Brasil dificilmente podem ser antecipados com precisão. Além desses testes, resultados adicionais em variáveis pré-tratamento reforçam a validade do desenho ao demonstrarem que, em eleições acirradas para prefeito, os grupos de vencedores e perdedores são semelhantes.

2.5 Mecanismos de distribuição

Partidos transferem mais recursos discricionários de suas pastas para os municípios que governam. Dito isso, não é possível inferir como esse processo ocorre, isto é, como partidos extraem recursos de suas pastas; como selecionam prefeituras a serem beneficiadas; e como escolhem o quanto repassar. Uma vez aceito que presidentes não são os principais responsáveis pela política distributiva do executivo, essas questões ficam em aberto.

Nesta seção, investigo três mecanismos não exaustivos para explicar o efeito do alinhamento ministerial. Conforme discutido na Seção 2.1.4, dois deles captam a lógica do meu argumento. Para o primeiro, partidos indicam coletivamente um nome para ocupar determinado ministério e governos locais de correligionários passam a direcionar suas demandas específicas por recursos a ele, em parte porque adquirem vantagens informacionais. O segundo mecanismo está relacionado com a atuação direta de parlamentares no processo orçamentário, especificamente com a possibilidade de que suas emendas sejam destinadas simultaneamente a prefeituras e a ministérios de

correligionários tanto para aumentar suas chances de empenhar recursos quanto de reivindicar crédito por eles. Por fim, o terceiro mecanismo parte de outra perspectiva, assumindo que ministros selecionam beneficiários e influem de forma contínua para transferir a eles mais recursos. Para esse mecanismo, partidos não precisariam agir de forma articulada, talvez apenas na indicação de ministros, e a maior parte do viés alocativo seria produzida de cima para baixo, pelo lado da oferta de recursos.

Para distinguir entre esses canais, utilizo microdados sobre todas as propostas de transferências processadas por cada ministério no período entre 2009 e 2016. Divulgadas pelo SICONV, portal de gerenciamento de convênios adotado pelo Governo Federal por exigência do TCU (Meireles, 2018), esses dados contêm informações detalhadas sobre origem, avaliação e empenho de todos os convênios celebrados entre União e entes subnacionais. Com essa fonte, mensuro fatores intermediários no caminho entre alinhamento ministerial e viés partidário na alocação de recursos. Metodologicamente, utilizo o desenho de DDD, mais robusto.

Tabela 3 – Efeito do alinhamento ministerial: mecanismos

Reais <i>per capita</i>	Efeito	Erro-padrão	Média controle	N
Empenhado	1.25*	0.28	3.45	736780
Mecanismo 1				
Proposto	15.68*	7.05	52.89	736780
Proposto – Emendas	13.72*	6.95	49.40	736780
Mecanismo 2				
Emendas	1.96	1.18	3.49	736780
Emendas empenhadas	0.51*	0.20	1.88	736780
Empenhado – Emendas empenhadas	0.74*	0.24	1.57	736780
Mecanismo 3				
Rejeitado	0.04	0.05	0.04	736780
Em espera	1.26	0.83	4.25	736780
Não assinado	0.39*	0.12	0.69	736780

Nota: * P-valor < 0.05. *Efeito* indica as estimativas do alinhamento partidário entre ministros e prefeitos sobre as variáveis dependentes obtidas a partir de um modelo DDD. Erros-padrão robustos com *cluster* para os municípios reportados. *Média controle* indica a média da variável dependente nos municípios-ministérios-ano não alinhados.

Por essa amostra ser diferente, começo replicando o efeito do alinhamento ministerial sobre os valores empenhados, e não os liberados, por ano e por ministério para cada município. Com isso, é possível examinar se, mesmo utilizando outra fonte de dados mensurada a partir de outra etapa da execução orçamentária dos ministérios, o efeito do alinhamento permanece. Conforme segue na primeira linha da Tabela 3, o

efeito encontrado, de R\$ 1.25 *per capita*, é ligeiramente maior do que o que reportei anteriormente, além de ser consistente com o resultado esperado. Em termos substantivos, além disso, equivale a um aumento de cerca de um terço em relação ao que municípios não alinhados tiveram empenhado.

Os demais resultados dão suporte aos dois mecanismos relacionados ao meu argumento. Quando examinado o total *per capita* das propostas submetidas pelas prefeituras aos ministérios, indicador que utilizo para mensurar a demanda por repasses de acordo com o mecanismo 1, é possível ver que prefeituras alinhadas requerem mais de R\$ 15 *per capita* de ministérios alinhados comparadas a prefeituras não alinhadas, um aumento de quase 30%. Como governos locais precisam enviar propostas como requisito para firmar convênios e receber repasses ministeriais, esse resultado sugere que prefeitos alinhados conseguem contornar melhor os entraves e a burocracia envolvida nesse processo – o que está de acordo com a interpretação de que isso ocorre pela conexão com correligionários no nível nacional, que podem tanto interceder pelos políticos locais junto ao Governo Federal quanto orientá-los sobre como obter investimentos. Especificar como essas relações se formam passa muito longe do escopo deste capítulo, mas os resultados da Tabela 3 mostram que a proatividade dos prefeitos não é explicada por emendas parlamentares propostas aos seus municípios, um outro caminho para iniciar convênios. Conforme indica a última linha abaixo da aba *Mecanismo 1*, mesmo removendo valores associados a emendas, ainda assim prefeituras alinhadas demandam quase R\$ 14 *per capita* a mais.

Passando ao segundo mecanismo, os resultados de três modelos apontam que parlamentares têm papel no viés partidário. Em ordem, o total proposto por meio de emendas de ministérios a prefeituras alinhadas é R\$ 1.96 *per capita*, efeito que, embora substantivo, não é diferente de zero. Apresentar e aprovar emendas, contudo, não é garantia de que elas serão empenhadas. Parlamentares de diferentes partidos podem incluir emendas para ministérios e prefeituras comandadas pela mesma legenda, mas o que interessa em última instância é a possibilidade de que o Governo Federal se comprometa a pagar por elas. Na segunda linha da aba *Mecanismo 2*, um modelo DDD tendo como variável dependente o valor empenhado das emendas mostra que, nesse caso, o efeito do alinhamento é significativo. Com estimativa de R\$ 0.50 *per capita*, esse efeito causa um aumento de quase 30% no montante oriundo de emendas que uma prefeitura espera ter empenhado por ministérios alinhados.

Nesse sentido, os resultados indicam que, também para parlamentares, o alinhamento entre prefeituras e ministérios importa. Isso vai ao encontro de Batista (2015) e Baião et al. (2018), que sustentam que deputados de partido na coalizão vinculam emendas preferencialmente a ministérios controlados pelos seus partidos, o que poderia facilitar seus pleitos; e de Baião e Couto (2017) que mostram que deputados também alocam mais emendas para municípios governados por prefeitos correligionários, o que é condizente com a perspectiva de evitar disputas por *credit claiming* (Ames, 2002; Samuels, 2003). Indo um passo adiante, o que meus achados mostram é que ambos os fatores podem ter efeito combinado, revelando uma estratégia partidária para distribuir recursos entre níveis de governo.

Descontados os valores empenhados por meio de emendas do total empenhado, é possível ver que os primeiros não explicam todo o efeito do alinhamento. Conforme o terceiro modelo do *Mecanismo 2*, prefeituras alinhadas ainda recebem R\$ 0.71 *per capita* a mais dos ministérios independente das emendas direcionadas aos seus municípios – um aumento expressivo, de quase 50%, em relação a prefeituras não alinhadas. Comparado ao peso das emendas, portanto, o acesso direto aos recursos ministeriais – chamados de "extra-emendas" por muitos burocratas²⁷ – é o que parece importar mais para explicar o efeito do alinhamento.

Alternativamente aos dois mecanismos anteriores, é possível que parte do viés partidário seja fruto da atuação direta dos ministros. Como forma de investigar essa possibilidade, examino o efeito do alinhamento sobre três variáveis dependentes: o total *per capita* proposto por cada prefeitura e rejeitado tecnicamente pelos ministérios, algo que poderia indicar influência política sobre a burocracia; o total *per capita* de propostas que aguardam análise por parte dos ministérios, que poderiam priorizar estrategicamente as demandas de prefeituras alinhadas; e o montante *per capita* proposto que não resultou na assinatura de um convênio, principalmente o caso de demandas que, a critério das pastas, não justificavam os investimentos solicitados. Caso haja influência sistemática dos ministros para direcionar recursos, o resultado dessas análises deveriam revelar que prefeituras alinhadas sofrem menos impedimentos técnicos, têm menos demandas aguardando análise e menos planos de trabalho não assinados.

Os resultados da Tabela 3 não dão suporte a essas expectativas. Reportados na aba *Mecanismo 3*, em dois dos três modelos os efeitos estimados não são diferentes de

²⁷ Entrevista N. 2.

zero e, além disso, tampouco apresentam os sinais esperados. Em primeiro lugar, o efeito do alinhamento sobre o total *per capita* rejeitado tecnicamente é igual a R\$ 0.04, indicando tanto que poucas demandas são barradas nessa etapa como também que ser ou não correligionário do ministro não faz diferença nesse aspecto. De forma similar, o total demandado por propostas que aguardam análise é maior para prefeituras alinhadas – o que pode decorrer, na verdade, do volume maior que essas solicitam de pastas alinhadas. Apenas no último caso, do total não assinado, o efeito encontrado é significativo e substantivo, mas, novamente, o sinal é o oposto do esperado: prefeituras alinhadas têm cerca de R\$ 0.40 *per capita* a mais, um aumento de 56%, nunca inscritos em convênios. Como no caso anterior, isso é mais consistente com a ideia de que, por demandarem mais recursos, prefeituras alinhadas também têm mais deles não pactuados, rejeitados e aguardando análise – da mesma forma como também têm mais deles empenhados. Todos esses resultados são robustos ao uso de variáveis dependentes que indicam a proporção de propostas rejeitadas, em análise e não assinadas, como reporto nos materiais suplementares desta tese.

2.6 Conclusão

Presidentes brasileiros dispõem de inúmeros meios para influir na forma com que seus governos distribuem bens públicos. Este capítulo mostrou que isso não significa que eles necessariamente exercem essa influência. Quando incentivos legislativos os pressionam, presidentes podem dividir a decisão de onde investir recursos com outros partidos por meio da nomeação de ministros. Como resultado, cada legenda obtém o que precisa para recompensar governos de aliados locais – e a política distributiva do executivo deixa de ser centralizada pelos chefes de governo.

Como visto neste capítulo, esse é um retrato acurado de como o governo brasileiro aloca recursos discricionários. Com desenhos de diferença-em-diferenças e regressão descontínua e dados sobre as transferências discricionárias de ministérios a governos subnacionais entre 1997 e 2016, em um primeiro momento mostrei que o alinhamento partidário entre ministros e prefeitos importa: quando alinhados partidariamente com alguma pasta, municípios recebem, em média, cerca de 25% mais repasses ministeriais. Mesmo concentrado em pastas conhecidas pelas suas atuações localistas, esse efeito é ainda maior em ano de eleições gerais e locais; nos últimos governos do PT e do PSDB;

e, se qualquer coisa, para os partidos na Presidência. Mais sugestivo, meus achados mostram que esse efeito é pervasivo, ocorrendo em praticamente todas as administrações; em municípios pequenos e em municípios com menos trocas partidárias no comando local; e nos governados por parceiros de coalizão. Tudo considerado, a importância dos partidos na organização da política distributiva do governo central é patente.

Em um segundo momento, investiguei os mecanismos usados pelos partidos para alocar recursos. Como a análise das propostas de transferências registradas no SICONV revelou, isso é explicado principalmente pelo conexão entre níveis local e nacional dos partidos, que incentiva os primeiros a demandar mais recursos. Como mostraram os dados, prefeituras requerem muito mais repasses, e têm mais emendas empenhadas, de ministérios alinhados. Por outro lado, a evidência de que ministros atuam ostensivamente para manipular os investimentos de suas pastas é nula. Embora casos particulares certamente existam, conhecidos entre por assessores e burocratas (ver o Capítulo 3), esses parecem ser a exceção.

A principal contribuição deste capítulo foi ressaltar a importância da separação de poderes na política distributiva. Como mostram estudos recentes, nos Estados Unidos presidentes podem interferir diretamente na alocação de recursos de seus governos – especialmente na abertura e fechamento de bases militares e na celebração de acordos comerciais, prerrogativas que lhes são exclusivas (Hudak, 2014; Krines e Reeves, 2015). No entanto, não se pode perder de vista a diferença central entre esse caso, ou do de países como o Reino Unido (Fouirnaies e Matlu-Eren, 2015), com o frequentemente encontrado na América Latina. Ainda que aqui presidentes normalmente contem com maiores poderes orçamentários, também enfrentam maiores dificuldades na arena legislativa. Se precisarem formar coalizões de governo para obter maioria, dividir ministérios e/ou recursos com parceiros de coalizão pode acabar sendo a forma de concretizar esse acordo. Contrariamente à literatura mais recente sobre o tema (Chaisty et al., 2018), entretanto, minha análise mostra que presidentes podem dividir os dois simultaneamente, ministérios e recursos.

As implicações disso são extensas. Conforme destaquei, a política distributiva da coalizão é capaz de provocar distorções geográficas na provisão de bens públicos; de aprofundar desigualdades regionais; e de criar incentivos para que políticos locais adaptem estrategicamente suas expectativas para demandar certos tipos de investimentos, em momentos específicos, apesar das necessidades e preferências de seus eleitores.

Deixar de lado o pressuposto de que presidentes monopolizam as chaves do cofre, em suma, ilumina uma série de questões importantes – que merecem ser investigadas em maior detalhe por pesquisas futuras, levando em conta também outros tipos de recursos.

3 A LIMITADA INFLUÊNCIA DO FAVORITISMO REGIONAL

Esses políticos mais antigos têm essa cabeça mais de "esse recurso é meu, vou trabalhar [ele] na minha região porque quero ser eleito lá". Como foi o Geddel [Vieira Lima] na Integração.

– BUROCRATA¹

De uma sala comercial em Ondina, bairro nobre da zona sul de Salvador, o então ministro da Integração Nacional Geddel Vieira Lima (PMDB) recebia prefeitos de diversos municípios baianos. O ano era de eleições municipais e vários deles pleiteavam recursos para alavancar suas administrações. A crer nessa descrição², muitos eram filiados ao PMDB, mas políticos de outros partidos eram atendidos. Para Geddel, essa era uma oportunidade de conquistar apoiadores pelo interior do estado – dois anos depois o ministro disputaria a cadeira de governador. Pelo menos naquele momento, a estratégia parece ter sido bem executada: apenas em 2009, municípios baianos ficaram com 38% dos investimentos da pasta de Geddel, mais do que o triplo recebido pelo segundo estado melhor atendido, Rio Grande do Sul.³ Prefeitos fora da Bahia, mesmo os do PMDB, não tiveram tanta sorte.⁴

Este capítulo trata de casos como esse. Especificamente, meu objetivo é investigar se ministros destinam mais recursos para municípios de seus próprios estados, o que chamo de favoritismo regional (Cf. Hodler e Raschky, 2014). Como aponta a literatura sobre o tema, fazendo isso eles obteriam apoio eleitoral para disputar cargos eletivos no futuro (Tavits, 2009), o que é sustentado pelos poucos estudos sobre no Brasil (Ames, 2002, Cap. 6; ver também Power e Mochel, 2008, p. 225-9). Para além de contribuir com esse debate, a análise que segue é útil por outro motivo. Como geralmente são escolhidos para representar seus partidos no governo (Figueiredo, 2007), examinar em que medida ministros alocam recursos para seus estados me permite inferir se são bons agentes. Caso façam isso deixando de atender prefeitos correligionários, o que argumentei ser a estratégia principal dos partidos no Capítulo 2, teremos evidência de que ministros não representam bem suas legendas, conseqüentemente prejudicando a capacidade

¹ Trecho extraído da entrevista N. 5. Ver Apêndice B para mais detalhes.

² Disponível em: [O novo coronel da Bahia](#), Isto É. Acesso em: 12/11/2018.

³ Essa informação foi calculada a partir de dados sobre as Transferências Voluntárias da União celebradas entre o Ministério da Integração Nacional e prefeituras. Apresento as fontes e os procedimentos usados para sistematizar esses dados adiante.

⁴ À época, esses números não passaram despercebidos pelos grandes jornais. Ver, por exemplo, [Geddel privilegia prefeitos do PMDB da Bahia](#), Folha de São Paulo. Acesso em: 12/11/2018.

delas de implementar a política distributiva da coalizão. Considerado dessa forma, o capítulo examina se partidos têm perdas de agência ao delegar poder distributivo aos seus ministros.

Empiricamente, identifico a influência do favoritismo regional na alocação de recursos ministeriais explorando variações exógenas aos municípios na nomeação de ministros. Com essa estratégia e uma série de 20 anos de transferências discricionárias realizadas por 17 pastas para prefeituras no Brasil, mostro que o efeito do favoritismo regional é, na média, positivo. Apesar disso, mostro que esse efeito não é tão disseminado quanto se supõe no debate público, e nem totalmente independente dos partidos. Ao contrário, ofereço evidências de que casos como o do ex-ministro Geddel são encontrados em poucos ministérios, sobretudo os com atuação mais regional; e de que são restritos ao Nordeste. Finalmente, ao cotejar o efeito do favoritismo com o do alinhamento partidário, mostro que ambos são independentes, mas que o primeiro só é substantivo quando combinado com o último. Em outras palavras, municípios recebem pouco a mais de ministério comandados por políticos do mesmo estado, mas muito mais quando também são governados por correligionários dos ministros.

No restante do capítulo, reviso a literatura sobre o tema, detalho o desenho de pesquisa que utilizo e apresento os resultados da análise da influência do favoritismo. Conforme retomo no final, meus achados contribuem à literatura ao mostrar que apenas marginalmente ministros favorecem seus estados – e, justamente por isso, eles realçam a importância dos partidos na política distributiva do governo central no Brasil.

3.1 Ministérios, regionalismo e pork

Políticos frequentemente se valem de seus cargos para favorecer as regiões onde atuam. Alguns estudos afirmam que ministros no Brasil agiriam dessa forma, destinando mais recursos ministeriais para seus estados. Fazendo isso, contudo, podem ir de encontro aos interesses de seus partidos. Discuto esses dois pontos para, então, apresentar algumas hipóteses para investigá-los.

3.1.1 Favoritismo regional

O fenômeno é conhecido há bastante tempo. Em sua definição básica, ocorre quando políticos implementam decisões que beneficiam desproporcionalmente as re-

giões ou localidades de suas preferências (Hodler e Raschky, 2014). A literatura sobre o tema pressupõe e oferece evidências de que, adotando essa estratégia, políticos visam principalmente uma coisa: conquistar votos, seja para tentarem suas reeleições (Evans, 2011; Fenno, 1966; Ferejohn, 1974); para disputarem outros cargos no futuro; ou para manterem vínculos de lealdade (Carozzi e Repetto, 2016; Fiva e Halse, 2016). Por conta disso, parte da literatura especializada considera que o favoritismo, cuja principal expressão é a prática de *pork barrel politics*, seria uma estratégia pessoal (Cain et al., 1984, 1987).

Tradicionalmente, estudos sobre o favoritismo têm como objeto principal congressistas americanos. Por meio do sistema de comissões (Fenno, 1966; Weingast e Marshall, 1988), mais recentemente por meio de *lettermarks* direcionadas à burocracia (Neiheisel e Brady, 2017), esses trabalhos argumentam que candidatos à reeleição na *House* levariam recursos aos seus distritos para melhorarem suas votações, especialmente quando são vulneráveis eleitoralmente (Lazarus, 2009; Stratmann, 2013). Vários são os mecanismos já investigados para explicar esse resultado: *pork* serviria para sinalizar preferências a eleitores (Costa, 2016); para justificar o uso de propaganda reivindicando crédito (Grimmer et al., 2012); para deter a entrada de opositores competentes nas eleições seguintes (Bickers e Stein, 1996); entre outros. De forma geral, o favoritismo é considerado vantajoso onde há incentivo para o voto pessoal, como em sistemas com menor magnitude (Lancaster, 1986). Nesse sentido, sua prática não é restrita a um contexto particular.

Estudos sobre outros atores são menos numerosos, mas consistentes em mostrar que incentivos regionais importam. Em uma análise global usando a intensidade de luminosidade à noite como *proxy* para recursos, por exemplo, Hodler e Raschky (2014) mostram que localidades de origem de chefes de governo, tanto em países autoritários quanto democráticos, são beneficiadas. Por sua vez, estudos como o de Bertelli e Grose (2009) afirmam que secretários de estado também podem influir no destino de recursos públicos, beneficiando distritos de congressistas que trabalham em prol dos interesses de suas pastas – ideia originalmente proposta por Arnold (1981; ver também Bickers e Stein, 1996). Outros trabalhos ainda argumentam que ministros poderiam agir da mesma maneira, uma vez que não raro têm cargos eletivos e, conseqüentemente, incentivos para mantê-los (Martin, 2016). Um exemplo disso seria a França, onde um município espera receber cerca de 45% mais investimentos quando no gabinete existe um ministro

com experiência na respectiva administração local (Fabre e Sangnier, 2017).

Em síntese, o favoritismo regional não é algo específico. Ao contrário, depende para ocorrer apenas de políticos que tenham simultaneamente meios de influir no destino de recursos e, por qualquer razão que seja, incentivos para beneficiar preferencialmente suas próprias regiões.

3.1.2 Ministros, partidos e favoritismo: hipóteses

O estudo do favoritismo no Brasil também abordou principalmente o papel do Congresso. Inspirados pelo debate sobre a viabilidade de sistemas presidencialistas e sobre o personalismo que emergiria do sistema eleitoral, trabalhos sobre o tema já examinaram se emendas orçamentárias individuais seriam alocadas pelos parlamentares em redutos informais para evitar disputas por crédito com rivais (Ames, 2002; Samuels, 2003; ver também Baião et al., 2017); se emendas trariam votos (Baião et al., 2017; Firpo et al., 2015; Leoni et al., 2003); e se seriam usadas por presidentes como moeda de troca por apoio legislativo (Ames, 2002; Raile et al., 2011; Vasselai e Mignozetti, 2014). Ao menos para a primeira questão, tema deste capítulo, a resposta majoritária é negativa: dos padrões de votações dos deputados brasileiros não seria possível afirmar que eles cultivam redutos informais (Avelino et al., 2016; Silva, 2017), o que põe em dúvida a possibilidade de que usariam emendas para formá-los em primeiro lugar. Além disso, embora exista evidência de que deputados destinariam mais emendas para municípios mais importantes em suas vitórias (Firpo et al., 2015), esses normalmente são governados pelos seus correligionários (Baião et al., 2017; Barone, 2014). Por conta disso, a explicação mais plausível é a de que, com isso, parlamentares conseguem reivindicar o crédito pelos recursos que são capazes de alocar.

Se a evidência é mista, no melhor dos cenários, quanto ao papel do regionalismo na atuação parlamentar, o seu peso não pode ser minimizado. É conhecido, por exemplo, o argumento de Abranches (1988) sobre a influência de pressões regionais na formação de gabinetes multipartidários no Brasil que, segundo ele, seria um dos fatores responsáveis pelo elevado número de partidos nas coalizões nacionais, fruto da necessidade de acomodar interesses regionais no executivo federal. De forma similar, outros trabalhos apontam para a importância de governadores, do federalismo e de clivagens regionais para explicar a dinâmica eleitoral no país e, conseqüentemente, a representação e a formação de governos (Borges e Sanches, 2016; Desposato, 2004; Samuels, 2000)

Apesar desses estudos avançarem na compreensão sobre favoritismo e *pork barrel* no Brasil, poucos são os que abordam outro conjunto de atores importantes no sistema político brasileiro, objeto deste capítulo: os ministros. Por comandarem grandes orçamentos e frequentemente terem vínculos políticos com seus estados de origem, eles têm os requisitos para praticar favoritismo regional, conforme descrito anteriormente. Para além disso, de acordo com Ames (2002) haveriam outras razões para esperar que eles adotassem o favoritismo como estratégia.

Na base do argumento, ministros seriam nomeados em parte para entregar apoio legislativo aos presidentes (Ames, 2002). Nesse processo, políticos com ascendência sobre seus partidos e estados ocupariam ministérios para mobilizar deputados e senadores. O controle dos ministérios selaria essa relação: com poder discricionário para direcionar recursos de *pork*, ministros recompensariam parlamentares com repasses em seus redutos. Tendo nos ministérios políticos de suas confianças, por sua vez, parlamentares teriam garantias de que suas demandas seriam ouvidas pelo governo sempre que necessário. Ministros, dessa forma, seriam *brokers* entre presidentes e congressistas, recebendo recursos para arregimentar apoio legislativo.

O favoritismo ministerial seria uma das consequências desse arranjo. Ao dar poder para que ministros usem *pork* para obter apoio de parlamentares, presidentes permitiriam que esses recursos fossem usados pelos primeiros para fins pessoais, como privilegiar seus próprios estados. Como o recrutamento ministerial seria feito tendo como critério obter votos no Congresso, isso ocorreria porque ministros invariavelmente teriam carreiras políticas prévias, bases eleitorais próprias para manter e, no mais das vezes, ambição de disputar cargos eletivos no futuro em seus estados. A evidência que Ames (2002) oferece, relacionando repasses ministeriais feitos por meio de convênio para municípios, dá algum suporte a essa perspectiva: conforme sugere, estados de atuação de ministros durante os governos Sarney e Collor, em muitos casos, levaram mais recursos.

As razões apontadas por Ames (2002) para esperar que ministros usem recursos de suas pastas para favorecer municípios de seus estados encontra reforço em outros estudos. Apesar de presidentes serem os atores orçamentários mais poderosos em toda a América Latina (Hallerberg et al., 2009), ministros brasileiros gerenciam a execução financeira e orçamentária de suas pastas, além de pressionarem para obter mais recursos diretamente com presidentes e ministros da Fazenda e Planejamento (Alston et al., 2005).

Também sugestivo do potencial do cargo de ministro para praticar favoritismo, quando questionados sobre quais pastas são mais importantes para as suas regiões, mais da metade dos deputados federais apontam Integração Nacional e Agricultura, com maiores orçamentos discricionários e capilaridade (Power e Mochel, 2008; ver também Samuels, 2003, p. 18-9). Em uma amostra de 62 deputados em posições de liderança, por sua vez, mais de 90% deles julgam que o orçamento controlado por uma pasta é importante ou extremamente importante (Mauerberg, 2016). Em vez da capacidade de implementar políticas públicas universais, esses dados são consistentes com a perspectiva de que políticos brasileiros extraem benefícios seletivos, como *pork*, da ocupação de ministérios.

Apenas com essa evidência, contudo, não é possível concluir que ministros pratiquem favoritismo regional. Em último caso, essa é uma questão que só pode ser resolvida empiricamente. Para tanto, a principal hipótese que testo é a seguinte:

H1: Ministros alocam mais recursos discricionários de suas pastas em prefeituras de seus estados de atuação;

Conforme se depreende da discussão anterior, confirmar *H1* seria esperado caso ministros tenham meios para influir no destino de recursos de suas pastas e, mais que isso, incentivos para favorecer seus estados.⁵ Pelo fato do favoritismo ser considerado uma estratégia eleitoral, e porque ministros podem tentar disputar cargos eletivos após deixarem o gabinete, uma hipótese complementar ajuda a distinguir se esse incentivo regional é consistente com o efeito de *H1*, caso seja encontrado:

H2: Ministros que já ocuparam cargos eletivos previamente alocam mais recursos discricionários de suas pastas em prefeituras de seus estados de atuação;

Como argumentei no Capítulo 2, partidos também implementam estratégias distributivas quando ocupam ministérios. Ao indicar como titulares seus filiados, esses partidos conseguem beneficiar os governos subnacionais que controlam com mais recursos. Em troca, conforme exponho no Capítulo 4, prefeitos alinhados carregam votos para o partido em eleições gerais. Diferentemente de recompensar prefeituras apenas em função do estado ao qual pertencem, portanto, essa estratégia partidária prediz que ministros atuarão para levar mais recursos para localidades alinhadas.

⁵ Além disso, o favoritismo também depende que, mesmo tendo prerrogativas para influir na alocação de recursos de suas pastas, ministros não sejam coibidos *ex post*, talvez pelos seus partidos, por exemplo.

Ambas as estratégias distributivas, de qualquer forma, não são excludentes. É possível que um ministro aloque mais recursos em municípios de seu estado priorizando os governados por correligionários; ou que, mesmo premiando governos locais de aliados, leve mais repasses para prefeituras de qualquer partido em seu estado, inclusive como recompensa pessoal (Martin, 2016). Nesses e em outros casos, favoritismo e alinhamento ocorreriam simultaneamente.

No entanto, existe um cenário no qual o favoritismo poderia se sobrepor à estratégia partidária. Se partidos indicarem ministros para implementar estratégias distributivas e esses usarem suas prerrogativas para perseguir muito mais objetivos pessoais do que partidários, os partidos teriam seus interesses frustrados. Para ilustrar esse ponto, considere o exemplo de dois estados hipotéticos. Em um deles, o ministro de uma determinada pasta tem atuação e, portanto, incentivos para beneficiá-lo. Dentro de cada um dos estados, além disso, existem tantos municípios governados por correligionários do titular da pasta quanto por outros partidos. Caso esse ministro persiga interesses regionais muito mais do que partidários, a distribuição dos recursos alocados pela sua pasta poderia se assemelhar à exibida na Tabela 4. Apesar de prefeituras de correligionários levarem 60% de todos os recursos distribuídos pela pasta nesse exemplo, no eixo regional o estado do ministro leva 75% de tudo. Mais relevante, 30% dos recursos acabam nas mãos de prefeitos de outros partidos por conta do favoritismo.

Tabela 4 – Favoritismo regional e alinhamento partidário em dois estados fictícios

	Estado do ministro	Outro estado	Total
Prefeituras de correligionários	45	15	60
Outras prefeituras	30	10	40
<i>Total</i>	75	25	

Nota: As entradas na tabela indicam o percentual de recursos obtidos pelas prefeituras de dois estados fictícios.

Apesar de ser hipotético, o exemplo não difere muito do caso do ex-Ministro Geddel Vieira Lima mencionado na introdução, cujo ministério da Integração Nacional alocou quase 40% de todos os seus investimentos em prefeituras baianas no ano de 2009. Sendo ou não a intenção de Geddel praticar favoritismo, o fato é que essa desproporção entre o que recebem prefeituras nos estados dos ministros vis-à-vis prefeituras de correligionários acende uma luz amarela: se partidos esperam que suas prefeituras recebam mais recursos dos ministérios que controlam, ministros que beneficiam desproporcio-

nalmente mais prefeituras do próprio estado comandadas por outras legendas podem lhes trazer prejuízos.

Apesar de ser difícil que um único estado brasileiro obtenha mais recursos federais do que todos os outros juntos, parto dessa ideia para propor um teste da importância dos partidos na distribuição de recursos. Caso o efeito do favoritismo, mesmo beneficiando apenas municípios de um único estado, seja mais substantivo que o do alinhamento partidário, considero que partidos enfrentam perdas de agência ao delegarem poder a seus ministros. Analogamente, isso também indicaria potencial conflito entre partidos da coalizão – afinal, se esses alocarem mais recursos apenas em municípios que governam, conflitos distributivos entre parceiros de coalizão não ocorreriam; cada legenda recompensaria localidades que já controla, distribuindo recursos estrategicamente apenas para mantê-las.

Resumindo, procuro investigar se ministros favorecem municípios de seus estados de atuação quando alocam recursos discricionários (*H1*) e se essa estratégia é mais atrativa para ministros que já ocuparam cargos eletivos no passado (*H2*). No final do capítulo, comparo o favoritismo com o do alinhamento ministerial, que investiguei no Capítulo 2, para inferir sobre a capacidade dos partidos de evitar desvios ministeriais e, também, conflitos distributivos ao compartilharem a política distributiva do governo.

3.2 Desenho de pesquisa

3.2.1 Dados

Minha operacionalização do favoritismo regional entre ministros e prefeitos toma como unidade geográfica os estados. Quando uma prefeitura i está localizada no mesmo estado de atuação do ministro da pasta j em qualquer momento durante o ano t , assumo que ela está sob influência do favoritismo regional. Uso uma *dummy*, $Favoritismo_{ijt}$, que assume o valor de 1 para o par de prefeitura-ministro do mesmo estado, como indicador de tratamento nos resultados que reporto a seguir. Para mensurar essa variável e seu impacto sobre as transferências voluntárias de ministérios para prefeituras, utilizo as seguintes informações.

3.2.1.1 *Recursos discricionários*

Assim como no Capítulo 2, a variável dependente que utilizo mensura as Transferências Voluntárias da União (TVU) feitas por ministérios para prefeituras no Brasil. Ressaltando o que expus ali, essas transferências são o tipo mais volumoso de alocações discricionárias, cobrindo vários bens coletivos, como obras públicas, melhorias urbanas, aquisição de medicamentos, entre outros. Ainda que esses recursos sejam implementados apenas depois de um custoso processo burocrático, que engloba a redação de projetos técnicos e cronogramas para posterior celebração de um convênio, ministros possuem meios de dar destino geográfico a eles. Além disso, emendas parlamentares também são implementadas por meio do mesmo tipo de objeto, o que significa que dependem igualmente da aprovação e empenho dos ministérios para serem liquidadas e pagas (ver Baião et al., 2018).

As informações usadas para mensurar as transferências indicam, por convênio e por prefeitura (excluídas ONGs), as quantias liberadas por data. Com esses dados, agreguei os repasses por ministério, município e ano, atribuindo o valor de zero para casos sem ocorrência, isto é, sem convênio em um dado período, operacionalização padrão nos estudos que analisam TVU (Bueno, 2018; Bugarin e Marciniuk, 2017). Novamente, analiso apenas ministérios que transferiram mais de R\$ 100 milhões, corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2017, o que resulta em 17 deles. Adotados esses procedimentos, a análise que segue abarca R\$ 127 bilhões transferidos para 5,564 municípios brasileiros entre 1997 e 2016.

3.2.1.2 *Estado de atuação dos ministros*

Identificar o estado de atuação de um ministro implica tomar certas decisões. No caso de ocupantes e ex-ocupantes de cargos eletivos, ao menos dos que foram eleitos em um único estado, a decisão foi simples: tomei os estados onde foram eleitos (ou estado ao qual pertence o município que governaram ou no qual foram vereadores) como seus estados de atuação. Já para outros casos, a decisão que tomei foi a de levar em conta apenas o último cargo eletivo ocupado, quando um ministro passou por mais de um deles em estados diferentes; e o estado de atuação profissional, para ministros que nunca ocuparam cargos eletivos. Essas informações foram extraídas de um trabalho anterior (Maireles, 2016) e, para casos faltantes, do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro,

mantido pela Fundação Getúlio Vargas.⁶ Considerados os 17 ministérios que analiso, entre 1997 e 2016 passaram por eles 116 ministros únicos com atuação em 22 estados diferentes da federação, 30% de São Paulo e 12% do Rio Grande do Sul e Minas Gerais cada.

3.2.1.3 *Outras informações e variável dependente*

Além das informações sobre repasses ministeriais e estado de atuação dos ministros, utilizo dados dos Censos do IBGE para mensurar a população dos municípios e identificar os estados aos quais pertencem. A partir dessa fonte calculo as transferências *per capita* recebidas pelo município i no ano t do ministério j , que é a variável dependente principal empregada na análise. Adiante, investigo simultaneamente o efeito do favoritismo regional e do alinhamento ministerial e, por essa razão, uso dados do TSE para identificar a filiação partidária dos prefeitos entre 1997 e 2016, conforme descrito no Capítulo 2.

3.2.2 **Estratégia de identificação: diferença-em-diferenças**

Municípios podem receber mais recursos de algumas pastas por razões que não têm relação com o estado de atuação dos ministros. Para mencionar apenas um exemplo, o ministério da Integração Nacional, com suas ações de desenvolvimento no Nordeste, transferiu cerca de R\$ 5 bilhões no período para prefeituras da região, quase o dobro do que foi para o Sudeste, ou cinco vezes mais do que receberam prefeituras do Norte. Pelo volume de investimentos, presidentes poderiam nomear para a pasta ministros também do Nordeste, que conhecem melhor as necessidades locais. Na realidade, 8 dos 10 ministros da Integração entre 1997 e 2016 são precisamente da região.

Se ministros forem nomeados porque suas pastas repassam mais recursos para determinado estado, o efeito da nomeação sobre repasses futuros seria enviesada. Por isso, não é possível separar o que é efeito dos vínculos estaduais de um ministro do que é causado por outros fatores correlatos na ausência de uma estratégia de identificação. Para lidar com isso, exploro o fato de que as nomeações ministeriais podem ser consideradas exógenas aos municípios para estimar o efeito do favoritismo regional nas transferências ministeriais para prefeituras por meio de desenhos de diferença-em-diferenças (DiD).

⁶ Disponível em: [Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro](#). Acesso em: 11/12/2018.

A intuição de como esse desenho funciona é a seguinte. Tomando o objeto deste capítulo, imagine que as prefeituras de dois estados, A e B, recebem anualmente quantias similares de repasses do ministério M, em média. Com alterações no gabinete, M eventualmente passa a ser comandado por um ministro com vínculos com o estado A e, assim, os municípios desse começam a receber 20 unidades a mais de recursos de M. Como antes da mudança na chefia de M isso não ocorria, já que a diferença no que recebiam as prefeituras de A e B era zero, a diferença no que recebem depois, de 20 unidades, é atribuída à nomeação de um ministro com vínculos com o estado A. Sem ela, esperaríamos que A e B continuariam a ser favorecidos de forma similar. Pressupondo que municípios seguem trajetórias similares até o momento em que alguns passam a ter vínculos com ministros, portanto, temos um estimador do efeito causal desse vínculo estadual – comparando diferenças antes e depois no que recebiam municípios de estados diferentes.

Na prática, estados e prefeituras diferem em inúmeras características que podem ter relação com o que recebem de investimentos de ministérios, características essas que podem mudar bruscamente ao longo do tempo. Fixando as que são invariáveis por município e por mandato municipal, além de fatores que afetam igualmente todos os municípios, estados e ministérios ao longo do tempo, entretanto, é possível contornar isso com equações como essas:

$$Y_{ijt} = \beta \text{Favoritismo}_{ijt} + \alpha_{ij,mandato} + \delta_{jt} + \epsilon_{ijt} \quad (3.1)$$

$$Y_{ijt} = \beta \text{Favoritismo}_{ijt} + \alpha_{ij,mandato} + \gamma_{it} + \delta_{jt} + \epsilon_{ijt} \quad (3.2)$$

onde Y_{ijt} indica o total *per capita* recebido pelo município i do ministério j durante o ano t , e β é o estimador que retorna o efeito do favoritismo. Em ambas as equações, o termo $\alpha_{ij,mandato}$ absorve quaisquer diferenças entre municípios e entre mandatos locais relacionadas com a quantia de transferências que recebem, como a taxa de pobreza da população, infraestrutura prévia disponível, entre outros. Esses efeitos-fixos por município-mandato também são úteis porque removem características dos municípios ligadas aos prefeitos, como, por exemplo, suas preferências programáticas, a capacidade da burocracia de seus governos de captar investimentos ou suas experiências políticas prévias. δ_{jt} , por sua vez, controla choques ao longo do tempo que afetam todos

os municípios em relação a algum ministério – o que poderia ocorrer quando novos programas ministeriais são criados, aumento a probabilidade de que um município qualquer venha a se beneficiar dele. Por último, ϵ_{ijt} indica o termo de erro que, para inferência, é calculado com *cluster* por município.

Diferentemente da equação 3.1, que implementa um desenho de diferença-em-diferenças, a segunda contém um termo adicional: γ_{it} . Com a sua inclusão, a estimação do efeito do favoritismo passa a remover diferenças dentro de um mesmo município ano a ano em relação a cada um dos 17 ministérios. Entre outras coisas, isso permite controlar desde a propensão de algumas prefeituras para demandar mais recursos federais em determinados anos do mandato municipal até a influência na liberação desses. Essa outra estratégia, chamada triplas-diferenças, é mais robusta do que a anterior.

Como já discutido no Capítulo 2, a estimativa do favoritismo é identificada satisfazendo o pressuposto de *common trends assumption*, segundo o qual unidades tratadas e não tratadas deveriam seguir trajetórias similares ausente a intervenção no primeiro grupo. Em último caso, e por definição, esse pressuposto não pode ser testado diretamente, mas realizo uma série de testes para mostrar que ele provavelmente se aplica ao desenho que adoto. Como municípios não podem escolher o estado ao qual pertencem, a principal fonte de violação do pressuposto de identificação ocorreria se alguns municípios conseguissem influir na indicação de ministros conterrâneos. Nesse sentido, estimo complementarmente o efeito do favoritismo tomando apenas (i) municípios com poucos habitantes; (ii) estados com menos municípios, que não teriam tanta facilidade em se articular para indicar ministros; e, (iii), ministérios que não possuem atuação tão regionalizada. Por fim, mostro que, antes do efeito do favoritismo ser detectado, as transferências recebidas por municípios com e sem vínculos estaduais com ministros são similares.

3.3 O efeito geral do favoritismo

Começo investigando o efeito geral do favoritismo. Usando a amostra completa, os resultados da Tabela 1 indicam que municípios recebem mais transferências discricionárias de um ministério quando pertencem ao mesmo estado de atuação do ministro – efeito que é subestimado em cerca de 40% quando obtido a partir de um modelo linear simples, como o exibido na coluna (1). Como mostram as colunas (2) e (3), que

reportam o efeito estimado com as estratégias de DiD e DDD, esse aumento é de mais de R\$ 0.60 *per capita* anuais nas transferências que um município recebe de um único ministério, o que equivale a um aumento de 15% em relação à média do que municípios que não contam com ministros do mesmo estado recebem (de R\$ 3.98). Considerando que a maioria dos ministros pós-redemocratização têm vínculos com São Paulo, uma prefeitura paulista qualquer esperaria receber, em todo o período, cerca R\$ 74.4 *per capita* a mais exclusivamente por pertencer ao estado. Já um município como o paranaense Adrianópolis, distante apenas 35km da fronteira com o vizinho do Sudeste, apenas R\$ 6.88. O efeito do favoritismo, portanto, não é desprezível.

Tabela 5 – Efeito do favoritismo regional sobre as transferências ministeriais recebidas pelos municípios, 1997-2016

	MQO	DiD	DDD
	(1)	(2)	(3)
Favoritismo regional	0.37*	0.65*	0.62*
	(0.11)	(0.18)	(0.20)
EF Ministério-município-mandato		✓	✓
EF Ministério-ano		✓	✓
EF Município-ano			✓
Municípios	5570	5570	5570
N	1,774,242	1,774,242	1,774,242

Nota: * P-valor < 0.05. A variável dependente indica Reais per capita transferidos de cada ministério para os municípios brasileiros por ano. Os modelos (2) e (3) reportam o efeito causal médio do favoritismo regional sobre as transferências ministeriais recebidas pelos municípios usando desenhos de diferença-em-diferenças e de triplas-diferenças, respectivamente. Erros-padrão robustos com *cluster* por município entre parênteses.

Esses resultados indicam que a alocação de recursos de um ministério e os vínculos regionais do seu titular são causalmente relacionados. Ainda assim, existem razões que poderiam afetar simultaneamente o favoritismo regional e alocações, violando o pressuposto de identificação dos desenhos DiD e DDD. Como exemplo, isso ocorreria se alguns municípios, especialmente metrópoles influentes na política nacional, pudessem indicar ministros com atuação no estado ao qual pertencem. Pela importância na montagem de palanques eleitorais, além de seus orçamentos vultuosos, essa possibilidade não é remota. Apenas em São Paulo capital, por exemplo, de 2000 a 2016 todos os prefeitos eleitos também foram, antes ou depois do mandato local, ministros.⁷ Por razões as mais

⁷ Antes de assumirem os cargos, Fernando Haddad (PT) e José Serra (PSDB) haviam sido ministros; depois, Marta Suplicy (PT) e Gilberto Kassab (PSD).

variadas, isso também pode ser observado no Rio de Janeiro, em Belo Horizonte e em Salvador com Marcelo Crivella (PRB), Fernando Pimentel (PT) e Antônio Imbassahy (PSDB), respectivamente.

Tabela 6 – Efeito do favoritismo regional: municípios pequenos

	DiD		DDD	
	50k < Hab.	10k < Hab.	50k < Hab.	10k < Hab.
	(1)	(2)	(3)	(4)
Alinhamento ministerial	1.03* (0.29)	1.10* (0.50)	1.00* (0.30)	1.07* (0.51)
EF Minis-mun-mandato	✓	✓	✓	✓
EF Minis-ano	✓	✓	✓	✓
EF Mun-ano			✓	✓
Municípios	4891	2209	4891	2209
N	1,541,565	697,433	1,541,565	697,433

Nota: * P-valor < 0.05. A variável dependente indica Reais per capita transferidos de cada ministério para os municípios brasileiros por ano. Os modelos reportam o efeito causal médio do favoritismo regional sobre as transferências ministeriais recebidas pelos municípios usando desenhos de diferença-em-diferenças e de triplas-diferenças. Erros-padrão robustos com *cluster* por município entre parênteses.

Para investigar se o efeito do favoritismo é sensível a municípios influentes na política nacional como esses, na Tabela 6 apresento estimativas DiD e DDD em amostras contendo apenas municípios pequenos. Partindo da ideia de que esses municípios dificilmente teriam influência para indicar ministros, uso uma amostra que inclui apenas os que tiveram durante todo o período menos de 50 mil e, para uma segunda amostra, 10 mil habitantes. O resultado desse exame não deixou de ser positivo e significativamente diferente de zero e, além disso, retornou um efeito mais substantivo, de mais de R\$ 1 *per capita* – como referência, isso é mais do que o efeito do alinhamento partidário que reportei no Capítulo 2. Se qualquer coisa, o favoritismo regional é maior nessas faixas populacionais.

Vem daí outra possibilidade que poderia invalidar o desenho adotado: a de que pequenos municípios, em conjunto, indicassem ministros. De forma mais ampla, se municípios de um determinado estado trabalharem concertadamente para tanto, fatores regionais, ligados à capacidade de associativismo local, é que explicariam o efeito do favoritismo. Para explorar essa outra possibilidade de viés de seleção, a Tabela 7 apresenta o resultado de dois testes adicionais. No primeiro teste, estimei o efeito do favoritismo

Tabela 7 – Efeito do favoritismo regional: estados menores e ministérios selecionados

	Estados menores		Ministérios excluídos	
	DDD (1)	DiD (2)	DDD (3)	DiD (4)
Favoritismo regional	0.56 (0.32)	0.66* (0.31)	0.48 (0.24)	0.44* (0.22)
EF Minis-mun-mandato	✓	✓	✓	✓
EF Ministério-ano	✓	✓	✓	✓
EF Município-ano	✓		✓	
Municípios	3010	3010	5564	5564
N	945,738	945,738	1,469,676	1,469,676

Nota: * P-valor < 0.05. A variável dependente indica Reais per capita transferidos de cada ministério para os municípios brasileiros por ano. Os modelos reportam o efeito causal médio do favoritismo regional sobre as transferências ministeriais recebidas pelos municípios usando desenhos de diferença-em-diferenças e de triplas-diferenças. Erros-padrão robustos com *cluster* por município entre parênteses.

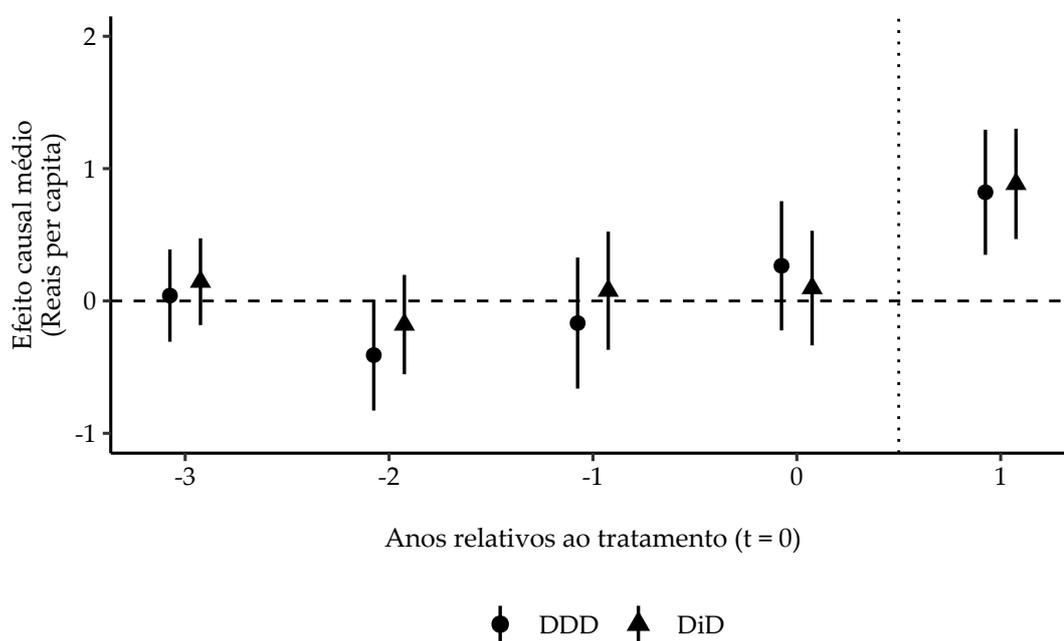
excluindo da amostra municípios pertencentes aos cinco estados com maior número deles, onde justamente haveria maior potencial de ação concertada entre prefeituras para pressionar o Governo Federal (os estados removidos são Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia e Pará). Já no segundo teste, excluí da amostra todas as observações referentes aos ministérios que, segundo Power e Mochel (2008, p. 225-6), seriam maiores alvos de de interesse regional pelos parlamentares, considerados como *locus de pork*. São eles: Agricultura, Integração Nacional, Educação e Transportes⁸

Os resultados dos dois testes retornam efeitos semelhantes aos encontrados anteriormente, embora um pouco menores. Excluindo estados com mais municípios, o efeito do favoritismo permanece praticamente o mesmo; excluindo ministérios de atuação mais regional, porém, ele é reduzido para cerca de 0.4. Nos dois casos, a depender da estratégia empregada, esses efeitos não são distinguíveis de zero. Por ainda serem positivos, e em concordância com os resultados anteriores, tomo eles como corroboração da validade do desenho. De qualquer forma, mostro adiante que essa variação encontrada revela algo sobre a extensão do favoritismo.

O Gráfico 12 corrobora a validade do desenho de outra maneira. Nele, reporto os

⁸ Apesar de estudos recentes como o de Mauerberg (2016) classificarem ministérios de acordo com vários critérios, não há na literatura medidas específicas sobre a capacidade de atuação regional, via *pork*, dos ministérios. De toda forma, reestimei os mesmo efeito excluindo, no lugar desses, Turismo, MDA e MDS e encontrei resultados próximos.

Gráfico 12 – Efeitos pré-tratamento do favoritismo regional



Nota – Os pontos indicam o efeito causal médio do favoritismo (i.e., quando ministro e prefeito atuam no mesmo estado) sobre as transferências discricionárias recebidas pelos municípios, por ano e em reais *per capita*. Intervalos de confiança, calculados com *cluster* para os municípios, indicados nas linhas verticais.

resultados de um modelo com adiantamentos (i.e., *leads*) na variável que mensura o favoritismo. Ao fazer isso, consigo avaliar o quanto o desenho se conforma ao pressuposto de *common trends assumption*: antes de experimentar o benefício do favoritismo, é de se esperar que municípios do estado A recebessem a mesma quantia de transferências ministeriais do que outros, do estado B, que não usufruíram do efeito. Por consequência, um ano antes do favoritismo entrar em cena para A, este e B deveriam receber quantias similares; dois anos antes, a mesma coisa, e assim sucessivamente. Generalizando essa ideia, o que o Gráfico 12 faz é mostrar que isso ocorre. Apenas quando um município passa a contar com um ministro que atua no estado ao qual pertence é que o efeito do favoritismo é positivo e diferente de zero.

À luz desse último teste, vale recapitular que os resultados até aqui corroboram que ministros beneficiam com mais recursos municípios dos estados com os quais possuem vínculos, corroborando assim *H1*. Dito isso, o fato desse efeito ser pouco menor com a exclusão de alguns ministérios e estados sugere que ele pode não ser tão geral. Isso é o que examino a seguir.

3.4 Extensão do favoritismo

3.4.1 Ministros políticos e não-políticos

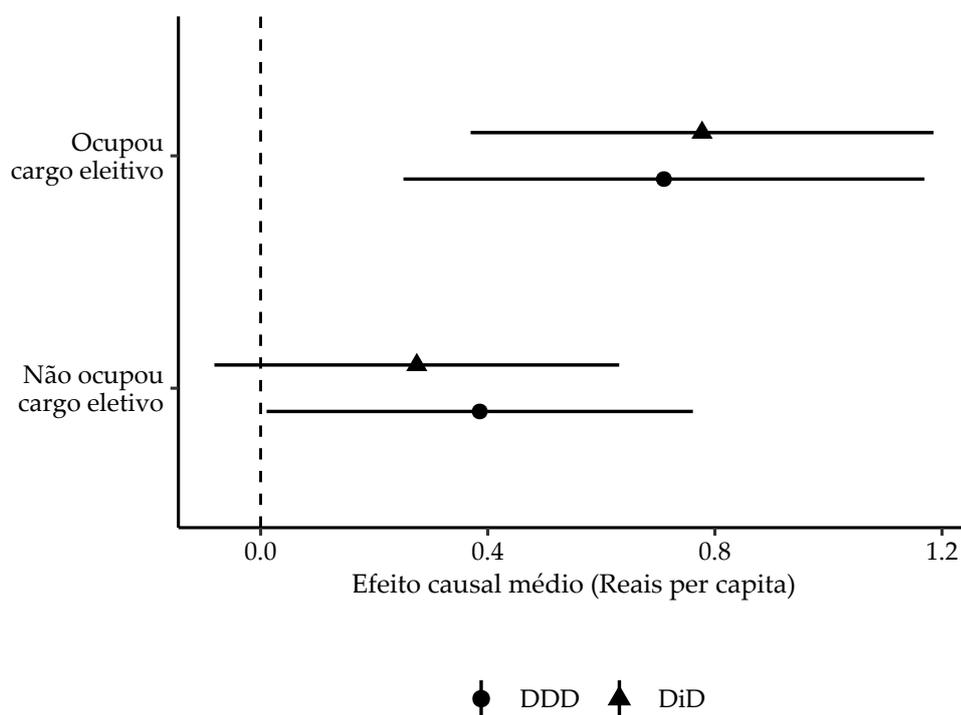
Nesta seção, investigo a hipótese *H2* sobre a relação entre o perfil de um ministro, se político ou não, com o efeito do favoritismo. A justificativa dessa análise decorre diretamente do que discuti sobre o favoritismo. Políticos teriam mais incentivos para usarem seus cargos para beneficiar as regiões onde atuam, já que teriam bases eleitorais para cultivar ou ampliar (Ames, 2002; Martin, 2016). Adicionalmente, cabe notar que ministros políticos podem ter relações estabelecidas com prefeitos e lideranças locais que fomentariam o favoritismo, facilitando a comunicação entre níveis de governo. Para técnicos e indivíduos vindos de fora da política, ao contrário, esses fatores pró-favoritismo não seriam tão relevantes. Um teste útil, portanto, é investigar se isso faz diferença para o efeito encontrado anteriormente. Com uma variável binária simples, $Ministro_{jt}$, que assume o valor de 1 quando o ministro da pasta j no ano t já ocupou cargo eletivo prévio de qualquer natureza (e.g., prefeito, deputado estadual, e assim por diante), faço isso usando a mesma especificação dos modelos DiD e DDD descrita na Seção 3.2.2, com a diferença de incluir um termo multiplicativo:

$$Y_{ijt} = \beta_0 Favoritismo_{ijt} + \beta_1 (Favoritismo_{ijt} * Ministro_{jt}) + \alpha_{ij,mandato} + \gamma_{it} + \delta_{jt} + \epsilon_{ijt} \quad (3.3)$$

Dessa forma, o que analiso são os efeitos marginais do favoritismo. Com isso, não pretendo assumir que todo cargo eletivo possui o mesmo peso no sistema político brasileiro, nem que políticos sejam idênticos quanto à experiência que acumulam ao longo de suas carreiras. Feita essa ressalva, o resultado desse teste simples, reportado no Gráfico 13, dá alguma sustentação à expectativa discutida. Como se extrai do gráfico, o efeito marginal do favoritismo é de cerca de R\$ 0.80 *per capita* para ministros que já ocuparam cargos eletivos prévios, quase 50% maior do que a encontrada para os demais (que ainda é positivo). Note-se que os intervalos de confiança grandes nas estimativas não permitem descartar a possibilidade de que, ao fim e ao cabo, o efeito seja semelhante nos dois casos. Levando-se em conta que é mais provável que o efeito real esteja próximo do centro da estimativa, os dados sugerem que há diferença entre os tipos de ministros, consistente com a perspectiva de que os políticos teriam incentivos para usar seus ministérios para favorecer suas regiões.⁹

⁹ Como teste de robustez, rodei esse mesmo modelo incluindo *dummies* para (i) favoritismo de ministro

Gráfico 13 – Favoritismo regional entre ministros políticos e não-políticos



Nota – Os pontos indicam o efeito causal médio do favoritismo (i.e., quando ministro e prefeito atuam no mesmo estado) sobre as transferências discricionárias recebidas pelos municípios, por ano e em reais *per capita*. Intervalos de confiança, calculados com *cluster* para os municípios, indicados nas linhas horizontais.

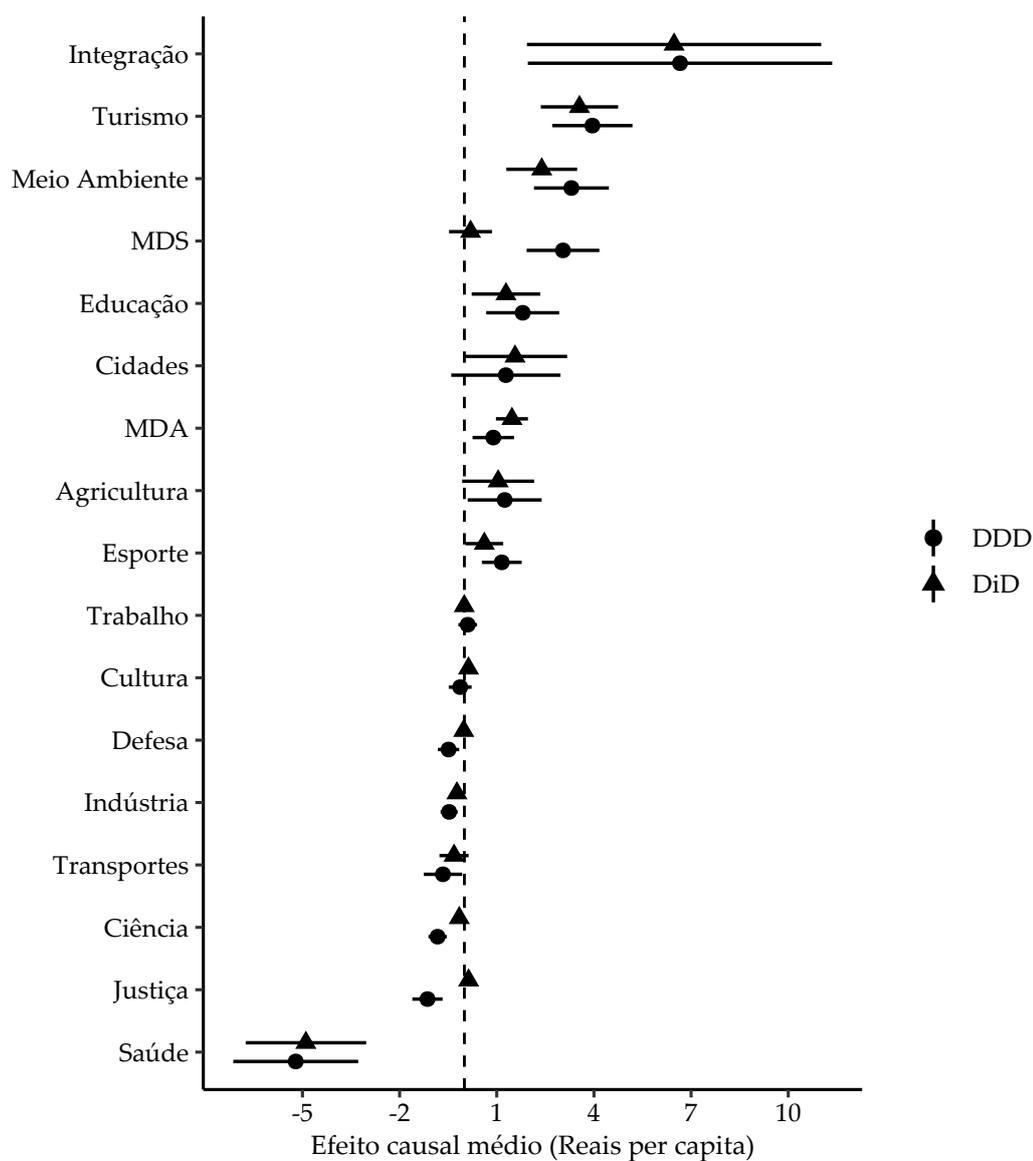
3.4.2 Ministério e regiões

Igualmente importante é saber onde o favoritismo regional ocorre. Em quais pastas ele é mais ou menos prevalente? E em quais regiões do país? Responder a essas perguntas importa porque, primeiro, permite delimitar se o efeito do favoritismo é geral, independentemente da área de investimentos; e, segundo, porque esclarece se ele é puxado por ministros oriundos de alguns poucos estados. Sendo particular a uma pasta ou outra, a um estado ou outro, o favoritismo não seria geral.

Empregando novamente termos multiplicativos, investigo essas duas questões. No Gráfico 14, apresento o efeito do favoritismo por ministério. Logo de início, é possível ver que uma pasta, a Integração Nacional, se destaca em meio às demais. O efeito marginal, nesse caso, é de quase R\$ 7 *per capita* por ano, uma enorme quantia mesmo com o intervalo de confiança incluindo valores possíveis entre 2 e 11.5. Independente disso,

que já ocupou cargo eletivo (ii) e favoritismo de ministro que nunca ocupou cargo eletivo. Os resultados são praticamente idênticos.

Gráfico 14 – Efeito do favoritismo regional por ministério



Nota – Os pontos indicam o efeito causal médio do favoritismo (i.e., quando ministro e prefeito atuam no mesmo estado) sobre as transferências discricionárias recebidas pelos municípios, por ano e em reais *per capita*. Intervalos de confiança, calculados com *cluster* para os municípios, indicados nas linhas horizontais.

vale lembrar que essa é a pasta responsável por inúmeros investimentos no Nordeste, que vão desde a transposição do Rio São Francisco, iniciada durante o segundo governo Lula, até o financiamento de iniciativas contra a seca. Dentre os ex-ministros da pasta, além disso, há uma lista de políticos do Nordeste: Ciro Gomes, do Ceará; Geddel Vieira Lima e João Santana, da Bahia; Fernando Bezerra, de Pernambuco. Isso tudo dificulta detectar quando investimentos regionais da pasta cumprem objetivos programáticos ou

ambições pessoais dos ministros. Quando confrontado com o fato de ter privilegiado Pernambuco com mais de R\$ 25 dos 29 milhões destinados à prevenção de desastres naturais pela Integração, por exemplo, Fernando Bezerra (PSB) alegou em comissão do Congresso Nacional que isso nada mais era do que "[...] uma decisão tomada com avaliação técnica", arrolando estatísticas oficiais para justificá-la.¹⁰

No Turismo e no Meio Ambiente o efeito do favoritismo é maior do que o estimado para a amostra completa, chegando a três vezes mais. Apesar de ambas as pastas terem atuação teoricamente mais ampla, são conhecidas por investirem de forma regionalizada, principalmente no Nordeste e Norte, de onde saíram boa parte dos seus titulares.¹¹ Por fim, levando em conta a estimativa DDD, mais robusta, também é possível ver que o efeito do favoritismo é positivo em outras duas pastas, MDS e Educação; e minimamente diferente de zero em outras três, Agricultura, MDA e Esporte. Nos demais ministérios, o efeito do favoritismo ou é nulo ou bastante negativo, como na Saúde – o que poderia tanto decorrer do perfil dos ministros, normalmente da área, ou da institucionalização dos programas da pasta, especialmente dos vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

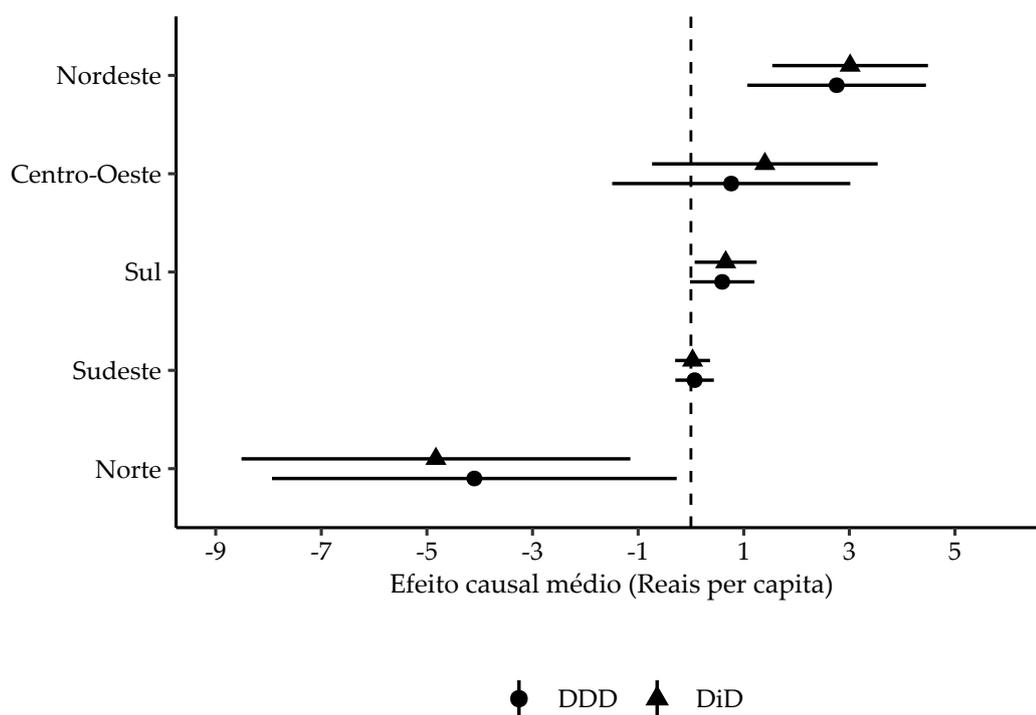
O quadro esboçado por esses resultados, portanto, é o de que o efeito do favoritismo seria específico de algumas pastas com atuações regionais. Para examinar até que ponto essa leitura é correta, o Gráfico 15 mostra a heterogeneidade do efeito do favoritismo por região do país. Nitidamente, o efeito substantivo encontrado anteriormente só aparece no Nordeste, de cerca de R\$ 2.80 *per capita*. No Sudeste o efeito é zero e, no Centro-Oeste, a incerteza das estimativas não permite refutar a possibilidade de ele ser, inclusive, negativo. Em favor do favoritismo, é possível incluir o Sul, com efeito de cerca de R\$ 0.70 *per capita* e que só é diferente de zero se assumirmos um P-valor de 0.1. Por outro lado, ainda resta um efeito negativo robusto, de quase R\$ 5.00 *per capita*, encontrado na região Norte que pode derivar também do perfil de alguns ministros específicos.

Esses achados ajudam a dimensionar a extensão da prática do favoritismo regional pelos ministros. Embora seja frequentemente assumido como algo dado no debate público e por analistas da política brasileira (e.g., Ames, 2002), o fato é que o favoritismo é bastante limitado quando se leva em conta as pastas e as regiões onde ocorre. Em um

¹⁰ Disponível em: [Bezerra: critérios técnicos basearam repasses para PE](#), Revista Veja. Acesso em: 18/12/2018.

¹¹ No caso do Turismo, Maranhão, Alagoas e Rio Grande do Norte tiveram, desde 2000, cinco ministros.

Gráfico 15 – Efeito do favoritismo regional por região do país



Nota – Os pontos indicam o efeito causal médio do favoritismo (i.e., quando ministro e prefeito atuam no mesmo estado) sobre as transferências discricionárias recebidas pelos municípios, por ano e em reais *per capita*. Intervalos de confiança, calculados com *cluster* para os municípios, indicados nas linhas horizontais.

extremo, é possível dizer que, em 7 de 17 pastas, ministros direcionam mais recursos para seus estados de atuação, com a qualificação importante de que isso incide sobre Nordeste e Sul. Em outro extremo, que parte mais da magnitude do efeito do favoritismo, ele é prevalente em três ou quatro ministérios e apenas no Nordeste. Voltando a mesma tecla, essa parece a descrição de políticos como Geddel Vieira Lima, mas também o de outros que assumiram Integração e Turismo, considerados "políticos de cabeça antiga" por burocratas em Brasília.¹²

Como expôs uma das pessoas entrevistadas durante meu trabalho de campo¹³, a regra no gabinete parece ser outra: a de ministros tentarem levar seus programas a todas as regiões porque é do interesse deles expandir a capilaridade de suas pastas – o que é atrativo para partidos que possuem bases eleitorais pulverizadas pelo território. Não é apenas na análise quantitativa que o caráter excepcional do favoritismo aparece,

¹² Entrevista N. 5.

¹³ Entrevista N. 1.

portanto.

3.5 Efeito combinado de alinhamento ministerial e favoritismo

Nesta seção, examino conjuntamente o efeito do alinhamento ministerial, que explorei no Capítulo 2, e o do favoritismo. Meu objetivo aqui é investigar se pressões políticas regionais são distintas da atuação partidária entre níveis de governo na distribuição de recursos. Se esse for o caso, ministros alocariam mais recursos para municípios dos estados onde atuam, independentemente do partido dos prefeitos desses locais; e, ao mesmo tempo, municípios alinhados partidariamente também receberiam mais transferências, a despeito do estado ao qual pertencem ser o mesmo dos ministros. Como na realidade os efeitos podem não ser totalmente distinguíveis, especialmente se os partidos forem importantes para canalizar demandas distributivas locais, os testes que seguem ajudam a compreender se interesses regionais podem ser abarcados pelos partidos. Nesse último cenário, prefeituras do estado de origem de um ministro receberiam maior atenção na alocação de verbas, mas apenas quando comandadas por correligionários.

Tabela 8 – Efeitos do favoritismo e do alinhamento ministeriais sobre as transferências

	MQO	DiD	DDD
	(1)	(2)	(3)
Favoritismo regional	0.24*	0.62*	0.60*
	(0.11)	(0.18)	(0.20)
Alinhamento ministerial	3.16*	0.92*	0.85*
	(0.14)	(0.25)	(0.26)
EF Ministério-município-mandato		✓	✓
EF Ministério-ano		✓	✓
EF Município-ano			✓
Municípios	5564	5564	5564
N	1,753,012	1,753,012	1,753,012

Nota: * P-valor < 0.05. A variável dependente indica Reais per capita transferidos de cada ministério para os municípios brasileiros por ano. Os modelos (2) e (3) reportam o efeito causal médio do favoritismo regional e do alinhamento partidário entre ministros e prefeitos sobre as transferências ministeriais recebidas pelos municípios usando desenhos de diferença-em-diferenças e de triplas-diferenças, respectivamente. Erros-padrão robustos com *cluster* por município entre parênteses.

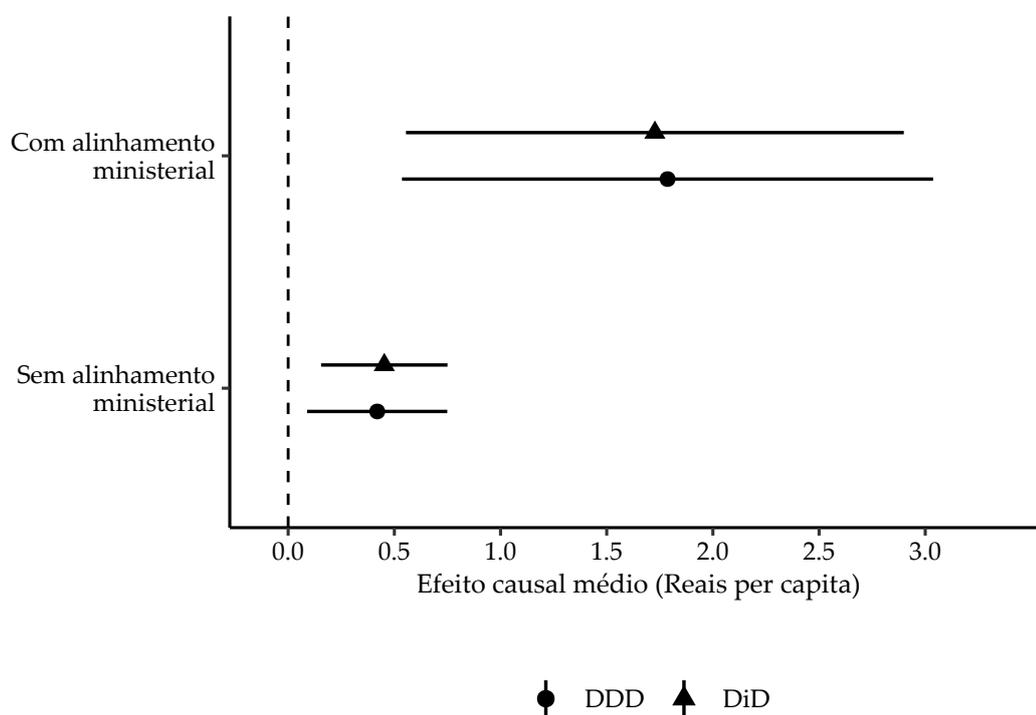
A Tabela 8 apresenta os primeiros resultados desse exame. A abordagem nela, usando modelos DiD e DDD, foi a de incluir os dois indicadores, para favoritismo e

alinhamento partidário, simultaneamente na equação. Fazendo isso é possível responder a duas perguntas distintas. A primeira, ministérios transferem mais recursos para prefeituras alinhadas controlando o favoritismo, isto é, apenas em municípios que não pertenciam ao estado de atuação dos ministros? A segunda, ministérios transferem mais recursos para municípios que pertencem ao estado no qual os ministros atuam e que não são governados pelo seu partido? Como cada indicador é estimado mantendo o valor do outro em zero, o teste permite saber se os dois efeitos são distintos.

Como mostra a tabela, os dados indicam que são. Considerando os modelos DiD e DDD, exibidos nas colunas (2) e (3), as estimativas do favoritismo são bastante próximas do reportado anteriormente, de cerca de R\$ 0.60 *per capita* controlando pelo alinhamento partidário. O que isso significa? Que ministros alocam mais recursos, em média, para municípios dos estados nos quais atuam que não são governados pelos seus partidos. Pelo lado inverso, o mesmo ocorre: o benefício de ser alinhado partidariamente a um ministério não depende do pertencimento ao estado de atuação do ministro. Portanto, os dois resultados indicam que ministros podem cruzar fileiras partidárias para recompensar aliados locais; e que o alinhamento não é explicado pelo fato de ministros privilegiarem correligionários de seus estados.

Apesar de útil, esse exercício não permite saber se os dois fenômenos podem se reforçar. Afinal, é razoável supor que ministros privilegiam preferencialmente governos de correligionários em seus estados de atuação, e relativamente menos os de correligionários de outros estados. Por exemplo, caso sejam nomeados por conta da influência que possuem em seus partidos, e caso essa influência seja conquistada por meio de suas atuações regionais, ministros teriam incentivos para manter suas bases partidárias locais, usando repasses para consolidar suas posições nas legendas que integram. Mais ligado às razões que apontei no Capítulo 2, se o alinhamento partidário entre ministros e prefeitos facilita a comunicação entre níveis de governo, incentivando os últimos a pleitear mais investimentos, a proximidade geográfica pode reforçar esse efeito. Entre outros, o alinhamento regional e partidário simultâneo aumentaria as chances de que ministro e prefeito integrem a mesma rede partidária, necessária para que recursos sejam destinados a quem está propenso a recompensá-lo com votos (Calvo e Murillo, 2013); reduziria os custos de comunicação entre níveis de governo (e.g., seria possível encontrar pessoalmente o ministro em suas vindas ao estado) (Goldstein e You, 2017); e também colocaria os ministros em melhor posição para cobrar apoio eleitoral de prefeitos que

Gráfico 16 – Efeito do favoritismo regional por tipo de alinhamento ministerial



Nota – Os pontos indicam o efeito causal médio do favoritismo (i.e., quando ministro e prefeito atuam no mesmo estado) sobre as transferências discricionárias recebidas pelos municípios, por ano e em reais *per capita*. Intervalos de confiança, calculados com *cluster* para os municípios, indicados nas linhas horizontais.

receberam recursos. Sintetizando, os efeitos do favoritismo e do alinhamento podem ser distintos, mas isso não exclui a possibilidade de que o primeiro reforce o mecanismo pelo qual o segundo atua, estreitando a ligação entre correligionários nos níveis local e nacional.

Testo essa possibilidade de efeito multiplicativo entre favoritismo e alinhamento ministerial no Gráfico 16. Como é possível ver, os resultados indicam que o efeito marginal do alinhamento potencializa em até três vezes o do favoritismo regional. Indicado pelo eixo Y, quando ministro e prefeito têm vínculos estaduais mas não são correligionários, o efeito é de cerca de R\$ 0.50 *per capita*, indicando que o favoritismo regional causa distorções na provisão de bens públicos independente do alinhamento partidário, ainda que com alcance limitado. De outro lado, quando além de pertencer ao mesmo estado do ministro um município também é governado por um prefeito alinhado, o efeito salta para cerca de R\$ 1.90 *per capita*. Além de ter extensão restringida por limites estaduais, pelo tipo de ministério e ser concentrado no Nordeste, enfim, o

efeito do favoritismo regional também é canalizado – e potencializado – por meio da atuação partidária.

3.6 Conclusão

Seria uma simplificação afirmar que um único fator – nomeadamente, o alinhamento partidário entre ministérios e prefeituras – explica como recursos são alocados por razões políticas no Brasil. Aceitando que ministros têm meios de influir nos investimentos realizados por suas pastas, é possível que eles os usem para perseguir diversos objetivos. Neste capítulo, examinei um desses, particularmente relevante para a discussão sobre como funciona a representação política no país: o de favorecer seus estados de atuação.

Explorando variações nas nomeações no gabinete sobre as transferências ministeriais discricionárias para prefeituras entre 1997 e 2016, mostrei que esse efeito, chamado de favoritismo regional, existe e tem certo impacto. Especificamente, ele causa um aumento médio de R\$ 0.60 *per capita* no que uma prefeitura recebe, em um único ano e de um único ministério, quando o ministro atua no estado ao qual pertence. No entanto, não só pelo caráter restrito do fenômeno – cada ministro só pode beneficiar prefeituras de determinado estado –, mostrei também que o seu alcance é reduzido, pois apenas em poucas pastas e no Nordeste o efeito é substantivo. Por essa caracterização, é possível concluir que casos que exemplificam o favoritismo, como o de Geddel Vieira Lima na Integração, são a exceção, e não a norma, no Brasil.

Além desses achados, comparei o efeito do favoritismo e do alinhamento partidário, quando ministro e prefeito são correligionários. Os resultados dessa análise mostraram que ambos têm efeito independente um do outro, o que significa que ministros podem privilegiar prefeituras de qualquer partido nos seus estados de atuação; ou beneficiar prefeituras de correligionários de outros estados. Mais importante, favoritismo e alinhamento partidário podem se reforçar, provocando um efeito de quase R\$ 2 *per capita* a mais de recursos que uma prefeitura esperaria obter, em média. Essa é uma evidência de que o favoritismo não é relevante quando contorna os partidos.

Pesquisas futuras certamente podem contribuir para avançar nesse tema. Se partidos e pressões regiões importam simultaneamente, nada mais natural do que entender como esse processo ocorre. Partidos permitem que ministros persigam objetivos pessoais

na margem como recompensa por seus esforços? Eles usam algum mecanismo para monitorar ou controlar seus representantes no governo? Ou, de outro modo, ministros já são figuras proeminentes o suficiente para deslocarem os interesses de seus partidos para este ou aquele estado? Responder essas questões traria avanços diretos para o nosso entendimento sobre como partidos brasileiros são organizados, além de dar subsídios para pesquisas sobre recrutamento ministerial; sobre relações agente-principal que ocorrem no interior dos partidos; e sobre política distributiva. Apesar do objetivo desse capítulo não passar por essas questões, ele oferece uma base para que sejam respondidas.

Para os objetivos mais gerais desta tese, os resultados do capítulo reforçam a ideia de uma política distributiva da coalizão. Como visto, e ao menos no que se pode chamar de arena distributiva ministerial, a influência política do regionalismo têm pouco peso. Isso não implica negar que pressões regionais não importam em outros aspectos da política brasileira. É por ser considerada importante por diversos estudos, na verdade, que ela pode ser tomada como sustentação adicional ao argumento que desenvolve: o de que os partidos, apesar do potencial latente de perda de agência exemplificado pelo favoritismo regional, conseguem organizar a distribuição política de recursos discricionários do governo central. Isso só ressalta o papel deles ao intermediar interesses distributivos.

4 OS RETORNOS ELEITORAIS DA POLÍTICA DISTRIBUTIVA

Any sensible local leader, needing central government money and knowing that political criteria traditionally determine the distribution of such monies, would try to deliver votes to some candidate.

– BARRY AMES (1994)¹

Além de estruturar governos, uma das principais funções dos partidos políticos é organizar a competição eleitoral (Bartolini e Mair, 2007; Cox, 2005). Com eles, campanhas individuais, conduzidas pelos próprios candidatos, dão lugar a outras coletivas, com palanques articulados em torno de programas comuns. Em vez de notáveis e líderes tradicionais, militantes são quem mobilizam votos por meio de trabalho de base. Vínculos pessoais ou regionais perdem peso na decisão do voto porque eleitores passam a ordenar candidaturas por afinidades ideológicas. Com o passar do tempo, em suma eleições com esses partidos produzem vínculos programáticos estáveis entre eleitores e eleitos.

Apesar dessa ser uma visão elaborada a partir da referência europeia, foi partindo dela que muitos analistas concluíram que os partidos brasileiros, em comparação, não seriam capazes de organizar a competição eleitoral nos países. Para a literatura clássica sobre o tema, isso decorreria de três razões principais.

Em primeiro lugar, a identificação dos eleitores com nossos partidos seria não apenas baixa, mas também estaria em franco declínio. Enquanto que entre 1989 e 2002 46% dos eleitores brasileiros declararam preferência a algum partido (Kinzo, 2005), esse número foi de apenas 26% em 2014 (Speck et al., 2015). Fatalmente, essa ausência de identificação impactaria diretamente a volatilidade eleitoral, considerada alta pelos primeiros estudos sobre o tema (Mainwaring, 1998; Roberts e Wibbels, 1999; ver também Mainwaring e Zoco, 2007). Apesar da identificação ficar mais próxima da média global quando considerada de forma agregada com dados de *survey*, ela só atinge esse patamar por conta de um único partido, o PT (Samuels, 2006); e, mesmo para ele, evidência mais recente sugere que seus antigos apoiadores se afastaram da legenda, sendo substituídos em parte por outros alimentados pela figura do ex-Presidente Lula (Baker et al., 2016). Para as demais legendas, vínculos partidários resultariam da ligação pessoal com políticos. Sem referências partidárias relevantes, em consequência, eleitores não se

¹ Originalmente, o argumento é usado para as eleições presidenciais, mas ele seria esperado para candidatos ao parlamento, que dariam destino geográfico a parte do *pork* (Ames, 1994, p. 96-7).

orientariam por partidos (Mainwaring, 1999; Power, 2000).²

Em segundo lugar, a fraqueza dos partidos se estenderia à organização das campanhas eleitorais. Por conta da combinação entre sistema proporcional de lista aberta com distritos grandes em território e em magnitude, o papel das legendas foi tradicionalmente considerado mínimo na organização das eleições (Ames, 2002; Lamounier, 1989; Mainwaring, 1991; Samuels, 2003). Na ausência de conteúdos programáticos claros e apoiadores identificados, candidatos conduziriam suas próprias campanhas, procurando votos preferencialmente em distritos informais, menores, nos quais seria menos custoso formar vínculos eleitorais pessoais. Em terceiro lugar, a falta de influência dos líderes partidários na formação das listas eleitorais (e.g., Mainwaring, 1999; Samuels, 2008) e as frequentes migrações entre legendas (Mainwaring, 1999; mais recentes, ver Desposato, 2006; Melo, 2004; Novaes, 2017) dariam indícios adicionais de que os partidos brasileiros seriam, na melhor das hipóteses, eleitoralmente secundários.

Por mais convincente que seja, contudo, essa visão não permite concluir que os partidos brasileiros não importam eleitoralmente. E isso porque a descrição tradicional deles como organizações de massa, sedimentadas em conteúdos programáticos, ignora outros formatos possíveis. Partidos podem recorrer a estratégias não-programáticas as mais variadas para obter votos, como oferecer empregos a apoiadores (Calvo e Murillo, 2013; Chandra, 2007; Remmer, 2007); direcionar bens públicos para determinadas regiões (Golden e Min, 2013); comprar diretamente comparecimento eleitoral e votos (Hicken, 2011; Nichter, 2008; Stokes et al., 2013); ou mesmo intimidar e agredir eleitores (Collier e Vicente, 2012; Mares et al., 2016; Wilkinson, 2006). Uma vez aceito que partidos podem competir por votos adotando diferentes tipos de estratégia, a questão central passa a ser quais usam, e como.

Este capítulo investiga o uso de uma dessas estratégias no Brasil: o recrutamento de prefeitos para atuar como cabos-eleitorais, ou *brokers*. Aqui, isso seria utilizado por candidatos em eleições gerais para obter votos; em troca, estes recompensariam chefes de governos locais aliando *pork* para seus municípios, relação popularizada por Ames (1994) como *reverse coattail effect*. Corroborando essa visão, trabalhos recentes mostram que o apoio de prefeitos realmente importa eleitoralmente na disputa de outros cargos (Gingerich, 2014; Novaes, 2017), mas, ao contrário do que Ames (1994) supôs, partidos são peças-chave nessa relação: prefeitos transferem votos principalmente para

² Para uma visão recente contrária a essa, ver Samuels e Zucco (2018).

candidatos de seus próprios partidos em eleições legislativas nacionais (Avelino et al., 2012; Barone, 2014; Piquet e Almeida, 2008). Ao demonstrar isso, contudo, não há uma explicação nessa literatura sobre como isso ocorre, tampouco uma investigação sobre o papel do uso do *pork*, central para Ames (1994, p. 97).

Dialogando com esses estudos, neste capítulo ofereço fundamentação empírica extensa sobre a atuação de prefeitos como *brokers* partidários, e também um argumento para explicar seu uso pelos partidos brasileiros. Na base de tudo, assumo que prefeitos carregam votos para seus partidos no plano nacional, especialmente para candidatos à Câmara Federal. Por conta disso, esses prefeitos são valorizados pelas legendas porque contribuem para manter ou expandir suas bancadas – o que é crucial para determinar seus pesos legislativos. Em troca, e contando com meios de acessar recursos de *pork*, partidos retribuem o favor destinando mais dinheiro para os municípios de seus prefeitos. Como integrar o Governo Federal dá maior possibilidade a um partido distribuir recursos, argumento que essa estratégia trará mais votos para partidos que ocupam ministérios – uma vez que esses podem utilizar suas pastas para direcionar mais recursos a municípios alinhados (ver Capítulo 2). Conforme argumento adiante, isso não só traz benefícios aos prefeitos como, também, votos aos partidos.

Empiricamente, esse capítulo examina duas proposições. Primeiro, a de que prefeitos transferem votos para seus partidos, replicando trabalhos anteriores que usaram diferentes amostras e desenhos de pesquisa (e.g., Avelino et al., 2012; Piquet e Carneiro, 2008). Segundo, investigo se a quantia de votos que prefeitos transferem aumenta conforme seus municípios recebem mais recursos dos ministérios comandados pelos seus partidos – o que implica que, quando usam suas pastas para privilegiar prefeituras de correligionários, partidos esperam que seus candidatos em eleições legislativas nacionais tenham melhores desempenhos. Desse modo, este capítulo investiga de forma ampla se partidos lucram eleitoralmente com a ocupação de ministérios no presidencialismo de coalizão.

O capítulo está organizado em duas partes. Na primeira, utilizo dados de todas as eleições nacionais entre 1998 e 2014 para examinar se prefeitos atuam como *brokers* de suas legendas. Explorando trocas partidárias no comando das prefeituras ao longo do tempo, ofereço novas evidências de que eles são, de fato, cruciais para o sucesso eleitoral dos seus partidos em eleições gerais. Segundo minhas estimativas, contar com um prefeito atuando como *broker* causa um aumento de mais de 120% na votação que

um partido faz em um dado município nas eleições para a Câmara, efeito que é similar para as assembleias estaduais. Adicionalmente, mostro que vereadores também podem atuar como *brokers* de seus partidos, independentemente do efeito dos prefeitos. Tudo isso considerado, essa análise destaca a importância da mobilização de políticos locais para o sucesso eleitoral dos partidos no Brasil.

Na segunda etapa do capítulo, investigo a relação entre transferências ministeriais partidárias e o retorno eleitoral de mobilizar prefeitos. Diferentemente do exercício anterior, uso um desenho de regressão descontínua (RD) que explora mais de 10 mil eleições nas quais candidatos filiados a partidos que ocupavam ministérios quase perderam, ou quase venceram, por margens pequenas de votos, de 1996 a 2012. Com essa estratégia empírica, mostro inicialmente que prefeitos de partidos que ocupam ministérios transferem cerca de 50% mais votos para suas legendas nas eleições para a Câmara comparados a municípios que elegeram prefeitos de outros partidos, sugerindo que o alinhamento aumenta capacidade de carrear votos. Conforme sustento com base em múltiplos testes, isso tem relação com o fato de que esses municípios, ao elegerem prefeitos alinhados, passam a receber mais recursos das pastas controladas pelos seus partidos. Por fim, mostro que essa relação é positiva – prefeitos alinhados que recebem recursos de seus partidos transferem quase 70% a mais votos para candidatos correligionários dois anos depois, e somente cerca de 20% quando não os recebem –, e que não é encontrada em testes de placebo e nem é sensível à operacionalização do desenho de RD.

Complementando o que já mostrei nesta tese, este capítulo oferece uma explicação para iluminar as razões que levam partidos a praticarem a política distributiva da coalizão que documentei no Capítulo 2. Embora tenha subestimado o papel dos partidos, também mostro que a intuição de Ames (1994) sobre a importância eleitoral dos políticos locais e do uso do *pork* para recompensá-los continua relevante.

4.1 Articulação intrapartidária e retornos eleitorais

Quão razoável é supor que prefeitos podem servir como cabos eleitorais (i.e., *brokers*) para partidos nas eleições nacionais? O que eles recebem em troca? Como partidos importam nessa relação? Como discuto em seguida, existe um bom número de estudos documentando que prefeitos atuam efetivamente como *brokers* de candidatos de seus partidos. Parte do esforço deste capítulo consiste em articular essa com outra

proposição, ligada ao uso de ministérios para direcionar recursos discricionários.

4.1.1 **Proposição 1: Prefeitos mobilizam votos para seus partidos em eleições nacionais**

Essa proposição já foi examinada especificamente por estudos anteriores, o principal sendo o de Avelino et al. (2012; ver também Barone, 2014). Nele, é implementado um desenho de RD para identificar o efeito que a eleição de um prefeito de um dado partido têm sobre a proporção de votos para a Câmara e para as assembleias estaduais dessa mesma legenda dois anos depois; o resultado desse trabalho indica que esse efeito varia de 0.03 a 0.05 para a Câmara, algo em torno de 4 pontos percentuais a mais, portanto. Central para essa discussão, isso sugere que existe uma articulação intrapartidária que estrutura a competição eleitoral do nível local ao nacional, que não deveria ser encontrada caso partidos não importassem.

A evidência disponível não é restrita a esse estudo. Piquet e Almeida (2008) corroboram o mesmo resultado ao mostrar que há uma correlação entre a votação de um partido em um determinado município em dado pleito com a sua votação para a disputa em outro, embora sejam considerados somente sete partidos que disputaram eleições entre 1994 e 2000; de forma análoga, Gingerich (2014) mostra que prefeitos recrutados com caixa dois para a campanha de Eduardo Azeredo (PSDB) ao governo de Minas Gerais em 1998, identificados por meio de uma operação da Política Federal, aumentaram a votação deste entre 4 e 6 pontos percentuais – algo próximo do que encontraram Avelino et al. (2012).

A implicação desses estudos é a de que prefeitos atuariam, com retornos consideráveis, como cabos eleitorais. Mas como prefeitos mobilizariam votos em primeiro lugar? Quanto a isso, existe mais de uma explicação. Diretamente ligado às administrações que governam, prefeitos podem nomear ou demitir pessoas para cargos em suas prefeituras para obter apoio, algo que Brollo et al. (2017) indicam ser o caso: de acordo com suas estimativas, trocas de partidos na prefeitura causam um aumento de até 40% na prática patronagem, mensurada como a contratação de pessoas filiadas ao partido do prefeito após a sua posse. Como sugere a literatura comparada, esse tipo de nomeação pode ser usada eleitoralmente porque, ao recompensar com um emprego público alguém que pode mobilizar votos, políticos locais organizam redes de eleitores, ameaçando com demissão *brokers* que não entregam votos (Oliveiros, 2016). Em um *survey* conduzido

com cabos-eleitorais na Argentina, Stokes et al. (2013) mostram inclusive que a maioria desses são funcionários públicos.

Prefeitos também importam para mobilizar votos porque podem influir na provisão de bens públicos de suas prefeituras. Com base em trabalho de campo no Nordeste, Nichter (2011, 2014) argumenta que isso dá oportunidade para que prefeitos montem redes clientelistas, usando de suas prerrogativas para, por exemplo, facilitar o atendimento de algumas pessoas ou famílias para a realização de exames, o recebimento de medicação ou ainda o acesso a transporte ambulatorial. Apesar do voto ser secreto, isso é possível porque esses prefeitos poderiam identificar votos incentivando declarações públicas de suporte (o hasteamento de bandeiras ou uso de camisetas da campanha, por exemplo) ou estimando de antemão quantos votos esperam receber em seções eleitorais, normalmente não muito grandes (ver Gingerich e Medina, 2013; Rueda, 2015).³ Como mostram Boas et al. (2018) usando intervenções experimentais em Pernambuco, a prática é tão eficiente que, mesmo sendo condenada de forma abstrata pela maioria dos eleitores, esses não deixam de votar nos prefeitos que as utilizam (ver também Pereira e Melo, 2015). Na verdade, o uso clientelista das prefeituras não parece ter sido eliminado nem mesmo com a introdução de programas universais de transferência de renda, que potencialmente reduziram o domínio econômico dos políticos locais (Nichter, 2014).

Por último, prefeitos também podem agir como *brokers* explorando seus capitais familiares e pessoais, já que muitos integram clãs tradicionais em suas comunidades. A título de exemplo da extensão disso, cerca de 20% dos prefeitos eleitos em 2012 foram antecidos por familiares no cargo (Bragança et al., 2015), o que frequentemente está relacionado com o fato desses indivíduos já possuírem redes de apoiadores consolidadas, especialmente em novas democracias (Cruz et al., 2017; Dal Bó et al., 2009). Adicionalmente, não é raro que políticos locais sejam donos ou sócios de veículos de imprensa locais, como jornais impressos e rádios. No último caso, como a licença para operar depende de aprovação, processo que é discricionário, políticos locais acabam tendo maiores chances de controlarem veículos midiáticos para obter vantagens eleitorais (Boas e Hidalgo, 2011). Seja qual for o meio com que carregam votos, entretanto, é algo bem estabelecido que prefeitos atuam dessa forma.

³ Nichter (2011) descreve, a partir de uma de suas entrevistas, outra estratégia usada por um político local para checar quem votou ou não nele: perguntar a cor da camisa que ele vestia em sua foto na urna eletrônica.

4.1.2 Proposição 2: Prefeitos transferem mais votos quando recebem recursos de seus partidos

Argumento neste capítulo que partidos podem incentivar prefeitos a carrear mais votos para seus candidatos nas eleições gerais. O que sedimenta essa relação, seguindo Ames (1994), são recursos: administrando municípios muitas vezes sem arrecadação de impostos suficiente e populações carentes de investimentos, prefeitos aumentam suas chances de obter verbas mobilizando votos para partidos que têm acesso ao Governo Federal. Por si só, isso constitui uma importante vantagem para os chefes de governo local porque os permite investir sem comprometer os orçamentos de suas prefeituras, normalmente engessados pelos gastos constitucionais em saúde e educação (Bugarin e Marciniuk, 2017). Investindo mais, além disso, também têm maiores chances de obter suas próprias reeleições (Litschig e Morrison, 2010; Schiumerini, 2016); bem como maior discricionariedade para gastar recursos e, eventualmente, desviá-los (Brollo et al., 2013). Novamente, mais de uma razão poderia explicar o que prefeitos ganham ao receber recursos de seus partidos, mas elas são consistentes com a expectativa de que isso pode incentivá-los a transferir votos para seus partidos.

Avançando em relação à proposição 1, argumento que a quantia de recursos que partidos conseguem distribuir terá relação com a quantia de votos que receberão recrutando prefeitos. Particularmente, investigo um tipo de distribuição de recursos que já documentei anteriormente: ocupando ministérios, partidos conseguem direcionar mais recursos para prefeituras que governam. Desse modo, integrar um governo de coalizão no Brasil dá a um partido exatamente a oportunidade de ampliar sua capacidade de recompensar prefeitos com *pork*. Aqui também, a relação é potencialmente benéfica aos partidos porque, se isso render votos, contribuirá para a manutenção ou crescimento de suas bancadas, o que, por sua vez, se refletirá diretamente em poder de reivindicar espaço no gabinete.

Para eleições presidenciais, Brollo e Nannicini (2012) documentam algo nesse sentido. De acordo com seus resultados, prefeitos alinhados mobilizam cerca de 2 pontos percentuais a mais de votos para a chapa presidencial de seus partidos, embora esse efeito só seja documentado em algumas eleições e, principalmente, para o partido na Presidência. De qualquer forma, esse estudo parte do pressuposto de que presidentes são os responsáveis por distribuir recursos, o que difere da perspectiva desta tese. Por isso, a

relação que espero é outra: prefeitos de partidos alinhados ao Governo Federal carregam mais votos para seus candidatos em eleições legislativas federais do que prefeitos de outros partidos. Talvez mais próximo, Ames (1994, 2002) oferece alguma evidência, com dados das eleições presidenciais de 1989, de que a expectativa de vir a receber *pork* teria incentivado prefeitos a atuar como *brokers* de diferentes candidatos, mas não necessariamente dos lançados pelos seus próprios partidos.

Indiretamente, os resultados de Avelino et al. (2012) indicam que prefeitos carregam mais votos para seus partidos em eleições para a Câmara do que em eleições para as assembleias, diferença que seria explicada pelos repasses federais. Segundo eles, "[...] Isso é razoável, uma vez que as transferências federais para os municípios brasileiros em geral são maiores que as transferências estaduais" (Avelino et al., 2012, p. 1004). Mesmo sem apresentar evidências nesse sentido, a ideia de fundo também é a de que o que o partido pode fazer pela prefeitura no futuro importa, motivando seus incumbentes a carrear votos. Por poderem recompensar *brokers* com vários tipos de recursos – pagamentos diretos (Gingerich, 2014; Novaes, 2017), incentivos coletivos (Larreguy et al., 2017), ou cargos públicos (Zarazaga, 2014) –, assumo que transferências governamentais seriam uma opção disponível aos partidos. Daqui até o final do capítulo, investigo se ela funciona.

4.2 Prefeitos como brokers

4.2.1 Prefeitos e a acirrada competição eleitoral nos municípios

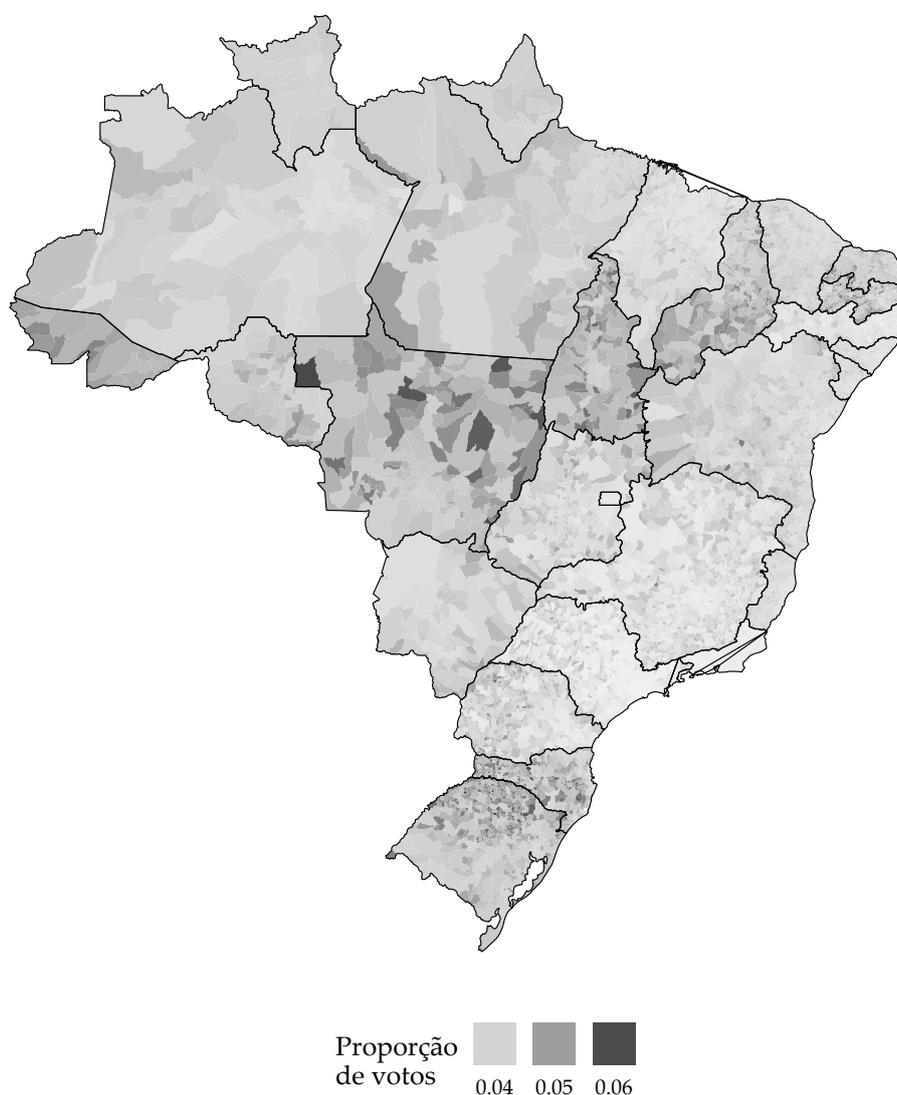
Para avaliar a ajuda que prefeitos podem oferecer aos seus partidos em pleitos federais, é necessário contextualizar o nível de competição que esses enfrentam nos municípios. Antecipando o que mostro aqui, ela é extremamente acirrada.

Para dar contornos a isso, considere a votação de todos os partidos, agregados votos nominais e de legenda, que disputaram as eleições para a Câmara dos Deputados entre 1998 e 2014, por município.⁴ Nesse período, a proporção de votos que um partido qualquer esperaria obter, em média, foi de apenas 0.04 (4% dos votos válidos em um município). Esse padrão fica ainda mais nítido quando se considera a mediana da votação dos partidos (0.004, ou 0.4%), e continua sugestiva da fragmentação da disputa mesmo quando levamos em conta apenas os 10% partidos mais bem votados em cada

⁴ Descrevo esses dados em maiores detalhes na Seção 4.2.2.

localidade entre todos os pleitos, chegando a 0.26 de votos (26%), em média. Vale notar que essa competição não é restrita a um ou outro local; antes, ela é a tônica no Brasil, como exibe o Gráfico 17. Nele, é possível ver que, nas cinco eleições entre 1994 e 2014, a média de votos dos partidos que lançaram candidatos para à Câmara ficou em torno de 0.04 em todo o território, sem variações notáveis entre regiões ou estados.

Gráfico 17 – Proporção média de votos dos partidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, 1998-2014



Nota – O mapa temático reporta a média da proporção de votos (nominais e de legenda), por município, dos partidos que disputaram vagas para a Câmara dos Deputados entre 1996 e 2014. Cores mais escuras indicam maiores médias.

As características do nosso sistema eleitoral contribuem decisivamente para tal competição ao permitir que dezenas de partidos lancem, em distritos com alta magnitude,

mais candidatos do que vagas em disputa. Com isso, às vezes milhares de candidatos de diferentes legendas dividem votos. Mesmo que alguns partidos ou candidatos se saiam melhores em um ou outro local, dando suporte casuístico à ideia de que parlamentares poderiam dominar eleitoralmente determinados redutos (Ames, 2002), estudos recentes mostram que esse não é o padrão (Avelino et al., 2016; Silva, 2013).

Esse cenário de alta competição partidária, por outro lado, é o que dá margem para que prefeitos façam a diferença ao atuarem como *brokers*. Ao contrário da disputa para a Câmara, nos municípios as disputas pelas prefeituras são decididas pelo voto majoritário, o que reduz o número de forças relevantes. Dessa forma, mesmo transferindo parcelas de seus votos, prefeitos podem multiplicar as votações de seus partidos. Além do mais, como várias legendas competem por votos simultaneamente, a dificuldade que eleitores possuem para decidir seus votos com base em critérios programáticos torna ainda mais atrativo o recrutamento de *brokers* (Keefer e Vlaicu, 2008). Na Tabela 9, é possível ver dados que corroboram essas ideias: nos municípios que contam com prefeitos correligionários, partidos conseguem cerca de 0.2 (20%) dos votos para a Câmara, em média, contra 0.04 nos demais municípios, diferença maior que cinco vezes; resultado que é similar quando analisadas as eleições para as assembleias. Por fim, a tabela também mostra como a competição interpartidária só fez por crescer ao longo tempo, com reflexo na queda da votação média dos partidos.

Tabela 9 – Desempenho eleitoral dos partidos nas eleições gerais legislativas, por município

	Câmara			Assembleias		
	Total	Sem prefeito	Com prefeito	Total	Sem prefeito	Com prefeito
1998	0.05	0.04	0.24	0.05	0.04	0.22
2002	0.04	0.04	0.15	0.04	0.03	0.17
2006	0.05	0.04	0.19	0.05	0.04	0.18
2010	0.04	0.03	0.20	0.04	0.04	0.17
2014	0.03	0.03	0.17	0.03	0.03	0.15

Nota: as entradas da tabela indicam a proporção de votos média por município dos partidos que lançaram candidaturas em eleições para a Câmara e para Assembleias entre 1998 e 2014. *Com prefeito* indica a média de votos dos partidos em municípios governados por prefeitos correligionários. 663,168 de 677,191 partidos-eleição-municípios foram contabilizados.

4.2.2 O efeito da articulação partidária

Apesar de ser consistente com estudos anteriores que sustentam que prefeitos podem carrear votos para seus partidos (Avelino et al., 2012; Barone, 2014; Piquet e Almeida, 2008), a diferença entre contar ou não com eles que mostrei anteriormente não pode ser atribuída exclusivamente as suas atuações. Se os partidos beneficiados já estivessem mobilizando eleitores antes dos dois pleitos, municipal e nacional, tanto a eleição dos prefeitos quanto o melhor desempenho nas eleições para o legislativo poderiam ser resultado disso. Além do mais, a eleição de prefeitos poderia ser antecedida por algum evento que aumentasse a popularidade local do seu partido, repercutindo positivamente tanto na sua eleição quanto nas subsequentes. Embora outros exemplos pudessem ser mencionados, o importante a reter é que o efeito causal da eleição de um prefeito sobre a votação futura de seu partido não é identificado com uma simples tabulação sem assumirmos múltiplos pressupostos.

Para contornar esse problema, implemento um desenho com efeitos-fixos que me permite assumir pressupostos pouco exigentes para estimar o efeito causal de eleger um prefeito sobre a votação de seu partido nas eleições gerais. Especificamente, com essa estratégia removo quaisquer diferenças no desempenho eleitoral entre partidos em cada município contantes ao longo do tempo, como, por exemplo, na capacidade de mobilização fixa de cada um; e, além disso, controlo choques exógenos que acontecem em cada eleição local, que poderiam ser causados pela ausência de um partido que competiu anteriormente, ou pelo aumento na competição local de uma eleição para outra. Finalmente, esse desenho também mantém constantes fatores no nível dos partidos, como *coattail effects*. Em outras palavras, implemento um desenho de triplas-diferenças (em inglês, *difference-in-difference-in-differences*, ou DDD), que usa a variação na filiação partidária dos prefeitos de cada municípios ao longo do tempo para identificar o efeito de seus esforços sobre a votação de seus partidos em qualquer outro pleito dois anos depois.

Para estimação, uso modelos que seguem a seguinte forma:

$$Y_{pmt+2} = \beta \text{Prefeito}_{pmt} + \alpha_{pm} + \gamma_{mt} + \delta_{pt} + \epsilon_{pmt} \quad (4.1)$$

na equação, Prefeito_{pmt} indica se o partido p na eleição municipal em t elegeu (1) ou não (0) o prefeito do município m . Seguindo diretamente a ideia de que prefeitos seriam

brokers de seus partidos nas eleições nacionais, essa variável mensura exatamente a presença dessa relação. Os demais termos são os responsáveis por implementar o desenho. Em ordem, α são efeitos-fixos para a unidade município-partido, removendo diferenças de desempenho eleitoral constantes entre os partidos no nível dos municípios. Com a sua inclusão, apenas características que variam ao longo do tempo nos partidos locais são usadas para estimar a variação na variável dependente. Complementarmente, γ serve para remover diferenças no desempenho de partidos que disputaram a mesma eleição local; intuitivamente, isso permite comparar diretamente partidos que disputaram eleições em municípios ou anos diferentes, removendo diferenças causadas pelo aumento ou diminuição das competições locais ou por quaisquer fatores no nível dos municípios, como pobreza da população ou IDH. Por fim, δ absorve choques que afetam o desempenho de cada partido em uma mesma eleição em todos os municípios, que poderiam decorrer de um aumento repentino de popularidade da legenda em todo o país.

A variável dependente em todas as análises, Y_{pmt+2} , indica a votação que o partido p obteve no município m dois anos depois da eleição municipal ocorrida em t , compilada a partir de dados do TSE. Para facilitar tanto a interpretação dos resultados quanto a comparação com estudos anteriores, operacionalizo essa variável como a proporção de votos de cada partido em cada município em cada eleição, o que resulta em uma variável contínua que varia entre 0 e 1, onde esse último valor indica que o partido p conquistou 100% dos votos válidos na eleição legislativa (Câmara ou Assembleia) no município m na eleição t . Calculo essas votações agregando votos nominais e de legenda de cada partido. No total, essa operacionalização das variáveis resulta em uma base com 677.191 observações únicas, cada uma correspondendo a um partido-município-eleição único.⁵

A Tabela 10 apresenta os principais resultados desse exame, que confirmam a importância dos prefeitos nas eleições legislativas gerais. Nela, cada coluna indica o efeito estimado de um partido eleger o prefeito sobre a votação de seus candidatos à Câmara e às assembleias dois anos depois. Dentre essas, as colunas 1 e 3 servem como referência, reportando a correlação entre as duas coisas – que superestima o valor dos prefeitos na transferência de votos. As colunas 2 e 4 lidam com esse viés aplicando

⁵ 14.023 possuem *missing* no indicador de tratamento ou na variável dependente, ocasionados pela inexistência de dados entre eleições municipais e nacionais nas fontes do TSE. De qualquer forma, isso representa 2% da amostra – e, como mostro adiante, recortes nela usando variáveis pré-tratamento não alteram substantivamente os resultados que reporto.

Tabela 10 – Efeito de ter um prefeito correligionário sobre a votação local dos partidos nas eleições nacionais

	Câmara		Assembleias	
	MQO (1)	DDD (2)	MQO (3)	DDD (4)
Prefeito correligionário	0.14* (0.001)	0.04* (0.001)	0.15* (0.001)	0.04* (0.002)
EF Partido-Município		✓		✓
EF Eleição-Município		✓		✓
EF Partido-Eleição		✓		✓
Municípios	5564	5564	5564	5564
N	663,168	663,168	663,168	663,168

Nota: * P-valor < 0.05. A variável dependente indica a proporção de votos nos municípios, por eleição, dos partidos. Os modelos (2) e (4) reportam o efeito causal médio de ter um prefeito correligionário sobre a votação de um dado partido usando um desenho de triplas-diferenças. Erros-padrão robustos com *cluster* por município entre parênteses.

a estratégia DDD descrita há pouco. Considerando o tamanho da competição para o legislativo, os resultados indicam que prefeitos aumentam substantivamente a votação de seus correligionários que disputam cargos legislativos: tanto na Câmara quanto nas assembleias, ele é igual a 0.04 a mais na proporção de votos de um partido, cerca de 120% maior que a votação média obtida por partidos sem prefeitos (que é igual a 0.034), o grupo de controle na aplicação. Mesmo sendo muito menor que a estimativa descritiva sugeriria, portanto, a eleição de um prefeito é importante ao ponto de dobrar a quantia de votos obtidas por um partido nas eleições gerais.

Como em estratégias similares de diferença-em-diferenças, o efeito de eleger um prefeito reportado na Tabela 10 não pode ser interpretado de forma causal sem aceitarmos alguns pressupostos. Por controlar variações entre partidos dentro de um mesmo município, para o desenho adotado as principais fontes de endogeneidade seriam de três fontes. A primeira envolveria fatores não observáveis que variam ao longo do tempo no nível dos partidos que pudessem influir simultaneamente na eleição de prefeitos e no desempenho de seus partidos, algo como um crescimento rápido na base de apoiadores locais da legenda, por exemplo. É razoável supor, entretanto, que movimentos como esses não ocorrem de forma generalizada. Já a segunda envolveria a atuação estratégica dos partidos nacionais para influir na eleição de prefeitos correligionários, talvez em antecipação a eleições gerais futuras. Por fim, há ainda a possibilidade de

que o tratamento que analiso não seja claramente definido, o que o levaria a absorver o impacto de outros fatores – a eleição de vereadores do mesmo partido, por exemplo. Em quaisquer outros casos, diferenças variáveis no nível dos municípios e das eleições, ou diferenças constantes dos partidos, não enviesam as estimativas.

Tabela 11 – Efeitos de ter prefeito e vereadores correligionários sobre a votação local dos partidos nas eleições nacionais

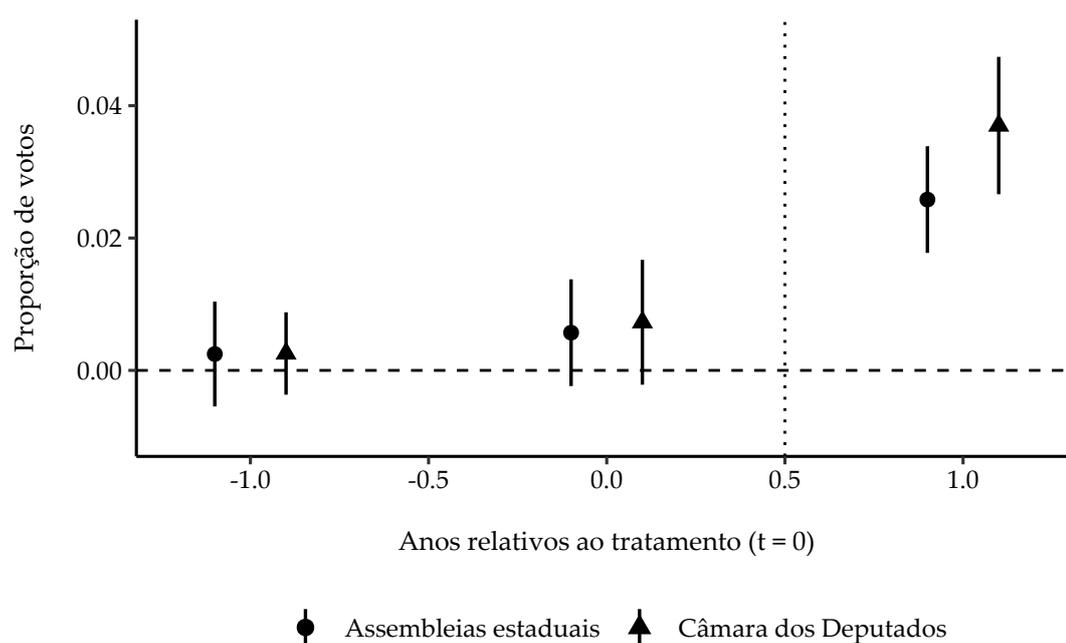
	Câmara		Assembleias	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Prefeito correligionário	0.03* (0.002)	0.04* (0.002)	0.02* (0.002)	0.03* (0.002)
Prop. de votos para vereador	0.18* (0.01)		0.20* (0.01)	
Ao menos um vereador correligionário		0.02* (0.001)		0.02* (0.001)
EF Partido-Município	✓	✓	✓	✓
EF Eleição-Município	✓	✓	✓	✓
EF Partido-Eleição	✓	✓	✓	✓
Municípios	5045	5045	5045	5045
N	602,277	602,277	602,277	602,277

Nota: * P-valor < 0.05. A variável dependente indica a proporção de votos nos municípios, por eleição, dos partidos. Os modelos reportam o efeito causal médio de ter um prefeito e vereadores correligionários sobre a votação de um dado partido usando um desenho de triplas-diferenças. Erros-padrão robustos com *cluster* por município entre parênteses.

Embora não exista forma de avaliar definitivamente se o desenho é ou não válido, realizo alguns teste para investigar a plausibilidade de que ele seja. Iniciando pela terceira possibilidade de viés discutida anteriormente, na Tabela 11 investigo se a presença de vereadores eleitos dos partidos afeta a estimativa da eleição dos prefeitos usando duas variáveis diferentes. A primeira indica se o partido p no município m elegeu (1) ou não (0) ao menos um vereador. A segunda, por seu turno, mensura a proporção de votos que o partido obteve na disputa para a câmara de vereadores local no mesmo ano da eleição do prefeito, t , que varia entre 0 e 1. Caso a eleição de vereadores, e não de prefeitos, causar transferência de votos para seus partidos nas eleições nacionais seguintes, as duas variáveis absorveriam o efeito de $Prefeito_{pmt}$, deixando seu coeficiente indistinguível de zero. Como é possível ver, os dois casos não alteram os achados principais: a despeito dos vereadores de seus partidos, prefeitos ainda carregam cerca de 4 pontos percentuais

a mais de votos para seus partidos nas eleições para a Câmara, algo maior do que ocorre nas assembleias. E, ainda que não seja o foco desse capítulo, esse exercício também mostra que a eleição de ao menos um vereador aumenta em cerca de 2 pontos percentuais as mesmas votações.

Gráfico 18 – Efeitos pré-tratamento de eleger o prefeito na votação de um partido nas eleições nacionais subsequentes



Nota – Os pontos indicam o efeito causal médio da eleição de um prefeito sobre a proporção de votos do seu partido dois anos depois nas eleições para a Câmara e assembleias nos municípios. Intervalos de confiança, calculados com *cluster* para os municípios, indicados nas linhas verticais. A linha vertical pontilhada separa eleições pré e pós eleição do prefeito.

Por fim, investigo se os grupos de partidos que contaram e que não contaram em algum momento com prefeitos obtêm votações similares antes do tratamento. Como de praxe, faço isso inserindo no modelo DDD indicadores com a variável independente adiantada em uma e em duas eleições (i.e., $Prefeito_{pmt-4}$ e $Prefeito_{pmt-8}$). Quando retornam estimativas diferentes de zero, ou particularmente substantivas, isso significa que, antes da eleição em que partidos recebem o tratamento (i.e., a eleição de um prefeito aliado), suas votações já eram diferentes das recebidas pelos demais. Dito de outra forma, isso relevaria que os grupos de partidos não seriam bons contrafactuais uns dos outros por não seguirem trajetórias similares antes do tratamento. Como mostra o Gráfico 18, isso não ocorre. Nele, o eixo X indica o número de eleições antes do partido

p no município m eleger um prefeito, pontos e triângulos reportam o efeito disso sobre as votações de seus candidatos e legendas. Como é possível observar, antes da linha vertical pontilhada, quando do início do tratamento, as estimativas aparecem muito próximos de zero no eixo Y , e só depois disso é que elas saltam. Esse resultado corrobora a validade do desenho.

Como conclusão, os achados desta seção indicam que eleger prefeitos dá vantagem eleitoral a um partido nas eleições nacionais dois anos depois – resultado que reforça a visão de que isso ocorre porque esses prefeitos atuam como *brokers*. Por não depender dos mesmos pressupostos do desenho de regressão descontínua adotado por Avelino et al. (2012) e Barone (2014), os meus achados dão sustentação empírica adicional a essa literatura; além de permitirem que se generalize o efeito dos prefeitos para toda a amostra de eleições entre 1998 e 2014, diferentemente dos anteriores que identificam efeitos locais.⁶ Tendo dado esse passo, na próxima seção investigo se partidos podem incentivar prefeitos a carrear votos direcionando mais recursos de ministérios aos seus respectivos municípios.

4.3 Alinhamento e desempenho eleitoral em eleições acirradas

Se prefeitos podem mobilizar votos independentemente de apelos programáticos, partidos podem achar vantajoso contar com o apoio deles. Mas o que esses prefeitos ganham em troca? Para Ames (1994), a resposta seria *pork*. A relação que procuro testar aqui vai um pouco além disso: se ocuparem algum ministério, partidos poderão direcionar mais recursos discricionários para as prefeituras de seus aliados como pagamento pelos seus serviços de carreamento de votos, obtendo maiores retornos que partidos que não ocupam ministérios.

Para examinar essa relação entre direcionamento de recursos e transferência de votos, combino dados de cinco eleições municipais (1996, 2000, 2004, 2008 e 2012) e de outras cinco federais (1998, 2002, 2006, 2010 e 2014) extraídas do TSE; de filiação partidária dos ministros de 17 pastas (ver Capítulo 2); e de transferências discricionárias de ministérios para prefeituras no Brasil (de 1997 a 2014), do Portal da Transparência e

⁶ É importante notar que um desenho como esse não estima o efeito causal médio do tratamento, definido como a diferença da média da variável dependente entre os grupos de tratamento e controle. Ao diferenciar diferenças entre grupos antes e depois do tratamento, o desenho que adoto identifica o efeito causal médio sobre os tratados – que pode ou não ser igual para o grupo dos não-tratados, caso eles recebessem o mesmo tratamento. Sobre a validade externa dos resultados, ver Sammi (2016).

deflacionadas para dezembro de 2017 pelo IPCA. Com essas fontes, consigo verificar se um prefeito que integrava partidos que ocupavam ministério transferiu mais votos para candidatos correligionários dois anos depois – e, mais importante, se essa transferência foi maior nos casos em que este prefeito recebeu repasses dos ministérios controlados pela sua legenda.

Como eleições nacionais são realizadas dois anos depois das locais, só podemos saber se repasses realizados tiveram efeito sobre a transferência de votos no intervalo entre a posse de um prefeito e as eleições gerais. Dessa forma, a variável moderadora que uso nas análises que segue, $Repases_{it}^P$, indica o total *per capita* recebido por um município i de ministério comandados pelo seu partido, P , nos dois anos após a eleição municipal realizada em t . Essa operacionalização, vale ressaltar, dificulta o teste por considerar um intervalo curto de tempo quando decisões orçamentárias podem demandar meses, às vezes anos; e também por incluir anos com eleições, nos quais o Governo Federal não pode iniciar convênios três meses antes da ida às urnas.⁷ Se mesmo assim essa relação for positiva, teremos alguma evidência de que ocupar ministérios traz retornos eleitorais.

Como quem recebe repasses ministeriais são municípios, e não os partidos que os comandam, usar a mesma estratégia empírica que usei anteriormente, de diferença-em-diferenças, é inviável. Em seu lugar uso outra, mais apropriada.

4.3.1 Estratégia de Identificação: regressão descontínua

A estratégia que utilizo é a regressão descontínua (RD). Resumidamente, esse desenho depende da existência de alguma variável, às vezes chamada de *score* ou *forcing variable*, cujos valores determinam de forma exata quem receberá ou não algum tratamento – como em uma prova na qual um ponto de corte separa aprovados e reprovados (Cattaneo et al., 2018; Imbens e Lemieux, 2008). Seguindo com esse exemplo, a ideia central da RD consiste em comparar pessoas cujas notas ficaram um pouco acima com outras que ficaram um pouco abaixo do corte. Se essa nota for 50, digamos, quem fez 51 é aprovado mas, quem fez 49 ou 49.5, não. Para essa amostra de pessoas, com notas tão próximas do ponto de corte a ponto de terem quase as mesmas chances de serem ou não aprovadas é que a identificação ocorre – sob o pressuposto de que, nesses casos, ser ou não aprovado é algo tão próximo quanto possível de um lançamento de moeda.⁸ Como

⁷ Disponível em: [Lei Nº 9.504, de 30 de setembro de 1997](#). Acesso em: 12/12/2018.

⁸ Essa descrição, baseada em um *score* que atribui de forma exata tratados e não tratados, é chamado de *sharp regression discontinuity* na literatura especializada (Cattaneo et al., 2018; Imbens e Lemieux, 2008).

dá para perceber por essa descrição, portanto, a RD emula de forma bastante próxima um experimento tradicional.

A RD depende de dois elementos. O primeiro é a existência de um *score* (como nota em uma prova, idade, votação, entre outros) que permita atribuir às unidades (pessoas, partidos, municípios) valores específicos e que não possam ser manipulados por elas. Segundo, o tratamento a ser analisado precisa ser distribuído em função de um ponto de corte (chamado de *cutoff*, ou descontinuidade), implicando que unidades que excedem (ou não) determinado valor receberão (ou não) tratamento.⁹ Com esses dois elementos, é possível verificar quais unidades ficaram próximas da descontinuidade e, assim, estimar o efeito causal do tratamento sobre uma variável dependente qualquer. Para isso, basta comparar unidades que ficaram com *scores* pouco acima da descontinuidade, e que por isso foram tratadas, com as que ficaram um pouco abaixo.

Para examinar o efeito de eleger um prefeito sobre a votação dos candidatos de seu partidos em eleições subsequentes, implemento um desenho tradicional de RD adaptado para eleições acirradas (Lee, 2008; ver também Cuesta e Imai 2016). O tratamento que exploro é o de um município eleger um prefeito de partidos que ocuparam ministérios em qualquer momento nos dois anos seguintes à eleição municipal. Como em eleições majoritárias disputadas por mais de um candidato sempre há um vencedor e um perdedor, e como esse resultado depende da diferença de votos entre os dois primeiros colocados, o que utilizo como *score* é a margem de votos entre esses. Com isso, comparo municípios que elegeram por poucos votos prefeitos alinhados ao Governo Federal com municípios nos quais esses prefeitos alinhados foram derrotados.

Operacionalmente, analiso apenas eleições municipais nas quais o primeiro ou o segundo colocados integravam partidos que ocupavam ministérios, o que descarta disputadas com apenas um candidato ou realizadas entre partidos que não integravam o gabinete; também restrinjo a amostra apenas para eleições com dois ou três candidatos, algo feito para evitar desbalanço na margem de votos (Cf. Brollo e Nannicini, 2012; Bueno, 2018; Klavnsnja e Titiunik, 2017). Dessa forma, minha amostra final contém 10,292 eleições nas quais um candidato alinhado venceu (perdeu) a disputa contra um candidato não

Para simplificar a apresentação da RD, além disso, não discuto a interpretação de que ela depende da continuidade dos resultados potenciais em relação à *forcing variable* (Cuesta e Imai, 2016). De todo modo, os pressupostos e os testes de validação que discuto a seguir são consistentes com esse outro *framework*.

⁹ Nesse aspecto, também é importante que o ponto de corte, ou *cutoff*, não seja usado para distribuir mais de um tratamento, sob o risco de não ser possível definir o efeito a ser estimado. Para uma discussão mais detalhada desse e de outras questões, ver (Cattaneo et al., 2018).

Tabela 12 – Eleições na amostra envolvendo partidos que ocuparam ministérios

Partido	Eleições				
	1996	2000	2004	2008	2012
PMDB	507	584	801	929	768
PSDB	349	427			
PFL/DEM	348	506			
PP	244	272	335	306	264
PTB	138		276		
PPS	8	60	208		
PCdoB			12	30	36
PDT				227	172
PR			291	316	202
PSB			105		300
PT			344	380	480
PV				67	
Total	1594	1849	2372	2255	2222

Nota: As entradas indicam o número de eleições para prefeito, envolvendo apenas dois ou três candidatos, nas quais cada um dos partidos nas linhas terminaram em primeiro ou segundo lugares. Entradas em branco significam que o partido não ocupava ministérios nos dois anos subsequentes à eleição municipal. *Total*, na última linha, indica o total de eleições incluídas na amostra por eleição.

alinhado entre 1996 e 2012. A Tabela 12 mostra a distribuição dessas eleições por partido alinhado envolvido que, como dito, são os que ocuparam ministérios até dois anos depois da eleição municipal.

Assim como no Capítulo 2, calculo a margem de votos do candidato alinhado no município i na eleição t , $Margem_{it}$, como a diferença de votos percentual entre ele e o segundo (primeiro) colocado. Esse *score* varia potencialmente entre -100 e 100, com valores positivos indicando a vitória do candidato alinhado, e vice-versa. Assim, se em um município qualquer o candidato filiado ao PSDB em 1996, ano em que o partido ocupava mais de um ministério, fez 30% dos votos e o seu rival hipotético do PT, à época na oposição, fez 28%, a margem de votos é igual a 2 ($30 - 28 = 2$); repetida essa mesma eleição em 2004, por exemplo, a margem já seria outra, de -2 ($28 - 30 = -2$). Quanto mais próxima de zero, enfim, mais acirrada foi a eleição. Para indicar os grupos, defino um indicador denominado $Alinhado_{it}$, que assume o valor de 1 quando o candidato a prefeito eleito integrava partidos que ocupavam ministérios (i.e., $Margem_{it} > 0$), e 0 caso contrário.

Para estimar o efeito de eleger um prefeito alinhado sobre a transferência de votos aos seus partidos, utilizo quatro estimadores distintos. O primeiro é uma sim-

ples diferença de médias entre municípios tratados e não-tratados (Dunning, 2012), implementada com a seguinte equação:

$$Y_{it+2} = \beta Alinhado_{it} + \alpha + \epsilon_{it} \quad (4.2)$$

onde Y_{it+2} indica a proporção de votos que o partido do prefeito do município i obteve dois anos depois da eleição municipal em t , agregando votos nominais e de legenda. Já do lado direito da equação, α é a constante e $\hat{\beta}$ é a estimativa do efeito de um município eleger um prefeito alinhado sobre a variável dependente. Os erros, ϵ , são calculados com *cluster* para os municípios tanto nesse quanto nos demais estimadores.

Segundo, também emprego modelos lineares locais, que modelam as margens de votos e permitem que elas variem ao redor da descontinuidade (Imbens e Lemieux, 2008). Terceiro, uso um estimador polinomial, com a inclusão de um termo quadrático na margem de votos – o que é menos recomendado pela literatura (Gelman e Imbens, 2018), mas ainda assim bastante usado na prática para testar se resultados obtidos são sensíveis à forma de modelar a *forcing variable*. Sendo ρ a ordem dos polinômios (para o estimador local linear, $\rho = 1$), esses modelos têm a seguinte forma:

$$Y_{it+2} = \beta Alinhado_{it} + \sum_{k=1}^{\rho} (\gamma_k Margem_{it}^k) + \sum_{k=1}^{\rho} (\delta_k Alinhado_{it} \times Margem_{it}^k) + \alpha + \epsilon_{it} \quad (4.3)$$

Por fim, o quarto estimador também é linear local, com a diferença de que a inferência nele é obtida por meio do algoritmo proposto por Calonico et al. (2014) (daqui para frente, CCT), que calcula P-valores e intervalos de confiança robustos para as estimativas.

Além dos estimadores, precisamos de critérios para escolher quais eleições foram suficientemente acirradas para serem analisadas. Para definir as janelas, isto é, as margens absolutas de votos usada para fazer esse recorte, uso dois procedimentos. Primeiro, utilizo arbitrariamente janelas bastante pequenas, de 1 e 2% para o estimador por diferença de médias; de 2% para o modelo local linear; e de 5% para o local com polinômio de ordem dois. Segundo, uso as janelas selecionadas pelo método de Calonico et al. (2014), que equilibra poder estatístico e viés do estimador e que, em eleições acirradas como as que investigo, tende a retornar estimativas praticamente idênticas às obtidas por um experimento na atribuição dos vencedores (Hyytinen et al., 2018). De qualquer forma, também reporto visualmente resultados usando diversas outras janelas, de 25%

a 200% da obtida por esse último método, para dar maiores garantias de que as escolhas anteriores não determinam os resultados que reporto.

Todos os modelos apresentados a seguir utilizam um *kernel* triangular que dá maior peso às observações mais próximas da descontinuidade e que decresce simetricamente conforme se afastam dela (Cf. Imbens e Lemieux, 2008). Quanto mais acirrada a eleição, mais ela contribui para a estimação dos efeitos.

4.3.2 Validação

A RD depende do pressuposto principal de que o resultado de ser ou não eleito deveria ser tão próximo possível quanto aleatório, o que implica que candidatos não podem determinar suas próprias votações. Se alguns, talvez os com mais recursos, conseguissem de alguma forma obter votos suficientes para vencer em maior número, o pressuposto do "tão próximo quanto aleatório" não seria atendido; o mesmo valendo para qualquer característica que pudesse criar viés de seleção. Nas eleições para prefeito no Brasil, a preocupação é que alguns candidatos, por qualquer razão, pudessem antecipar derrotas por poucos votos com precisão e, assim, reverter esse resultado. Para além de ser uma possibilidade remota, diversos estudos que já usaram esse desenho no mesmo contexto não encontraram evidência de que isso ocorra (Eggers et al., 2015; Brollo e Nannicini, 2012; Bueno, 2018; Klavnsnja e Titiunik, 2017; Magalhães, 2015; Novaes, 2017; entre outros). Ao contrário, todos documentam que eleições apertadas para prefeitos produzem grupos de vencedores e perdedores semelhantes em diversas características, em média.

De qualquer forma, investigo diretamente a validade do desenho usando alguns procedimentos. Primeiro, examino se a distribuição da margem de votos de vencedores e derrotados ao redor da descontinuidade varia continuamente. Como desenvolvido originalmente por McCrary (2008), a ideia desse teste é detectar se existem mais candidatos com certas votações, positivas ou negativas, do que se deveria esperar por acaso. Isso aconteceria, por exemplo, se candidatos governistas vencessem na maioria das vezes. Como reporto em materiais suplementares, o resultado desse teste falha ao rejeitar a hipótese nula, sugerindo que as margens de votos que utilizo são contínuas, tal como em um desenho válido (o P-valor obtido é de 0.76; para cada ano eleitoral separadamente, além disso, o menor é o de 2008, de 0.2). Adicionalmente, usando o teste alternativo proposto por Cattaneo et al. (2016a) os resultados não se alteram.

Segundo, examino se os grupos de tratamento e controle são semelhantes em características observáveis. Seguindo Imbens e Lemieux (2008), para tanto emprego um estimador RD que toma como dependentes variáveis pré-tratamento, isto é, mensuradas antes das eleições – e que, portanto, não deveriam ser afetadas pelo seu resultado. Novamente, usando os quatro estimadores já descritos, isso é o que encontro: prefeitos alinhados e não alinhados e seus respectivos municípios são, em média, semelhantes em características sociodemográficas, geográficas e políticas. Por fim, embora use ao longo do texto a proporção de votos dos partidos em eleições nacionais como variável dependente, mostro nos materiais suplementares que a utilização de medidas alternativas não altera os resultados deste capítulo.

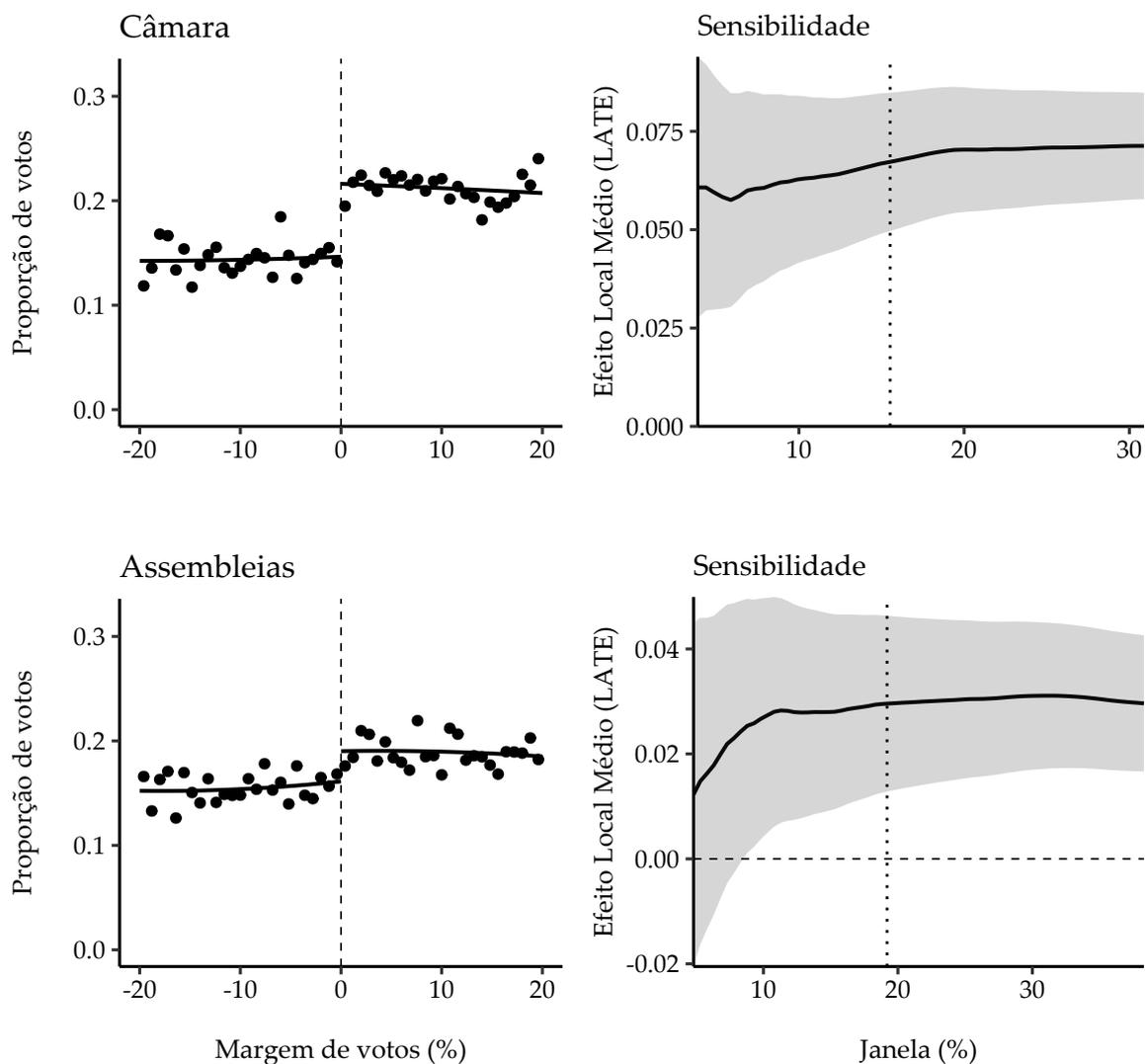
4.4 Efeito direto do alinhamento no desempenho eleitoral

Antes de investigar se o uso de ministérios para recompensar prefeitos correligionários traz dividendos, começo abordando essa questão de uma maneira simples. Supondo que ocupar ministérios dê vantagens a um partido, e que essa vantagem seja utilizada como pagamento a prefeitos pelos seus serviços como *brokers*, seria de se esperar que prefeitos alinhados conseguissem transferir mais votos aos seus partidos que outros não alinhados. Dizendo de outra forma, deveríamos observar prefeitos transferindo mais votos para candidatos correligionários dois anos depois quando seus partidos ocupam ministérios.

Para examinar essa versão simplificada do meu argumento, investigo o efeito direto de um município eleger um prefeito alinhado com algum ministério sobre a proporção de votos de seu partido dois anos depois nas eleições para a Câmara e para assembleias. Com isso, comparo diretamente a quantia de votos transferida por prefeito alinhados e não alinhados. Se não houver diferença, podemos concluir que pertencer a um partido que integra a coalizão de governo por meio da ocupação de ministérios não importa para articulação intrapartidária nas eleições, em média. No Gráfico 19, apresento os resultados desse exame: nas eleições para a Câmara, conforme predito pelo meu argumento, prefeitos alinhados carregam mais votos para seus correligionários.

Como é possível observar no painel do topo e à esquerda no gráfico, quando a margem de votos de um prefeito passa pelo ponto 0 no eixo X (linha vertical tracejada), a proporção de votos do seu partido salta visivelmente (para facilitar a visualização dos

Gráfico 19 – Efeito de eleger prefeito alinhado sobre o desempenho eleitoral dos partidos nas eleições nacionais



Nota – Os painéis à esquerda mostram o salto nas variáveis dependentes na descontinuidade; o eixo X é a diferença percentual de votos entre candidatos a prefeito que integram partidos que ocupam ministérios (valores positivos indicam que esse foi eleito) e que não os integram; as curvas foram estimadas com polinômio de ordem 2 nos dois lados da descontinuidade; os pontos são a média das observações de X em intervalos de 1.25% da margem de votos. Nos painéis à direita, as curvas indicam o efeito causal de eleger um prefeito alinhado a um ministério sobre a proporção de votos do seu partidos nas eleições para a Câmara e assembleias estaduais dois anos depois (eixo Y); as estimativas foram calculadas com o método proposto por Calonico et al. (2014); as áreas em cinza indicam intervalos de confiança de 95%, calculados com erros com *cluster* para os municípios. As linhas verticais pontilhadas indicam a janela ótima selecionada pelo método CCT.

padrões, os pontos indicam a média de Y em intervalos de 1.25% da margem de votos). Desse modo, quando um município passa de quase eleger um prefeito não alinhado para eleger outro alinhado, isso afeta nitidamente a quantia de votos que o partido ocupando a prefeitura conquista no município nas eleições para a Câmara dois anos depois. No painel abaixo, por outro lado, é possível ver que o mesmo não ocorre nas eleições para as assembleias. Para elas, as duas curvas de cada lado da descontinuidade praticamente se tocam quando a margem é igual a 0. Conseqüentemente, o que esses achados sinalizam é que pertencer a um partido que ocupa ministérios no Governo Federal só faz diferença no desempenho como *broker* de um prefeito para os candidatos ao legislativo nacional.

Tabela 13 – Efeito de eleger um prefeito alinhado sobre os votos do partido nas eleições gerais

	Câmara				
	Diferença de médias		Linear	Polinomial	CCT
Efeito	0.062*	0.062*	0.065*	0.064*	0.068*
	(0.017)	(0.012)	(0.024)	(0.022)	(0.01)
Janela	1	2	2	5	15.87
Média controle	0.143	0.144	0.144	0.144	0.144
N	485	972	972	2479	6283
	Assembleias				
	Diferença de médias		Linear	Polinomial	CCT
Efeito	0.002	0.02	-0.01	-0.005	0.03*
	(0.018)	(0.013)	(0.025)	(0.023)	(0.01)
Janela	1	2	2	5	20.3
Média controle	0.164	0.159	0.159	0.159	0.156
N	485	972	972	2479	7264

Nota: * P-valor < 0.05. A variável dependente indica a proporção de votos nos municípios, por eleição, dos partidos. Os modelos reportam o efeito causal local médio de eleger um prefeito alinhado a partidos que ocupam ministérios no governo nacional sobre suas votações nas eleições gerais dois anos depois. Erros-padrão robustos com *cluster* por município entre parênteses.

Os resultados detalhados do teste seguem na Tabela 13. Da direita para esquerda, cada coluna reporta o resultado de um dos estimadores discutidos anteriormente, do de diferença de médias ao CCT; já nas linhas, são exibidas as estimativas precisas, seus erros-padrão com *cluster* por municípios logo abaixo, as janelas usadas, a média da variável dependente no grupo de controle e o N utilizado. Em concordância com a evidência gráfica, é possível ver que todos os resultados quando a variável dependente é a proporção de votos do partido na Câmara são de cerca de 0.06 (6 pontos percentuais a mais de votos) e, no caso das assembleias, indistinguíveis de zero. Tendo como referência

municípios que elegeram prefeitos não alinhados por poucos votos, além disso, é possível ver que, no primeiro caso, os efeitos são substantivos – tomando o modelo linear local da terceira coluna da direita para a esquerda, ser alinhado representa um aumento de quase 50% na capacidade de um prefeito transferir votos dois anos depois.

Voltando ao Gráfico 19, outra informação importante é que esses efeitos não são sensíveis à escolha da janela. Nos painéis à direita, isso é representado pela curva, que indica o efeito causal médio de eleger um prefeito alinhado sobre a proporção de votos de seu partido, e pelos intervalos de confiança calculados pelo método CCT com modelos lineares locais, em cinza. Independente da margem de votos que consideramos pequena o suficiente, no eixo X , é possível ver nos dois casos que o efeito estimado não varia tanto. Mesmo assim, a interpretação de ambos difere: quando analisamos a Câmara, os efeitos são sempre diferentes de zero, em torno de 0.6; já no caso das assembleias, a área em cinza não é diferente de zero para os menores valores da janela e, quando isso passa a acontecer, o efeito ainda assim não chega a ser tão substantivo. Nos materiais suplementares, mostro que esses resultados não são influenciados pelo PT e PSDB quando ocupavam a Presidência, ficando muito próximos quando esses dois são excluídos da amostra.

Os resultados desse exame, em resumo, demonstram que prefeitos carregam mais votos para seus partidos quando estes ocupam ministérios. A diferença para as assembleias, onde isso não parece ocorrer, é sintomático de que isso seja uma estratégia nacional, com participação ativa de deputados federais.

4.4.1 Alinhamento, transferências e desempenho eleitoral

Uma vez que sabemos que ocupar ministérios tem efeito sobre o desempenho eleitoral de um partido nas eleições para a Câmara dos Deputados – porque prefeitos correligionários carregam mais votos quando isso ocorre –, passo a examinar o que explica esse fenômeno. Obviamente, partidos têm acesso a diversos benefícios quando comandam ministérios, que incluem desde influência legislativa até a nomeação de burocratas de segundo e terceiro escalões (e.g., Lopez e Praça, 2015; Magar e Moraes, 2012), benefícios esses que poderiam ser utilizados para incentivar o trabalho de seus prefeitos. Parto do pressuposto que um desses benefícios consiste em direcionar recursos ministeriais para prefeituras. Conforme mostrei no Capítulo 2, partidos conseguem fazer isso quando comandam ministérios, beneficiando muito mais seus próprios prefeitos

com os recursos de suas pastas.

Nesta seção, replico esse último achado. Não só para verificar se o desenho que adoto aqui reproduz o resultado do Capítulo 2, esse exercício é útil para testar a magnitude desse efeito tomando apenas os dois primeiros anos de mandatos municipais.¹⁰ Assim como nos Capítulos 2 e 3, os recursos que analiso são as Transferências Voluntárias da União concedidas pelo Governo Federal a prefeituras, excluídas organizações não-governamentais, portanto. Esse tipo de repasse é a modalidade de aplicação discricionária mais usada para financiar projetos locais no país, envolvendo grande volume de recursos – apenas em 2010, as prefeituras brasileiras receberam, por exemplo, nada menos que R\$ 14 bilhões; entre 1997 e 2016, período para o qual tenho dados, esse valor chega a R\$ 127 bilhões. A análise desses recursos também é útil porque eles não são de transferência obrigatória, o que significa que a influência política sobre eles é patente (Bueno, 2018; Bugarin e Marciniuk, 2017). Não menos importante para os propósitos deste capítulo, a quase totalidade desses repasses são realizados por ministérios¹¹, e são eles os responsáveis por criar programas para direcioná-los, avaliar jurídica e tecnicamente as demandas recebidas pelas prefeituras e, enfim, empenhar e liberar os recursos.

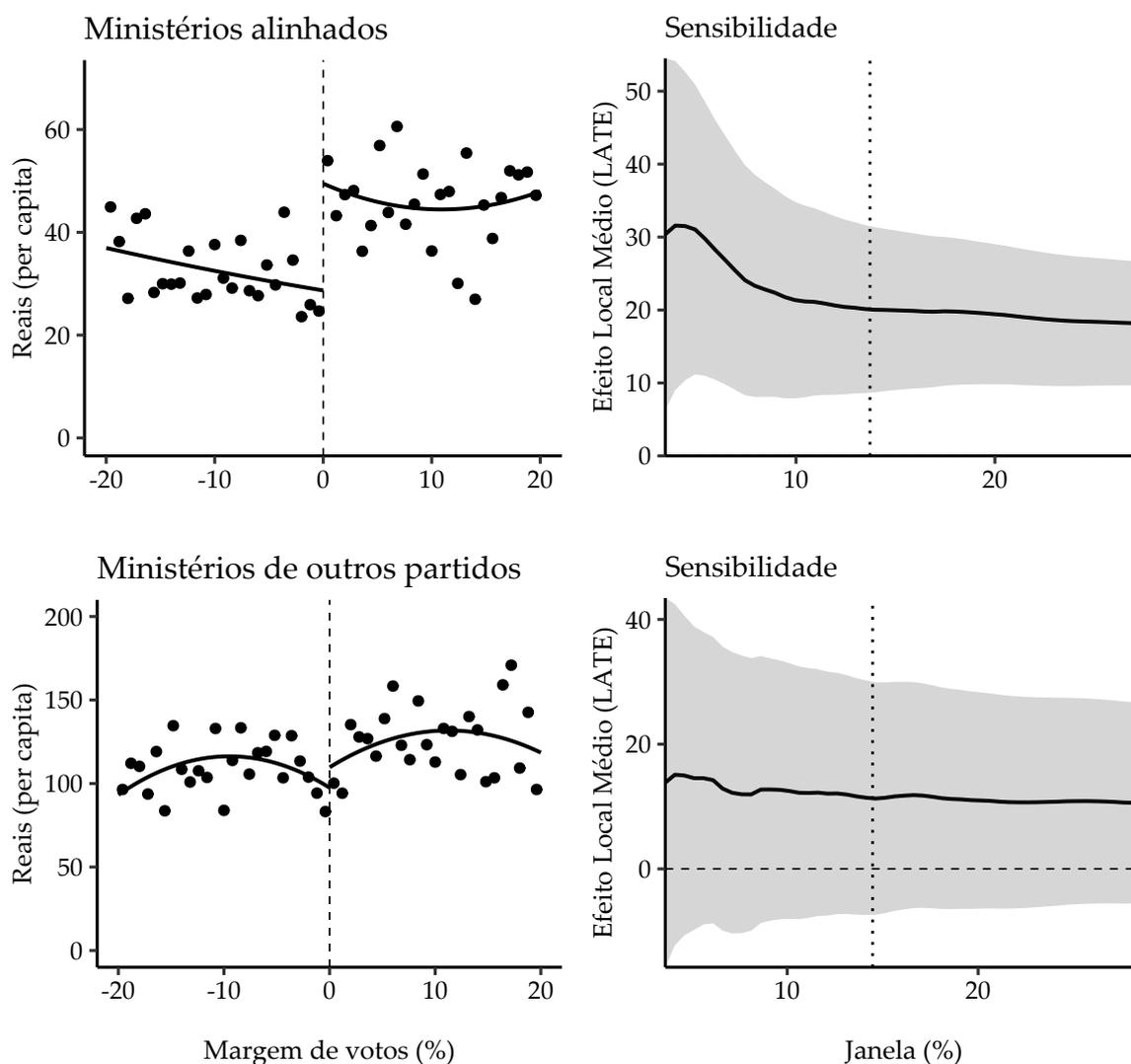
Para esse exercício, adoto um procedimento diferente do que usei no Capítulo 2. Em vez de escolher algum ministério como referência, comandado ou não por determinado partido durante o período analisado, o que faço aqui é agregar o montante de recursos ministeriais em reais *per capita* repassados pelos partidos nos dois primeiros anos de mandato municipal. Dessa maneira, analiso o total que o município i recebeu de ministérios comandados pelo partido P em t_{+1} e t_{+2} , sendo esse partido alinhado com o Governo Federal e t o ano no qual a eleição majoritária municipal ocorreu. Por exemplo, em uma determinada eleição ocorrida em 2008 na qual PT e PSDB disputaram a prefeitura, o que analiso é o total que esse município recebeu de ministérios comandados pelo primeiro em 2009 e 2010, independentemente dele ter vencido ou não o pleito. No caso de uma eleição entre esses mesmos partidos em 1996, ao contrário, os repasses analisados seriam aqueles destinados por ministérios controlados pelo PSDB em 1997 e 1998. Calculando quanto cada partido repassou via ministérios que comandou para cada

¹⁰ Recapitulando, mostrei anteriormente que prefeitos alinhados recebem mais repasses em ano de eleição federal, o que é sugestivo tendo em vista que esses também transferem mais votos apenas nas eleições para a Câmara. Volto a essa discussão adiante.

¹¹ Como dito no Capítulo 2, os 17 ministérios que analiso ao longo da tese concentraram 97% de todas as TVU do Governo Federal para administrações públicas municipais.

um dos municípios-eleição na minha amostra, atribuo repasses tendo como referência a legenda que ficou em primeiro ou em segundo lugares e ocupou ministérios em cada unidade.

Gráfico 20 – Efeito de eleger prefeito alinhado sobre as transferências recebidas pelos municípios de ministérios comandados por correligionários



Nota – Os painéis à esquerda mostram o salto nas variáveis dependentes na descontinuidade; o eixo X é a diferença percentual de votos entre candidatos a prefeito que integram partidos que ocupam ministérios (valores positivos indicam que esse foi eleito) e que não os integram; as curvas foram estimadas com polinômio de ordem 2 nos dois lados da descontinuidade; os pontos são a média das observações de X em intervalos de 1.25% da margem de votos. Nos painéis à direita, as curvas indicam o efeito causal de eleger um prefeito alinhado sobre o total em reais *per capita* recebidos pelos municípios de ministérios (eixo Y); as estimativas foram calculadas com o método proposto por Calonico et al. (2014); as áreas em cinza indicam intervalos de confiança de 95%, calculados com erros com *cluster* para os municípios. As linhas verticais pontilhadas indicam a janela ótima selecionada pelo método CCT.

Com essa operacionalização da variável dependente, os resultados da replicação

Tabela 14 – Efeito de eleger prefeito alinhado sobre as transferências per capita recebidas pelos municípios de ministérios comandados por correligionários

	Ministérios alinhados				
	Diferença de médias	Linear	Polinomial	CCT	
Efeito	31.27* (11.768)	25.783* (8.502)	34.541* (15.078)	32.433* (14.698)	20.05* (6.839)
Janela	1	2	2	5	13.79
Média controle	25.196	23.943	23.943	30.495	31.26
N	475	954	954	2448	5766
	Ministérios de outros partidos				
	Diferença de médias	Linear	Polinomial	CCT	
Efeito	19.326 (14.584)	13.597 (10.048)	25.534 (19.997)	18.09 (19.725)	11.285 (10.787)
Janela	1	2	2	5	14.49
Média controle	88.484	90.507	90.507	104.826	110.335
N	475	954	954	2448	5958

Nota: * P-valor < 0.05. A variável dependente indica reais per capita, ajustados pela inflação de dezembro de 2017, recebidos pelos municípios de ministérios nos dois primeiros anos do mandato municipal. Os modelos reportam o efeito causal local médio de eleger um prefeito alinhado a partidos que ocupam ministérios no governo nacional sobre a quantia recebida por eles de ministério alinhados (em relação ao contrafactual de não eleger prefeito alinhado). Erros-padrão robustos com *cluster* por município entre parênteses.

são apresentados no Gráfico 20 e na Tabela 14. Como esperado, um município que elege um prefeito alinhado recebe entre R\$20 e R\$35 *per capita* a mais de ministérios controlados pelo seu partido, efeito que é corroborado visualmente pelos painéis no topo do gráfico. Embora varie entre estimadores, é possível ver que esse efeito causal local é estatisticamente diferente de zero em todos os casos.

Também investigo se esse efeito é exclusivo de ministérios alinhados ou se, inversamente, prefeitos alinhados também recebem mais recursos de ministérios não alinhados. Com esse objetivo, o gráfico e a tabela também incluem os resultados de um teste de placebo no qual, em vez dos repasses partidários, a variável dependente é a soma de todos os repasses de ministérios comandados por outros partidos (excluídas as pastas comandadas por técnicos). Apesar de alguns efeitos substantivos, nenhum é diferente de zero. Portanto, a evidência principal corrobora que as pastas que um partido comanda são as que beneficiam proporcionalmente mais as prefeituras que governam.

4.4.2 Os retornos do alinhamento

Tendo visto que a eleição de um prefeito alinhado causa tanto maior transferência de votos ao seu partido nas eleições para a Câmara quanto maior recebimento de recursos de ministério comandados por correligionários, nesta seção examino se as duas coisas estão relacionadas. A expectativa que investigo é a de que receber repasses partidários aumenta a capacidade de um prefeito transferir votos. Dito de forma mais técnica, espero que repasses tenham efeito multiplicativo positivo sobre a capacidade de prefeitos atuarem como *brokers* para seus partidos em eleições nacionais.

Naturalmente, a forma de testar essa relação é estimar modelos com termos interativos, permitindo que a variável que mensura repasses modifique o efeito da transferência de votos. Contudo, esse procedimento traz um problema: os repasses que um município recebe são mensurados após as eleições municipais, mas antes das gerais; assim, são parcialmente causados pelo alinhamento entre prefeitos e ministros. Como resultado, a comparação feita seria entre municípios alinhados que receberam poucos ou nenhum repasses, – apesar de serem alinhados –, com outros não alinhados que também receberam poucos ou nenhum repasses; entre municípios alinhados que receberam um bom volume de recursos, – sendo alinhados –, com outros que receberam um volume também razoável, mas que não eram alinhados; e assim para casos intermediários. Dizendo de outra forma, isso equivale a introduzir viés de seleção que a RD originalmente elimina (Acharya et al., 2016; Montgomery et al., 2018).

Apesar desse problema, sigo com esse procedimento por duas razões. A primeira, porque isso lida com a endogeneidade no alinhamento entre prefeitos e ministros que, como mostrei ao longo desta tese, enviesa enormemente para cima o seu efeito sobre repasses ministeriais e sobre a transferência de votos. Quando isso é contornado, a preocupação passa a recair sobre variáveis intermediárias que podem explicar por que, mesmo sendo alinhados, municípios diferentes recebem mais ou menos repasses de seus partidos e que tenham relação com votos transferidos pelos seus prefeitos – o que é muito mais difícil de antecipar do que o viés de seleção na filiação partidária de prefeitos, que são eleitos e reeleitos por causas eminentemente políticas. A segunda razão para prosseguir mesmo com o risco de *post-treatment bias* é a de que é possível tomar os resultados como inferências descritivas. Se a relação entre repasses e transferência de votos se comportar conforme a expectativa, isso seria uma evidência de que, com vários

fatores relevantes mantidos constantes por meio da RD, é plausível que *pork-barrel* seja usado para mobilizar prefeitos como cabos-eleitorais no Brasil, funcionando como uma estratégia partidária de formação de vínculos eleitorais.

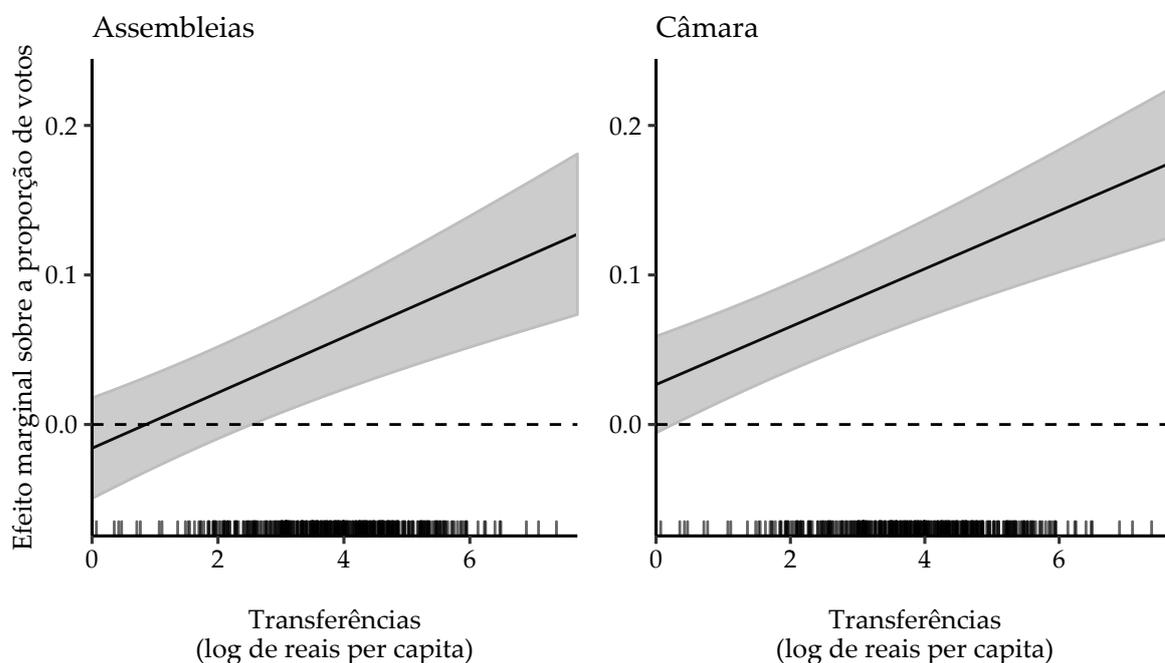
Inicialmente, investigo o efeito marginal de um município receber repasses ministeriais do seu partido sobre a proporção de votos transferida pelo prefeito nas eleições federais com o seguinte modelo local linear:

$$\begin{aligned}
 Y_{it+2} = & \beta Alinhado_{it} + \gamma Repasses_{it}^P + \delta Margem_{it} \\
 & + \zeta (Alinhado_{it} \times Margem_{it}) \\
 & + \theta (Alinhado_{it} \times Repasses_{it}^P) + \alpha + \epsilon_{it}
 \end{aligned} \tag{4.4}$$

com a adição do termo multiplicativo θ , a equação acima adapta o modelo RD local linear para permitir que o efeito de $Alinhado_{it}$ sobre Y_{it+2} seja moderado por $Repasses_{it}^P$, que mensura os repasses recebidos de ministérios correligionários em reais *per capita* ($\log + 1$) de forma linear. Para aumentar o poder estatístico, uso uma janela de 5% para estimação, ainda muito menor do que a obtida normalmente usando o método CCT. Pela presença de zeros e da distribuição da variável que mensura repasses não ser normal, transformo ela em logaritmo para esse teste, embora os resultados com ela em seu formato *per capita* não alterem substancialmente os que seguem no Gráfico 21.

A interpretação do efeito do repasse é intuitiva. Conforme indica a curva sólida em preto e a área em cinza, respectivamente estimativa e intervalo de confiança, quanto mais repasses ministeriais do seu partido, maior é a diferença entre o que um prefeito alinhado transfere de votos nas eleições gerais vis-à-vis seus contrafactuais, os prefeitos não-alinhados eleitos por poucos votos. Tanto nas disputas para assembleias estaduais quanto para a Câmara, esse efeito marginal é bastante semelhante, predizendo que prefeitos alinhados repassam cerca de 0.02 votos proporcionais a mais do que prefeitos não alinhados para cada \log de reais *per capita* recebidos pelos seus municípios. Também nos dois casos, $\hat{\delta}$ é significativo, indicando que o efeito do alinhamento sobre a transferência de votos depende dos repasses de ministérios comandados por correligionários (Cf. Pepinsky, 2018). Por fim, o efeito marginal desses é substantivo: partindo das estimativas para a Câmara, enquanto que um prefeito alinhado transfere praticamente nenhum voto quando não recebe repasses, recebendo 3 \log *per capita* (o equivalente a R\$ 7.4 por habitante) esse efeito passa para 0.08, ou para 0.12 quando o recebido é igual a 5 \log *per*

Gráfico 21 – Efeito marginal dos repasses de ministérios alinhados sobre a transferência de votos do prefeito para o seu partido nas eleições gerais



Nota – As retas em preto indicam o efeito marginal dos repasses ($\log + 1$) ministeriais recebidos pelos municípios nos dois primeiros anos do mandato municipal sobre a transferência de votos proporcionais do prefeito ao seu partido dois anos depois. Acima do eixo X, as traves verticais reportam a distribuição dos casos por valores repassados. Intervalos de confiança de 95%, calculados com *cluster* para os municípios, em cinza.

capita (R\$ 54 por habitante).¹²

Apesar dessas estimativas corroborarem a expectativa de que *pork* incentiva prefeitos alinhados a carrear mais votos para seus partidos, elas não estão livres de problemas. O potencialmente mais grave é o de assumir que a relação entre repasses e votos seja linear.¹³ Caso ela não seja, apenas algumas observações influentes determinariam os resultados. Paralelamente a esse problema, muitas observações (5,837 de 10,292 em toda a amostra, para ser preciso) não receberam repasses dos ministérios considerados, fazendo com que o valor zero seja comum. Por fim, no teste anterior fixei arbitrariamente uma janela de 5% da margem de votos, que pode contribuir para o resultado encontrado.

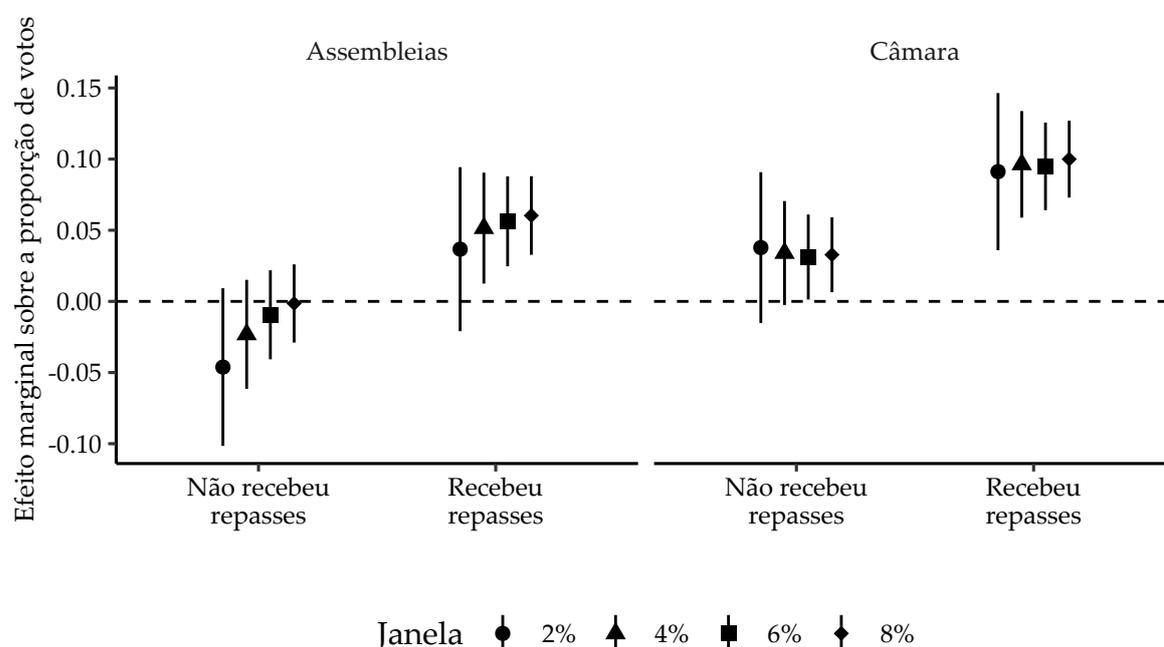
Contornando esses problemas, estimo o efeito marginal dos repasses por meio da inclusão de indicador binário interagido com a variável $Alinhado_{it}$. Para municípios que

¹² Para transformar *log per capita* em reais *per capita* novamente, subtraí o +1, adicionado a essa variável antes de transformá-la em logaritmo, e posteriormente a exponenciei.

¹³ Complementarmente, reestimei o modelo anterior usando termos multiplicativos flexíveis, com um *kernel*, conforme proposto por Haimueller et al. (2018). Salvo uma pequena variação na relação, que adquire certa inclinação exponencial em valores maiores de repasses, o resultado é semelhante.

receberam repasses ministeriais (i.e., $Repasses_{it}^P > 0$), ele assume o valor de 1, e de zero caso contrário. Com isso, obtenho duas estimativas, uma para o grupo de prefeituras que recebeu repasses ministeriais partidários e, a outra, que não os recebeu. Nesse exercício, rodo quatro modelos para cada teste, variando as janelas usadas entre os seguintes valores: 2, 4, 6 e 8%.¹⁴ Mantendo o que fiz até agora, reporto resultados para a variável dependente que indica votos partidários nas eleições para a Câmara dos Deputados e para as assembleias estaduais.

Gráfico 22 – Efeito marginal de receber repasses de ministérios alinhados sobre a transferência de votos



Nota – Os pontos indicam o efeito marginal de receber repasses ministeriais nos dois primeiros anos do mandato municipal sobre a transferência de votos proporcionais do prefeito ao seu partido dois anos depois. Intervalos de confiança de 95%, calculados com *cluster* para os municípios, indicados pelas linhas verticais.

Os resultados exibidos no Gráfico 22 novamente mostram que receber repasses aumenta a capacidade de um prefeito alinhado de carrear votos. Nesse gráfico, o eixo X indica os grupos de prefeitos que receberam ou não repasses, enquanto que o eixo Y indica o efeito marginal dos repasses na transferência de votos. Conforme indicam os símbolos, cada um correspondendo a um modelo local linear com as janelas descritas na legenda, em todos os casos prefeitos alinhados transferem mais votos a candidatos

¹⁴ Mantive apenas essas quatro para simplificar a discussão dos resultados. O uso de janelas maiores, contudo, não altera substantivamente os resultados.

ao legislativo de seus partidos quando recebem repasses. No caso das eleições para assembleias estaduais, é possível perceber que prefeitos alinhados que não receberam repasses não transferem mais votos (o efeito zero é indicado pela linha horizontal tracejada), mas, quando consideramos os que receberam repasses, a diferença dos alinhados para os não alinhados passa para cerca de 0.05 em todas as janelas. Quando as votações para a Câmara são consideradas, como reportado no painel da direita, a diferença é ainda maior, de quase 0.1, representando um aumento de quase 70% em relação aos prefeitos não alinhados da amostra.¹⁵ Ainda no caso da Câmara, é possível ver que prefeito alinhados ainda transferem mais votos que os não alinhados em municípios que não receberam repasses, mas essa diferença, pela sua menor magnitude (cerca de 0.03), não chega a ser relevante, além de não ser significativa nas janelas de 2% e 4%.

Em conjunto, esses resultados indicam que um partido que direciona recursos ministeriais para uma prefeitura que comanda recebe em troca mais votos tanto para a Câmara quanto para as assembleias estaduais. Além de irem na direção esperada, esses achados têm nuances importantes. Em especial, o efeito dos repasses é maior nas eleições para a Câmara, nas quais são eleitas justamente as bancadas que posteriormente negociarão ministérios durante a formação de coalizões. Para parlamentares estaduais o efeito é menor, sendo possível especular que ele decorre antes de campanhas conjuntas com candidaturas federais, as dobradinhas, ou ainda que os recursos que importam sejam os repassados pelas secretarias dos governos estaduais, reproduzindo nesse nível de governo a política distributiva da coalizão. Apesar disso, o resultado geral se mantém.

4.4.3 Testes de placebo

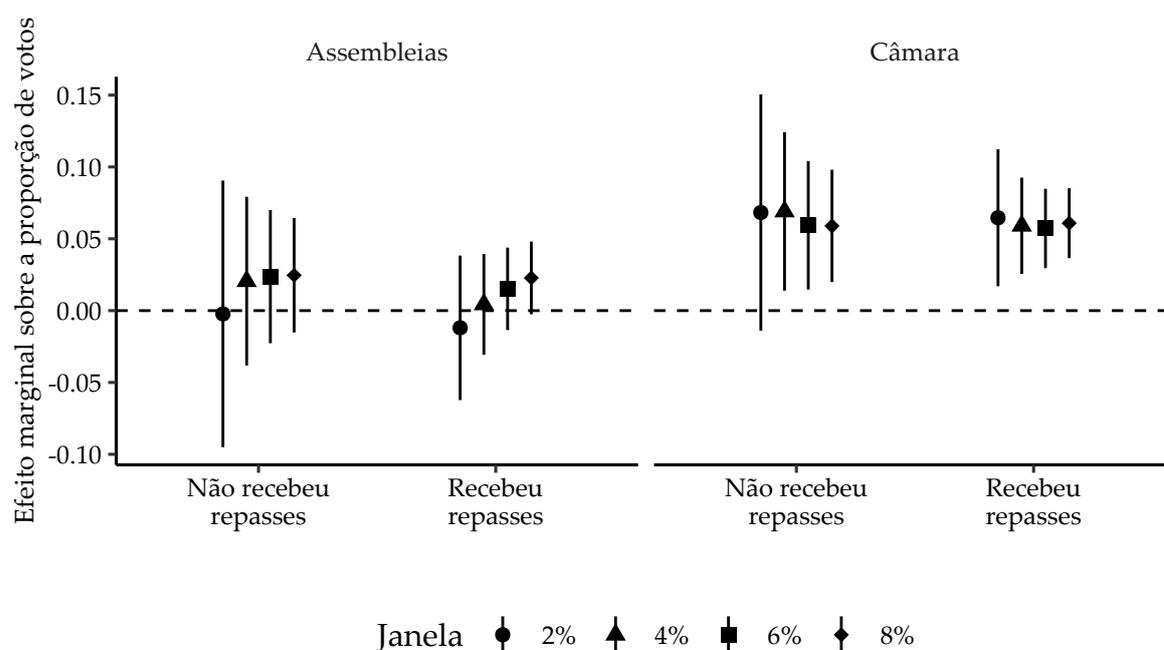
Se prefeitos transferem mais votos para correligionários quando recebem recursos de seus partidos, não deveríamos esperar que isso continuasse a ocorrer caso recebessem mais recursos de outros partidos. O partido A alocaria recursos na prefeitura comandada pelo B, mas B retornaria com votos para os candidatos de B, não de A. Esse cenário não seria condizente, em suma, com o uso estratégico da distribuição de recursos pelos partidos.

Apesar disso, ele é passível de teste. A lógica subjacente a ele, além disso, é similar

¹⁵ Nos 477 municípios que elegeram prefeitos não alinhados por diferenças de votos menores que 2%, seus partidos obtiveram, em média, 0.15 votos proporcionais nas eleições para a Câmara.

a de um teste de placebo, que serve para verificar se é possível observar os efeitos de um tratamento mesmo na ausência dele – o que, acontecendo, enfraquece nossa confiança de que ele é a causa do que vier a ocorrer após ele. À semelhança do que fiz na análise do efeito do alinhamento partidário entre ministros e prefeitos, aproveito os dados de repasses ministeriais por partidos para realizar esse exercício. Se repasses de outros partidos vierem associados com prefeitos transferindo mais votos para seus correligionários dois anos depois, a origem do dinheiro não importaria. Conseqüentemente, o uso de recursos ministeriais como ferramenta para formar vínculos eleitorais partidários não seria uma estratégia funcional.

Gráfico 23 – Efeito marginal de receber repasses de ministérios de outros partidos sobre a transferência de votos



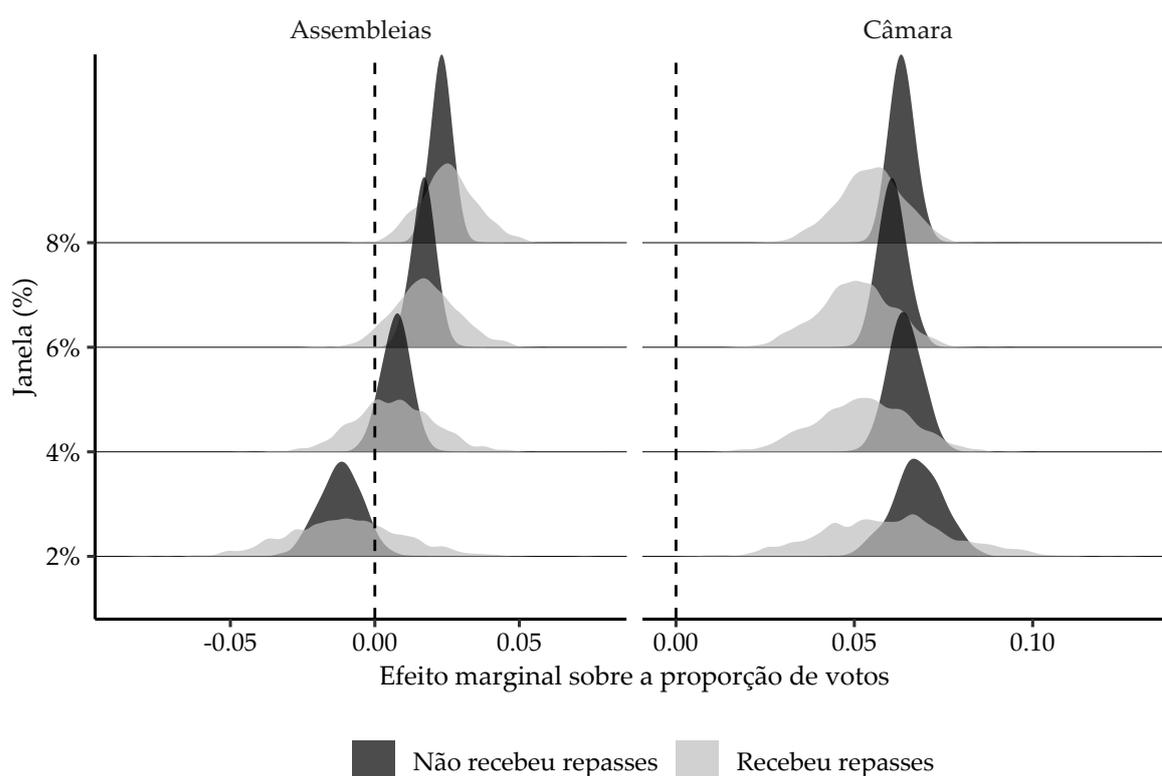
Nota – Os pontos indicam o efeito marginal de receber repasses ministeriais nos dois primeiros anos do mandato municipal sobre a transferência de votos proporcionais do prefeito ao seu partido dois anos depois. Intervalos de confiança de 95%, calculados com *cluster* para os municípios, indicados pelas linhas verticais.

Os resultados do Gráfico 23 refutam essa possibilidade. Repetindo o exercício apresentado na seção anterior, com a diferença de usar o total de recursos repassados por partidos que o primeiro e segundo colocados na disputa acirrada para prefeito não integravam¹⁶, não há diferença substantiva na transferência de votos entre aqueles que

¹⁶ A variável assume o valor de 1 quando algum repasse foi feito nos dois primeiros anos após a eleição municipal, assim como a variável original.

receberam ou não repasses. Para a Câmara, ambos os grupos retornam efeitos de cerca de 0.05; para as assembleias, entre 0 e 0.02. A evidência é clara: o padrão que mostrei anteriormente só ocorre quando os recursos analisados são os repassados pelos partidos dos prefeitos alinhados.

Gráfico 24 – Efeito marginal de receber repasses de ministérios sobre a transferência de votos: placebo



Nota – O gráfico reporta a distribuição dos efeitos estimados (eixo X) de modelos RD em 1,000 sorteios da variável que mensura os repasses; especificamente, foram sorteados partidos que ocuparam ministérios mas não disputaram cada uma das prefeituras para atribuir os valores. No eixo Y, são indicados as janelas (i.e., margem absoluta de votos), usadas na estimação.

Esse teste, contudo, não cobre a possibilidade de que a relação entre repasses e transferência partidária de votos talvez ocorra apenas para alguns partidos. Investigo isso recorrendo a uma simulação em dois passos. Primeiro, para cada município i após a eleição municipal em t , sorteio um dos partidos que ocuparam ministérios no período, mas que não tinham candidatos a prefeito que terminaram em primeiro ou segundo lugares, para atribuir a i o quanto recebeu de repasses pelas pastas da legenda sorteada. Isso feito, o resultado é uma variável composta pelos repasses que cada um dos municípios recebeu de ministérios comandados pelo partido que lhe foi sorteado.

Segundo, uso essa variável para estimar o mesmo modelo anterior, guardando seus resultados. Após repetir esses passos 1.000 vezes, o Gráfico 24 mostra o resultado desse outro teste de placebo.

O gráfico deixa nítido que não existe muita diferença entre municípios que receberam ou não repasses dos partidos sorteados. Nos dois painéis, as densidades exibidas são as distribuições das estimativas dos modelos estimados, com o eixo Y indicando as janelas utilizadas. O importante nesse resultado é que se prefeitos alinhados transferissem mais votos recebendo recursos de partidos sorteados, e não dos seus, as distribuições em cinza escuro e em cinza claro não deveriam ter áreas de sobreposição grandes. Por obter o resultado contrário, isso indica que o achado que reportei anteriormente não é fruto do acaso.

4.5 Conclusão

Não constitui novidade dizer que políticos destinam recursos públicos com um olho nos votos que esperam obter. Entre a afirmação e a evidência empírica, entretanto, há uma enorme distância. Principalmente no estudo de emendas parlamentares, trabalhos anteriores chegaram a resultados de que *pork-barrel* tanto traz quanto não traz votos (Baião et al., 2017; Firpo et al., 2015; Leoni et al., 2003; Pereira et al., 2002; Pereira e Rennó, 2007; Samuels, 2003). Essa evidência conflitante decorre, em boa medida, da ausência de desenhos de pesquisa para lidar com um duplo viés de seleção: só é possível observar o efeito de emendas nos votos de deputados que tentam a reeleição, e não é improvável que esses só destinem emendas para municípios onde já obteriam mais votos de qualquer maneira. Mais sintomático, o foco excessivo nas estratégias individuais de deputados ignora de antemão o papel de seus partidos.

Esse capítulo procurou superar esses problemas partindo da premissa alternativa de que partidos importam eleitoralmente. Isso não equivale a negar que deputados conduzem suas próprias campanhas, que estabelecem relações com prefeitos, ou que barganham por recursos federais para os municípios de seus interesses. O fato de que eles fazem isso por meio de partidos, entretanto, sugere que esses ajudam a organizar a competição eleitoral. Atuando de forma minimamente coordenada, correligionários locais e nacionais estabelecem vínculos em um contexto onde praticamente a metade dos eleitores sequer consegue se auto-posicionar em uma escala ideológica (Carreirão,

2007). Votos são transferidos de um nível para outro, o acesso a recursos públicos é franqueado às legendas e essas implementam estratégias coletivas de distribuição de bens.

A evidência que ofereci, com base em dois desenhos de pesquisa desdobrados em alguns testes, dão passos na direção de iluminar como vínculos eleitorais são formados por meio dos partidos brasileiros. Corroborando uma noção disseminada, mostrei que prefeitos conseguem ajudar candidatos correligionários a fazer votos em eleições legislativas, praticamente dobrando o desempenho de suas legendas. Minhas estimativas, além disso, são bastante próximas das obtidas por estudos recentes (Avelino et al., 2012; Barone, 2014), embora partam de uma amostra que cobre todos os partidos nas cinco eleições disputadas entre 1996 e 2012.

Em um segundo momento, analisei um dos elos que explica como essa articulação intrapartidária é mantida em pé. Explorando variação na margem de votos em eleições municipais acirradas, demonstrei que o valor dos prefeitos varia de acordo com o alinhamento deles com o Governo Federal. Especificamente, prefeitos de partidos que ocupam ministérios transferem quase 50% mais votos para seus correligionários em relação a outros prefeitos; e, ao mesmo tempo, também recebem mais repasses de recursos ministeriais, mas apenas dos ministérios comandados pelas suas legendas. Investigar se as duas coisas, recursos e votos, estão causalmente relacionadas é algo difícil, mas procurei avançar ao mostrar que há uma relação positiva entre elas, conforme hipotetizado. Além disso, essa relação é robusta a algumas especificações, operacionalizações alternativas da variável que mensura os repasses e a testes de placebo.

É importante notar, contudo, que o mesmo resultado não é totalmente encontrado nas assembleias estaduais, o que pode significar várias coisas – que as dinâmicas dos estados são diferentes, ligadas antes aos orçamentos de cada governo estadual, ou que repasses federais não têm efeito nesse nível. No entanto, o que procurei mostrar é que a política distributiva da coalizão – entendida como a distribuição de recursos federais ao nível local por meios partidários – liga as dinâmicas da coalizão federal e as da competição municipal em uma conexão eleitoral partidária. Se o mesmo ocorre em outros níveis, como do estadual ao local, é uma questão que permanece em aberto.

Tudo isso considerado, meus resultados dão sustentação ao argumento de que partidos podem ocupar ministérios para distribuir recursos, e que podem distribuir recursos precisamente para ganhar votos.

5 CONCLUSÃO

Não é segredo que uma das tarefas que mais ocupa os deputados brasileiros é conseguir recursos para determinadas localidades. Se testemunhos devem ser levados em conta, nada menos que metade deles considera a atividade essencial para suas eleições.¹

Quem entra em seus gabinetes dificilmente nota outra coisa. Nas paredes é possível ver mapas cravejados de alfinetes indicando seus municípios de atuação. Assessores parlamentares, formais ou informais, são capazes de descrever minuciosamente o complexo caminho para liberar recursos federais – provavelmente dois em cada três telefonemas que atendem têm como assunto a obtenção de verbas dos ministérios. Prefeitos estão por todos os lados nos anexos da Câmara e do Senado.

Quando decidi que estudaria esse tema – a política de distribuição desses recursos cobiçados por políticos locais –, não era tão claro para mim o papel dos partidos no processo. A literatura sobre o tema já havia produzido uma explicação que se tornou majoritária: a de que presidentes premiariam com mais recursos prefeituras de partidos que integram suas coalizões esperando votos quatro anos depois; o que também evitaria que opositoristas tentassem reivindicar crédito por inaugurações feitas com dinheiro federal. A peça central no quebra-cabeça, como dito nas páginas anteriores, seria o chefe de governo.

O argumento principal dessa perspectiva é o de que presidentes poderiam recompensar e punir governos locais porque teriam os poderes orçamentários requeridos para tanto. Deduzir uma coisa da outra, contudo, é um equívoco.

Presidentes brasileiros têm meios para favorecer um ou outro município caso desejem. Assumir que isso seja a norma, no entanto, ignora que a Presidência não é a responsável por decidir quais localidades receberão recursos federais. Fosse esse o caso, presidentes e seus órgãos de assessoramento teriam de gerenciar milhares de demandas locais por recursos; avaliar quais deveriam ser realizadas; e, além do mais, fazer isso apacando os interesses de seus parceiros de coalizão. Se a explicação é a de que esses presidentes incorreriam nesse custo para obter suas reeleições, ademais, a

¹ Esses dados foram extraídos da última rodada do *survey* conduzido pelo Centro de Estudos Legislativos (CEL/UFMG) com deputados federais em 2014. Especificamente, a pergunta usada é a seguinte: "Na opinião do Sr(a), qual dos fatores listados a seguir teria maior importância para a eleição de um deputado no Brasil?". A estatística indica a proporção de entrevistados que consideram a opção "conseguir recursos para sua base eleitoral" como a mais, ou a segunda mais, importante.

evidência disponível tanto mostra que a estratégia funciona (Nunes, 2013) quanto que não funciona (Brollo e Nannicini, 2012).

Sendo algo tão complexo e com retorno discutível, por que presidentes praticariam política distributiva? Como procurei mostrar nesta tese, a resposta está em outro lugar: eles não praticam, mas delegam poder para que os partidos pratiquem.

O argumento que defendi é o de que isso decorre da importância dos ministérios e dos incentivos que fazem com que presidentes formem gabinetes multipartidários. A essa altura, as razões que justificam isso devem estar claras. Ministérios têm papel decisivo na implementação dos investimentos inscritos em seus orçamentos. São esses órgãos que montam pré-projetos orçamentários consolidados posteriormente pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF); que barganham por mais recursos juntos à Fazenda e Planejamento; que avaliam pedidos por recursos; e, finalmente, que empenham e liberam pagamentos. É por isso que, quando obtêm pastas em troca de apoio legislativo, partidos adquirem *expertise* sobre como funciona o repasse de recursos em suas áreas de atuação.

Essa perspectiva explica casos como o que motivou a introdução desta tese, do ex-Ministro das Cidades Mario Negromonte (PP), e de outros similares. Mais que isso, sustentar que a política distributiva do governo é compartilhada importa para entendermos uma das estratégias que nossos partidos utilizam para formar vínculos eleitorais: mobilizar políticos locais com *pork barrel*. Em contraposição à literatura anterior, isso não envolve supor que políticos nacionais necessariamente manipulam recursos esperando obter votos.

Como destaquei no Capítulo 2 desta tese, a explicação é mais sutil: tendo correligionários no comando de ministérios, políticos locais passam a ter vantagem informacional para demandar, e por isso mesmo obter, mais recursos. Desse modo, não é necessário especificar como ministros identificam as demandas de cada município, como avaliam os custos e os benefícios de cada investimento, nem como os partidos na coalizão nacional evitam que presidentes deixem de liberar recursos para as suas bases.

Ministros e congressistas ajudam prefeitos correligionários, depois cobram apoio deles nas eleições gerais. Caso presidentes contingenciem recursos de uma legenda, seus congressistas e líderes podem barganhar para tê-los liberados. Porque prefeitos demandam proporcionalmente mais repasses de pastas alinhadas, se beneficiam mais mesmo sem interferências dos ministros.²

² Cabe notar que isso também tem outra consequência: como demandas de prefeitos e congressistas de

Para entender como esse mecanismo funciona, o ponto de partida são as prefeituras. Em sua maioria, estas governam pequenas populações, têm pouca capacidade burocrática e, por isso mesmo, enormes dificuldades para superar as exigências envolvidas na obtenção de recursos discricionários federais. A lista delas é grande: investir os mínimos constitucionais em saúde e educação; não ter dívidas com a União, nem pendências na prestação de contas de repasses anteriores; elaborar planos de trabalho, cronogramas, projetos técnicos; obter licenças sociais e ambientais; entre várias outras.³

Não só isso, deslocar-se fisicamente para Brasília é oneroso. Para a maioria dos prefeitos, isso implica ir até às capitais de seus estados e voar (quando possível) até à capital do país para pleitear verbas para as suas comunidades. No melhor dos cenários, a efetividade disso é incerta. Em muitos ministérios, visitantes sequer entram sem hora marcada. Burocratas tampouco dedicam muita atenção a pedidos locais, especialmente quando o que está em jogo é a liberação de recursos para pequenos municípios.^{4,5}

Ao mesmo tempo em que obter investimentos federais é algo tão importante, é difícil para o prefeito médio levar suas demandas aos ouvidos certos.

Para congressistas de partidos que ocupam ministérios, o mesmo não ocorre. No mais das vezes, basta um telefonema para marcar uma reunião com o ministro correligionário – estes últimos inclusive visitam municípios com frequência, posando para foto ao lado de líderes locais. Com mais informação sobre os programas de cada pasta, congressistas também podem fazer o trabalho dos prefeitos. Como ouvi de mais de

cada partidos são concentradas em ministérios de correligionários, esses podem se valer do poder do empenho para punir dissidências. Assim como enfatizado por Cox e McCubbins (2007) e Cox (2005), essa centralização de poderes nas cúpulas partidárias resolve problemas de ação coletiva que, por sua vez, levam mais benefícios individualmente para seus membros. Talvez de forma similar, isso espelha a visão de que partidos podem ser fortes na arena legislativa (nesse caso, executivo-legislativa). Ver Pereira e Mueller (2000) e Figueiredo e Limongi (2000).

³ As exigências mais recentes para obter Transferências Voluntárias da União são apresentadas na Portaria Interministerial 424, de 30 de dezembro de 2016. Disponível em: [Portaria Interministerial Nº 424, de 30 de dezembro de 2016](#), Portal de Convênios. Acesso em: 08/01/2019.

⁴ Uma das pessoas que entrevistei deixa bastante claro esse ponto: "[...] quando um técnico aqui em Brasília vê lá um prefeito de um município pequenino, vou pegar Minas Gerais que, enfim, nem importa o nome [do município]... ou um prefeito de Juiz de Fora, ou de Belo Horizonte, enfim, de uma das grandes cidades do estado, é diferente a atenção que o técnico vai dar para um grande município e para um pequeno município." Entrevista N. 1.

⁵ Outro exemplo, de alguém que trabalhou no atendimento de convênios celebrados com entre ministérios e prefeituras: "[...] Os prefeitos ligavam e às vezes a área técnica não atendia o telefone. Eles estão... eu também nem culpo. É um corpo técnico ínfimo, com um monte de processos. Os caras estão ali analisando, eles não querem atender porque é pra não perder o foco do que eles estão fazendo. Eles estão redigindo um parecer grande e não atendem... Pô, o cara está pendurado lá numa região ribeirinha e tudo, só tem aquele momento pra ligar, não tem internet a todo momento. Então, às vezes tem uma diligência e falo, 'olha, o prazo é até às 16 horas para responder isso, se não o convênio não vai pra frente'. Aí o cara perde o prazo porque não tinha internet para mandar." Entrevista N. 3.

uma pessoa, quando há recursos em jogo "[...] os gabinetes fazem toda uma articulação com os seus municípios para inscrever as propostas no sistema e enviar [sic] para análise."⁶ Em troca, o partido mobiliza mais políticos locais, obtêm mais votos nas eleições para a Câmara e, desse modo, têm maiores chances de manter as bancadas que lhes permitiram ocupar ministérios em primeiro lugar.

O papel dos partidos na coordenação de relações distributivas entre políticos nacionais e locais é, em suma, proeminente. Nos três capítulos empíricos que compõem esta tese, recorri a diferentes fontes de dados e desenhos de pesquisa para ilustrar isso.

No Capítulo 2, ofereci evidências de que os ministérios importam para entender quais prefeituras são beneficiadas com mais recursos. Com desenhos de diferença-em-diferenças que exploram variações exógenas nas nomeações ministeriais ao longo de 20 anos, mostrei que prefeituras recebem muito mais repasses de ministérios alinhados. Esse efeito não só é substantivo, mas também é semelhante para partidos na Presidência e para parceiros de coalizão; é detectado em ministérios com atuação mais local; e é ainda maior em anos de eleições gerais, consistente com a ideia de que isso serve para selar o apoio de eleitoral de políticos locais aos seus correligionários que disputam cadeiras na Câmara. Cabe ressaltar, todos esses achados refutam a visão de que presidentes seriam os responsáveis pela política distributiva do governo central no Brasil.

Levando em conta a influência do presidencialismo de coalizão na execução orçamentária e financeira dos ministérios, no mesmo capítulo argumentei que esses resultados são mais bem explicados pela teoria que propus. Sendo ela correta, seria de se esperar que políticos locais direcionassem mais demandas para ministérios alinhados porque poderiam contar com seus correligionários nacionais para contornar dificuldades burocráticas – em decorrência disso, naturalmente teriam maiores chances de obter recursos. Com microdados de todas as propostas de convênios submetidas entre 2009 e 2016, encontrei suporte para esse argumento. Especificamente, prefeitos enviam mais propostas para pastas alinhadas, da mesma forma que parlamentares direcionam mais emendas simultaneamente para municípios e pastas de aliados, embora o peso dessa última forma de levar demandas seja menor. Adicionalmente, meus resultados sugerem que esses dois fenômenos ajudam a explicar a maior quantidade de recursos empenhados que prefeituras conseguem de ministérios alinhados. A existência de influência direta dos ministros no processo, interferindo para favorecer prefeituras, por outro lado, não é

⁶ Entrevista 4.

corroborada pelos testes que realizei.

Já no Capítulo 3, investiguei se ministros usam suas prerrogativas para extrair muito mais benefícios para seus próprios estados às expensas de seus partidos. A existência desse fenômeno, que chamei de favoritismo regional (Cf. Hodler e Raschky, 2014), poderia se sobrepor à política distributiva da coalizão. Como mostrei, prefeituras que pertencem ao estado de atuação de um ministro recebem até R\$ 0.60 *per capita* a mais de suas respectivas pastas, em média. De todo modo, o favoritismo só é positivo no Nordeste, além de ser verificado em poucos ministérios. Contrariamente ao que defendeu Ames (2002) em seu estudo sobre o tema, mostrei que partidos importam nessa relação, uma vez que prefeituras beneficiadas pelo favoritismo tendem a ser aquelas alinhadas partidariamente com os ministros. Interpretei esses achados como indicativo de que partidos conseguem absorver pressões locais por recursos.

Por fim, no Capítulo 4 estudei a relação entre política distributiva e retornos eleitorais. Diferentemente de outros trabalhos, entretanto, não investiguei o impacto de repasses federais nas eleições majoritárias nacionais. Como partidos praticam política distributiva ocupando ministérios, e como um dos fatores que predizem a ocupação de ministérios é o número de cadeiras das legendas, meu foco foi outro: investigar o efeito dos repasses ministeriais na votação proporcional dos partidos nas eleições gerais. Nesse sentido, o capítulo introduziu um *framework* alternativo de análise que considera que prefeitos carregam votos para correligionários dois anos depois e que, em troca, estes levam *pork* para os municípios dos prefeitos que lhes ajudaram (ver também Nunes, 2013, Cap. 2).

Meus resultados indicaram que essa relação entre apoio eleitoral e recursos ocorre. De forma geral, eleger um prefeito mais que dobra a votação de um partido nas eleições para assembleias e Câmara; além disso, para essa última o efeito é ainda 50% maior quando a prefeitura é comandada por partidos que ocupam ministérios no Governo Federal, o que sugere que integrar governos multipartidários no presidencialismo de coalizão dá vantagem aos partidos na mobilização eleitoral de políticos locais. Conforme sugeri, isso pode ser explicado pelo uso dos ministérios para premiar prefeituras com mais recursos.

Ao final do percurso, a soma dos meus achados dá sustentação à perspectiva de que ocupar ministérios permite que partidos pratiquem política distributiva para obter votos nas eleições gerais. Tendo esboçado o que pretendi alcançar com esta tese, passo

agora a colocar suas implicações em perspectiva, sugerindo áreas em que pesquisas futuras podem avançar.

5.1 Contribuições e uma agenda

5.1.1 Política distributiva

Em primeiro lugar, esta tese contribui diretamente à literatura sobre política distributiva. Em estudos anteriores, presidentes foram tomados como os principais atores distributivos, o que, em última instância, implica que quaisquer vieses partidários na alocação de recursos para governos locais decorreriam de suas ações diretas. Pelo que mostrei, não há razão para manter esse pressuposto inquestionável.

Substantivamente, sugeri algumas razões para considerarmos outras unidades de análise no estudo sobre política distributiva. No caso do Brasil, a principal delas tem a ver com o fato dos ministérios implementarem políticas em suas jurisdições, o que faz deles objetos mais apropriadas para entendermos como recursos federais são alocados geograficamente. Uma segunda razão, relacionada à primeira, decorre do presidencialismo de coalizão: como órgãos superiores são geridos por pessoas com interesses e incentivos não necessariamente idênticos aos dos presidentes – porque estes oferecem pastas a outros partidos em troca de apoio –, isso significa que tomar o executivo como um ator distributivo unitário esconde variação no uso de estratégias distributivas. Como espero ter deixado claro, sem levar em conta isso não é possível entender como ministérios beneficiam prefeituras governadas por determinadas legendas.

Ainda no mesmo ponto, esta tese abre uma agenda que liga duas áreas importantes da Ciência Política, que nem sempre dialogam: a sobre governos de coalizão e a sobre vínculos eleitorais. Em estudos anteriores, há quem sugira que governos de coalizão podem ser formados para permitir que partidos mantenham redes de clientela (Indridason, 2005) ou de patronagem (Lopez e Praça, 2015). De outro modo, estudos recentes argumentam que a manutenção de gabinetes multipartidários têm custos variáveis de gerenciamento (Pereira et al., 2016). Partindo da abordagem que adotei, é possível seguir esses fios para investigar se o equivalente de uma política distributiva da coalizão existe nas nomeações em empresas estatais, por exemplo, e se é lucrativo eleitoralmente; se outros tipos de recursos podem ser extraídos da ocupação de ministérios; e, também, se são endógenas à gerência da coalizão.

Finalmente, o arranjo que documentei tem a contribuir à literatura comparada sobre o tema. Em duas áreas essa contribuição é direta: no estudo dos estados brasileiros e no de países governados por coalizões multipartidárias. Primeiro, meus achados podem iluminar alguns aspectos sobre o funcionamento das coalizões estaduais e, também, o papel de deputados estaduais em relações distributivas com políticos locais. Essas podem ser pistas para entender, inclusive, a diferença no efeito dos repasses nacionais sobre a votação que prefeitos carregam para seus partidos nas assembleias (ver Capítulo 4). Segundo, tomando como exemplo o estudo sobre política distributiva no Chile de Corvalan et al. (2018), que mostra que partidos nas coalizões nacionais recebem mais repasses, não é improvável que a política distributiva da coalizão tenha a algo a dizer sobre outros contextos.

5.1.2 Articulações interpartidárias

Levar recursos para um município pode servir como moeda para obter a cooperações de políticos locais. Eleitores que carecem de serviços básicos podem votar em quem os beneficiou com bens e serviços. Políticos nacionais e locais podem integrar a mesma legenda e, assim, ocupar o mesmo palanque de campanha. Com alguém para trazer recursos, líderes municipais maximizam suas chances de manterem seus grupos no poder. Contando com o apoio de lideranças fortes em suas comunidades, por sua vez, políticos nacionais terceirizam a obtenção de votos, algo útil em distritos grandes.

Mostrar que relações distributivas entre políticos nacionais e locais como essas podem ser estruturadas por partidos dá um passo adiante, embora abra novas questões difíceis de serem respondidas. Quanto ao primeiro ponto, minha principal contribuição foi oferecer uma explicação para um fenômeno bem documentado por outros estudos: a transferência de votos de prefeitos para candidatos correligionários em eleições gerais (Avelino et al., 2012; Barone, 2014; Piquet e Almeida, 2008). Como mostrei, há evidência para afirmar que isso é, em parte, resultado da política distributiva praticada pelos partidos ao ocupar ministérios. Ainda que certamente existam várias razões que expliquem por que políticos com ambições direcionadas para cargos eletivos distintos cooperam eleitoralmente, a que defendi há muito é mencionada na literatura (e.g., Ames, 1994).

Como reflexo desse avanço, torna-se necessário mostrar os mecanismos partidários que explicam o porquê da relação entre políticos nacionais e locais ser um equilíbrio. Existem vantagens em recrutar *brokers* de forma partidária? Ao longo da tese, procurei

sugerir que sim: pertencendo ao mesmo partido, é mais fácil para políticos dividirem crédito pelos investimentos que levam conjuntamente aos seus eleitores; a comunicação entre níveis de governo é potencialmente menos custosa pelo uso de canais intrapartidários; líderes nacionais podem intervir em diretórios municipais e estaduais para evitar perdas eleitorais; entre outros (Novaes, 2017). De qualquer forma, não é possível inferir qual, ou quais, desses realmente importam sem novos estudos.

Para o futuro, portanto, o principal desafio consiste em examinar os mecanismos de articulação intrapartidária. Acordos entre políticos muitas vezes ocorrem sob portas fechadas, o que dificulta a tarefa. Partindo da ideia de que fazer *credit claiming* de recursos repassados é necessário, entretanto, talvez uma solução seja usar *text as data* para mensurar, em discursos parlamentares, menções a articulações com prefeitos (e.g., Moreira, 2016); usar as visitas realizadas por congressistas aos municípios de seus estados (e.g., Crisp e Desposato, 2004); ou ainda usar *survey* para colher essa informação diretamente dos atores relevantes (e.g., Eduardo, 2016). Ter um *proxy* para os vínculos eleitorais, enfim, é requisito para examinar a formação e a manutenção deles no Brasil.

5.1.3 O valor dos ministérios

Partir do pressuposto que ministérios são valorizados pelos partidos é útil para entendermos como presidentes minoritários formam coalizões de governo. Não obstante, esse pressuposto não explica o que partidos ganham ocupando ministérios.

Uma das contribuições deste tese consistiu em providenciar evidência causal de que partidos extraem benefícios distributivos da ocupação de ministérios. Particularmente, mostrei que partidos direcionam mais recursos das pastas que comandam para prefeituras de correligionários, benefício esse que é traduzido em votos. No lugar de inferir indiretamente que ministérios são valorizados de maneira abstrata, esse achado avança ao detalhar precisamente um dos elementos que importa. Aprofundar o estudo sobre esse e outros benefícios da ocupação de ministérios está na ordem do dia (ver também Batista, 2017).

5.1.4 Desigualdade na provisão de bens e serviços

A adoção de arranjos federalistas, descentralizando recursos e responsabilidades para governos locais, já foi aclamada. Imaginava-se que, com eles, eleitores receberiam políticas adequadas as suas necessidades. No Brasil, entretanto, a realidade não é exata-

mente essa. Se por um lado nossos governos municipais são responsáveis por ofertar serviços de saúde e educação, por outro nem sempre têm condições para prestá-los adequadamente. Desvios de recursos ainda são recorrentes (Brollo et al., 2013; Ferraz e Finan, 2011); déficits fiscais e orçamentos municipais engessados, *idem*.⁷

Os resultados desta tese não são dos mais animadores quanto à possibilidade das transferências voluntárias amenizarem esses problemas. Por mais que colaborem para a redução de desigualdades e para aumentar a capacidade de investimentos das prefeituras, a influência política sobre essas transferências introduz novos empecilhos. No Capítulo 2, chamei a atenção para isso ao sugerir que, pela distribuição desigual dos partidos pelo território, e também porque ministérios são delegados a diferentes partidos, a política distributiva da coalizão promove distorções alocativas setoriais e geográficas. Talvez nunca seja possível mensurar de forma acurada o real impacto disso sobre o bem-estar da população dos municípios brasileiros, mas isso não deve impedir que estudos na Ciência Política reconheçam esse problema. Acredito que teremos a ganhar se formos coletivamente capazes de dizer algo sobre as consequências do presidencialismo de coalizão para além dos muros do Congresso.

5.2 O futuro da política distributiva da coalizão

Enquanto escrevo estas conclusões, o governo do recém eleito Presidente Jair Bolsonaro sinaliza mudanças em aspectos importantes para o arranjo que descrevi. Uma delas envolve garantir o *credit claiming* dos recursos destinados pelos parlamentares⁸; outra passaria por descentralizar mais recursos para governos locais, condicional à aprovação de reformas na Previdência e no sistema tributário.⁹ Como se deduz do que escrevi até aqui, esses dois pontos alteram incentivos para que políticos nacionais e locais cooperem para praticar política distributiva: de um lado, potencialmente retiram das mãos dos prefeitos a possibilidade de reivindicar crédito por recursos federais; de outro, reduz os incentivos para que esses prefeitos atuem como *brokers* de congressistas para financiar melhorias locais.

⁷ Segundo estimativas da Confederação Nacional de Municípios, cerca de 3 mil municípios gastaram mais do que arrecadaram no início de 2016. Disponível em: [Mais de 50% dos municípios estão endividados](#), Radioagência Nacional. Acesso em: 12/012/2019.

⁸ Disponível em: [Onyx quer nome de deputados e senadores em placas de inauguração de obras públicas](#), Congresso em Foco. Acesso em: 12/012/2019.

⁹ Disponível em: [Guedes: Descentralização de recursos depende de apoio a reformas](#), Valor Econômico. Acesso em: 12/012/2019

Considerações semelhantes se aplicam a outras áreas do governo. As fusões ministeriais já realizadas têm o efeito de centralizar a oferta de recursos discricionários que, nos governos do PT, foi aumentada paulatinamente com a criação de pastas. Paralelamente, a cláusula de barreira para as eleições proporcionais tende a diminuir o número de partidos, que podem passar a investir em vínculos programáticos. Mais ainda, o governo sequer formou uma coalizão em bases partidárias. É possível especular que essas e outras alterações tenham efeitos disruptivos sobre o que argumentei ser um equilíbrio. A política distributiva da coalizão pode abrir espaço para outra nova.

Isso não significa que o estudo da lógica partidária de alocação de recursos vá perder importância. Ao contrário, uma via frutífera de novas pesquisas reside justamente em explorar essa estratégia no contexto das diversas outras que partidos podem adotar para captar votos, teorizando sobre quais fatores podem incentivar líderes a optar entre elas. Assim como partidos clientelistas só deixam de lado a compra de apoio quando existem alternativas mais eficientes de conquistar votos (Kitschelt e Wilkinson, 2007; Stokes et al., 2013), me parece natural que do mesmo dependa a transformação ou o fim da política distributiva da coalizão.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Iuperj Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5–38, 1988.
- ACHARYA, A.; BLACKWELL, M.; SEN, M. Explaining causal findings without bias: Detecting and assessing direct effects. *American Political Science Review*, v. 110, n. 3, p. 512–529, 2016.
- ALSTON, L. J. et al. *Who Decides on Public Expenditures?: A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Brazil*. [S.l.], 2005.
- AMES, B. The reverse coattails effect: Local party organization in the 1989 brazilian presidential election. *American Political Science Review*, v. 88, n. 1, p. 95–111, 1994.
- _____. *The deadlock of democracy in Brazil*. [S.l.]: University of Michigan Press, 2002.
- ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J.-S. The credibility revolution in empirical economics: How better research design is taking the con out of econometrics. *Journal of economic perspectives*, v. 24, n. 2, p. 3–30, 2010.
- ARNOLD, R. D. The local roots of domestic policy. In: AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE WASHINGTON, DC. *The New Congress*. [S.l.], 1981. v. 366, p. 343–351.
- ARULAMPALAM, W. et al. Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India. *Journal of Development Economics*, v. 88, n. 1, p. 103–119, 2009.
- AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; BARONE, L. S. Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 55, n. 4, 2012.
- AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; SILVA, G. Peres da. A concentração eleitoral no Brasil (1994-2014). *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n. 4, 2016.
- BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. *Opinião Pública*, v. 23, n. 3, p. 714–753, 2017.
- BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. C. Individual budget amendments spending: role of ministers, leadership positions and fiscal rules. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 25, p. 47–86, 2018.
- BAKER, A. et al. The dynamics of partisan identification when party brands change: the case of the workers party in brazil. *The Journal of Politics*, University of Chicago Press Chicago, IL, v. 78, n. 1, p. 197–213, 2016.
- BARONE, L. S. *Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional*. Tese (Doutorado), 2014.
- BARTOLINI, S.; MAIR, P. *Identity, competition and electoral availability: the stabilisation of European electorates 1885-1985*. [S.l.]: ECPR Press, 2007.
- BATISTA, M. A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 4, n. 1, 2015.

_____. Taking portfolios difference seriously: a composite measure based on policy, office, and budget in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, n. 1, 2017.

BERMAN, N. et al. This mine is mine! How minerals fuel conflicts in Africa. *American Economic Review*, v. 107, n. 6, p. 1564–1610, 2017.

BERRY, C. R.; BURDEN, B. C.; HOWELL, W. G. The president and the distribution of federal spending. *American Political Science Review*, v. 104, n. 4, p. 783–799, 2010.

BERRY, C. R.; GERSEN, J. E. Agency design and distributive politics. *U of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 539*, 2010.

BERTELLI, A. M.; GROSE, C. R. Secretaries of pork? a new theory of distributive public policy. *The Journal of Politics*, v. 71, n. 3, p. 926–945, 2009.

BICKERS, K. N.; STEIN, R. M. The electoral dynamics of the federal pork barrel. *American Journal of Political Science*, p. 1300–1326, 1996.

BÓ, E. D.; BÓ, P. D.; SNYDER, J. Political dynasties. *The Review of Economic Studies*, Wiley-Blackwell, v. 76, n. 1, p. 115–142, 2009.

BOAS, T. C.; HIDALGO, F. D. Controlling the airwaves: Incumbency advantage and community radio in Brazil. *American Journal of Political Science*, v. 55, n. 4, p. 869–885, 2011.

BOAS, T. C.; HIDALGO, F. D.; MELO, M. A. Norms versus action: Why voters fail to sanction malfeasance in Brazil. *American Journal of Political Science*, 2018.

BOHLKEN, A. T. Targeting ordinary voters or political elites? Why pork is distributed along partisan lines in India. *American Journal of Political Science*, v. 62, n. 4, p. 796–812, 2018.

BORGES, A.; FILHO, A. O. S. Federalismo, coalizões de governo e escolhas de carreira dos deputados federais. *Opinião Pública*, v. 22, n. 1, p. 1–27, 2016.

BRACCO, E. et al. Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: Theory and evidence. *Journal of Public Economics*, v. 123, p. 78–91, 2015.

BRAGANÇA, A.; FERRAZ, C.; RIOS, J. Political dynasties and the quality of government. *Unpublished Manuscript*, 2015.

BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 106, n. 4, p. 742–761, 2012.

BROLLO, F. et al. The political resource curse. *American Economic Review*, v. 103, n. 5, p. 1759–96, 2013.

BROLLO, F. F. et al. *To the Victor Belongs the Spoils? Party Membership and Public Sector Employment in Brazil*. [S.l.], 2017.

BUDGE, I.; LAVER, M. Office seeking and policy pursuit in coalition theory. *Legislative Studies Quarterly*, JSTOR, p. 485–506, 1986.

BUENO, N. S. Bypassing the enemy: Distributive politics, credit claiming, and nonstate organizations in Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 51, n. 3, p. 304–340, 2018.

BUGARIN, M.; MARCINIUK, F. Strategic partisan transfers in a fiscal federation: Evidence from a new Brazilian database. *Journal of Applied Economics*, Elsevier, v. 20, n. 2, p. 211–239, 2017.

CAIN, B.; FERREJOHN, J.; FIORINA, M. *The personal vote: Constituency service and electoral independence*. [S.l.]: Harvard University Press, 1987.

CAIN, B. E.; FERREJOHN, J. A.; FIORINA, M. P. The constituency service basis of the personal vote for US representatives and British members of parliament. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 78, n. 1, p. 110–125, 1984.

CALONICO, S.; CATTANEO, M. D.; TITIUNIK, R. Robust nonparametric confidence intervals for regression-discontinuity designs. *Econometrica*, Wiley Online Library, v. 82, n. 6, p. 2295–2326, 2014.

CALVO, E.; MURILLO, M. V. When parties meet voters: Assessing political linkages through partisan networks and distributive expectations in Argentina and Chile. *Comparative Political Studies*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 46, n. 7, p. 851–882, 2013.

CAMERLO, M.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Minister turnover, critical events, and the electoral calendar in presidential democracies. *The Journal of Politics*, University of Chicago Press Chicago, IL, v. 77, n. 3, p. 608–619, 2015.

CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M. H. T. d. et al. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. *Dados: revista de Ciências Sociais*, IUPERJ-Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 403–432, 2008.

CAROZZI, F.; REPETTO, L. Sending the pork home: Birth town bias in transfers to Italian municipalities. *Journal of Public Economics*, Elsevier, v. 134, p. 42–52, 2016.

CARREIRÃO, Y. d. S. Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006. *Opinião Pública*, SciELO Brasil, v. 13, n. 2, p. 307–339, 2007.

CATTANEO, M.; IDROBO, N.; TITIUNIK, R. *A Practical Introduction to Regression Discontinuity Designs: Part I. Cambridge Elements: Quantitative and Computational Methods for Social Science*. [S.l.]: Cambridge University Press, forthcoming, 2018.

CATTANEO, M. D.; JANSSON, M.; MA, X. rddensity: Manipulation testing based on density discontinuity. *The Stata Journal* (ii), p. 1–18, 2016.

CATTANEO, M. D. et al. Interpreting regression discontinuity designs with multiple cutoffs. *The Journal of Politics*, University of Chicago Press Chicago, IL, v. 78, n. 4, p. 1229–1248, 2016.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, Taylor & Francis, v. 21, n. 1, p. 72–94, 2014.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. J. *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*. [S.l.]: Oxford University Press, 2018.

CHANDRA, K. *Why ethnic parties succeed: Patronage and ethnic head counts in India*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, J. A. *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2007.

COLLIER, P.; VICENTE, P. C. Violence, bribery, and fraud: the political economy of elections in sub-saharan africa. *Public choice*, Springer, v. 153, n. 1-2, p. 117–147, 2012.

CORVALAN, A.; COX, P.; OSORIO, R. Indirect political budget cycles: Evidence from chilean municipalities. *Journal of Development Economics*, Elsevier, v. 133, p. 1–14, 2018.

COSTA, H. Pork barrel as a signaling tool: the case of us environmental policy. 2016.

COX, G. W. *The efficient secret: The cabinet and the development of political parties in Victorian England*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2005.

_____. 13 swing voters, core voters, and distributive politics. *Political representation*, v. 342, 2009.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Electoral politics as a redistributive game. *The Journal of Politics*, Southern Political Science Association, v. 48, n. 2, p. 370–389, 1986.

_____. *Legislative leviathan: Party government in the House*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2007.

CRISP, B. F.; DESPOSATO, S. W. Constituency building in multimember districts: collusion or conflict? *The Journal of Politics*, Cambridge University Press New York, USA, v. 66, n. 1, p. 136–156, 2004.

CRUZ, C.; LABONNE, J.; QUERUBIN, P. Politician family networks and electoral outcomes: Evidence from the philippines. *American Economic Review*, v. 107, n. 10, p. 3006–37, 2017.

CUESTA, B. de la; IMAI, K. Misunderstandings about the regression discontinuity design in the study of close elections. *Annual Review of Political Science*, Annual Reviews, v. 19, p. 375–396, 2016.

CURTO-GRAU, M.; SOLÉ-OLLÉ, A.; SORRIBAS-NAVARRO, P. Does electoral competition curb party favoritism? *American Economic Journal: Applied Economics*, v. 10, n. 4, p. 378–407, 2018.

DESPOSATO, S. W. The impact of federalism on national party cohesion in brazil. *Legislative Studies Quarterly*, Wiley Online Library, v. 29, n. 2, p. 259–285, 2004.

_____. Parties for rent? ambition, ideology, and party switching in brazil's chamber of deputies. *American Journal of Political Science*, Wiley Online Library, v. 50, n. 1, p. 62–80, 2006.

DIAZ-CAYEROS, A.; ESTEVEZ, F.; MAGALONI, B. *The political logic of poverty relief: Electoral strategies and social policy in Mexico*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2016.

DONALD, S. G.; LANG, K. Inference with difference-in-differences and other panel data. *The review of Economics and Statistics*, MIT Press, v. 89, n. 2, p. 221–233, 2007.

DUNNING, T. *Natural experiments in the social sciences: a design-based approach*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2012.

E., B. L.; M., S. T. Tactical distribution in local funding: The value of an aligned mayor. *European Journal of Political Economy*, 2018. ISSN 0176-2680. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268017305177>>.

EDUARDO, F. L. *Committed Brokers: a união entre prefeitos e deputados no Brasil*. Tese (Doutorado) — Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

EGGERS, A. C. et al. On the validity of the regression discontinuity design for estimating electoral effects: New evidence from over 40,000 close races. *American Journal of Political Science*, Wiley Online Library, v. 59, n. 1, p. 259–274, 2015.

EVANS, D. Pork barrel politics. In: *The Oxford Handbook of the American Congress*. [S.l.: s.n.], 2011.

FABRE, B.; SANGNIER, M. What motivates french pork: Political career concerns or private connections? 2017.

FENNO, R. F. *The power of the purse: Appropriations politics in Congress*. [S.l.]: Little, Brown, 1966.

FEREJOHN, J. A. *Pork barrel politics: Rivers and harbors legislation, 1947-1968*. [S.l.]: Stanford University Press, 1974.

FERNANDES, J. M.; MEINFELDER, F.; MOURY, C. Wary partners: Strategic portfolio allocation and coalition governance in parliamentary democracies. *Comparative Political Studies*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 49, n. 9, p. 1270–1300, 2016.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, v. 101, n. 4, p. 1274–1311, 2011.

FERREIRA, I. F.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, SciELO Brasil, v. 61, n. 3, p. 271–300, 2007.

FIGUEIREDO, A. C. Government coalitions in brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, Associação Brasileira de Ciência Política, v. 1, n. 2, p. 182–216, 2007.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Presidential power, legislative organization, and party behavior in brazil. *Comparative Politics*, JSTOR, p. 151–170, 2000.

FIGUEIREDO, A. M. C. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. [S.l.]: FGV Editora, 2008.

FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. *Journal of Development Economics*, Elsevier, v. 116, p. 186–198, 2015.

- FIVA, J. H.; HALSE, A. H. Local favoritism in at-large proportional representation systems. *Journal of Public Economics*, Elsevier, v. 143, p. 15–26, 2016.
- FOURNAIES, A.; MUTLU-EREN, H. English bacon: Copartisan bias in intergovernmental grant allocation in England. *The Journal of Politics*, University of Chicago Press Chicago, IL, v. 77, n. 3, p. 805–817, 2015.
- FREUDENREICH, J. The formation of cabinet coalitions in presidential systems. *Latin American Politics and Society*, Cambridge University Press, v. 58, n. 4, p. 80–102, 2016.
- GELMAN, A.; IMBENS, G. Why high-order polynomials should not be used in regression discontinuity designs. *Journal of Business & Economic Statistics*, Taylor & Francis, p. 1–10, 2018.
- GINGERICH, D. W.; MEDINA, L. F. The endurance and eclipse of the controlled vote: a formal model of vote brokerage under the secret ballot. *Economics & Politics*, Wiley Online Library, v. 25, n. 3, p. 453–480, 2013.
- GINGERICH, D. W. et al. Brokered politics in Brazil: An empirical analysis. *Quarterly Journal of Political Science*, Now Publishers, Inc., v. 9, n. 3, p. 269–300, 2014.
- GOLDEN, M.; MIN, B. Distributive politics around the world. *Annual Review of Political Science*, Annual Reviews, v. 16, p. 73–99, 2013.
- GOLDEN, M. A.; PICCI, L. Pork-barrel politics in postwar Italy, 1953–94. *American Journal of Political Science*, Wiley Online Library, v. 52, n. 2, p. 268–289, 2008.
- GOLDSTEIN, R.; YOU, H. Y. Cities as lobbyists. *American Journal of Political Science*, Wiley Online Library, v. 61, n. 4, p. 864–876, 2017.
- GRIMMER, J.; MESSING, S.; WESTWOOD, S. J. How words and money cultivate a personal vote: The effect of legislator credit claiming on constituent credit allocation. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 106, n. 4, p. 703–719, 2012.
- HAINMUELLER, J.; MUMMOLO, J.; XU, Y. How much should we trust estimates from multiplicative interaction models? simple tools to improve empirical practice. 2018.
- HALLERBERG, M. S.; SCARTASCINI, C. G.; STEIN, E. *Who decides the budget?: a political economy analysis of the budget process in Latin America*. [S.l.]: Harvard University Press, 2009.
- HICKEN, A. Clientelism. *Annual review of political science*, Annual Reviews, v. 14, p. 289–310, 2011.
- HODLER, R.; RASCHKY, P. A. Regional favoritism. *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, v. 129, n. 2, p. 995–1033, 2014.
- HUBER, J. D.; MARTINEZ-GALLARDO, C. Replacing cabinet ministers: Patterns of ministerial stability in parliamentary democracies. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 102, n. 2, p. 169–180, 2008.
- HUDAK, J. *Presidential pork: White house influence over the distribution of federal grants*. [S.l.]: Brookings Institution Press, 2014.

HYYTINEN, A. et al. When does regression discontinuity design work? evidence from random election outcomes. *Quantitative Economics*, Wiley Online Library, v. 9, n. 2, p. 1019–1051, 2018.

IMBENS, G. W.; LEMIEUX, T. Regression discontinuity designs: A guide to practice. *Journal of econometrics*, Elsevier, v. 142, n. 2, p. 615–635, 2008.

INDRIDASON, I. H. A theory of coalitions and clientelism: Coalition politics in iceland, 1945–2000. *European Journal of Political Research*, Wiley Online Library, v. 44, n. 3, p. 439–464, 2005.

JUNIOR, A. M. *Cabinet composition and assessment of a multiparty presidential system*. Tese (Doutorado), 2016.

KEEFER, P.; VLAICU, R. Credibility, clientelism and democracy. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 24, n. 2, p. 1–36, 2008.

KEELE, L. The discipline of identification. *PS: Political Science and Politics*, v. 48, n. 1, p. 102–6, 2015.

KINZO, M. D. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, v. 20, n. 57, 2005.

KITSCHOLT, H.; WILKINSON, S. I. *Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2007.

KLAŠNJA, M.; TITIUNIK, R. The incumbency curse: Weak parties, term limits, and unfulfilled accountability. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 111, n. 1, p. 129–148, 2017.

KRINER, D.; REEVES, A. The electoral college and presidential particularism. *BUL Rev.*, HeinOnline, v. 94, p. 741, 2014.

KRINER, D. L.; REEVES, A. *The Particularistic President: Executive Branch Politics and Political Inequality*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2015.

LAMOUNIER, B. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. [S.l.]: Edições Loyola, 1989. v. 7.

LANCASTER, T. D. Electoral structures and pork barrel politics. *International Political Science Review*, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, v. 7, n. 1, p. 67–81, 1986.

LARCINESE, V.; RIZZO, L.; TESTA, C. Allocating the us federal budget to the states: The impact of the president. *The Journal of Politics*, Cambridge University Press New York, USA, v. 68, n. 2, p. 447–456, 2006.

_____. Allocating the us federal budget to the states: The impact of the president. *The Journal of Politics*, Cambridge University Press New York, USA, v. 68, n. 2, p. 447–456, 2006.

LARREGUY, H.; OLEA, C. E. M.; QUERUBIN, P. Political brokers: Partisans or agents? evidence from the mexican teachers' union. *American Journal of Political Science*, Wiley Online Library, v. 61, n. 4, p. 877–891, 2017.

LAYER, M.; SHEPSON, K. A. *Cabinet ministers and parliamentary government*. [S.l.]: CUP Archive, 1994.

_____. *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. [S.l.]: Cambridge University Press, 1996.

LAZARUS, J. Party, electoral vulnerability, and earmarks in the us house of representatives. *The Journal of Politics*, Cambridge University Press New York, USA, v. 71, n. 3, p. 1050–1061, 2009.

LEE, D. S. Randomized experiments from non-random selection in us house elections. *Journal of Econometrics*, Elsevier, v. 142, n. 2, p. 675–697, 2008.

LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na câmara de deputados do brasil. *Opinião Pública*, SciELO Brasil, v. 9, n. 1, p. 44–67, 2003.

LITSCHIG, S.; MORRISON, K. Government spending and re-election: Quasi-experimental evidence from brazilian municipalities. 2010.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, p. 107–138, 2015.

MAGALHAES, L. D. Incumbency effects in a comparative perspective: evidence from brazilian mayoral elections. *Political Analysis*, Cambridge University Press, v. 23, n. 1, p. 113–126, 2015.

MAGAR, E.; MORAES, J. A. Factions with clout: Presidential cabinet coalition and policy in the uruguayan parliament. *Party Politics*, Sage Publications Sage UK: London, England, v. 18, n. 3, p. 427–451, 2012.

MAINWARING, S. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, JSTOR, v. 24, n. 1, p. 21–43, 1991.

_____. Electoral volatility in brazil. *Party Politics*, Sage Publications 6 Bonhill Street, London EC2A 4PU, UK, v. 4, n. 4, p. 523–545, 1998.

_____. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. [S.l.]: Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, S.; ZOCO, E. Political sequences and the stabilization of interparty competition: electoral volatility in old and new democracies. *Party politics*, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, v. 13, n. 2, p. 155–178, 2007.

MARES, I.; MUNTEAN, A.; PETROVA, T. Economic intimidation in contemporary elections: evidence from romania and bulgaria. *Government and Opposition*, Cambridge University Press, p. 1–32, 2016.

MARTIN, S. Policy, office and votes: the electoral value of ministerial office. *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, v. 46, n. 2, p. 281–296, 2016.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Inside the cabinet: the influence of ministers in the policymaking process. *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Inter-American Development Bank Washington, DC, v. 1, p. 119–45, 2010.

MARTINEZ-GALLARDO, C. Out of the cabinet: what drives defections from the government in presidential systems? *Comparative Political Studies*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 45, n. 1, p. 62–90, 2012.

MCCARTY, N. M. Presidential pork: Executive veto power and distributive politics. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 94, n. 1, p. 117–129, 2000.

MCCRARY, J. Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: A density test. *Journal of econometrics*, Elsevier, v. 142, n. 2, p. 698–714, 2008.

MEIRELES, F. Oversized government coalitions in latin america. *Brazilian Political Science Review*, SciELO Brasil, v. 10, n. 3, 2016.

_____. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 1, p. 173–194, 2018.

MEIRELES, F.; SILVA, D.; COSTA, B. *electionsBR: R Functions to Download and Clean Brazilian Electoral Data*. [S.l.], 2016. Disponível em: <<http://electionsbr.com/>>.

MELLO, R. Bandeira-de. Betting on winner: the effect of local elections on corporate political activity outcomes. 2016.

MELO, C. R. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados, 1985-2002*. [S.l.]: Editora UFMG, 2004. v. 23.

MIGUEIS, M. The effect of political alignment on transfers to portuguese municipalities. *Economics & Politics*, Wiley Online Library, v. 25, n. 1, p. 110–133, 2013.

MONTGOMERY, J. M.; NYHAN, B.; TORRES, M. How conditioning on posttreatment variables can ruin your experiment and what to do about it. *American Journal of Political Science*, Wiley Online Library, v. 62, n. 3, p. 760–775, 2018.

MOREIRA, D. C. *Com a palavra os nobres deputados: frequência e ênfase temática dos discursos dos parlamentares brasileiros*. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, 2016.

NEIHEISEL, J. R.; BRADY, M. C. Congressional lettermarks, ideology, and member receipt of stimulus awards from the us department of labor. *Research & Politics*, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 4, n. 3, p. 2053168017727201, 2017.

NETO, O. A.; SIMONASSI, A. G. Bases políticas das transferências intergovernamentais no brasil (1985-2004). *Brazilian Journal of Political Economy*, SciELO Brasil, v. 33, n. 4, p. 704–725, 2013.

NICHTER, S. Vote buying or turnout buying? machine politics and the secret ballot. *American political science review*, Cambridge University Press, v. 102, n. 1, p. 19–31, 2008.

_____. Electoral clientelism or relational clientelism? healthcare and sterilization in brazil. 2011.

- _____. Political clientelism and social policy in brazil. *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press Baltimore, p. 130–151, 2014.
- NOVAES, L. M. Disloyal brokers and weak parties. *American Journal of Political Science*, Wiley Online Library, 2017.
- NUNES, F. Core voters or local allies? presidential discretionary spending in centralized and decentralized systems in latin america. 2013.
- OLIVEROS, V. Making it personal: Clientelism, favors, and the personalization of public administration in argentina. *Comparative Politics*, City University of New York, v. 48, n. 3, p. 373–391, 2016.
- PEPINSKY, T. B. Visual heuristics for marginal effects plots. *Research & Politics*, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 5, n. 1, p. 2053168018756668, 2018.
- PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F.; RAILE, E. D. All the president's men and women: Coalition management strategies and governing costs in a multiparty presidency. *Presidential Studies Quarterly*, Wiley Online Library, v. 46, n. 3, p. 550–568, 2016.
- PEREIRA, C.; MELO, M. A. Reelection corrupt incumbents in exchange for public goods: Rouba mas faz in brazil. *Latin American Research Review*, Latin American Studies Association, v. 50, n. 4, p. 88–115, 2015.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. *Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil*. [S.l.]: SciELO Brasil, 2000.
- _____. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, SciELO Brasil, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.
- PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem&63; o retorno&58; o esboço de uma teoria da reeleição no brasil what does the reelected have&63; the return&58; the outline of a reelection theory in brazil. *Revista de Economia Política*, Directory of Open Access Journals, v. 27, n. 4, p. 664–683, 2007.
- PIATTONI, S. *Clientelism, interests, and democratic representation: the European experience in historical and comparative perspective*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2001.
- POWER, T. J. Political institutions in democratic brazil: politics as a permanent constitutional convention. *Democratic Brazil*, University of Pittsburgh Press., p. 17–35, 2000.
- _____. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of brazilian democracy. *Bulletin of Latin American Research*, Wiley Online Library, v. 29, n. 1, p. 18–33, 2010.
- POWER, T. J.; MOCHEL, M. G. Political recruitment in an executive-centric system: Presidents, ministers, and governors in brazil. *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*, The Penn State University Press University Park, p. 218–40, 2008.
- RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, Sage Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 64, n. 2, p. 323–334, 2011.

REMMER, K. L. The political economy of patronage: Expenditure patterns in the argentine provinces, 1983–2003. *The Journal of Politics*, Cambridge University Press New York, USA, v. 69, n. 2, p. 363–377, 2007.

ROBERTS, K. M.; WIBBELS, E. Party systems and electoral volatility in latin america: a test of economic, institutional, and structural explanations. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 93, n. 3, p. 575–590, 1999.

RUEDA, M. R. Buying votes with imperfect local knowledge and a secret ballot. *Journal of Theoretical Politics*, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 27, n. 3, p. 428–456, 2015.

SAMII, C. Causal empiricism in quantitative research. *The Journal of Politics*, University of Chicago Press Chicago, IL, v. 78, n. 3, p. 941–955, 2016.

SAMUELS, D. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2003.

_____. Sources of mass partisanship in brazil. *Latin American Politics and Society*, Wiley Online Library, v. 48, n. 2, p. 1–27, 2006.

_____. Political ambition, candidate recruitment, and legislative politics in brazil. *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, p. 76–91, 2008.

SAMUELS, D. J. The gubernatorial coattails effect: Federalism and congressional elections in brazil. *The Journal of Politics*, University of Texas Press, v. 62, n. 1, p. 240–253, 2000.

SAMUELS, D. J.; ZUCCO, C. *Partisans, antipartisans, and nonpartisans: Voting behavior in Brazil*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2018.

SCARTASCINI, C. G.; STEIN, E. *Who decides the budget?: a political economy analysis of the budget process in Latin America*. [S.l.]: Harvard University Press, 2009.

SCHIUMERINI, L. Resources, party labels, and incumbency effects: Evidence from brazil. *Unpublished manuscript*, 2016.

SEAWRIGHT, J. *Multi-method social science: Combining qualitative and quantitative tools*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2016.

SEKHON, J. S. Opiates for the matches: Matching methods for causal inference. *Annual Review of Political Science*, Annual Reviews, v. 12, p. 487–508, 2009.

SEKHON, J. S.; TITIUNIK, R. When natural experiments are neither natural nor experiments. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 106, n. 1, p. 35–57, 2012.

SILVA, G. P. d. Uma avaliação empírica da competição eleitoral para a câmara federal no brasil. *Opinião Pública*, SciELO Brasil, v. 19, n. 2, p. 403–429, 2013.

_____. Same institutions, same outcomes? comparing the effect of electoral competition on the level of concentration of votes. *Opinião Pública*, SciELO Brasil, v. 23, n. 3, p. 682–713, 2017.

SOLÉ-OLLÉ, A.; SORRIBAS-NAVARRO, P. The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. differences-in-differences estimates for Spain. *Journal of Public Economics*, Elsevier, v. 92, n. 12, p. 2302–2319, 2008.

SPECK, B. W.; BRAGA, M. d. S. S.; COSTA, V. Estudo exploratório sobre filiação e identificação partidária no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, SciELO Brasil, v. 23, n. 56, p. 125–148, 2015.

STOKES, S. C. et al. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2013.

STRATMANN, T. The effects of earmarks on the likelihood of reelection. *European Journal of Political Economy*, Elsevier, v. 32, p. 341–355, 2013.

TAVITS, M. Geographically targeted spending: exploring the electoral strategies of incumbent governments. *European Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 1, n. 1, p. 103–123, 2009.

TRIBUNAL, D. C. D. U. Convênios e outros repasses. *Brasília: TCU*, 2013.

VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. G. O efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: Velhas teses, novos testes. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, 2014.

WEINGAST, B. R. Reflections on distributive politics and universalism. *Political Research Quarterly*, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, v. 47, n. 2, p. 319–327, 1994.

WEINGAST, B. R.; MARSHALL, W. J. The industrial organization of congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, The University of Chicago Press, v. 96, n. 1, p. 132–163, 1988.

WEITZ-SHAPIRO, R. *Curbing clientelism in Argentina: Politics, poverty, and social policy*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2014.

WILKINSON, S. I. *Votes and violence: Electoral competition and ethnic riots in India*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2006.

ZARAZAGA, R. Brokers beyond clientelism: A new perspective through the Argentine case. *Latin American Politics and Society*, Cambridge University Press, v. 56, n. 3, p. 23–45, 2014.

APÊNDICE A – DADOS

Este apêndice apresenta os dados utilizados na tese. Em sequência, descrevo como informações eleitorais, demográficas, de transferências discricionários e de composição partidária dos gabinetes foram coletadas; feito isso, detalho os procedimentos adotados para organizar as informações para, então, reportar estatísticas descritivas das bases finais, já compiladas.

Dados eleitorais

Como de praxe, os dados eleitorais usados foram extraídos do Repositório de Dados Eleitorais, mantido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)¹, com o pacote para R *electionsBR* (Meireles et al., 2016). As informações coletadas foram mensuradas no nível dos municípios para as eleições de 2000, 2004, 2008 e 2012, para eleições municipais. Com não estão atualmente disponíveis informações sobre as eleições de 1996 no Repositório do TSE, raspei essas do sistema de divulgação *online*² com *webscraping*. Dados de eleições nacionais desagregadas por município foram coletadas sempre em dois anos depois das eleições locais, em 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014, portanto.

Para identificar cada município-eleição, foram usadas as seguintes variáveis originais disponíveis nas planilhas do TSE: ANO_ELEICAO e CODIGO_MUNICIPIO. Essa última, em particular, indica o ID que o TSE atribui a cada município. Outro procedimento importante foi a exclusão de municípios-eleição onde houveram eleições complementares após as regulares, casos onde os prefeitos eleitos, por razões principalmente envolvendo impugnação de mandato, são substituídos em nova eleição. Ao todo, 301 de 27,730 se enquadram nessa exclusão (cerca de 1% por cento).³ Apesar de ser pouco comentado em outros trabalhos, adotar esse critério é fundamental para não incluir na amostra eleições nas quais eleitos não governaram.

Quanto às variáveis originais utilizadas, coletei dados sobre a votação de todos os candidatos a prefeito em pleitos municipais, excluindo resultados de primeiro turno em municípios onde foram realizados segundo turno; duplicações e candidaturas indeferidas antes da votação (em alguns casos, o TSE mantém essas candidaturas, atribuindo

¹ Disponível em: [Repositório de Dados Eleitorais](#). Acesso em: 19/04/2018.

² Disponível em: [Consulta de Resultados Eleitorais](#). Acesso em: 23/10/2018.

³ Outra possibilidade envolvendo impugnação seria eleitos processados sem envolvimento de suas chapas – o que levaria à eleição dos vice-prefeitos. De qualquer forma, excluídas as eleições suplementares, em nenhum caso eleitos tiveram seus *status* no sistema do TSE como *sub judice*.

missing na votação final da chapa); seus partidos, os quais foram corrigidos para padronizar mudanças no nome de duas legendas, PPB (para PP) e PFL (para DEM); seus *status* (i.e., se foram ou não eleitos) e dados pessoais, como idade e profissão.

Como investiguei principalmente os repasses do executivo federal para municípios, todos esses dados de candidaturas foram agregados por município e por eleição. Dessa forma, para o município i na eleição em t , a candidatura que interessa é a do prefeito eleito. A partir disso, operacionalizei as seguintes variáveis para a análise (algumas usadas apenas em testes de robustez), todas mensuradas no nível município-eleição:

- *Votos*: votação bruta do partido do prefeito eleito no município i na eleição t ;
- *Votos %*: percentagem de votos do partido do prefeito eleito;
- *Número de candidatos*: número candidaturas para prefeito registradas;
- *Margem*: margem de votos percentual do prefeito eleito em relação ao segundo colocado;
- *Votos Câmara*: votação bruta (nominais e de legenda) do partido do prefeito nas eleições para a Câmara dos Deputados dois anos depois de sua eleição;
- *Votos Assembleia*: votação bruta (nominais e de legenda) do partido do prefeito nas eleições para as assembleias estaduais dois anos depois de sua eleição.

Dados municipais

Para os municípios, obtive informações principalmente dos Censos de 1990, 2000 e 2010 do IBGE, disponíveis no *website* da instituição.⁴ Especificamente, coletei as seguintes variáveis dessa base:

- *Código do IBGE*: ID dos municípios atribuídos pelo IBGE;
- *População*: Número de habitantes de cada município.

Recursos discricionários

Como descrito no Capítulo 2, os dados de transferências discricionárias, as Transferências Voluntárias da União (TVU), foram extraídos do *website* do Portal da Transpa-

⁴ Disponível em: [FTP IBGE](http://ftp.ibge.gov.br). Acesso em: 19/04/2018.

rência.⁵ Também como dito no texto, essa base de transferências é a primeira sistemática no Brasil, como bem notam Bugarin e Marciniuk (2017, p. 215-6):

In accordance to the IAL [Brazilian Information Access Law], the Brazilian Union's General Comptroller GCU (Controladoria Geral da União) made public the detailed list of all "Convênios" (grant contracts) between the Federal government and the municipalities since January 1, 1996. That list consists of over 467 thousand contracts not categorized as to which type of federal transfers each contract belongs to.

In parallel, given the multitude of different classes of federal transfers available, the Federal government created an inter-ministerial task force aimed at clearly defining and categorizing the different types of transfers. High ranked specialists from the National Treasury Secretariat (STN, Ministry of Finance), the Secretariat of the Federal Budget (SOF, Ministry of Planning), the Secretariat of Logistics and Information Technology (SLTI, Ministry of Planning) and the Union's General Comptroller (CGU) composed the task force, which worked from June to November 2014.

Em particular, esses dados se referem a convênios firmados entre o Governo Federal e prefeituras, isto é, excluídos estados e organizações não-governamentais. Deflacionei todas as séries monetárias, considerando para cada valor o mês e ano em que foram liberadas, pelo IPCA de dezembro de 2017, obtido do *website* do SIDRA-IBGE.⁶ Como o foco da tese está na transferência de ministérios a prefeituras, as variáveis calculadas a partir dessa fonte têm como unidade a tríade eleição-município-ministério:

- *Liberado*: Total recebido por ano por meio de TVU de um ministério a por um município.
- *Liberado per capita*: Total recebido *per capita* por ano via TVU de um ministério a por um município.

Em outras análises reportadas na tese, usei dados de transferências disponibilizados pelo SICONV, criado em 2008.⁷ Dessa base, coletei informações sobre as propostas de TVU, suas avaliações, valores propostos, incluídos por emendas parlamentares e empenhados, que foram cruzadas a partir do ID das propostas empregado pelo próprio SICONV. Com esses dados, calculei as seguintes variáveis, utilizadas principalmente no exame dos mecanismos da influência ministerial na política distributiva (ver Seção 2.1.4):

- *Empenhado*: Total *per capita* que um município teve empenhado por um determinado ministério por ano;

⁵ Disponível em: [Portal da Transparência](#). Acesso em: 19/04/2018.

⁶ Para deflacionar as séries, desenvolvi um pequeno pacote em R. Disponível em: [deflateBR](#). Acesso em: 23/10/2018.

⁷ Disponível em: [SICONV](#). Acesso em: 23/04/2018.

- *Proposto*: Total *per capita* que um município solicitou, por meio de propostas de convênios, a determinado ministério por ano;
- *Emendas*: Total *per capita* que um município solicitou, por meio da indicação de emendas parlamentares (aprovadas), a determinado ministério por ano;
- *Emendas empenhadas*: Total *per capita* que um município teve empenhado, por meio da indicação de emendas parlamentares (aprovadas), a determinado ministério por ano;
- *Rejeitado*: Total *per capita* que um município solicitou a um determinado ministério por ano e que foi rejeitado na análise técnica;
- *Em espera*: Total *per capita* que um município solicitou a um determinado ministério por ano e que aguardava análise;
- *Não assinado*: Total *per capita* que um município solicitou a um determinado ministério por ano e que não foi assinado (i.e., não virou convênio);

Composição partidária dos gabinetes

Na tese, são analisados os repasses de 17 ministérios aos municípios brasileiros. O nome dos titulares, suas filiações partidárias e datas de nomeação e exoneração foram obtidas a partir de um trabalho anterior (Meireles, 2016) e atualizadas a partir de checagens ao Dicionário de Biografias do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV)⁸ e do Lexis Nexis Academics⁹, além de consultadas de jornais e *websites* para checar a consistência das classificações. Ao todo, isso me permitiu classificar 116 ministros únicos de 14 partidos diferentes.

Estatísticas descritivas

Para cruzar as informações descritas anteriormente, utilizei códigos do IBGE, do TSE e do SIAFI dos municípios. No caso dos ministérios, adaptei seus nomes a partir do código de cada um no SIAFI para cruzar os dados de convênios com os de composição partidária dos gabinetes. Apesar de dez novos municípios terem sido criados no período

⁸ Disponível em: [CPDOC](#). Acesso em: 23/04/2018.

⁹ Disponível em: [Lexis](#). Acesso em: 23/04/2018.

analisado, a união dos dados preservou a integridade das bases compiladas: são poucos os *missings* existentes em praticamente todas as variáveis, o que limita a possibilidade de viés nas estimativas em decorrência disso.

A Tabela 15 indica a sigla dos partidos que ocuparam cada um dos ministérios analisados, além de reportar o número médio de dias e o de nomeações em cada uma. Já na Tabela 16 são apresentados os montantes repassados por meio de Transferências Voluntárias pelos ministérios aos municípios, excluídos convênios direcionados a estados e organizações não-governamentais. Por fim, a Tabela 17 apresenta algumas estatísticas descritivas das principais variáveis utilizadas na tese.

Tabela 15 – Estatísticas descritivas de ocupação dos ministério analisados, 2003-2014

Ministério	Dias no cargo (média)	Nomeações	Partidos	UF
MDS	1497	3	PT, Nenhum	MG, PR, RS
Meio Ambiente	1267	5	PFL, Nenhum, PT, PV	MA, ES, AC, RJ, DF
Cultura	1095	4	Nenhum, PV, PT	BA, SP
Esportes	973	6	PFL, Nenhum, PCdoB	PR, MG, SP, DF
Educação	876	5	PT	DF, RS, SP
Defesa	811	7	PFL, Nenhum, PL, PT, PMDB	ES, SP, DF, MG, BA, RS
Cidades	808	6	PT, PP, PSD	RS, RJ, BA, PB, MG, SP
Saúde	798	8	PSDB, PT, PMDB	SP, PE, MG, RJ
MDA	775	6	PSDB, PT	SP, RS, BA
Ciência	730	8	Nenhum, PSB, PT	SP, DF, RJ, PE, MG
Trabalho	709	9	Nenhum, PP, PT, PDT	RJ, DF, BA, SP, SC
Indústria	679	9	PP, Nenhum, PSDB, PT	MG, SP, SC
Agricultura	647	10	PP, Nenhum, PMDB	RS, SP, PR, MG, TO
Justiça	627	11	PMDB, Nenhum, PSDB, PT	GO, AL, SP, PA, RS, RJ
Turismo	622	10	PP, PFL, Nenhum, PTB, PT, PMDB	MG, PR, SP, MA, AL
Transportes	587	11	PMDB, PL, PR, Nenhum	RS, PI, MG, AM, BA
Integração	577	10	PMDB, PPS, PSB, Nenhum	RN, MS, PB, AL, CE, BA, SP, PE

Nota – Elaboração própria com base em Meireles (2016). *Nenhum* indica ministros sem filiação partidária.

Tabela 16 – Total transferido por ministério aos municípios, 2003-2014

Ministério	Total distribuído (bilhões de reais)	Média dos repasses (milhares de reais)
Cidades	36.85	479.27
Saúde	23.02	208.75
Educação	13.41	121.59
Integração	12.41	125.25
Turismo	9.44	85.6
Esporte	8.88	80.56
Agricultura	6.65	60.29
Transportes	3.44	31.19
MDS	2.13	29.89
Defesa	2.08	22.24
Cultura	2.06	18.7
MDA	2.05	18.59
Meio Ambiente	1.37	12.45
Justiça	1.07	9.71
Indústria	0.89	8.11
Trabalho	0.78	7.06
Ciência	0.6	5.48

Nota – Valores deflacionados para dezembro de 2017 (IPCA). Elaboração própria.

Tabela 17 – Estatística descritiva das principais variáveis utilizadas

Variável	N	Min.	Média	Max.	Desvio	Missings
Amostra principal, 1997-2016						
População	1774242	768	32582.9	11253503	194052.32	0
Alinhado (<i>dummy</i>)	1753012	0	0.1	1	0.3	21230
Favoritismo (<i>dummy</i>)	1774242	0	0.1	1	0.3	0
Transferido (reais)	1774242	0	71658.68	883380202.22	1797065.43	0
Transferido (reais per capita)	1774242	0	4.02	11291.1	32.69	0
Amostra reduzida (SICONV), 2009-2016						
População	740112	804	34363.44	11253503	204568.5	0
Alinhado (<i>dummy</i>)	736780	0	0.11	1	0.31	3332
Empenhado (reais per capita)	740112	0	3.83	5637.48	28.36	0
Proposto (reais per capita)	740112	0	55.73	571278.9	1169.42	0
Emendas (reais per capita)	740112	0	3.67	379725.37	442.19	0
Emendas empenhadas (reais per capita)	740112	0	2.07	2952.23	17.27	0
Não assinado (reais per capita)	740112	0	0.76	1117.31	10.21	0
Rejeitado (reais per capita)	740112	0	0.03	13624.38	16.08	0
Em análise (reais per capita)	740112	0	4.51	25597.58	88.17	0
Eleições gerais, 1998-2014						
Prefeito (<i>dummy</i>)	663168	0	0.04	1	0.2	14023
Votação nas eleições para a Câmara	677191	0	538.46	1354961	6449.94	0
Votação nas eleições para as assembleias	677191	0	541.64	1557344	6358.5	0
Votação nas eleições para a Câmara (Prop.)	677191	0	0.04	0.99	0.09	0
Votação nas eleições para as assembleias (Prop.)	677051	0	0.04	0.98	0.09	140

Nota – Elaboração própria.

APÊNDICE B – TRABALHO DE CAMPO

Para esta pesquisa, realizei um pequeno período de trabalho de campo em Brasília entre os dias 5 e 9 de março de 2018. Nessa oportunidade, conduzi entrevistas semi-estruturadas com cinco burocratas, feitas sob um termo consentido de anonimato, que duraram cerca de 30 minutos, em média (ver a Tabela 18). A seleção das pessoas entrevistadas foi feita por disponibilidade, quando por convite meu, e por indicação de outras pessoas entrevistadas, seguindo o critério principal de que elas tivessem experiência na distribuição de recursos federais para municípios. Sem exceção, todas trabalham com isso em suas rotinas, seja na parte técnica ou na parte política do processo. Nesse sentido, essas entrevistas me ajudaram a compreender, da perspectiva de quem opera em diferentes níveis do sistema político brasileiro, aspectos menos perceptíveis de como a política influi na alocação de recursos de ministérios para as prefeituras no Brasil.

Tabela 18 – Descrição das entrevistas realizadas

Entrevista	Atuação	Seleção para a entrevista	Data
1	Assessoria Legislativa	Convite	05/03/2018
2	Assessoria Legislativa	Convite	05/03/2018
3	Assessoria Legislativa	Convite	06/03/2018
4	Consultoria Orçamentária	Indicação	08/03/2018
5	Executivo Federal	Indicação	05/03/2018
6	Executivo Federal	Indicação	08/03/2018

Nota – Elaboração própria.

As intervenções foram organizadas em três tópicos, com perguntas-chave e complementos. Pela dinâmica das entrevistas, outras questões foram inseridas, bem como explicações adicionais solicitadas quando necessário. O instrumento aplicado foi o seguinte:

Tópico 1

Aspecto do problema: Como partidos influem na alocação de recursos;

Pergunta principal: Qual a sua avaliação sobre o papel dos ministérios na celebração de convênios com os governos municipais?

Secundária: Muitos prefeitos e prefeitas reclamam de dificuldades para receberem recursos de convênios, como atrasos nos repasses e impedimentos técnicos. Na sua visão, ter apoio ou não de um ministro facilita a liberação de recursos? Se sim, de qual forma?

Tópico 2

Aspecto do problema: O papel dos partidos na articulação das demandas;

Pergunta principal: Nesse processo do qual estamos falando, como o(a) Sr(a) vê o papel dos partidos políticos? Eles ajudam a levar demandas dos(as) prefeitos(as) para os ministros/ministérios?

Complemento: O(a) Sr(a) acha que ser do mesmo partido de um ministro ajuda a ter mais convênios celebrados? Se sim, como?

Tópico 3

Aspecto do problema: A influência de presidentes no processo;

Pergunta principal: Sobre o papel do presidente, o(a) Sr(a) avalia que ele pode intervir na forma com um ministério transfere recursos de convênios para municípios? Se sim, como?

APÊNDICE C – MIGRAÇÕES DE PREFEITOS

Parte do argumento defendido nesta tese tem a ver com a filiação partidária de políticos locais. Quando ocupam ministérios, conforme sustentei no Capítulo 2, membros de um partido atuam de forma articulada para extrair benefícios distributivos. O resultado disso é que, quando um prefeito e um determinado ministro são correligionários, o município governado pelo primeiro receberá mais repasses do ministério comandado pelo último e, também, dará mais votos ao partido nas eleições legislativas gerais.

Para testar meu argumento, não considerei migrações partidárias de prefeitos nos capítulos empíricos da tese. Conforme argumentei, parti da suposição de que isso, no máximo, tornaria apenas mais difícil corroborar minhas hipóteses de trabalho. Por um lado, prefeitos alinhados a algum ministério que migram tenderiam a receber menos, puxando a média recebida pelo grupo de tratamento para baixo. Por outro lado, prefeitos não alinhados que migrassem exatamente para receber mais recursos levariam a média do grupo de controle para cima. Decorrente disso, é de se esperar que os efeitos do alinhamento que estudei nos Capítulos 2 e 4 seriam maiores, e não menores, do que pude encontrar.

Para além dessa suposição, investigo empiricamente neste apêndice se isso ocorre. O principal desafio para fazer isso, entretanto, é conhecido: não existem bases de dados oficiais sobre migrações partidárias de prefeitos no Brasil. É por essa razão, inclusive, que estudos anteriores sobre o tema recorreram a estratégias indiretas de mensuração, como analisar as mudanças de legendas apenas de candidatos que concorreram em dois pleitos seguidos e que, desse modo, são listados nas estatísticas de candidaturas mantidas pelo TSE (Novaes, 2017). Por analisar transferências ministeriais por ano (ou agregadas em períodos de dois anos, como no Capítulo 4), esse procedimento não me permitiria verificar em que medida migrações influenciam meus resultados.

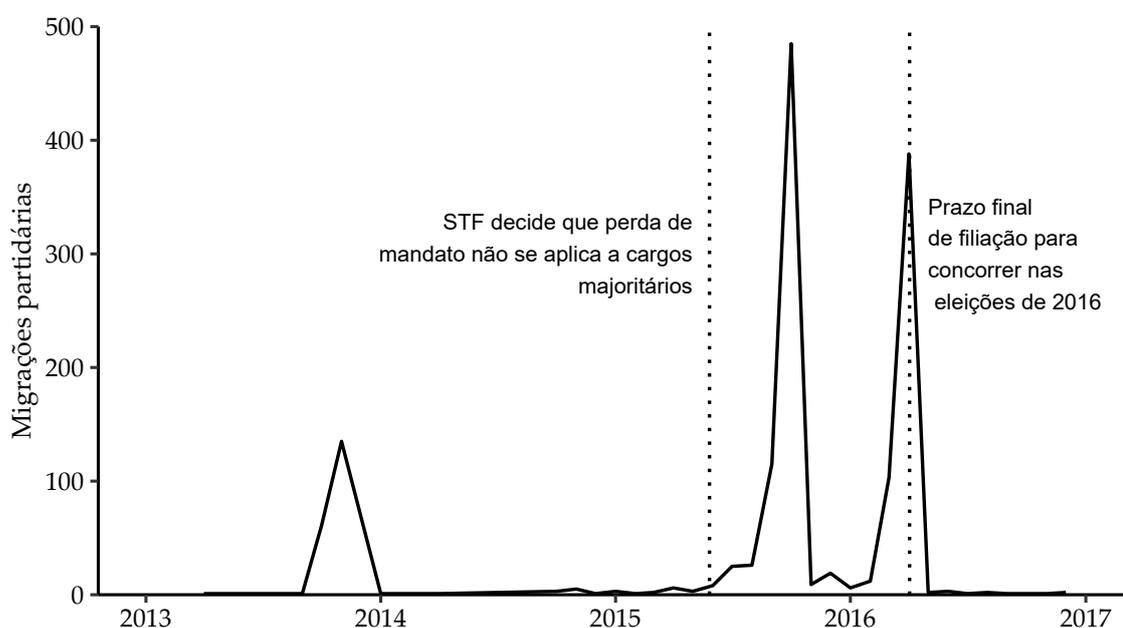
Para contornar a ausência de bases oficiais, lanço mão de outra estratégia para identificar migrações partidárias: cruzar dados das eleições majoritárias municipais de 2012 com os microdados de filiação partidária desde 1985, ambos disponibilizados pelo TSE.¹ Da primeira fonte, utilizada também em todos os capítulos desta tese, extraí o número do título de eleitor e o partido dos prefeitos eleitos naquele pleito – excluídos

¹ Disponível em: [Relação de filiados](#), Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: 13/01/2019.

aqueles de municípios que, posteriormente, tiveram eleições suplementares. Com essas informações, localizei as ocorrências de registros partidários nos títulos de eleitor dos incumbentes municipais entre 1 de janeiro de 2013, primeiro dia de seus mandatos, a 1 de janeiro de 2017. Como é necessário fazer registro formal para se filiar a uma legenda, esse cruzamento me permite exatamente verificar se, no meio de seus mandatos, prefeitos eleitos em 2012 mudaram de legenda.

Essa estratégia para mensurar migrações, cabe ressaltar, não é livre de problemas. Em especial, os microdados de filiação mantidos pelo TSE não são atualizados com frequência, e da base são removidos registros referentes a partidos extintos; além disso, novas informações são inseridas pelos dirigentes partidários no sistema do TSE, o que significa que erros humanos e omissões, inclusive na digitação de números de títulos de eleitor, podem ocorrer.

Gráfico 25 – Migrações partidárias de prefeitos, 2013-2017



Nota – A linha sólida indica o número de migrações partidárias de prefeitos por mês. Elaboração própria.

Para diminuir o efeito desses problemas, limitei minha análise ao pleito de 2012, mais recente; e usei um algoritmo de *fuzzy join* para cruzar as bases, levando em conta o nome completo dos candidatos para além dos títulos² Com essa operacionalização, identifiquei 1,213 prefeitos, 22% de um total de 5,433, que migraram pelo menos uma vez

² Particularmente, utilizei o algoritmo implementado no pacote para R *fuzzyjoin*. Disponível em: [fuzzyjoin](https://github.com/ropens/fuzzyjoin), CRAN. Acesso em: 13/01/2019.

entre 2013 e 2017; 191 que migraram duas vezes; 14 que migraram três vezes; e apenas um com quatro migrações.³ O Gráfico 25 exibe a distribuição dessas migrações mês a mês – o que mostra que quase todas as trocas no período se seguiram à interpretação de que a perda de mandato dos incumbentes migrantes, estabelecida pela Resolução 22.610/2007 do Supremo Tribunal Federal, não se aplicava aos prefeitos.⁴

Tabela 19 – Migrações de prefeitos de e para partidos que ocuparam ministérios, 2013-2017

Partido de origem	Partido de destino	N	Percentual
Alinhado	Alinhado	549	13.94
	Não alinhado	299	7.59
	Não migrou	3089	78.46
Não alinhado	Alinhado	274	18.32
	Não alinhado	91	6.08
	Não migrou	1131	75.60

Na Tabela 19, reporto a distribuição de migrações por partido de origem do prefeito, isto é, a legenda pela qual foi eleito, e pelo partido de destino, igual a última legenda ocupada pelo prefeito no período. Conforme indicam os dados, prefeitos alinhados – aqueles que foram eleitos por partidos que ocuparam, mesmo que por pouco tempo, ministérios no Governo Federal no período⁵ – migraram em maior número absoluto do que prefeitos não alinhados. Apesar dessa diferença, os dois casos partilham dos mesmos padrões: a maioria dos prefeitos eleitos não migra (78.5% dos alinhados, 75.6% dos não alinhados) e, entre os incumbentes que migram, o principal destino foi algum partido alinhado – no caso de prefeitos eleitos por partidos não alinhados, cerca de 18% deles procurou outro com ministérios, contra 6% que escolheram legendas igualmente não alinhadas.

No conjunto, esses dados indicam que prefeitos migram com frequência durante seus mandatos. Por conta disso, é possível que os resultados que encontrei nos capítulos empíricos da tese estejam enviesados para baixo. Se trocas de legenda forem consideradas, deveríamos ver efeitos ainda maiores.

³ Esse foi o caso do prefeito de Itapeverica da Serra (SP), Erlon Chaves de Castro. Eleito pelo PDT em 2012, migrou para o PRB em 04/10/2013; para o PHS em 10/01/2014; de volta para o PDT em 09/03/2014; e, de novo, para o PHS em 20/10/2015, partido pelo qual disputou e perdeu a reeleição em 2016.

⁴ Disponível em: [Perda do mandato por troca de partido não se aplica a eleições majoritárias](#), Supremo Tribunal Federal. Acesso em: 13/01/2019.

⁵ Entre 2013 e 2016, período para o qual tenho dados de transferências ministeriais discricionárias, os partidos alinhados foram: PR, PDT, PP, PT, PC DO B, PTB, PSD, PMDB, PRB e PSB.

Investigo isso replicando alguns testes do Capítulo 4 usando um desenho de RD apenas para as eleições de 2012. Especificamente, investigo se municípios que elegeram prefeitos filiados a partidos que ocuparam ministérios receberam mais repasses destes e se transferiram mais votos para candidatos correligionários nas eleições para a Câmara. Os resultados, apresentados na Tabela 20, mostram que, quando migrações são levadas em conta, os efeitos do alinhamento são mais substantivos: tomando o modelo local linear como referência, enquanto que prefeitos recebem cerca de R\$ 50 *per capita* a mais de ministérios alinhados, esse valor sobe para R\$ 80 na amostra menor que exclui prefeitos migrantes; do mesmo modo, 0.04 de votos a mais que prefeitos alinhados carregam para seus partidos dá lugar a 0.1, mais que o dobro. Em síntese, esses achados sugerem a política distributiva da coalizão têm impacto ainda maior sobre a alocação de recursos e a obtenção de votos do que mostrei ao longo desta tese.

Tabela 20 – Efeito de eleger um prefeito alinhado nas eleições de 2012: migrações partidárias consideradas

Reais per capita recebidos					
Amostra completa					
	Dif. de médias		Linear	Polinomial	CCT
Efeito	39.539 (29.59)	18.837 (21.807)	50.823 (37.504)	41.938 (38.244)	9.476 (15.114)
Janela	1	2	2	5	15.65
Média controle	53.539	40.609	40.609	38.872	36.935
N	105	229	229	543	1380
Prefeitos que não migraram					
	Dif. de médias		Linear	Polinomial	CCT
Efeito	67.678 (38.112)	46.843* (22.041)	80.526 (50.26)	78.129 (46.804)	29.049* (15.696)
Janela	1	2	2	5	12.47
Média controle	23.084	26.849	26.849	31.677	34.557
N	78	173	173	415	897
Proporção de votos na eleição para a Câmara					
Amostra completa					
	Dif. de médias		Linear	Polinomial	CCT
Efeito	0.054 (0.031)	0.083* (0.023)	0.043 (0.043)	0.059 (0.042)	0.087* (0.02)
Janela	1	2	2	5	15.82
Média controle	0.126	0.116	0.116	0.123	0.126
N	108	238	238	556	1387
Prefeitos que não migraram					
	Dif. de médias		Linear	Polinomial	CCT
Efeito	0.096* (0.035)	0.103* (0.026)	0.106* (0.048)	0.108* (0.048)	0.098* (0.022)
Janela	1	2	2	5	14.97
Média controle	0.126	0.131	0.131	0.149	0.145
N	81	181	181	426	1018

Nota – A tabela replica os resultados das Tabelas 13 e 14 do Capítulo 4. Elaboração própria.

APÊNDICE D – OUTROS MATERIAIS SUPLEMENTARES

Empreguei nesta tese múltiplos desenhos de pesquisa que, em conjunto com as bases que compilei a partir de diversas fontes, naturalmente provocam questões como as seguintes: os resultados dependem da forma com que as variáveis foram operacionalizadas? Especificações alternativas mudam os achados? As conclusões defendidas são robustas? Para oferecer respostas a essas perguntas, uma série de testes de robustez e análises adicionais acompanham esta tese em formato digital.¹

¹ O arquivo com esses materiais suplementares pode ser obtido *online*. Disponível em: [Materiais Suplementares](#). Acesso em: 01/03/2019.