

XI Encontro da ABCP

# The Distributive Politics of Cabinet Ministers

Fernando Meireles

Departamento de Ciência Política  
Universidade Federal de Minas Gerais

Agosto, 2018

# Recompensando aliados, punindo rivais

Folha de São Paulo, 19 de Novembro de 2007:

*Governo federal privilegia prefeituras da base aliada. Entre as 100 maiores cidades, 26 das 30 mais beneficiadas são de partidos da base. PT controla 11 desses 26 municípios; entre as 30 cidades que foram menos favorecidas por convênio neste ano, só 2 são do PT.*

# Partisan alignment effect

Uma série de estudos mostra que esse tipo de viés alocativo são recorrentes:

- Governos centrais alocam mais recursos em governos locais de aliados no Chile, Espanha, Portugal, Índia, entre muitos outros [Arulampalam et al., 2009, Bracco et al., 2015, Larcinese et al., 2006, Migueis, 2013];
- No Brasil, existe ampla evidência de que municípios governados por aliados recebem mais recursos que os demais [Brollo and Nannicini, 2012, Bueno, 2017, Nunes, 2013].

# Os incentivos

Dois modelos principais explicam esse viés alocativo:

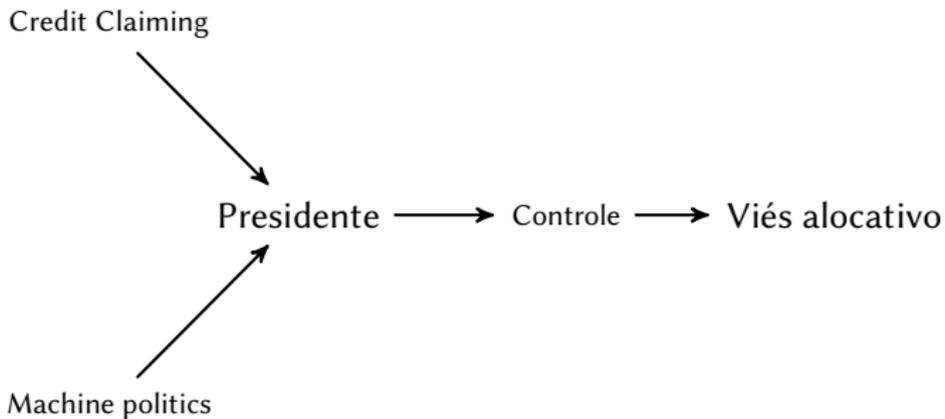
- Disputas pelo crédito da provisão de recursos entre governos central e local (*credit claiming*);
- Uso de cabos-eleitorais, i.e. *brokers*, para captar votos (*machine politics*).

# Quem controla a política distributiva?

Em países presidencialistas, presidentes:

- Porque centralizam prerrogativas orçamentárias; e
- Porque nomeiam aliados como ministros, influenciando sobre o orçamento de suas pastas.

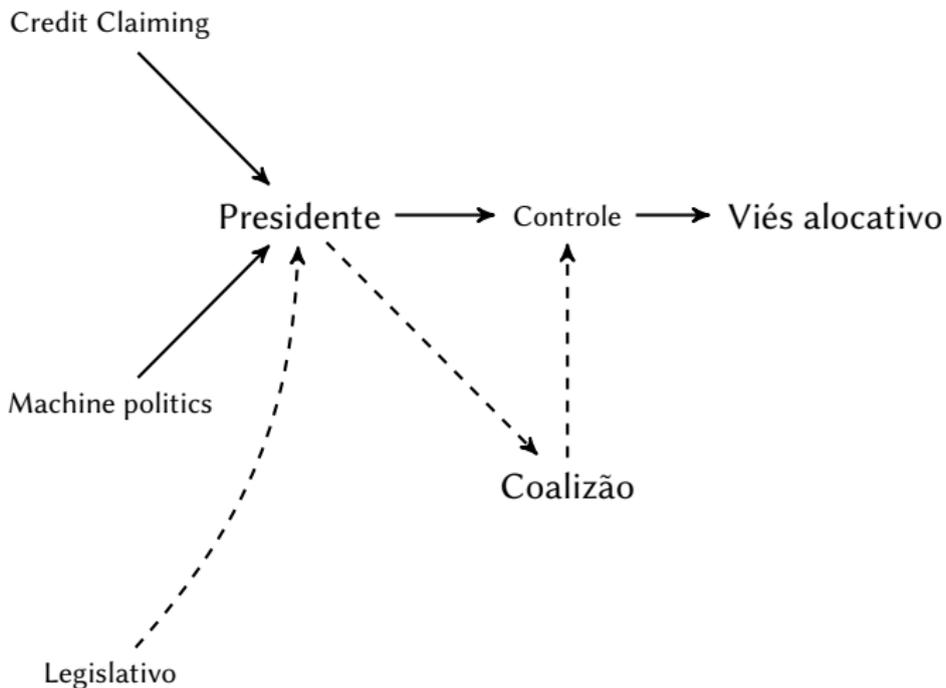
# A visão presidencial da política distributiva



# Resumo do argumento

Ministros influem na transferências de recursos de suas pastas, privilegiando governos de correligionários. Desse modo, ao partilhar ministérios com outros partidos, presidentes partilham a política distributiva do executivo.

# A política distributiva da coalizão



# Síntese dos resultados

Ministros importam para entendermos a política distributiva.

1. Prefeituras recebem cerca de 40% mais repasses de ministérios quando prefeito e ministro são correligionários;
2. Esse efeito é encontrado na maioria dos ministérios;
3. Ele não pode ser explicado pelo alinhamento com o partido na Presidência, com partidos da coalizão e características dos municípios e eleitores.

# Síntese dos resultados

Ministros importam para entendermos a política distributiva.

1. Prefeituras recebem cerca de 40% mais repasses de ministérios quando prefeito e ministro são correligionários;
2. Esse efeito é encontrado na maioria dos ministérios;
3. Ele não pode ser explicado pelo alinhamento com o partido na Presidência, com partidos da coalizão e características dos municípios e eleitores.

# Síntese dos resultados

Ministros importam para entendermos a política distributiva.

1. Prefeituras recebem cerca de 40% mais repasses de ministérios quando prefeito e ministro são correligionários;
2. Esse efeito é encontrado na maioria dos ministérios;
3. Ele não pode ser explicado pelo alinhamento com o partido na Presidência, com partidos da coalizão e características dos municípios e eleitores.

# Principais implicações

1. Outros atores no executivo usam estratégias não-programáticas;
2. Partidos no Brasil extraem benefícios distributivos da ocupação de ministérios;
3. Diferentes tipos de investimentos chegam em localidades diferentes por razões políticas;

# Principais implicações

1. Outros atores no executivo usam estratégias não-programáticas;
2. Partidos no Brasil extraem benefícios distributivos da ocupação de ministérios;
3. Diferentes tipos de investimentos chegam em localidades diferentes por razões políticas;

# Principais implicações

1. Outros atores no executivo usam estratégias não-programáticas;
2. Partidos no Brasil extraem benefícios distributivos da ocupação de ministérios;
3. Diferentes tipos de investimentos chegam em localidades diferentes por razões políticas;

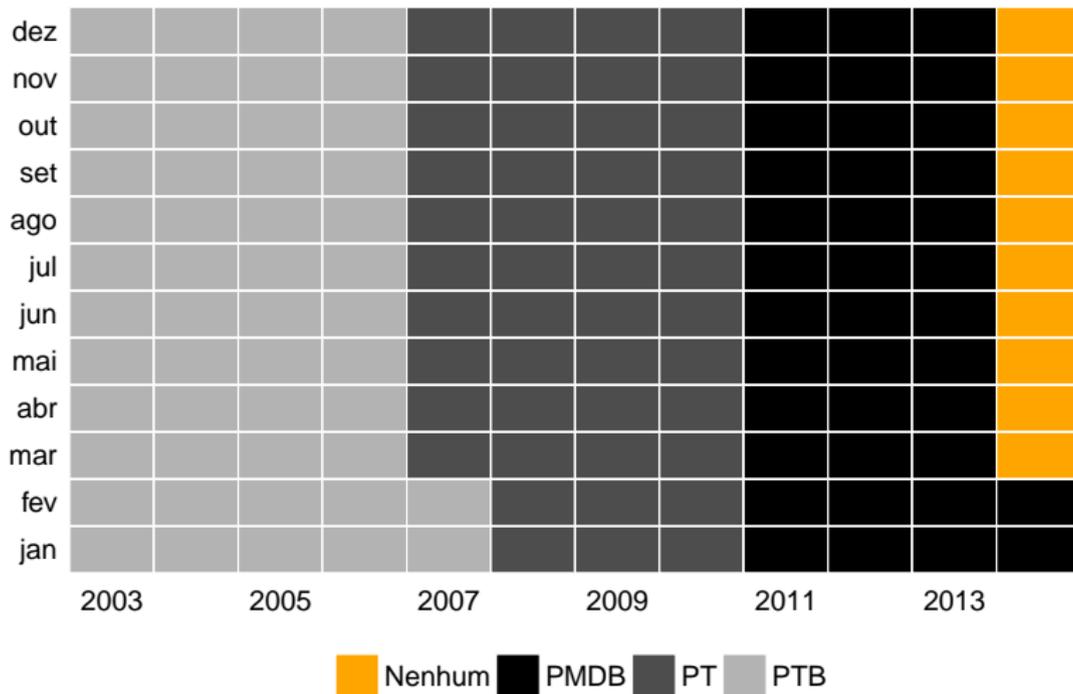
# Dados: recursos

Transferências Voluntárias da União (TVU) repassadas a prefeituras (2003-2014): R\$ 98 bilhões entre 2003 e 2014 pelos ministérios.

# Dados: composição partidária dos gabinetes

Filiação partidária dos ministros de 17 ministérios (que concentram 98% de todas as transferências para prefeituras no período) por data de entrada e saída.

# Exemplo: filiação dos ministros do Turismo



# Dados: eleições

Resultados eleitorais e informações sobre candidaturas do TSE: municipais de 2000, 2004, 2008 e 2012.

# Definição do tratamento

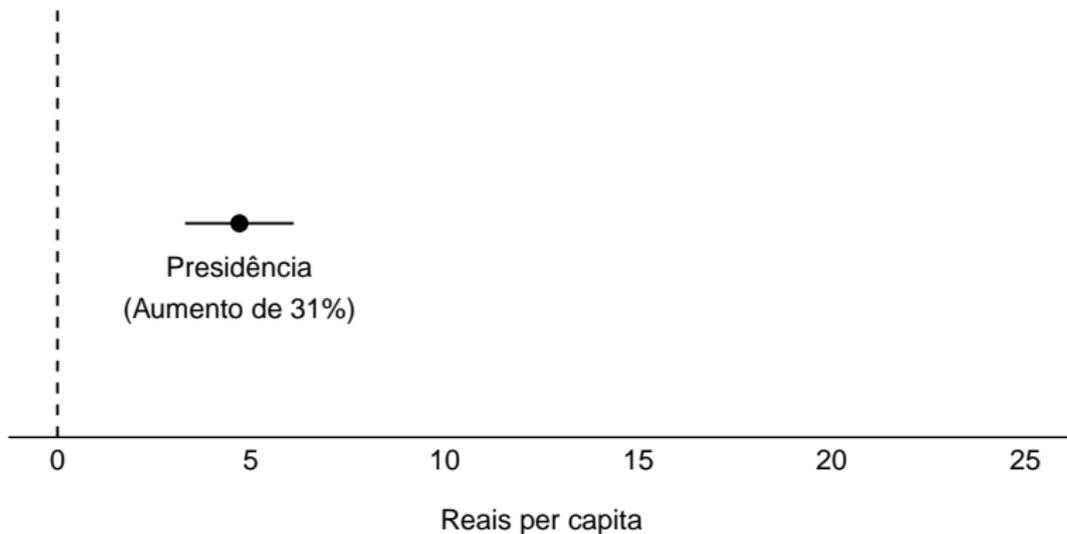
## Alinhamento

Uma *dummy* que indica se o prefeito do município  $m$  em algum momento em  $t$  foi correligionário do ministro da pasta  $p$

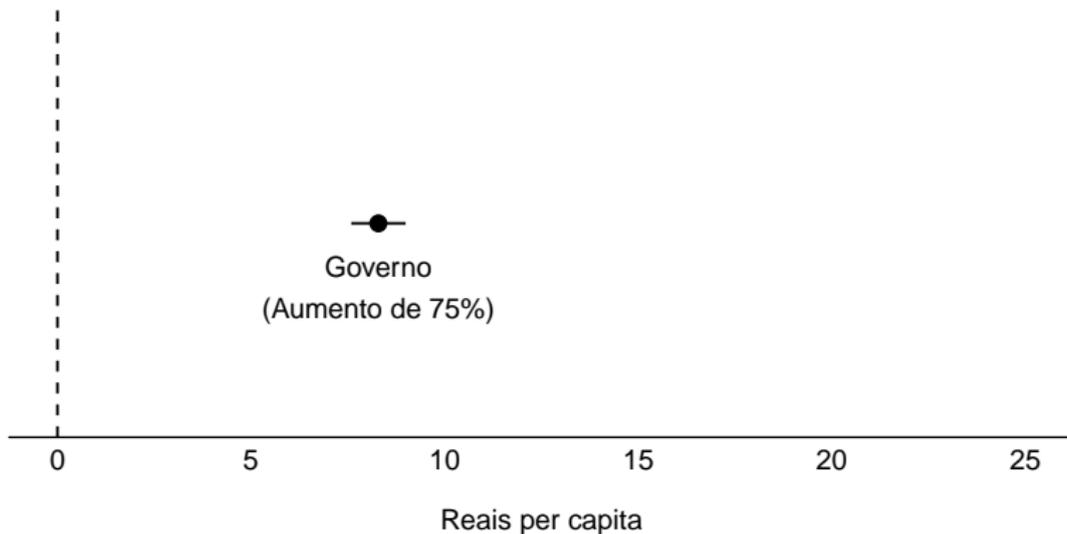
## Dependente

Total per capita recebido pela prefeitura  $m$  em  $t$  do ministério  $p$

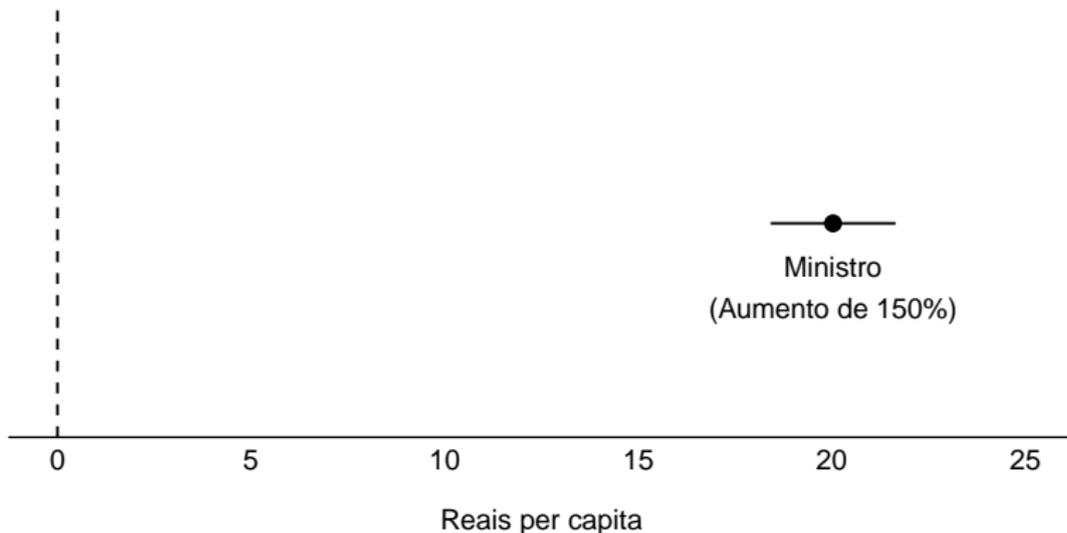
# Alinhamento entre ministro e prefeito prediz repasses ministeriais



# Alinhamento entre ministro e prefeito prediz repasses ministeriais



# Alinhamento entre ministro e prefeito prediz repasses ministeriais

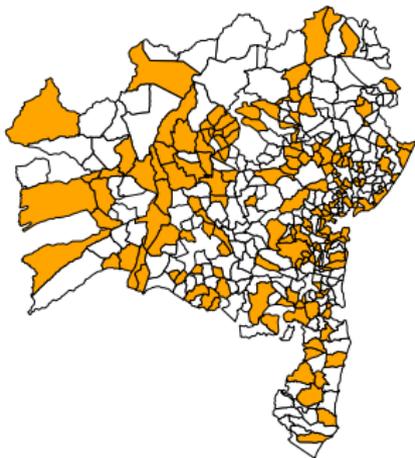


# Estratégia de Identificação

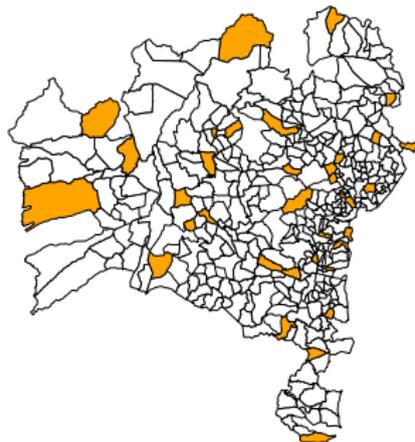
Para identificar o efeito causal do alinhamento partidário entre ministros e prefeitos, uso uma série de modelos de diferenças-em-diferenças (DiD) e *triple-differences* (DDD).

# Exemplo: Ministério do Turismo no estado da Bahia

2008



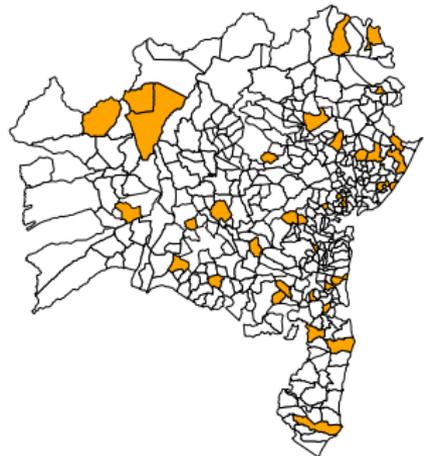
2012



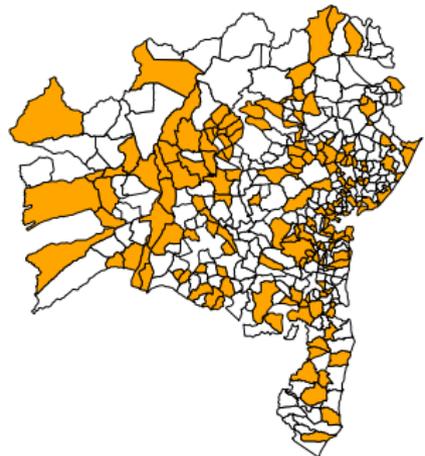
 Alinhado  Não alinhado

# Exemplo: Cidades e Turismo na Bahia em 2008

Cidades



Turismo



 Alinhado  Não alinhado

# DiD: Modelos

Uso um modelo MQO com a seguinte especificação:

$$Y_{mpt} = \beta \text{Alinhamento}_{mpt} + \alpha_{mp} + \delta_{pt} + \epsilon_{mpt} \quad (1)$$

onde  $\beta$  é o estimador do efeito causal médio do alinhamento.

# Triple-Diff: Modelos

Aproveitando que municípios são observados em relação a múltiplos ministérios, uma versão mais robusta do estimador explora diferenças *entre* municípios.

$$Y_{mpt} = \beta \text{Alinhamento}_{mpt} + \alpha_{mp} + \gamma_{mt} + \delta_{pt} + \epsilon_{mpt} \quad (2)$$

Os erros em ambas as estratégias são estimados com *multiway-cluster* para municípios e ministério [Cameron et al., 2011].

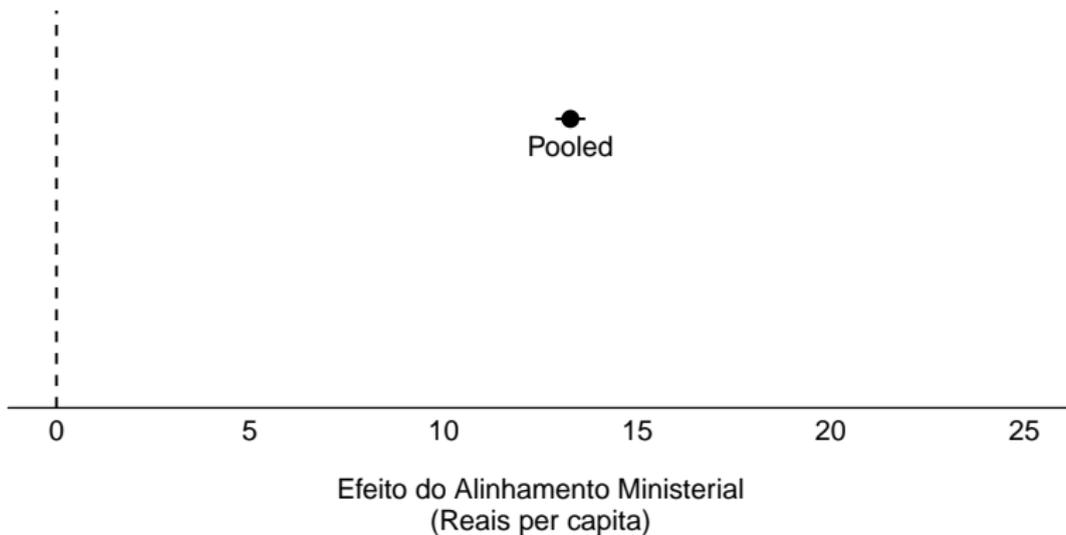
# Pressupostos de identificação

O desenho alcança identificação satisfeito o *common trends assumption*.  
Principalmente, isso envolve assumir que:

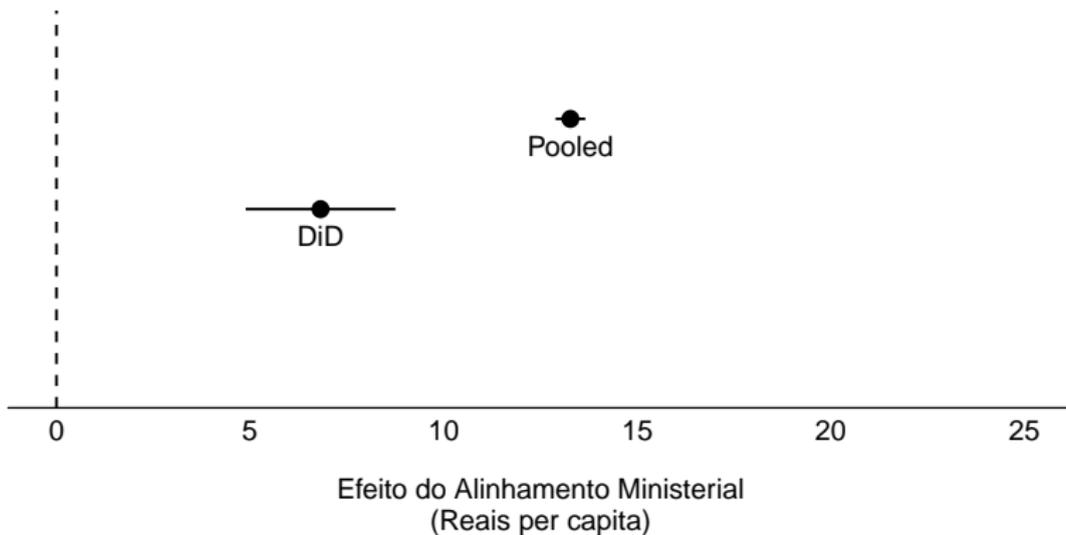
- O efeito do alinhamento nas transferências é exógeno às preferências do eleitorado e outras características dos municípios (apenas para DiD);
- A seleção de ministros de um dado partido é exógena à filiação dos prefeitos;
- A seleção de prefeitos de um dado partido é exógena à filiação dos ministros;

Mostro evidências de que todos os pressupostos são atendidos.

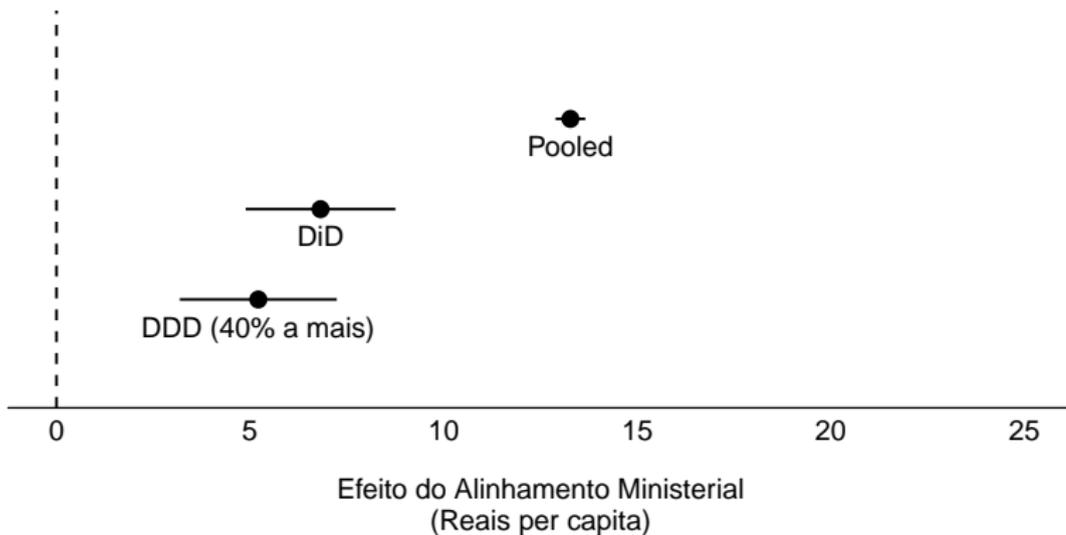
# Efeito do alinhamento: resultados principais



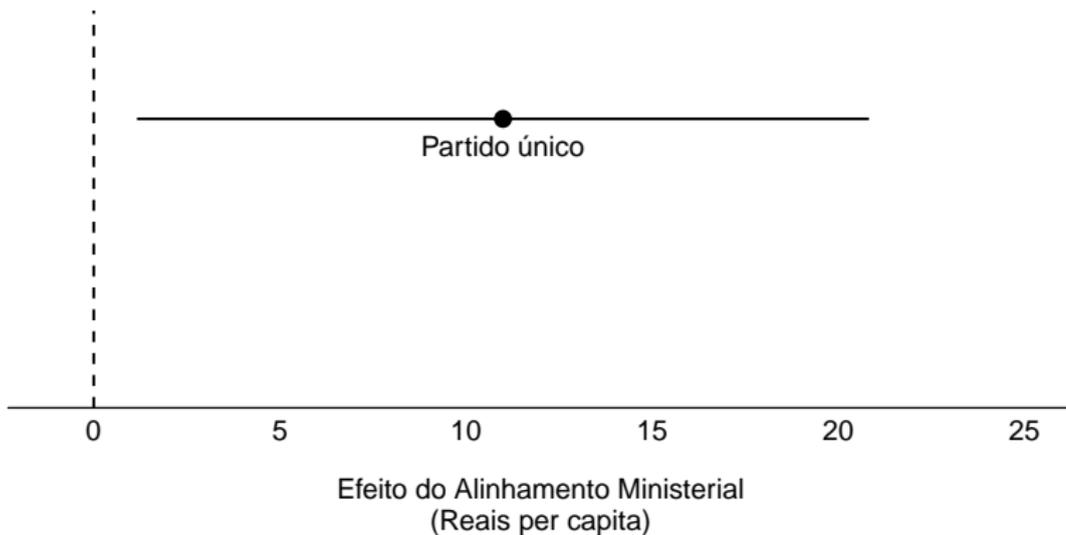
# Efeito do alinhamento: resultados principais



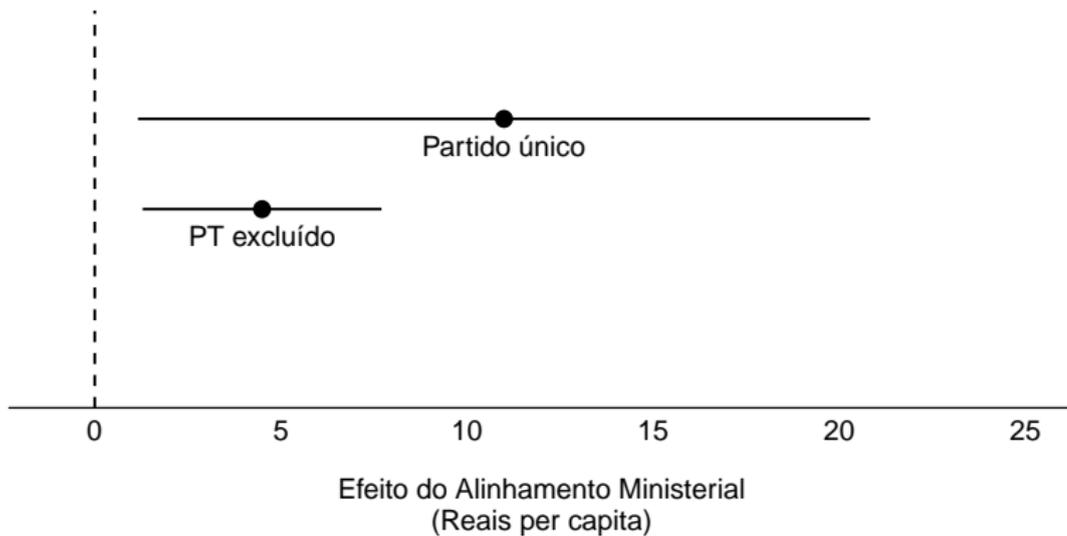
# Efeito do alinhamento: resultados principais



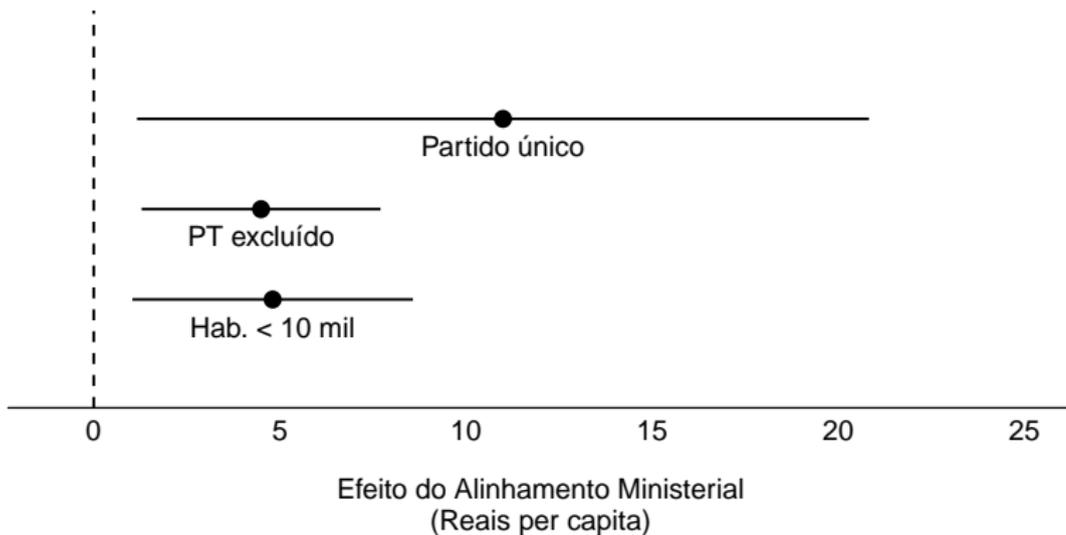
# Efeito do alinhamento: testes adicionais



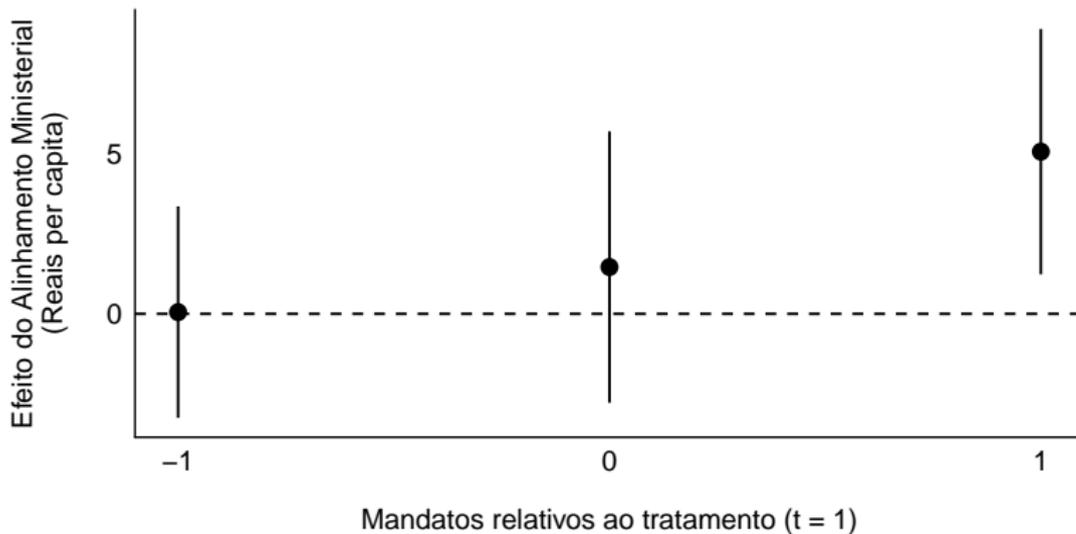
# Efeito do alinhamento: testes adicionais



# Efeito do alinhamento: testes adicionais



# Efeito do alinhamento pré-tratamento



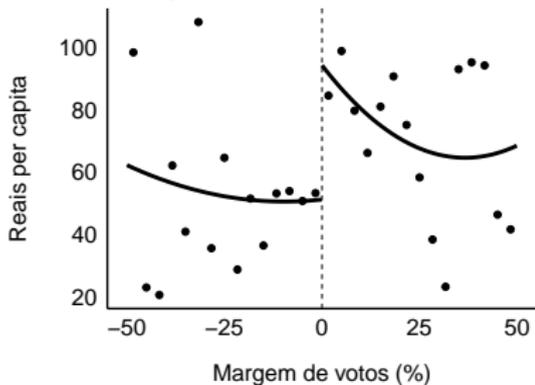
# Alinhamento ministerial em eleições acirradas

A análise de uma amostra incluindo eleições com dois ou três candidatos, nas quais candidatos do PT quase venceram ou quase perderam, com regressão descontínua (RD) corroboram os resultados anteriores.

# Efeito de eleger prefeito do PT sobre as transferências

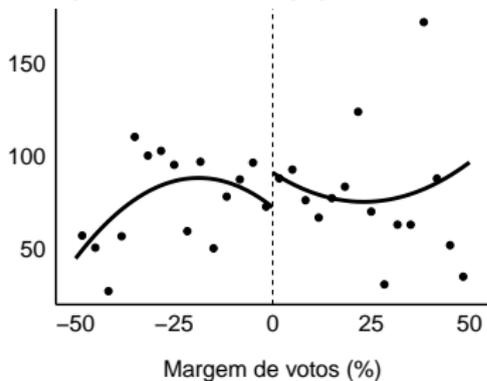
Ministérios do PT

Educação, MDA, MDS



Ministérios de outros partidos

Agricultura, Esporte, Integração e Transportes



# Robustez e Validação

- Outras operacionalizações do desenho DiD e DDD, e uso de outras variáveis dependentes (e.g., *log*, *total*, *dummy*);
- Grupos de tratamento e controle são semelhantes em várias características no desenho RD;
- O teste proposto por [McCrary, 2008] retorna  $p = 0.97$  (RD);
- Análises com RD em amostras do PP e do PCdoB reforçam os resultados;
- Trabalho de campo em alguns ministérios e na Câmara.

# Influência ministerial

Atores no interior do poder executivo podem influir no destino de recursos do governo central, e considerá-los avança no entendimento de como a política influencia a provisão de bens públicos. Analisar gastos agregados desconsidera essa variação.

# Governos de coalizão no Brasil

Partidos podem integrar coalizões para obter benefícios programáticos ocupando ministérios. Meus resultados mostram que, para além de emendas e recursos sob controle de presidentes, partidos podem extrair benefícios distributivos diretamente da ocupação de ministérios.

# Desigualdade regional na provisão de bens públicos

A depender da filiação partidária de um ministro, recursos de sua pasta podem ir majoritariamente para algumas regiões em detrimento de outras. Exemplo: Cidades ( $\hat{\beta} = 27.6$  reais per capita, DiD), 2008-2012.

---

Estado	Prefeituras do PP	Total estimado
RS	147 (29%)	R\$ 45 milhões
MG	55 (6%)	R\$ 29.6 milhões

---

## Outras questões

- **Mecanismos: informação e empenho, não emendas e manipulação técnica;**
- Alinhamento e votos: fragmentação na Câmara dos Deputados (instrumento pelo número de ministérios alinhados);
- Indo além: secretários-executivos.

## Outras questões

- Mecanismos: informação e empenho, não emendas e manipulação técnica;
- Alinhamento e votos: fragmentação na Câmara dos Deputados (instrumento pelo número de ministérios alinhados);
- Indo além: secretários-executivos.

## Outras questões

- Mecanismos: informação e empenho, não emendas e manipulação técnica;
- Alinhamento e votos: fragmentação na Câmara dos Deputados (instrumento pelo número de ministérios alinhados);
- Indo além: secretários-executivos.

# Referências

- Arulampalam, W., Dasgupta, S., Dhillon, A., and Dutta, B. (2009). Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from india. *Journal of Development Economics*, 88(1):103–119.
- Bracco, E., Lockwood, B., Porcelli, F., and Redoano, M. (2015). Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: Theory and evidence. *Journal of Public Economics*, 123:78–91.
- Brollo, F. and Nannicini, T. (2012). Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in brazil. *American Political Science Review*, 106(4):742–761.
- Bueno, N. S. (2017). Bypassing the enemy: Distributive politics, credit claiming, and nonstate organizations in brazil. *Comparative Political Studies*, page 0010414017710255.
- Cameron, A. C., Gelbach, J. B., and Miller, D. L. (2011). Robust inference with multiway clustering. *Journal of Business & Economic Statistics*, 29(2):238–249.
- Larcinese, V., Rizzo, L., and Testa, C. (2006). Allocating the us federal budget to the states: The impact of the president. *The Journal of Politics*, 68(2):447–456.
- McCrary, J. (2008). Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: A density test. *Journal of econometrics*, 142(2):698–714.
- Migueis, M. (2013). The effect of political alignment on transfers to portuguese municipalities. *Economics & Politics*, 25(1):110–133.
- Nunes, F. (2013). Core voters or local allies? presidential discretionary spending in centralized and decentralized systems in latin america.