

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:

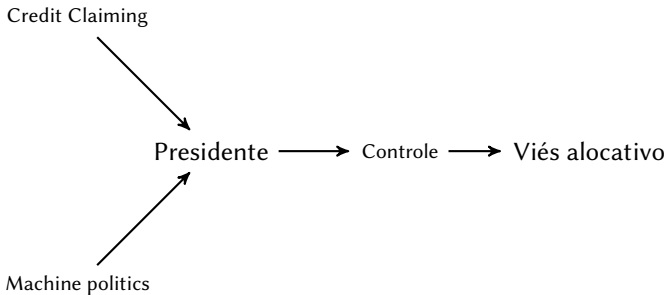
- Disputas pelo crédito da provisão de recursos entre governos central e local (*credit claiming*);
- Uso de cabos-eleitorais, i.e. *brokers*, para captar votos (*machine politics*).

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.

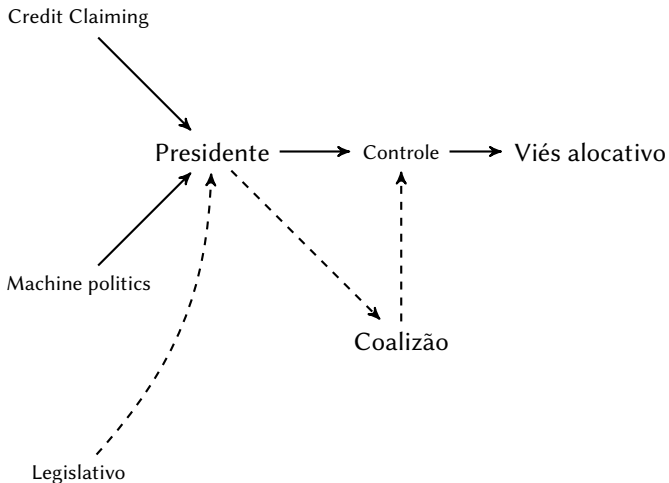
A visão presidencial da política distributiva



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;

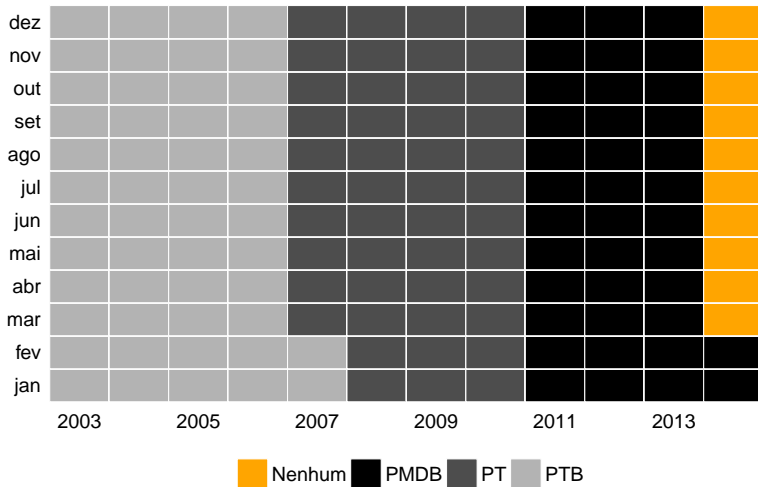
Dados: recursos

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

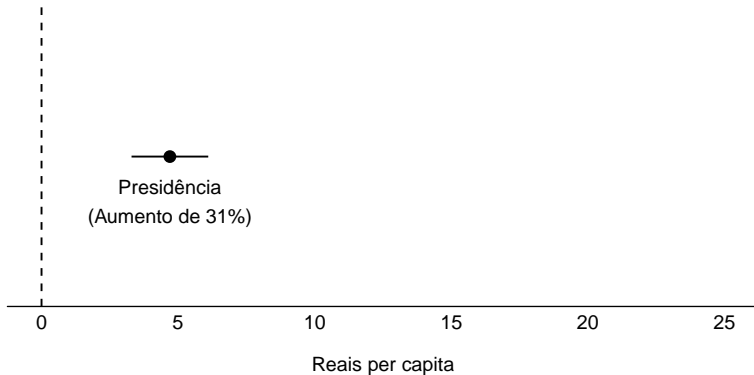
Alinhamento

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

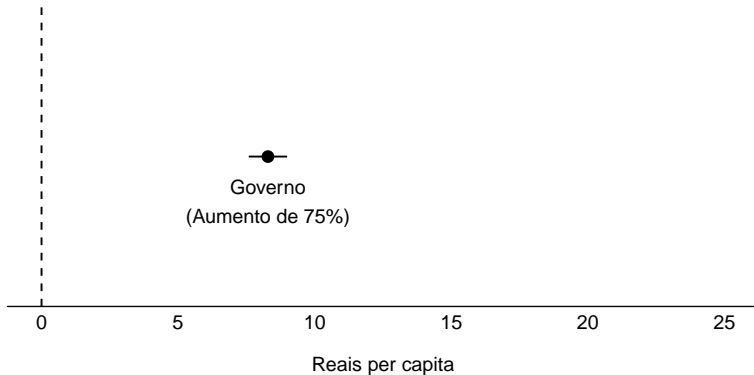
Dependente

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

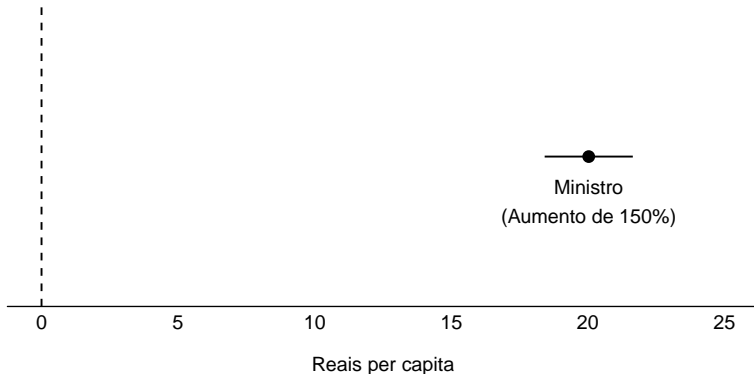
Alinhamento entre ministro e prefeito prediz repasses ministeriais



Alinhamento entre ministro e prefeito prediz repasses ministeriais



Alinhamento entre ministro e prefeito prediz repasses ministeriais

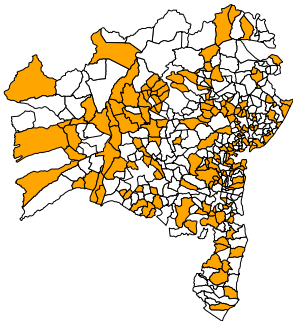


Estratégia de Identificação

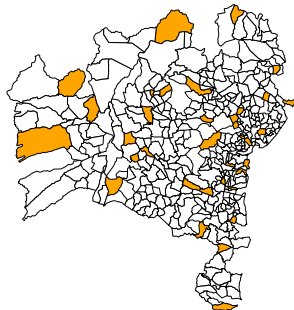
Para identificar o efeito causal do alinhamento partidário entre ministros e prefeitos, uso uma série de modelos de diferenças-em-diferenças (DiD) e *triple-differences* (DDD).


Exemplo: Ministério do Turismo no estado da Bahia

2008



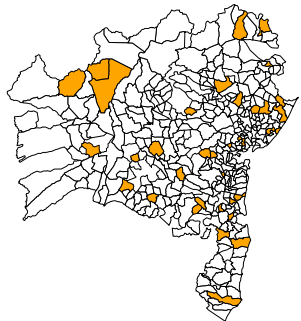
2012



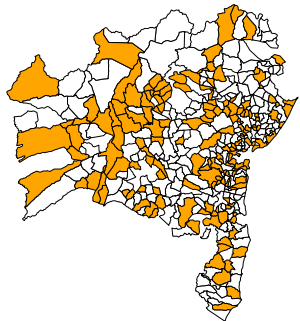
 Alinhado  Não alinhado


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 β 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].

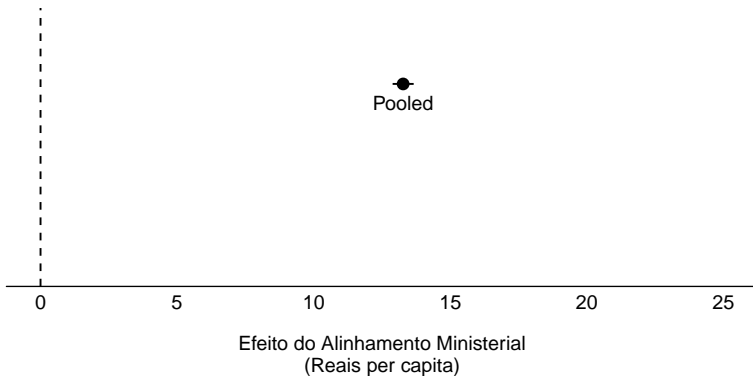
Pressupostos de identificação

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

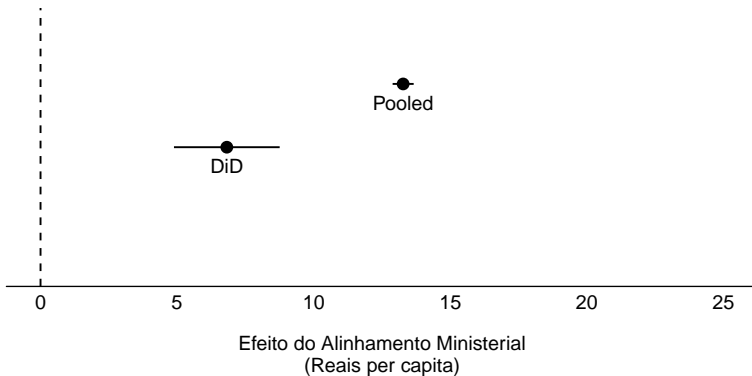
- O efeito do alinhamento nas transferências é exógeno às preferências do eleitorado e outras características dos municípios (apenas para DiD);
- A seleção de ministros de um dado partido é exógena à filiação dos prefeitos;
- A seleção de prefeitos de um dado partido é exógena à filiação dos ministros;

Mostro evidências de que todos os pressupostos são atendidos.

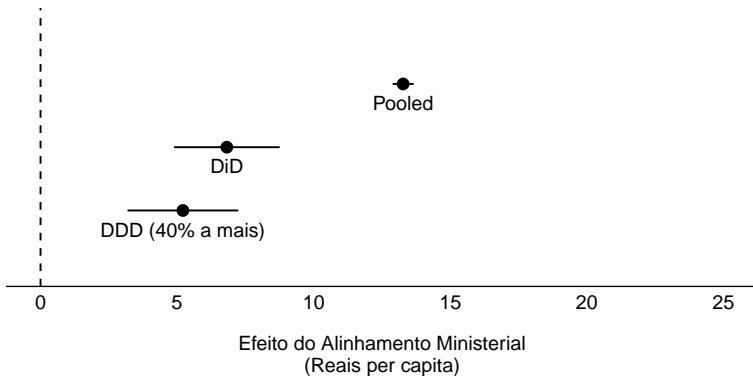
Efeito do alinhamento: resultados principais



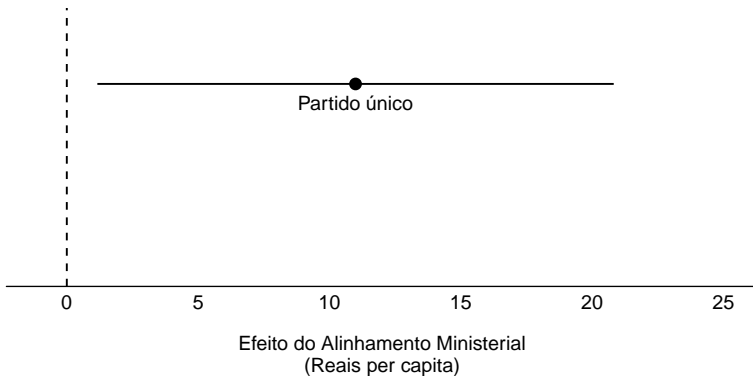
Efeito do alinhamento: resultados principais



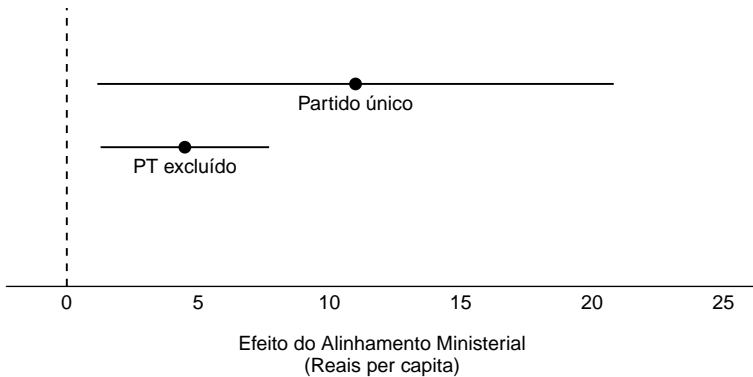
Efeito do alinhamento: resultados principais



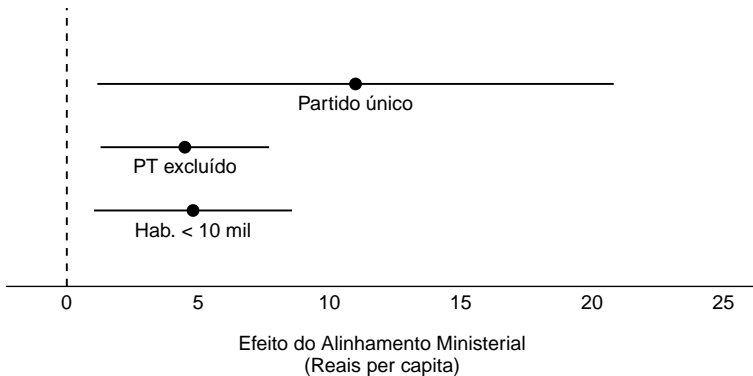
Efeito do alinhamento: testes adicionais



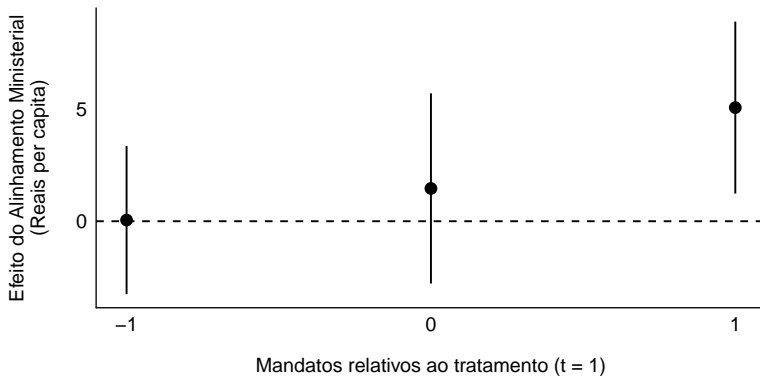
Efeito do alinhamento: testes adicionais



Efeito do alinhamento: testes adicionais



Efeito do alinhamento pré-tratamento



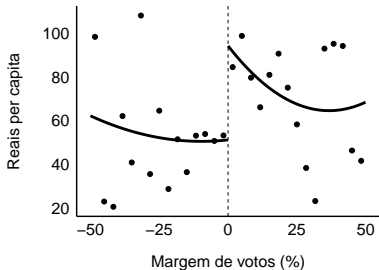
Alinhamento ministerial em eleições acirradas

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

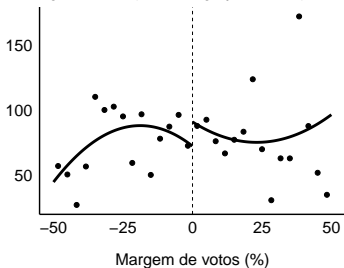
Ministérios do PT

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.