

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

MATEUS MORAIS ARAÚJO

**IMPACTOS DO ALINHAMENTO MINISTERIAL NAS  
DECISÕES ALOCATIVAS MUNICIPAIS**

BELO HORIZONTE  
2020

MATEUS MORAIS ARAÚJO

**IMPACTOS DO ALINHAMENTO MINISTERIAL NAS  
DECISÕES ALOCATIVAS MUNICIPAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa

BELO HORIZONTE

2020

A663i Araújo, Mateus Morais.  
Impactos do alinhamento ministerial das decisões  
alocativas municipais [manuscrito] / Mateus Morais Araújo. –  
2021.  
[15], 89 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em  
Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de  
Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Bibliografia: f. 66-73

1. Presidencialismo de coalizão – Brasil. 2. Federalismo  
fiscal. 3. Municípios – Políticas públicas. 4. Governabilidade. 5.  
Investimento público. I. Costa, Bruno Lazzarotti Diniz. II. Título.

CDU 323,17:352(81)

Mateus Morais Araújo

IMPACTOS DO ALINHAMENTO MINISTERIAL NAS DECISÕES ALOCATIVAS  
MUNICIPAIS

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação  
em Administração Pública da Escola de  
Governos Professor Paulo Neves de  
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,  
como requisito parcial para a obtenção  
do título de bacharel em Administração  
Pública.

**Aprovada na Banca Examinadora**

Bruno Lazzarotti Diniz  
Costa

Assinado de forma digital por Bruno Lazzarotti Diniz Costa  
DN: cn=Bruno Lazzarotti Diniz Costa, o=Escola de  
Governos, email=bruno.diniz@fjp.mg.gov.br, c=BR  
Dados: 2021.01.19 15:26:39 -03'00'

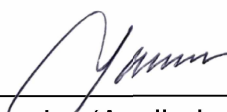
---

Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Orientador) – Fundação João Pinheiro



---

Prof. Ágnes de Lelis Saraiva (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



---

Prof. Ricardo Carneiro (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 15 de janeiro de 2021

*Para todos aqueles que seguem dizendo "apesar de tudo".*

*Para Bruno Reis.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a meus pais, Cássia e Mazinho, que mesmo não sendo ricos nunca deixaram de sair em meu socorro quando precisei, mesmo que às vezes tivessem que arcar com as externalidades de uma vida baseada mais em princípios que em pragmatismo.

Agradeço a meus amigos, porque ninguém vai muito longe sozinho e porque sem a ajuda deles eu provavelmente não teria conseguido nem me formar, nem terminar esse trabalho. A começar pelos amigos da Escola de Governo, que foram foram os melhores companheiros de jornada que alguém poderia ter. Especialmente Natália, Rodolfo, Gabi, Mari, Leo, Ciro e Láisa. Me desculpo por não mencionar todos os colegas do 39 CSAP, porque teria que colocar o nome de um por um, pois todos foram importantes em diversos momentos. Aproveito a ocasião para me vangloriar de que provavelmente eu bati o recorde no número de turmas frequentadas no CSAP, tendo feito aulas com as turmas 36, 37, 38, 40 e 41, além da minha própria turma, o 39. Fui bem recebido em todas as essas turmas e guardo por todas muito carinho.

Peço desculpas à coordenação por ter feito uma enorme bagunça com minhas escolhas heterodoxas de disciplinas que geraram dificuldades tanto para vocês quanto para mim, para que fosse possível eu concluir as disciplinas no tempo certo. Muito obrigado pela paciência.

Os amigos de fora do CSAP também foram muito importantes e eu contei com ajudas importantes, sejam aqueles que me ajudaram na revisão e em sugestões ao longo do trabalho, os que contribuíram com as referências e a formatação, aqueles que ajudaram com as análises de dados e aqueles que contribuíram de forma geral com a vida durante esses 4 anos. São elas e eles: Alexandre, Lucas Gelape, João, Philippe, Evandro, Flávia e Leo Meu Primo, Leo Bedê, Shandor, Lucas Magalhães, Luiza Machado, Kakau, e C. Melo.

Agradeço também à UFMG, com suas maravilhosas bibliotecas e ambientes de trabalho e aos professores Marjorie Marona e Fábio Kerche.

Agradeço a todos os professores da Escola de Governo. Especialmente as aulas de Eduardo Batittuci, Mauro César da Silveira, Kamila Pagel, Leonardo Carvalho Ladeira, Bernardo Mata Machado são inspiradoras e deveriam ser assistidas por qualquer pessoa que tenha interesse na docência, pelo brilhantismo.

Agradeço ao meu orientador, Bruno Lazzarotti, que foi excelente tanto para tornar a realização deste trabalho possível, quanto por fazer isso com muita leveza.

Agradeço especialmente à Renata, primeiramente porque ela é especial mesmo, e depois porque me acompanhou durante boa parte do curso e por todo o percurso do TCC, desde as primeiras ideias até as últimas revisões.

Por fim, agradeço ao Fernando, que além de excelente amigo é inspiração e exemplo. Além do fato deste trabalho ter origem em sua tese de doutorado, o Fernando disponibilizou os bancos de dados inéditos que utilizou em sua pesquisa, os códigos de suas análises de dados e de formatação do texto, respondeu diversas questões, discutiu a metodologia profundamente comigo e apontou caminhos quando eu me via em becos sem saída. Provavelmente ele ajudou com mais alguma coisa além dessas.

De toda forma, nenhuma das pessoas mencionadas nesses agradecimentos têm qualquer parcela de responsabilidade pelos problemas que aqui forem encontrados. Esses são todos meus, mas os méritos, se por acaso os tiver, também são seus por direito.

*A política é como a perfuração lenta de tábuas duras. Exige tanto paixão como perspectiva.*

*Certamente, toda experiência histórica confirma a verdade – que o homem não teria alcançado o possível se repetidas vezes não tivesse tentado o impossível. Mas, para isso, o*

*homem deve ser um líder, e não apenas um líder, mas também um herói, num sentido muito sóbrio da palavra. E mesmo os que não são líderes nem heróis devem armar-se com a fortaleza de coração que pode enfrentar até mesmo o desmoronar de todas as esperanças.*

*Isso é necessário neste momento mesmo, ou os homens não poderão alcançar nem mesmo*

*aquilo que é possível hoje. Somente quem tem a vocação da política terá certeza de não desmoronar quando o mundo, do seu ponto de vista, for demasiado estúpido ou demasiado mesquinho para o que ele lhe deseja oferecer. Somente que, frente a tudo isso, pode dizer*

*“Apesar de tudo!” tem vocação para a política .*

MAX WEBER,

A política como vocação (2003)

## RESUMO

Esta monografia, apresentada como trabalho de conclusão de curso na Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, tem como objetivo analisar as implicações de um fenômeno político chamado “política distributiva da coalizão” para as decisões sobre políticas públicas no nível local. A política distributiva da coalizão consiste em uma forma específica de arranjo político, por meio do qual o governo federal oferece ministérios aos demais partidos para que eles componham a coalizão governista. A partir dessa repartição de ministérios, o presidente compartilha a política de distribuição de recursos para os municípios com os demais partidos e seus ministros. A partir da política distributiva da coalizão, foi realizada uma análise dos impactos do alinhamento ministerial para os gastos públicos municipais em dois cenários: os investimentos e os gastos setoriais. Trata-se, portanto, de uma ponte entre a política federal e a política municipal, por meio dos partidos políticos com implicações para a composição dos gastos públicos, tanto no que diz respeito às decisões sobre despesas com investimentos, quanto no que diz respeito às decisões sobre a distribuição de recursos para as diversas áreas setoriais compondo, assim, o conflito distributivo.

**Palavras-chaves:** Política Distributiva; Decisões Alocativas; Governo local; Despesas com Investimento; Conflito Distributivo.

## ABSTRACT

This monograph paper, presented as a course conclusion work at the Paulo Neves de Carvalho School of Government, of the João Pinheiro Foundation, aims to analyze the implications of a political phenomenon called “coalition distributive politics” for public policy decisions at the local level. The coalition’s distributive policy consists of a specific form of political arrangement, whereby the federal government offers ministries to the other parties to make up the governing coalition. Based on this division of ministries, the president shares the policy of distributing resources to the municipalities with the other parties and their ministers. Based on the coalition’s distributive policy, an analysis of the impacts of ministerial alignment on municipal public spending was carried out in two scenarios: investments and sector spending. It is, therefore, a bridge between federal policy and municipal policy, through political parties with implications for the composition of public spending, both with regard to decisions on investment expenditures and with regard to decisions on the distribution of resources for the various sectorial areas, thus composing the distributive conflict.

**Key-words:** Distributive Politics; Allocative Decisions; Local government; Investment Expenses; Distributive Conflict.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Evolução da arrecadação dos entes da federação brasileira . . . . .	29
Gráfico 2 – Evolução da receita disponível dos entes da federação brasileira . . . . .	30
Gráfico 3 – Modelo 1 - DiD para explicar as transferências per capita por Ministério	37
Gráfico 4 – Modelo 2 - DDD para explicar as transferências per capita por Ministério	38
Gráfico 5 – Modelo 3 - DiD para explicar as transferências per capita . . . . .	39
Gráfico 6 – Modelo 1 - MQO para explicar a proporção de gastos com investimento	48
Gráfico 7 – Modelo 2 - DiD para explicar a proporção de gastos com investimento - Alinhamento binário . . . . .	49
Gráfico 8 – Modelo 3 - DiD para explicar a proporção de gastos com investimento - 4 Categorias . . . . .	49
Gráfico 9 – Modelo 4 - DiD para explicar a proporção de gastos com investimento - 9 Categorias . . . . .	50
Gráfico 10 – Modelo 1 - MQO para explicar o esforço orçamentário . . . . .	61
Gráfico 11 – Modelo 2 - MQO para explicar o gasto per capita setorial . . . . .	61
Gráfico 12 – Modelo 3 - DiD para explicar o esforço orçamentário . . . . .	62
Gráfico 13 – Modelo 4 - DDD para explicar o esforço orçamentário . . . . .	63
Gráfico 14 – Modelo 4 - DiD para explicar o gasto per capita setorial . . . . .	63
Gráfico 15 – Modelo 4 - DDD para explicar o gasto per capita setorial . . . . .	64

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Efeito do alinhamento ministerial sobre as transferências recebidas pelos municípios, 1997-2016 . . . . .	36
Tabela 2 – Média de Investimento por ano . . . . .	43
Tabela 3 – DiD para explicar as transferências per capita por ministério . . . . .	82
Tabela 4 – DDD para explicar as transferências per capita por ministério . . . . .	82
Tabela 5 – DiD para explicar as transferências per capita . . . . .	82
Tabela 6 – MQO para explicar a proporção de gastos com investimentos . . . . .	82
Tabela 7 – DiD para explicar a proporção de gastos com investimentos - Alinhamento binário . . . . .	83
Tabela 8 – DiD para explicar a proporção de gastos com investimentos - Alinhamento com 4 categorias . . . . .	83
Tabela 9 – DiD para explicar a proporção de gastos com investimentos - Alinhamento com 10 categorias . . . . .	83
Tabela 10 – MQO para explicar o esforço orçamentário . . . . .	83
Tabela 11 – MQO para explicar o gasto setorial per capita . . . . .	84
Tabela 12 – DiD para explicar o esforço orçamentário . . . . .	84
Tabela 13 – DDD para explicar o esforço orçamentário . . . . .	84
Tabela 14 – DiD para explicar o gasto setorial per capita . . . . .	84
Tabela 15 – DDD para explicar o gasto setorial per capita . . . . .	84

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pareamento dos ministérios com as áreas setoriais do IMRS . . . . .	59
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CR/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DiD	Diferença-em-diferenças
DDD	Triplas-diferenças
EUA	Estados Unidos da América
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDTE	Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social
IOF-Ouro	Imposto sobre Operações Financeiras ligadas ao Ouro
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda

ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITR	Imposto sobre a propriedade Territorial Rural
MQO	Mínimos Quadrados Ordinários
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PT	Partido dos Trabalhadores
PIS	Programa de Integração Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TVU	Transferências Voluntárias da União
VAF	Valor Adicionado Fiscal

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO . . . . .	16
2	METODOLOGIA . . . . .	22
3	POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE O FEDERALISMO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO . . . . .	26
3.1	Federalismo fiscal e transferências intergovernamentais . . . . .	26
3.2	Política distributiva da coalizão . . . . .	32
4	IMPACTO DA POLÍTICA DISTRIBUTIVA DA COALIZÃO NO INVESTIMENTO MUNICIPAL . . . . .	40
4.1	Os gastos estatais, o desenvolvimento econômico e as transfe- rências governamentais . . . . .	41
4.2	Dados e variáveis . . . . .	46
4.3	Resultados obtidos . . . . .	47
4.4	Discussão dos resultados . . . . .	51
5	IMPACTO DA POLÍTICA DISTRIBUTIVA NO CONFLITO DISTRIBUTIVO MUNICIPAL . . . . .	53
5.1	As decisões alocativas e o conflito distributivo . . . . .	53
5.2	Dados e variáveis . . . . .	58
5.3	Resultados obtidos . . . . .	60
5.4	Discussão dos resultados . . . . .	64
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS . . . . .	66
	REFERÊNCIAS . . . . .	69
	APÊNDICE A – ENTREVISTA . . . . .	74
	APÊNDICE B – MODELOS . . . . .	82
	APÊNDICE C – CÓDIGO EM LINGUAGEM R . . . . .	85

# 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso (TCC) consiste em uma proposta de aproximação entre os campos da Administração Pública e da Ciência Política por meio da relação entre a política distributiva de recursos da coalizão que forma o governo federal, por um lado, e as decisões alocativas municipais, de outro. A partir de descobertas recentes na Ciência Política sobre as transferências voluntárias da união e da relação partidária entre prefeitos e ministros que influencia na distribuição dessas transferências, foram realizados estudos do impacto dessa relação nos gastos municipais com investimentos e nos gastos setoriais realizados pelos municípios. Foram encontrados resultados que confirmam o impacto dessa relação nas despesas municipais e são discutidas as implicações disso para as políticas públicas ao longo do trabalho.

As discussões sobre os gastos públicos nos níveis de governos locais são tema de interesse clássico e constante da literatura acadêmica, nas áreas das políticas públicas, da economia e dos estudos sobre os Poderes Executivo e Legislativo (PRASETYO et al.,2018; SANZ et al. 2002; MENDES e SOUSA, 2006; SOUZA2002). Saber se um município gasta mais com políticas de conservação ou turismo, em esportes ou assistência social, diz algo de fundamental sobre as prioridades daquele lugar, quem são as pessoas mais ou menos beneficiadas pela administração pública, ou ainda, quais caminhos o município busca seguir para produzir uma vida melhor para seus habitantes e quais problemas públicos ele busca resolver, em suma, quais são os resultados da política local.

Segundo Souza (2006) existe uma polissemia acerca da definição de análise de políticas públicas, mas que sempre guarda relação com a ideia de como o governo reage às questões públicas, sendo a definição mais conhecida a de Laswell, como o estudo sobre as questões acerca de “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

Considerando, portanto, que as políticas públicas estão relacionadas à identificação, seleção e tentativas de resolução de problemas sociais, considerados públicos, podemos compreender que ela se relaciona aos diversos níveis governamentais e atores institucionais, bem como aos atores da sociedade civil, em seus diferentes graus de organização. Nesse sentido, toda pesquisa que diga respeito à forma como governos democráticos formam consensos a partir de acordos entre lideranças tende a produzir argumentos teóricos que podem ser incorporados aos estudos das políticas públicas, quer sejam esses acordos programáticos ou não programáticos, fazendo crescer o entendimento sobre as questões

fundamentais propostas por Laswell.

Dessa forma, o presente TCC consiste numa contribuição para complementar as respostas sobre quem ganha o quê, por quê e que diferença faz a destinação de recursos para áreas setoriais das políticas públicas, do ponto de vista do impacto nas políticas municipais, por meio da distribuição dos recursos públicos, dos acordos partidários feitos para a formação das coalizões do governo federal. Explorar essa questão implica aumentar o potencial explicativo sobre a forma como determinados grupos políticos conseguem encaminhar suas pretensões de forma mais efetiva que outros grupos, num processo de baixa autonomia local, visto que a parte não vinculada do orçamento municipal frequentemente guarda relação com a atuação política dos partidos políticos de forma nacionalizada.

Não se trata, nesse sentido, de discutir propriamente as teorias sobre as políticas públicas, mas de discutir, a partir das políticas de formação de governo as consequências dessa política para o nível local, apontando questões que podem representar ganhos incrementais nas explicações sobre os governos locais, se incorporadas nas análises de políticas públicas.

Pretende-se aqui contribuir para o debate da Administração Pública por meio do apontamento de uma possível conexão entre discussões que se dão em campos diferentes do conhecimento, relacionando a forma como um governo compõe sua maioria parlamentar pelo oferecimento de ministérios a partidos que se comprometem a apoiar seu programa de governo em troca dessa participação. Trata-se, em última instância, de um trabalho que valoriza os partidos políticos como atores importantes na formação das políticas públicas e cuja atuação transpassa os diferentes níveis federativos.

O presente TCC pretende conectar pontos entre as Transferências Voluntárias da União (TVU) e os recursos utilizados pelos municípios nas diversas áreas de políticas públicas. Visto de outra forma, podemos pensá-lo também como uma conexão entre estratégias baseadas em metas programáticas ou não-programáticas por parte dos partidos políticos que aderem a uma coalizão de governo. Em suma, o que pretende-se explicitar é o reflexo que a política da coalizão governamental federal tem nas políticas públicas municipais e, portanto, no conflito distributivo municipal.

Recentemente, os trabalhos apontaram para a necessidade de se discutir o orçamento público como uma política pública, bem como, a forma como a disputa por parcelas do orçamento configura um conflito distributivo entre as áreas setoriais das políticas públicas e dos gastos governamentais. Segundo Peres e Matos (2017), o orçamento público é um

espaço de disputa política entre diferentes grupos de interesse presentes na sociedade por parcelas dos recursos públicos. Essa disputa envolve, portanto, setores sociais com diferentes níveis de organização e capacidade de imporem suas preferências, fazendo com que alguns setores, como a Educação e a Saúde, consigam até mesmo constitucionalizar para si uma parcela mínima incremental dos recursos públicos.

Pensando sobre a autonomia dos municípios, as autoras parecem identificar que a trajetória dos gastos públicos implica uma relação de dependência que produz um orçamento incremental, que sempre aumenta, de forma mais ou menos generosa, de acordo com os ciclos econômicos, fazendo com que a ideia de um orçamento de base zero seja, na prática, uma ficção impossível de se concretizar, já que diversos gastos, como, por exemplo, os salários de servidores públicos vinculados a um setor são permanentes (PERES; MATTOS, 2017). Essa situação acaba por prejudicar a autonomia dos governos locais e dificultar a posição do orçamento como um local de equalização do conflito distributivo, que é remetido para uma disputa interna dentro de cada setor, tornando perenes as desigualdades entre os diversos setores.

Além disso, boa parte dos orçamentos municipais é comprometida com gastos de despesas correntes<sup>1</sup>, o que limita a capacidade de investimento dos municípios, situação que é agravada quando se trata dos municípios de pequeno porte. Os municípios são, frequentemente, dependentes de repasses da União ou dos estados até mesmo para conseguirem arcar com suas obrigações básicas. Uma saída para a obtenção de recursos desvinculados, para a realização de investimentos é a obtenção de recursos via transferências voluntárias da União ou do estado onde o município se encontra. A partir dessas transferências voluntárias, realizadas por meio de convênios, contratos de repasse, termos de colaboração, etc., os municípios podem obter recursos para realizar investimentos e para realizar gastos em áreas que correspondem a setores menos organizados politicamente.

Somados os dois fatores, isto é, a existência de setores que conseguem captar para si uma parcela significativa do orçamento e a baixa arrecadação dos municípios, temos que os governos locais ficam dependentes de transferências intergovernamentais para que sejam capazes de realizar investimentos e impulsionar seu desenvolvimento (MENDES; SOUSA, 2006).

Entretanto, as transferências voluntárias dependem da disponibilização dos recursos por parte dos Ministérios e da disputa política por emendas parlamentares, o que acaba

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, a entrevista com o prefeito de Itapeçerica-MG nos apêndices deste trabalho.

amarrando, novamente, os gastos municipais, agora em conexões políticas que são exógenas às disputas locais. A forma como o governo federal distribui recursos para as bases eleitorais dos partidos que o compõem, isto é, a política distributiva da coalizão, conecta as relações político-partidárias nos níveis federal e municipal fazendo com que um volume maior de recursos seja destinado aos municípios governados por prefeitos do partido do presidente ou que fazem parte de sua base de governo.

Em Minas Gerais, estado com o maior número de municípios do país, um total de 853 municípios, algo em torno de 43% deles são considerados de pequeno porte, se enquadrando na primeira faixa de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios e, portanto, frequentemente dependentes de recursos federais e estaduais (REZENDE et al., 2015), o que faz com que essa relação entre conflito distributivo local e política distributiva da coalizão federal seja particularmente relevante no estado.

Para estabelecer a relevância da presente pesquisa, é preciso explicar porque compreender a forma por meio da qual os níveis de governo se coordenam no Brasil é relevante. Do ponto de vista da ciência mundial, nos campos de estudos sobre a política distributiva dos governos em perspectiva comparada (AMES, 2002; BROLLO e NANNICINI, 2012; BUENO, 2018), bem como nos estudos sobre governos de coalizão (CHAISTY et al. 2014; 2018; FREUDENREICH, 2016; POWER, 2010), como, também no que diz respeito às políticas públicas e o federalismo (ALMEIDA-FILHO, 2011; MAINWARING e SAMUELS, 1999; SELCHER, 1998; VARELA et al., 2010), o caso brasileiro é um dos mais relevantes pela combinação de diferentes características com diferentes países. O Brasil, por suas características institucionais possibilita, por exemplo, a comparação entre diferentes dinâmicas de coordenação no federalismo, bem como sobre o funcionamento da dinâmica de coalizões de governo, representando um dos casos mais frequentemente citados nesses tipos de pesquisas.

Além disso, do ponto de vista prático, trata-se de um país com dimensões populacionais (6<sup>o</sup> país mais populoso) e territoriais (5<sup>a</sup> maior extensão territorial) extraordinárias, e de um país que se configura como um dos mais desiguais do mundo, com um GINI de 0,6257. Podendo ser considerado o 7<sup>o</sup> país mais desigual do mundo. Configurando-se, portanto, um cenário no qual as definições dos problemas públicos, as escolhas de alternativas e as necessidades de coordenação para a realização de políticas públicas são extremamente desafiadoras, produzindo resultados mais satisfatórios em algumas áreas do que em outras e convivendo com dilemas de escassez o tempo todo.

Compreender como funciona o governo brasileiro, em seus diferentes níveis, de forma a culminar em políticas públicas, bem como compreender porque algumas áreas são mais bem sucedidas que outras, envolve uma série de questões importantes que vão desde análises de eficiência de medidas adotadas até a dinâmica de disputa por um orçamento público que se mostra insuficiente diante da dimensão dos problemas enfrentados pelo país. Compreender como se dá o ciclo de políticas públicas no Brasil, portanto, é fundamental para que conheçamos as causas de nossos erros e acertos e para que obstáculos possam ser superados e erros corrigidos com o objetivo de constituir uma sociedade mais próspera e menos desigual.

A presente pesquisa, por discutir a conexão entre a política distributiva da coalizão e a execução de políticas públicas no nível local, pode constituir uma importante contribuição para a compreensão de como funciona a Administração Pública brasileira. Por meio dela, pretende-se responder à seguinte pergunta: “Em que medida a política distributiva da coalizão do governo federal impacta na priorização de áreas setoriais e na capacidade de investimento dos municípios mineiros?”

Aproveitando o fato de que a nomeação, demissão e troca de ministros é realizada por razões exógenas à política municipal, torna-se possível a utilização de um desenho de diferenças-em-diferenças, que, a partir da ideia de “experimento natural” torna possível realizar uma inferência de causalidade na relação entre as variáveis analisadas, desde que satisfeitos alguns pressupostos, como será discutido na seção metodológica do trabalho.

A partir da ideia de que a relação de alinhamento partidária entre ministro e prefeito produz um aumento nas transferências voluntárias recebidas pelo município, busca-se compreender os impactos desse alinhamento nas decisões alocativas municipais. Tanto no que diz respeito à realização de investimentos quanto no que diz respeito à priorização de setores de políticas públicas.

O Objetivo geral do trabalho consiste, portanto, em identificar em que medida os padrões de gastos dos municípios mineiros guardam relação com a política distributiva da coalizão do governo federal, enquanto os objetivos específicos em investigar se esses padrões de gastos são afetados no que diz respeito aos investimentos e gastos setoriais.

As hipóteses são de que o alinhamento partidário entre prefeito e ministro provoca aumento nos investimentos realizados pela prefeitura, bem como um aumento na participação orçamentária das áreas relacionadas ao ministérios alinhados nos municípios.

Para desenvolver este trabalho, o texto está organizado em três capítulos além

desta introdução e de uma seção metodológica. No primeiro capítulo, é apresentada a discussão teórica que fundamenta a pesquisa, com o objetivo de relacionar especialmente a questão do federalismo fiscal com a política distributiva da coalizão. No segundo capítulo, são analisados os impactos do alinhamento ministerial nas despesas com investimento nos municípios mineiros. No terceiro capítulo, a pergunta se volta para os gastos setoriais e o esforço orçamentário setorial nos mesmos municípios e o impacto do alinhamento ministerial neste tipo de gasto. Por fim, serão apresentadas considerações finais nas quais serão discutidos os resultados encontrados ao longo do TCC, a forma como eles se relacionam no âmbito geral da administração pública brasileira, bem como questões que emergiram da pesquisa e se sugerem como questões a serem abordadas em pesquisas futuras.

## 2 METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos, será realizado um estudo com base nos municípios mineiros, durante o período que vai de 2000 a 2016<sup>1</sup>, período para o qual estão disponíveis os dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS). Optou-se por estudar o caso do estado de Minas Gerais, o que se justifica pelas características geográficas, sociais, econômicas e institucionais do estado, bem como razões práticas de viabilidade de acesso a dados disponíveis para a realização da pesquisa.

Primeiramente, Minas Gerais é um estado geograficamente e culturalmente muito diverso, com regiões cujo clima, cultura e características socioeconômicas se aproximam de diversos outros estados que possuem uma composição mais homogênea. Por outro lado, essa diversidade convive com o número mais alto de municípios do país. Essas características se somam para produzir uma variação nas variáveis de análise que se apresenta com o maior potencial para que o caso seja representativo para o restante do país. Entende-se aqui que estudar Minas Gerais não é suficiente para se compreender o Brasil, mas se configura como um bom começo.

Além disso, Minas Gerais se qualifica como objeto de análise em função da existência de dados produzidos pela Fundação João Pinheiro, que configuram o Índice Mineiro de Responsabilidade Social, o qual permite a consideração de um número maior de variáveis do que seria possível fazer para outras unidades da federação, num primeiro momento.

A presente pesquisa trabalhou com 3 conjuntos de dados já disponíveis para análise. Para as conexões partidárias entre ministros e prefeitos, bem como para algumas características municipais e para informações sobre o orçamento federal, será utilizado o banco de dados produzido para a tese de doutoramento “A política distributiva da coalizão” elaborado por Meireles (2019). Para as informações sobre os gastos municipais por área, sobre o esforço orçamentário, bem como para características diversas dos municípios, tanto em termos geográficos e socioeconômicos, quanto em termos institucionais e fiscais, será utilizado o IMRS da Fundação João Pinheiro. Por fim, para questões subsidiárias relativas aos orçamentos municipais - especialmente para a elaboração dos exemplos - serão utilizados também os dados disponíveis no portal de transparência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e do portal do IBGE.

---

<sup>1</sup> Essa indisponibilidade de dados consolidados mais recentes do que 2016 inviabiliza que se leve em consideração, no presente momento, a questão da Emenda Constitucional 85 de 2015 e, especialmente, a Emenda Constitucional 101 de 2019. Pesquisas futuras deversão levar essa questão em consideração, a medida em que essa experiência orçamentária perdure.

Pretende-se, a partir desse conjunto de dados, trabalhar com modelos de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) e de Diferença-em-Diferenças (DiD) para estimar o efeito do alinhamento entre ministros e prefeitos a partir das mudanças ministeriais, que são exógenas aos prefeitos.

Dessa forma, os modelos MQO serão utilizados para estimar as diferenças de recursos recebidos por municípios alinhados em relação a municípios não alinhados com algum ministério, enquanto o modelo DiD consiste numa comparação entre os recursos executados por um município que teve alteração em seu status de alinhamento ministerial durante o mandato municipal (isto é, por mudança na composição dos ministérios) em relação a outros municípios que não passaram por essa alteração de status ao longo dos mandatos de seus prefeitos.

O estimador de Diferenças-em-Diferenças parte do modelo de regressão linear e do estimador de mínimos quadrados ordinários, mas busca resolver o problema da violação do pressuposto da exogeneidade das variáveis explicativas, que acontece quando uma das variáveis explicativas é correlacionada com o erro. A forma com que o DiD resolve esse problema é por meio da utilização de uma variável exógena que configura a ideia de um “experimento natural”. Essa variável exógena, chamada de tratamento separa a amostra em dois grupos, o grupo de tratamento, àqueles que foram expostos a um política pública, por exemplo, ou que foram alinhados a algum ministério, no nosso caso, e o grupo de controle, que é composto por aqueles que são semelhantes ao grupo de tratamento, exceto pelo fato de terem recebido o tratamento - terem sido alinhados a um ministério.

Neste trabalho, foi adotada uma estratégia semelhante à adotada por Meireles (2019), e se aproveita de uma fonte de variação exógena ao alinhamento ministerial, qual seja as reformas ministeriais, já que as mudanças na composição dos ministérios são realizadas por razões que não têm relação com os prefeitos. A *contrario sensu*, por exemplo, as mudanças no alinhamento pela eleição de um prefeito de outro partido ou pela mudança de filiação partidária do prefeito seriam endógenas, já que em um caso essa mudança seria relacionada às preferências políticas do município, enquanto no outro seria fruto das estratégias políticas do prefeito.

A técnica do DiD consiste em calcular uma dupla subtração, como o próprio nome indica. A primeira diferença consiste na média da variável dependente nos períodos anterior e posterior ao tratamento. Enquanto a segunda diferença consiste na diferença da diferença anterior calculada entre os dois grupos. Dessa forma, a diferença entre a média dos grupos

tratados e não tratados após o tratamento configura o resultado estimado do efeito causal médio da variável independente exógena, isto é, o alinhamento ministerial, sobre a variável dependente (CHEIN, 2019)<sup>2</sup>. O desenho de triplas diferenças - DDD, utilizado em alguns capítulos consiste em uma versão mais robusta do mesmo cálculo do DiD, com o acréscimo de uma terceira diferença ao comparar mudanças dentro de um mesmo município.

No presente trabalho, a mesma técnica é utilizada para explicar diferentes variáveis dependentes. No capítulo 1, há uma replicação do desenho de Meireles (2019) para estimar o efeito do alinhamento ministerial nas transferências voluntárias per capita recebidas pelos municípios que sofreram alteração exógena no alinhamento ministerial. Enquanto nos capítulos 2 e 3 são elaborados modelos do mesmo tipo para explicar o gasto com investimento e os gastos setoriais.

Em outras palavras, no caso analisado por Meireles e no capítulo 1, trata-se de 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 (MEIRELES, 2019, p. 21-22)

No caso apresentado no capítulo 2, a ideia consiste em comparar (i) a diferença entre a proporção de investimento nos municípios que mudaram o alinhamento ministerial por mudanças de partido na chefia do ministério durante o mesmo mandato municipal (ii) com os demais municípios que não tiveram alteração neste alinhamento durante todo o mandato do prefeito. Já no capítulo 3, calculamos o mesmo tipo de diferença com o esforço orçamentário em cada área setorial e com os gastos setoriais em valores deflacionados para o mesmo ano de 2020.

Este modelo tem como grande vantagem uma estratégia eficiente para lidar com os vieses de seleção associados às características não observáveis dos indivíduos (CHEIN, 2019), ou mesmo características observáveis, que não precisam ser incluídas como controles, já que ao utilizar as diferenças nos municípios com eles mesmos, as características dos municípios já se encontram controladas, isto é, se comparamos Itapecerica-MG com Itapecerica-MG, não precisamos introduzir a população como controle, porque as mudanças populacionais de um município de um ano para o outro tendem a ser pequenas e, nesse caso, seriam controladas pela adição de efeitos fixos para o ano no modelo.

<sup>2</sup> Para outras explicações e aplicações do mesmo tipo de técnica e para uma discussão mais teórica do desenho, ver (CHEIN, 2019), (MEIRELES, 2019), e (DONALD; LANG, 2007)

A validade dos modelos propostos depende de um pressuposto principal, o paralelismo antes do tratamento. Esse pressuposto implica assumir que a variável dependente seguia trajetórias paralelas antes da existência do tratamento e que após o tratamento, apenas o grupo tratado alterou sua trajetória. Nesse sentido, assumimos que os municípios teriam mantido seus padrões de gasto anteriores caso não tivessem mudado seus status de alinhamento ministerial. Esse pressuposto é conhecido como suposição de tendências comuns. E parece razoável assumir que as tendências de gastos municipais não se alterariam sem o aporte de recursos extras provocado pelo alinhamento ministerial.

Além disso, uma questão importante para esta pesquisa consiste em estabelecer de forma adequada a correspondência entre os ministérios e as áreas de políticas públicas nos municípios. Para isso foi adotada uma estratégia restritiva de identificação adotando o conjunto da interseção entre os ministérios e as áreas temáticas. Isto é, serão analisados e comparados os recursos nas áreas que corresponderem de forma mais direta a um ministério específico. Dessa forma, se existe uma área da saúde e um Ministério da Saúde, essa área será incluída na análise, mas se não existe uma área da pesca, mesmo que exista Ministério da Pesca ou se existe uma área de segurança pública, mas não existe um Ministério da Segurança Pública, ambos, área e ministério, serão excluídos.

Por fim, com o objetivo de dar maior vivacidade a construção teórica do trabalho e verificar como essas construções se dão na prática, foi realizada uma entrevista com um prefeito municipal, cujas respostas algumas vezes são utilizadas para ilustrar, do ponto de vista do prefeito, alguns dos fenômenos observados neste tcc. Esta parte do trabalho não consiste em uma validação qualitativa dos resultados obtidos, que se sustentam a partir da análise quantitativa e dos desenhos de diferenças em diferenças explicados acima. Entretanto, a leitura da perspectiva do prefeito, embora não possa ser generalizada para a experiência de todos os municípios, até porque alguns municípios possuem recursos próprios o suficiente para realizarem investimentos, ajuda a compreendermos melhor a realidade política por trás das teorias e dados analisados.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE O FEDERALISMO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Neste capítulo será abordada a conexão entre o federalismo brasileiro, especialmente em sua dimensão fiscal, e a forma como se dá a coordenação federal de políticas públicas por meio das transferências governamentais. A partir disso, será possível, em um segundo passo, conectar a política distributiva da coalizão com a execução de políticas públicas no nível local.

#### 3.1 Federalismo fiscal e transferências intergovernamentais

Que o arranjo territorial, especialmente o federalismo, tem importância para as políticas públicas não é nenhuma novidade neste campo de estudos, quer em uma perspectiva mais própria da Administração Pública, quer se esteja falando de pesquisas com um ângulo mais específico da Ciência Política. Entretanto, uma questão muito mais interessante seria: Como ele importa? E entender como ele importa implica entender quais características institucionais produzem diferentes consequências para a realização de políticas públicas em contexto federativo (REZENDE, 2018). Vamos, portanto, analisar algumas características do federalismo brasileiro para entender que tipos de reflexos podemos esperar nas políticas públicas, especialmente nas políticas públicas no nível local.

Entende-se por federalismo a forma de organização do Estado nacional que apresenta uma sobreposição de autonomias territoriais, havendo, portanto, dois, ou no caso do Brasil, três, níveis de governos territoriais, sendo um governo central e os outros descentralizados, ou subnacionais. Esses diferentes níveis de governo possuem relações não hierárquicas entre si e competências diferentes para governar naquele território, existindo competências exclusivas e concorrentes dentro de um acordo sobre quais entes possuem quais competências. Mas, essa definição formal, embora consiga separar Estados unitários de federais, explica pouco sobre como funciona o jogo político dentro dos Estados federais, já que existe grande variedade nas formas como eles se organizam (SOARES, 2013).

O federalismo contemporâneo tem origem nos Estados Unidos da América, em 1787 (SOARES; MACHADO, 2018) com o objetivo de evitar a conquista do poder por facções, tal como explicado nos artigos federalistas, fazendo com que a divisão de poder dentro do território nacional dificultasse que um mesmo grupo político conquistasse todos os

âmbitos governamentais não podendo, portanto, governar sem a necessidade de negociação e compromissos com outros grupos políticos (JAY et al., 1993).

O federalismo brasileiro, dentre suas peculiaridades, apresenta três níveis de governo autônomos, incluindo os municípios, fazendo com que as análises sobre o sistema brasileiro precisem levar em conta esse ente ao analisar situações como a autonomia ou dependência fiscal e a descentralização de políticas públicas.

Soares e Machado (2018, p. 85) propõem quatro dimensões para a análise dos efeitos do federalismo para as políticas públicas brasileiras, especialmente as políticas sociais. Essas dimensões compreendem: a centralização jurisdicional, o federalismo partidário, a competência para revisão e arbitramento dos conflitos federativos por uma corte suprema e o federalismo fiscal.

A centralização jurisdicional se refere à competência legislativa para legislar sobre assuntos que afetam os interesses subnacionais. Desde aspectos relacionados à forma da administração das unidades subnacionais até regras para utilização dos recursos públicos, passando também por regulamentação dos tributos subnacionais. Importa, nesse caso, tanto a distribuição de competência legislativa entre os níveis da federação, quanto às possibilidades de veto recíproco dos diferentes entes federados (SOARES; MACHADO, 2018, p. 60).

O federalismo partidário, por sua vez, diz respeito à organização do sistema partidário. Se os partidos se organizam de forma uniforme no país, ou se existem partidos regionais e qual a relevância desses partidos regionais, diz quão centralizado ou descentralizado é o federalismo partidário em cada federação (SOARES; MACHADO, 2018, p. 61).

Geralmente os regimes federativos possuem uma corte suprema de justiça, responsável por mediar os conflitos entre os entes federativos, desde conflitos entre o governo central e os governos locais até conflitos entre os governos locais entre si. Além disso, decisões da corte suprema podem uniformizar políticas públicas e direitos de forma nacional. A definição das competências da corte suprema, bem como sua atuação prática, pode aumentar ou reduzir o grau de descentralização na federação (SOARES; MACHADO, 2018, p. 62-63).

Por fim, o federalismo fiscal diz respeito à forma como são distribuídos os gastos e as receitas públicas na federação. Variações nesse sentido podem tanto aumentar ou reduzir a autonomia e a necessidade de coordenação entre os níveis federativos quanto produzir desequilíbrios, resultando em entes incapazes de se sustentarem com as próprias

receitas (SOARES; MACHADO, 2018, p. 63-64).

Da perspectiva do presente trabalho, importa especialmente a dimensão do federalismo fiscal, pois se trata de um trabalho sobre a disponibilidade de recursos para a realização de políticas públicas no nível local. Embora a discussão também envolva os partidos políticos, esse aspecto não será abordado a partir de uma perspectiva da organização federal dos partidos, deixando, dessa forma, questões específicas sobre o federalismo partidário de lado. Além disso, como a literatura sobre o Legislativo brasileiro vem mostrando, a dinâmica partidária tem preponderância sobre os interesses federativos na arena legislativa, que se guiam, portanto, de forma mais direcionada pelos interesses partidários do que pelos interesses subnacionais, mesmo no Senado (CHEIBUB et. al, 2009; ARRETCHE, 2013).

A dimensão fiscal do federalismo consiste na forma pela qual um determinado arranjo federativo distribui receitas e gastos entre o ente nacional e os entes subnacionais de governo. Esta dimensão é importante para as relações intergovernamentais e para a realização de políticas públicas, pois sua forma específica pode favorecer ou dificultar a universalização e a equidade na oferta de políticas no território do país (SOARES; MACHADO, 2018, p. 63). Essa dimensão diz respeito também à autonomia dos entes subnacionais para realizarem suas próprias políticas públicas, especialmente na realização de investimentos no nível local.

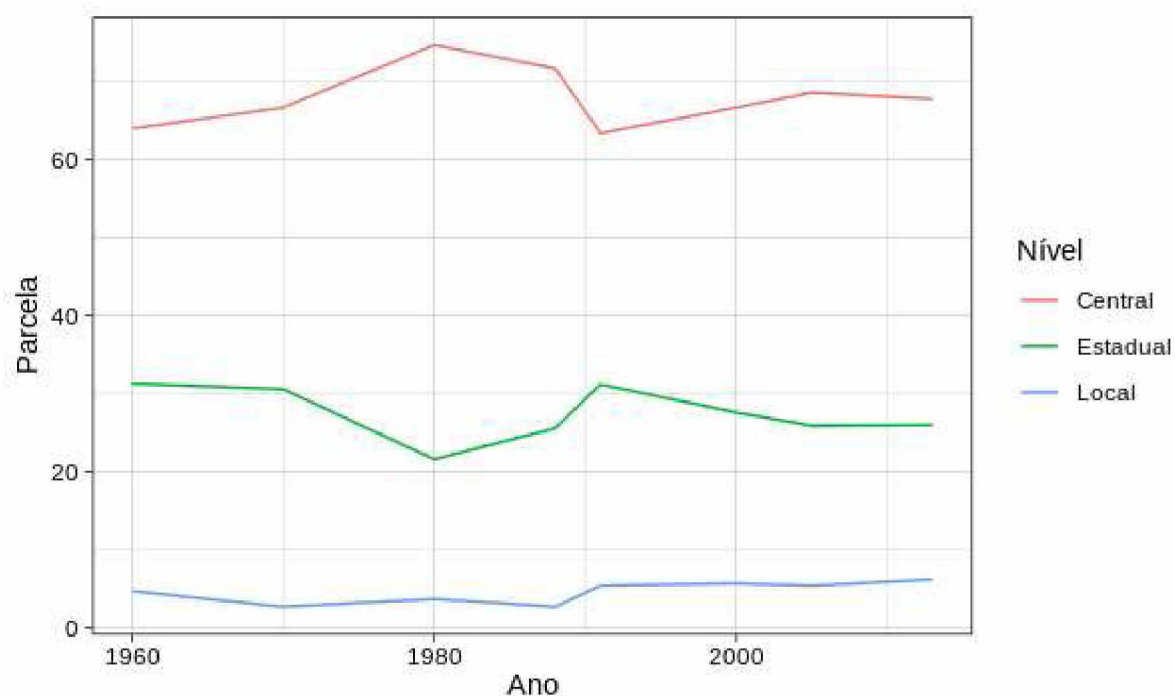
A configuração específica do federalismo fiscal no Brasil evoluiu ao longo do tempo, ampliando ou reduzindo a descentralização em determinados períodos. Apesar disso, uma análise que leve em consideração as várias características da distribuição de autoridade fiscal, poderia perceber uma tendência um pouco mais forte em relação à centralização, se comparada com outros países, como os EUA, por exemplo, com exceção das mudanças trazidas pela Constituição de 1988, que, até como uma forma de reação ao processo de centralização vivenciado durante a ditadura civil militar do período imediatamente anterior, produziu um movimento de descentralização (ARRETCHE, 2005; REZENDE, 2018).

A partir da Constituição, nos anos seguintes, no entanto, um movimento de reversão começou a se dar, envolvendo pelo menos dois aspectos importantes. O primeiro deles, o aumento das contribuições sociais, que representam um recurso disponível à União e não compartilhado com os entes subnacionais, embora Almeida (2005 não considere este um elemento de recentralização propriamente dito, mas uma forma da União lidar com o crescimento dos gastos nas políticas sociais nacionalizadas por meio de um aumento na

carga tributária e o segundo, medidas tomadas durante o processo de estabilização da inflação, especialmente no governo de FHC e que culminaram na Lei de Responsabilidade Fiscal (ALMEIDA, 2005; REZENDE, 2018).

Os gráficos 1 e 2 abaixo sintetizam essas mudanças no volume correspondente de arrecadação para cada grupo de entes federados e também a parcela de receita disponível após as transferências governamentais:

Gráfico 1 – Evolução da arrecadação dos entes da federação brasileira

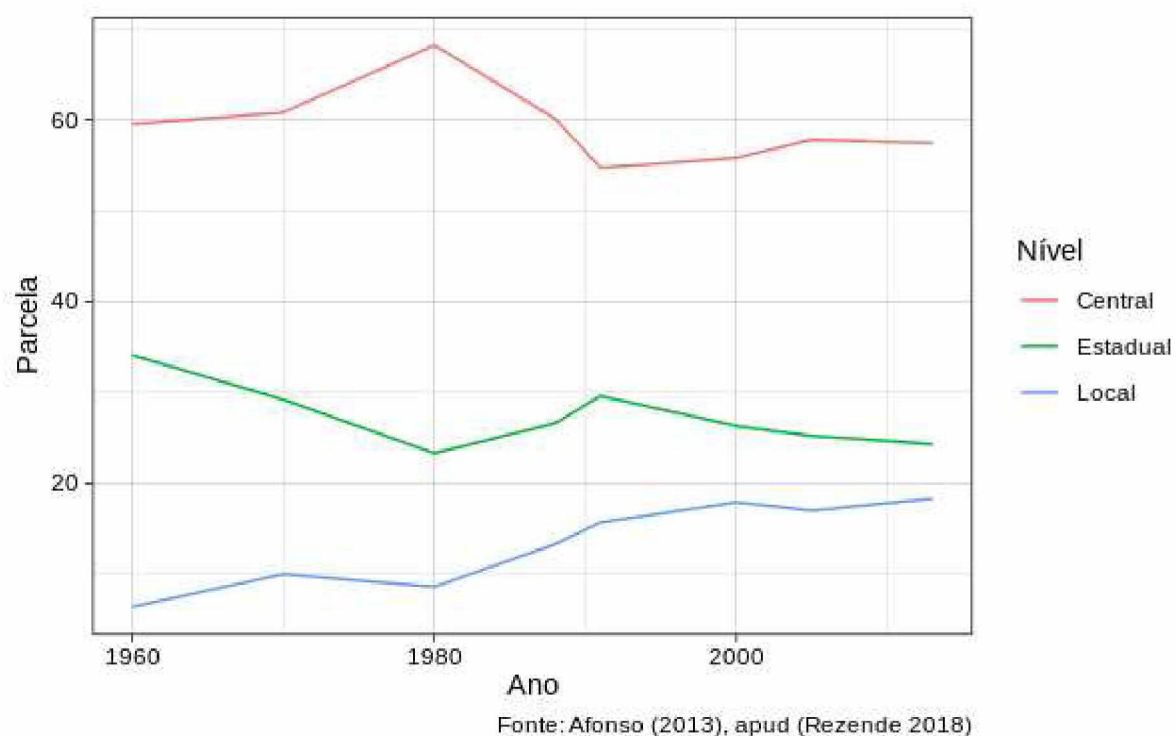


Fonte: Afonso (2013), apud (Rezende 2018)

Pode-se depreender dos dados acima, o movimento de reversão das medidas adotadas com a Constituição de 1988, e a recuperação das perdas sofridas pelo governo federal nos anos seguintes. Se em 1988 sua arrecadação que era 71,7% e caiu para 63,4% em 1991, em 2013 esse percentual já era de 67,8%, praticamente no mesmo patamar de cerca 70% no período anterior.

Com o desenho deixado pela Constituição de 1988, o governo federal havia perdido capacidade tributária com o aumento da base de incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), agora convertido em Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), tributos estadual e municipal, respectivamente, bem como da base de composição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos

Gráfico 2 – Evolução da receita disponível dos entes da federação brasileira



Municípios (FPM), compostos por parcelas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (REZENDE, 2018, p. 207-208).

Entretanto, no período imediatamente posterior, o governo central pôde recuperar as perdas sofridas e se apropriar de quase todo o aumento da carga tributária que se deu nos anos subsequentes, por meio da ampliação das receitas do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a queda nos tributos responsáveis pela composição dos fundos de participação (REZENDE, 2018, p. 212).

Essa evolução mostra que a União recuperou sua participação na receita disponível de forma quase totalmente a partir da redução da participação dos Estados. Se em 1991 a participação dos Estados era semelhante à dos anos 1970, em 2000 essa cota já havia retornado aos patamares mais baixos, dos anos 1980. Enquanto isso, os municípios continuaram com sua parcela um pouco acima de 15%, chegando a 18,3% em 2013.

A trajetória de recuperação do governo federal se deu muito mais em cima da participação dos Estados do que dos Municípios, mas, segundo Rezende (2018), essa ampliação da parcela dos municípios não pode ser interpretada como um benefício da reforma produzida pela CR/88. Isso porque a diferença entre a arrecadação e a receita

disponível para os municípios se manteve entre 10 e 12 pontos percentuais, esse fato, que não é coerente com a queda na base do FPM só pode ser explicado pelo crescimento de outras transferências governamentais para os municípios. Processo esse que se relaciona com a tendência de recentralização das receitas federais e a sua “devolução”, por meio das transferências voluntárias relativas aos acordos e barganhas da da coalizão de governo entre Executivo e Legislativo federais, em outras palavras, no âmbito do assim chamado do presidencialismo de coalizão (REZENDE, 2018, pp. 214-215), dinâmica que será melhor discutida na próxima seção.

O crescimento de transferências federais não constitucionais, desvinculadas dos critérios do FPM para os municípios, se dá por meio da política distributiva da coalizão em uma dinâmica que favorece os municípios governados pelo partido do presidente e pelos partidos membros do governo. Para compreender melhor a forma como se dá essa política distributiva e como ela se relaciona com as políticas públicas, vamos retornar à discussão do federalismo, para explicar os diferentes tipos de transferências governamentais e como elas se relacionam com a coordenação federativa e a autonomia relativa dos municípios para elaborarem suas próprias políticas públicas.

Mesmo que o grau de centralização de um regime federativo possa variar ao longo do tempo, como visto no caso brasileiro, em que houve um crescimento da descentralização com a CR/88 e uma redução com as mudanças posteriores, é importante ressaltar que todo sistema federativo, em alguma medida, centraliza a arrecadação (ABRUCIO, 2005). Essa característica, segundo a qual em praticamente todas as federações o governo central tem arrecadação maior do que os gastos enquanto os níveis subnacionais têm gastos maiores do que a arrecadação é chamada de brecha vertical e explica porquê as transferências verticais existem em quase todas elas (PRADO, 2007; BAIÃO, 2017).

Segundo Baião (2017, p. 587), existem três motivos para a existência de algum grau de centralização na arrecadação dos sistemas federativos: a) a necessidade de eficiência do sistema tributário, b) a necessidade de se promover alguma equidade entre os diversos governos subnacionais e, c) a necessidade de coordenação federativa, que faz com que seja importante que o governo federal possa dispor de alguns recursos discricionários para a realização de transferências com o objetivo de viabilizar projetos nacionais.

Existem diversas possibilidades de se classificar as transferências intergovernamentais, mas nos interessa aqui a diferença entre dois grupos principais, as transferências constitucionais e legais, de um lado, e as transferências voluntárias, de outro.

As transferências constitucionais e legais são aquelas cujo repasse é previsto e cujos critérios de distribuição são regulados pela Constituição e/ou pela legislação complementar. Dentre as transferências deste tipo, destacam-se os Fundos de Participação dos Municípios, e as parcelas relativas ao Imposto sobre a propriedade territorial rural - ITR, ao Imposto sobre operações financeiras ligadas ao ouro - IOF-Ouro, os repasses da Lei Kandir e do Fundo especial do petróleo (CÓCOLO, 2019, p. 24).

As transferências voluntárias, por sua vez, são aquelas que o governo possui algum grau de discricionariedade para repassar aos municípios (e estados) por meio de convênios e contratos de repasses. Em geral, a diferença entre convênios e repasses se dá porque os primeiros são realizados diretamente entre os governos, enquanto os últimos são intermediados por instituições financeiras, como o BNDES e a CEF (CÓCOLO, 2019, p. 25).

Entretanto, como as transferências em geral representam a maior parte da fonte de recursos dos municípios, 64%, contra 20% da arrecadação própria, segundo dados de Baião (2013), os municípios acabam executando boa parte desses recursos com despesas correntes, sendo as transferências voluntárias a brecha encontrada por eles para a realização de investimentos e outros gastos com políticas públicas de iniciativa própria. Esses recursos, no entanto, não são obtidos por meio de critérios objetivos, mas por meio de relações políticas.

A possibilidade de que exista uma regularidade sobre a forma com que os municípios conseguem recursos por meio das transferências voluntárias e porque alguns municípios têm maior ou menor sucesso suscitam o estudo de variáveis que podem influir nesse processo, envolvendo condicionantes técnicos e políticos (SOARES; MELO, 2016). Os condicionantes políticos que se dão por meio das relações entre prefeitos e parlamentares parece ser mediado pela política distributiva da coalizão que forma o governo federal, num processo que envolve a distribuição de ministérios para os partidos que compõem o governo (MEIRELES, 2019). A política distributiva da coalizão e a forma como ela pode afetar os orçamentos municipais será o assunto da próxima sessão.

### **3.2 Política distributiva da coalizão**

A discussão proposta por este trabalho, pretende ser útil para explicar aspectos do funcionamento dos governos e das políticas públicas num desenho institucional específico

que combina presidencialismo, multipartidarismo e federalismo. Essas são as características específicas do sistema que se pretende analisar e que podem servir para generalizações do argumento para outros contextos institucionais semelhantes ao do Brasil. Nesse sentido, é importante explicar o significado dessas características. Esse sistema político, encontrado no Brasil, ficou conhecido como “presidencialismo de coalizão”, termo cunhado por Sérgio Abranches em artigo de 1988. Nesse artigo, o autor dizia que:

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, 'presidencialismo de coalizão'. (ABRANCHES, 1988, p. 21-22).

Muito embora o autor tivesse a pretensão de caracterizar o funcionamento do governo brasileiro como excepcional, e que estaria relacionado às dificuldades de se ter uma democracia estável no Brasil, outros pesquisadores acabaram por mostrar que nem a ideia da especificidade, nem a caracterização desse regime como particularmente difícil de produzir democracias governáveis se mostraram verdadeiras (LIMONGI, 2006a; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007). Pelo contrário, segundo Limongi (2006a), por suas características, o sistema brasileiro se aproxima das modernas democracias parlamentaristas, que envolvem a formação de maiorias parlamentares (necessárias para se aprovar leis e políticas públicas) por meio da formação de coalizões parlamentares com base na iniciativa legislativa presidencial e em outras prerrogativas do chefe do Executivo que permitem com que ele atue na coordenação do processo legislativo.

Abranches não estava apresentando argumentos sem base. Tanto o regime de 1946-1964, quanto o regime iniciado com a Constituição de 1988 podem ser classificados como presidencialismo dentro dessa definição e Abranches, quando escreveu seu texto, tinha como referência o período anterior, quando o regime sofreu de paralisia decisória e sucumbiu no golpe de 1964. Entretanto, os governos posteriores têm, em geral, conseguido governar de forma estável, possuindo índices de sucesso e dominância do executivo semelhantes aos dos países parlamentaristas ((LIMONGI, 2006b).

Essa diferença entre os dois regimes não se deu por acaso. Na Constituição de 1946, na qual o único poder dos líderes partidários era a prerrogativa restrita de retirar projetos de lei das comissões, levando-os diretamente ao plenário por meio de procedimentos de urgência. Pelo desenho da Constituição de 1988, por outro lado, além dessa prerrogativa de urgência, foram introduzidos outros mecanismos, tais como a capacidade de determinar

a agenda do plenário e de representar os membros do partido pelo peso proporcional de suas bancas no colégio de líderes, bem como prerrogativas de apontar e substituir membros das comissões permanentes e das comissões mistas que analisam as medidas provisórias e o orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007,p. 155; 2006,p. 252-257; AMORIM NETO et al., 2011,p. 50-51).

No que diz respeito aos poderes do presidente. A Constituição de 1946 reservava apenas a iniciativa exclusiva para projetos de lei sobre matéria administrativa. Já a Constituição de 1988 acrescentou a essa prerrogativa a exclusividade também para os projetos de lei de natureza tributária e orçamentária, além da possibilidade de propor emendas à Constituição. Além disso, o presidente passou a poder editar decretos com força de lei, por meio das medidas provisórias, além de compartilhar com os líderes partidários a possibilidade de solicitar a urgência de projetos de lei, além de poder impor restrições às emendas orçamentárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007,p. 151; 2006,p. 252-257; AMORIM NETO et al., 2011,p. 50). Todas essas alterações teriam viabilizado a coordenação entre Executivo e Legislativo possibilitando uma melhor governabilidade ao sistema (REIS, 2007, p. 82; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Para formar a coalizão, os presidentes oferecem vantagens para os partidos que aceitam participar da coalizão, quer sejam vantagens programáticas, influenciando na escolha e no desenho das políticas públicas promovidas pelo governo (policy seeking) ou não programáticas, como a distribuição de recursos para as bases eleitorais dos partidos da coalizão (office-seeking) (LAVER; SHEPSLE, 1996; MEIRELES, 2019). Como o presente projeto tem como objetivo abordar a distribuição de recursos, ele se relaciona com a questão dos benefícios não programáticos, configurando o que se pode chamar de política distributiva da coalizão.

Há duas versões sobre a política distributiva da coalizão. A versão mais tradicional, entendia que o presidente era o grande coordenador da distribuição dos recursos. Diversas pesquisas sobre o tema mostram como os presidentes brasileiros beneficiam seus aliados políticos, destinando uma parcela maior dos recursos federais para municípios comandados por prefeitos que fazem parte de partidos presentes na coalizão. Essa tática seria viabilizada pelo papel central que os presidentes possuem na definição do orçamento (BUENO, 2018; NUNES, 2013; BROLLO; NANNICINI, 2012). Em suma, segundo essa perspectiva, “A política de alocação de recursos do executivo nacional seria, assim, a política distributiva do chefe do governo.” (MEIRELES, 2019).

Uma segunda perspectiva, no entanto, partindo do pressuposto de que em países com federalismo fiscal, políticos transferem recursos para governos subnacionais alinhados e de que os presidentes têm incentivos para oferecer ministérios em troca de apoio político a outros partidos para obter apoio legislativo (isto é, utilizar dos ministérios como moeda de troca na formação da coalizão), propõe que os ministérios têm um papel central na distribuição dos recursos federais (MEIRELES, 2019). Nesse sentido, se os ministérios estão entre os principais elementos de troca para a formação de coalizões que partidos podem almejar para que aceitem participar de uma coalizão (LAVER; SHEPSLE, 1996) e que ocupar ministérios permite aos partidos influenciar na alocação de recursos (AMES, 2002; MARTIN, 2016), é de se esperar que os partidos tenham um papel importante na distribuição de recursos federais por meio dos ministérios. No mesmo sentido, outras pesquisas mostram que deputados priorizam os ministérios ocupados por seus próprios partidos na proposição de emendas parlamentares, sendo bem sucedidos no objetivo de executarem mais recursos por meio dessa tática (BATISTA, 2015).

Sendo assim, segundo essa perspectiva, municípios aliados recebem uma quantidade maior de recursos do governo federal por meio de um mecanismo de decisões distributivas compartilhado pelos partidos da coalizão. Isto é, ao distribuir ministérios para partidos aliados, os presidentes estariam também compartilhando a política distributiva do governo. Como consequência direta disso, temos que, não apenas os municípios governados por partidos da coalizão do governo federal recebem mais recursos, como recebem esses recursos majoritariamente dos ministérios que ocupam no governo (MEIRELES, 2019).

Para exemplificar essa ideia, tomemos a entrevista com o prefeito de Itapecerica-MG que, logo depois de dizer que ser de um partido de oposição ou apoio aos governos federal ou estadual não interfere nas chances de receber verbas, o prefeito de Itapecerica-MG ressalta que a relação dos parlamentares com os ministros e secretários de Estado, e mesmo de diretores de empresas públicas, como a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf facilita na obtenção de recursos para o município:

**Mateus:**

Você acha que com relação a ministérios ou secretarias de Estado específicas, que essa relação com o partido, ou com os deputados que são da relação com o município, se isso tem facilitado, ou direcionado para ministérios específicos?

**Têko:**

Quando eu tenho um deputado, por exemplo, que é amigo do ministro (rs), que tem influência com o ministro do turismo, aí eu consigo muito mais coisas no Ministério do Turismo. Quando eu tenho um Deputado que tá lá

dentro da CODEVASF, um diretor da Codevasf, o presidente da Codevasf, eu vou conseguir maquinários, máquinas dentro da CODEVASF. Então tem beneficiado sim, isso influencia muito. O poder político do deputado com aquela autarquia ou com aquela liderança, ou com aquele ministério. Há uma grande influência política em termos de recursos dentro desse sentido que eu estou colocando aqui para você. (Entrevista realizada pelo autor, 2020)

Os dados abaixo ilustram essa situação, na qual o efeito do alinhamento ministerial corresponde a um aumento aproximado de R\$0,90 reais per capita anuais para os municípios alinhados:

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.

Fonte: Meirelles, 2019, p. 51.

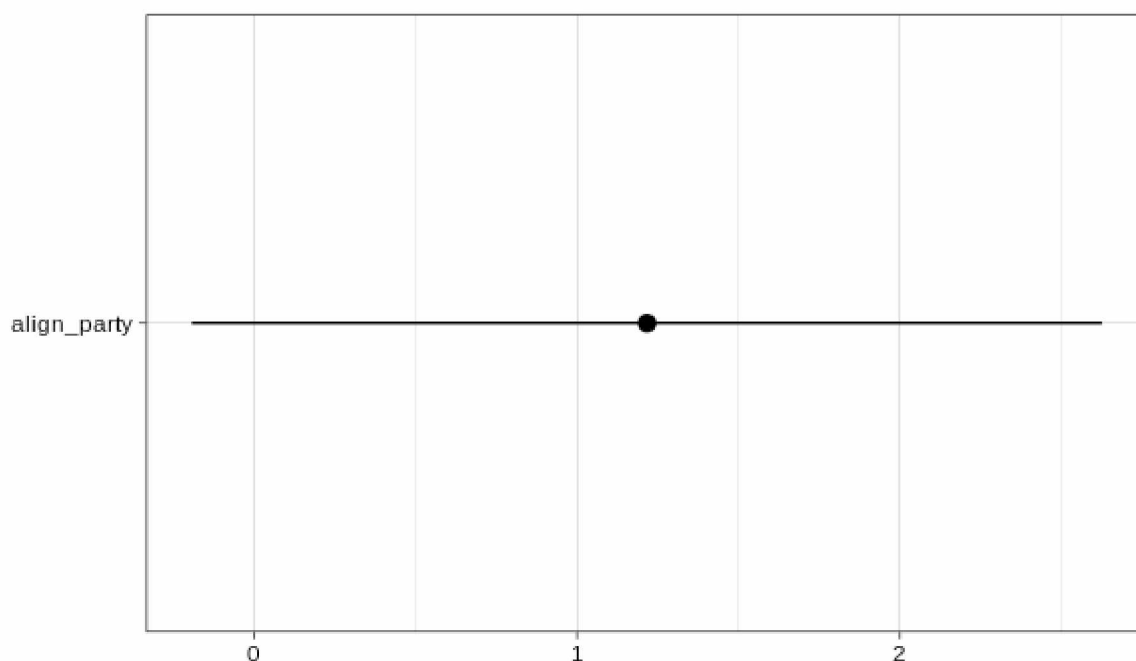
É essa característica da política distributiva do governo federal, a que explica como e porque os municípios recebem uma parcela de recursos maiores dos ministérios chefiados por membros do mesmo partido do prefeito, somada a natureza, frequentemente vinculada a áreas setoriais de políticas públicas (e.g. Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério dos Esportes, etc.) que faz com que possa se esperar um reflexo nos gastos municipais nessas respectivas áreas como consequência.

Como o presente trabalho tem como objeto os gastos nos municípios mineiros, pode ser útil apresentar a replicação dos testes realizados por Meirelles (2019), para o impacto do alinhamento ministerial nas transferências voluntárias, que mostraram um efeito de causalidade para esta relação, assumidos os pressupostos do modelo, para o conjunto de

dados mais reduzido que iremos utilizar. Dessa forma, efeitos fixos utilizados são os mesmos: ministério-município-mandato, ministério-ano para o modelo 1, e município-ano, além desses, para o modelo 2. O terceiro modelo, com a somatória agregada das transferências recebidas pelo município no ano, tem como efeitos fixos município-mandato e ano. Esses efeitos fixos, utilizados como controles dos modelos possibilitam isolar os efeitos da variável de interesse das características relacionadas às características dos ministérios, municípios, mandatos e ano, conforme for o caso.

Os gráficos abaixo apresentam os resultados do modelo de diferenças em diferenças - DiD e do modelo de triplas diferenças para o caso mineiro. Os resultados encontrados apresentam o mesmo sentido dos testes elaborados por Meirelles para o Brasil inteiro, mas apresentam perda de significância estatística, o que, muito embora, não invalide os resultados para o caso mineiro, mostra que as análises que iremos apresentar nos capítulos seguintes, sobre os impactos do alinhamento ministerial para os gastos com investimentos e com as áreas setoriais das políticas públicas consistem num teste ainda mais exigente para as hipóteses do presente trabalho.

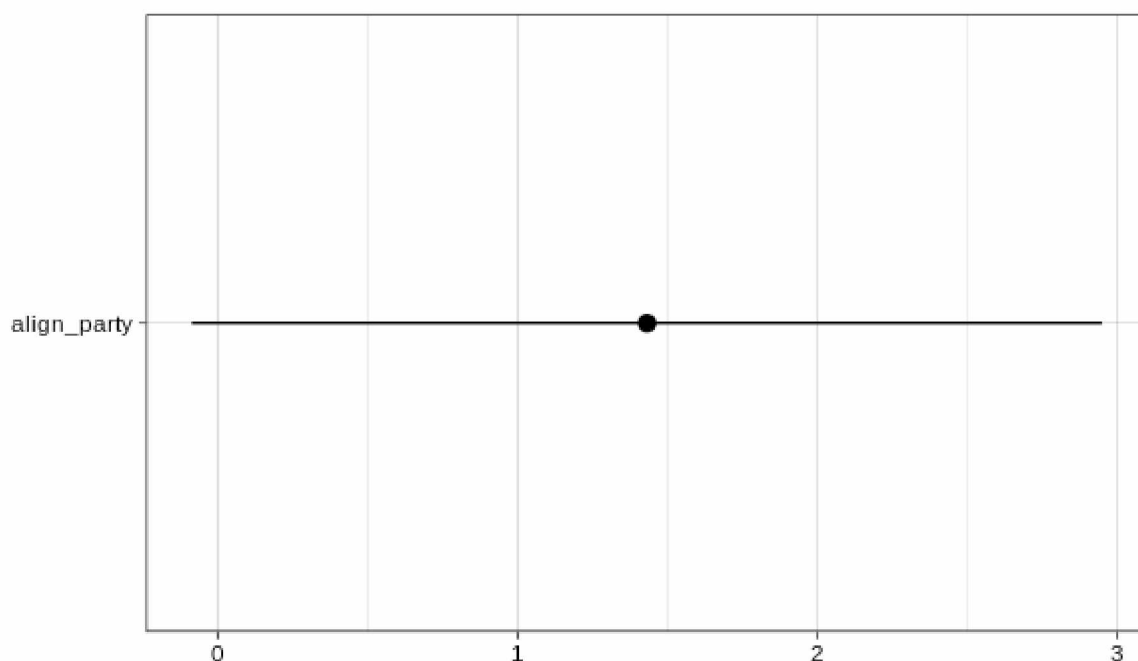
Gráfico 3 – Modelo 1 - DiD para explicar as transferências per capita por Ministério



Fonte: Elaborado pelo autor(2020)

Como se pode ver, todos os resultados dos modelos 1 e 2 se dão no sentido positivo, isto é, que o alinhamento ministerial aumenta o volume de receitas transferidas para o

Gráfico 4 – Modelo 2 - DDD para explicar as transferências per capita por Ministério



Fonte: Elaborado pelo autor(2020)

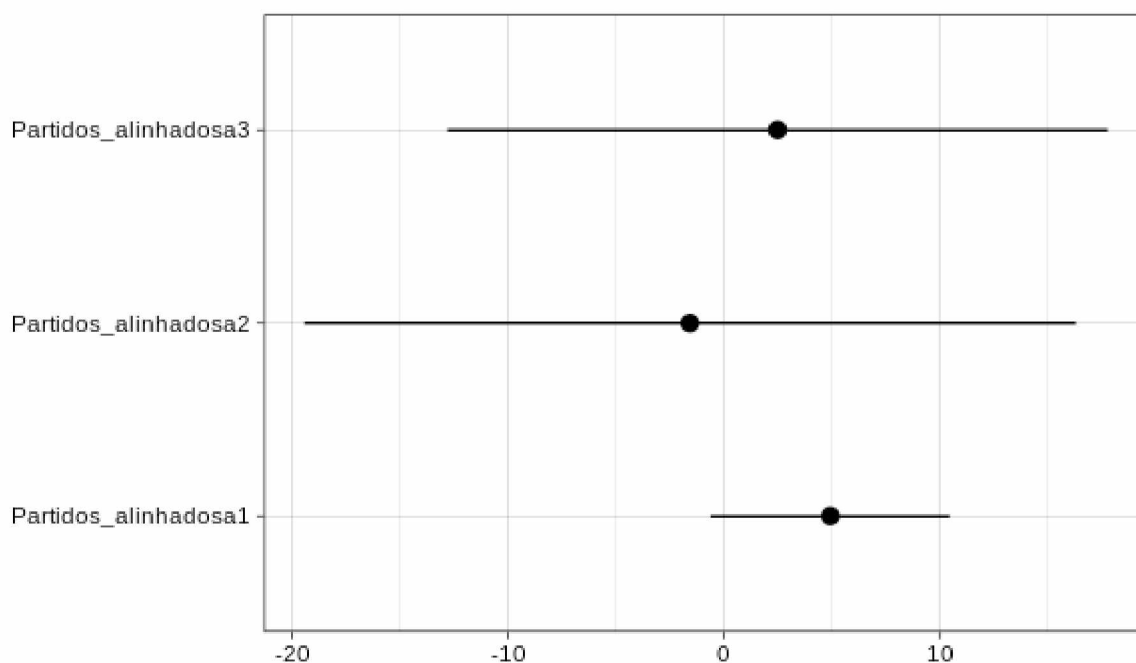
município que possui um prefeito do mesmo partido que o ministro e são significativos. De acordo com o modelo 1, o alinhamento partidário entre o prefeito e o ministro aumenta o volume de transferências para aquele município em R\$ 1,22 per capita. Em um município como Itaúna-MG<sup>1</sup>, por exemplo, isso representaria R\$ 114.493,34 por ano, transferidos a mais por aquele Ministério, por ano. Já o modelo 2, apresenta um efeito ainda maior, aumentando as transferências em R\$ 1,43 per capita. Utilizando o mesmo município de Itaúna-MG como exemplo, seria um acréscimo de R\$ 134.201,21 por ano.

O modelo 3, que contém as transferências somadas e os alinhamentos ministeriais agrupados por município, apresentou resultado significativo e positivo para o alinhamento com 2 a 4 ministérios, mas não apresentou resultados significativos para os demais agrupamentos de ministérios alinhados. Dessa forma, substancialmente, o alinhamento com a 3 ministérios produz um acréscimo de R\$ 4,92 per capita. Valor que, no nosso exemplo de Itaúna-MG, representaria um total de R\$ 461.727,24 por ano.

Os resultados apresentados para o Estado de Minas Gerais no período entre 2000 e 2016 são ligeiramente superiores aos encontrados para o Brasil no período de 1996 a 2016,

<sup>1</sup> A população de Itaúna-MG em 2020, estimada pelo IBGE, era de 93.847 habitantes. «Estimativa populacional 2020 IBGE». Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/itauna.html>>. Consultado em 28 de agosto de 2020

Gráfico 5 – Modelo 3 - DiD para explicar as transferências per capita



Fonte: Elaborado pelo autor(2020)

embora apresentem uma significância menor. Sendo assim, como apresentam o mesmo sentido, ainda para um conjunto de dados relativamente menor, esses resultados indicam que as hipóteses de que o alinhamento ministerial impacta as despesas municipais devem ser analisadas com atenção.

Neste capítulo, foi apresentado um argumento segundo o qual a capacidade de realização de políticas públicas no nível local deve ser afetada pela política distributiva da coalizão, por meio do alinhamento ministerial. Isto é, da relação partidária entre prefeitos municipais e ministros de Estado. Partindo, portanto, da ideia de que o alinhamento partidário com um determinado ministério pode fazer com que chegue mais ou menos recurso livre para os municípios, será investigado nos próximos capítulos se o alinhamento ministerial é capaz de impactar as despesas municipais com investimentos e nas despesas nas áreas setoriais de políticas públicas.

## 4 IMPACTO DA POLÍTICA DISTRIBUTIVA DA COALIZÃO NO INVESTIMENTO MUNICIPAL

A política fiscal, especialmente a forma pela qual o Estado decide alocar seus recursos é fundamental para o desenvolvimento econômico do território e da população sob sua jurisdição, o que vale tanto para a economia nacional, quanto para as economias locais. Nesse sentido, o presente capítulo discutirá a relação da política distributiva da coalizão com os gastos no nível local, tendo em vista as despesas realizadas com investimentos. Foi encontrado um impacto significativo na proporção de gastos municipais com investimentos a partir do alinhamento partidário entre ministérios e prefeitos, embora alguns alinhamentos pareçam não ter surtido impacto positivo.

Para realizar essa proposta, foram utilizadas modelos observacionais e de inferência causal, respectivamente a análise de regressão linear (MQO), e análise de diferenças em diferenças (DiD) com o objetivo de identificar se os alinhamentos ministeriais impactavam a proporção de gastos com investimentos realizados pelo município. Os resultados encontrados indicaram um impacto positivo do alinhamento ministerial no investimento municipal, que não podia ser percebido na análise de regressão, configurando o que se conhece na literatura estatística como Paradoxo de Simpson, que foi devidamente corrigido pela utilização da técnica DiD.

A estrutura do capítulo se dá da seguinte forma: na primeira seção é apresentado o argumento da importância dos gastos estatais para o desenvolvimento econômico, a explicação de porque o gasto com investimento é importante e como isso pode afetar o desempenho dos municípios e a relação entre as transferências voluntárias governamentais para a capacidade de investimento dos municípios. Na segunda seção, são explicados os elementos específicos da metodologia utilizada, a origem dos dados utilizados e a definição das variáveis. Na terceira seção são apresentados os resultados e na quarta seção esses resultados são discutidos com o objetivo de formular uma conclusão parcial sobre a importância do alinhamento ministerial para o investimento municipal.

## 4.1 Os gastos estatais, o desenvolvimento econômico e as transferências governamentais

A literatura sobre os impactos econômicos dos gastos estatais representa uma questão que divide os economistas há bastante tempo e se dá intimamente relacionada à discussão sobre os multiplicadores fiscais. O conceito de multiplicadores fiscais tem origem na obra de Keynes, que, em sua análise dos gastos estatais, com compras e redução de impostos, o aumento da renda seria maior do que esses gastos, multiplicando por o valor das compras estatais e resultando em um aumento da renda acima do valor desses gastos. Isso se daria porque o aumento das compras governamentais que faz a renda crescer, faz também crescer o consumo, o que produz um novo aumento na renda (MANKIWI, 2015)<sup>1</sup>.

Essa discussão, que tem crescido nos últimos anos como resposta à crise de 2008, os posteriores debates sobre a retomada de políticas de austeridade, especialmente nos EUA e na Europa envolve questões sobre se é melhor o estado investir seus recursos em renúncias fiscais, gastos com consumo estatal, com investimentos públicos, com empregos públicos, transferências diretas, etc.

Entre estudos que buscaram sintetizar esse debate, encontramos trabalhos como o de Ramey (2011), que estipula que os gastos estatais apresentam multiplicadores entre 0,8 e 1,5. Parker (2011), assim como Fatás e Mihov (2009), apresentam entendimento de que em contextos de recessão esses multiplicadores devem ser ainda maiores, embora não apresente uma expectativa quantificada. Por sua vez, Hasset (2009) apresenta argumento em sentido oposto, entre outros, conforme discutido por Gechert (2015).

Este autor, por sua vez, procura realizar um estudo sistemático por meio de uma meta-regressão a partir de um total de 104 outros estudos empíricos e simulações realizados entre os anos de 1992 e 2012, configurando um total de 1069 observações, com o objetivo não apenas de mensurar os efeitos multiplicadores dos gastos estatais, como também de apresentar valores comparáveis entre os diversos tipos de gastos (GECHERT, 2015, p. 558).

Segundo as conclusões de Gechert (2015), os multiplicadores dos gastos públicos são positivos e com média próxima a 1, embora haja grande variação entre os resultados dos diferentes estudos. Os multiplicadores dos gastos públicos diretos tendem a ser maiores do que aqueles relacionados à redução de impostos e os gastos públicos com investimentos

---

<sup>1</sup> Para uma explicação mais detalhada dessa teoria, inclusive sobre as diferenças dos multiplicadores de compras governamentais e de redução de impostos, ver MANKIWI, 2015, p. 417-420.

são aqueles mais efetivos, com multiplicadores entre 0,3 e 0,8 unidades acima da média dos gastos públicos em geral. Entre outras conclusões, o autor identifica que trabalhos mais recentes, bem como simulações para tempos de recessão encontraram valores ainda maiores, além da possibilidade de um viés de seleção das publicações que parece favorecer pesquisas contrárias aos gastos públicos diretos, o que poderia significar que os valores maiores podem ser ainda mais altos.

A discussão sobre o impacto da composição de gastos (investimentos x despesas correntes) na renda per capita de uma população de países desenvolvidos e em desenvolvimento também tem sido um debate importante na economia comparada. Pesquisadores como Barro (1990) que relaciona o crescimento aos gastos com investimentos públicos e Easterly e Rabelo (1994) que apontam para uma relação entre investimentos em transportes e comunicações com o crescimento econômico. Por outro lado, Devajaran et al. (1996), apontam uma relação inversa quando se trata de países em desenvolvimento, indicando que estes países têm alocado demasiado recursos em investimentos. Ghosh e Gregoriou (2008) apresentam resultados similares em favor dos gastos em despesas correntes, como manutenção de equipamentos, por exemplo, que impactam o crescimento de forma positiva.

Além deles, Bose et al. (2007), estudando países em desenvolvimento, além de encontrarem resultados que confirmam que os gastos estatais em investimento estão correlacionados ao crescimento econômico, apontam que gastos com educação são ainda mais positivos para o crescimento econômico. Chen (2006), procurando uma composição ótima entre gastos de investimento e despesas correntes, encontra que essa composição é dependente de políticas e parâmetros estruturais que interferem na utilidade marginal do consumo privado. Dessa forma, pode-se esperar que diferentes proporções de investimento sejam melhores em diferentes contextos.

Estudando o caso brasileiro, no nível subnacional, Divino e Silva Junior (2012), por meio da utilização de modelos de estimação quadrática<sup>2</sup>, confirmaram que a proporção ótima de investimento é diferente para municípios com diferentes níveis de renda per capita, encontrando valores de 20% a 30% de gastos com investimento para os municípios mais pobres e de 40% para os municípios com maior renda per capita.

Esses resultados indicam que nem sempre, uma quantidade de investimento maior

---

<sup>2</sup> A estimação quadrática, ao assumir a hipótese de que o efeito da variável independente sobre a variável dependente é melhor representado por uma equação de segundo grau, possibilita que os resultados sejam representados por uma curva no formato de parábola, que no caso da pesquisa em questão tem a concavidade voltada para baixo, apresentando, portanto, um pico no qual acréscimos ou redução na variável independente resultam igualmente em reduções na variável dependente.

é melhor para provocar o desenvolvimento econômico de um município. Entretanto, como a tabela abaixo mostra, a média de investimento dos municípios mineiros em todos os anos analisados esteve abaixo do padrão ótimo mais baixo, relacionado aos municípios mais pobres, com percentuais girando em torno dos 10

Tabela 2 – Média de Investimento por ano

Ano	Média	Desvio Padrão
2000	10.47	5.86
2001	8.59	4.97
2002	14.18	7.82
2003	9.51	5.46
2004	9.49	5.72
2005	8.54	4.87
2006	12.37	5.35
2007	10.81	4.99
2008	13.82	6.04
2009	9.04	5.54
2010	12.64	5.70
2011	11.83	5.43
2012	12.53	6.49
2013	7.54	4.86
2014	11.10	5.37
2015	7.92	5.38
2016	7.46	4.68
2017	4.95	3.54
2018	6.28	3.83

Fonte: IMRS

Nesse sentido, parece claro, para a situação dos municípios mineiros, salvo raras exceções, que um volume maior de gastos com investimento seria positivo para incentivar o desenvolvimento desses municípios. Essa traz ao debate, então, a questão do impacto que as transferências intergovernamentais voluntárias possuem para os gastos com o investimento municipal.

Embora as transferências voluntárias da união representem uma parte pequena do orçamento federal, o que, segundo Cataia (2011), tem feito com que a análise deste tipo de transferência tivesse sido negligenciada durante um bom tempo pelos pesquisadores, trabalhos recentes têm ressaltado um cenário diferente no que diz respeito aos orçamentos municipais, especialmente os municípios de pequeno porte. Além do trabalho já mencionado de Cataia (2011), Cocólo (2019), Pinto (2017), Soares e Melo (2016) e Orair (2016), por exemplo, tem ressaltado a importância das transferências voluntárias.

Segundo Orair (2016, p. 247, 248), este tipo de recurso passou de 20% para 30% da

média das receitas disponíveis para os municípios durante o curto período entre 2002 e 2014. Os dados analisados por Cataia (2011, p. 9), mostram que as transferências governamentais representam 90% do orçamento dos municípios com menos de 20 mil habitantes, o que representa 68% do total de municípios. Além disso, os convênios representam algo em torno de 1,5% a 2,5% do orçamento dos pequenos municípios, o que pode parecer pouca coisa, mas representa frequentemente a quase totalidade de recursos que fogem das exigências constitucionais e estão disponíveis para que os municípios realizem investimentos como obras e equipamentos. No mesmo sentido, Cócolo (2019), ressalta que os municípios de pequeno porte em Minas Gerais, objeto de seu estudo, possuem baixa autonomia financeira, com a arrecadação própria somada às transferências constitucionais comprometidas com o custeio da máquina, o que ressalta a importância das transferências voluntárias para que esses municípios possam realizar investimentos em infraestrutura (CÓCOLO, 2019, p. 25).

Segundo Pinto (2017), a colocação do município como um ente federativo, sem levar em consideração as especificidades históricas e locais, fazendo com que os mesmos municípios, com dimensões territoriais e populacionais diferentes e com capacidade de arrecadação desigual, fez com que os municípios ficassem dependentes das transferências intergovernamentais. Especialmente no que diz respeito à capacidade dos municípios mineiros e ainda mais os de pequeno porte de realizarem investimentos.

Analisando os dados sobre as transferências voluntárias realizadas pelo governo de Minas Gerais, Pinto (2017, p. 31) identificou uma variação nas transferências relativas a investimentos e uma priorização dos gastos com serviços, mas, segundo a categorização realizada pelo autor, gastos com a expansão dos serviços de saúde e saneamento básico e com a expansão da capilaridade da rede elétrica, relacionada ao Programa “Luz Para Todos”, são consideradas transferências relacionadas a serviços, o que faz com que boa parte desses recursos também correspondam a despesas de capital. Além disso, o autor destaca os investimentos com pavimentação e infraestrutura urbana e que os recursos relacionados às emendas parlamentares estaduais se referem prioritariamente à categoria de reformas e obras, configurando investimentos de R\$664 milhões durante os anos de 2007 a 2016 (PINTO, 2017, p. 37-38).

Analisando os dados de Baião (2013), segundo os quais as transferências voluntárias da união correspondem a 6% das receitas municipais, Soares e Melo (2016, p. 547), concluem que, apesar de representarem uma parte menor das receitas municipais, esses recursos não

são desprezíveis, dada a rigidez orçamentária, por aumentarem a capacidade municipal para realizar investimentos e implementar políticas públicas, especialmente por representarem recursos adicionais (SOARES e MELO, 2016, p. 541).

Como se pode perceber, as transferências voluntárias possuem um importante papel no que diz respeito à capacidade de investimento dos municípios. Esse processo, por estar mediado pelas emendas parlamentares e as estratégias políticas do governo, também se relaciona com a política distributiva da coalizão e, portanto, possivelmente é influenciado pelo alinhamento ministerial.

Sobre a importância das transferências governamentais para a capacidade de investimento dos municípios, o prefeito de Itapeverica-MG respondeu da seguinte forma:

**Mateus:**

Você considera que as transferências governamentais são importantes para a capacidade de investimento do município?

**Têko:**

Com certeza, são muito positivas para a capacidade de investimento do município, mas ainda são muito poucas, né? A gente consegue recursos, mas sempre a gente ainda quer mais. Por exemplo, eu recebi um recurso da ordem de seiscentos mil para o recapeamento da Avenida Monsenhor Cerqueira e eu queria também para a Avenida Ministro Gabriel Passos. (Interrompe e se corrige) Para a Avenida Ministro Gabriel Passos, e eu queria também pra Avenida Monsenhor Cerqueira. Não consegui esses recursos pro recapeamento. Então foram somente seiscentos mil e eu precisava de um milhão e quinhentos para recapear todo o asfalto, de cima e de baixo<sup>3</sup>. Então, eu vou recapear só o asfalto de baixo porque eu não consegui o recurso para o outro asfalto que também necessita de um recapeamento que já está velho, já está escasso. (Entrevista realizada pelo autor, 2020)

Diante dessa perspectiva, cabe indagar sobre o impacto que o alinhamento ministerial possui sobre a alocação de recursos em investimentos nos municípios. Espera-se, uma vez que os governos oferecem ministérios aos partidos que compõem a coalizão em troca de apoio político e que os partidos utilizam esses ministérios para beneficiar suas bases, que os municípios que possuem alinhamento com algum ministério, especialmente aqueles que possuem alinhamento com vários ministérios ao mesmo tempo, ao receber uma maior quantidade de recursos extras, sejam capazes de realizar uma maior despesa com investimentos e que, por isso, esses municípios tenham um acréscimo em sua proporção de investimento nos anos em que estejam alinhados partidariamente com os ministérios.

<sup>3</sup> Essas duas avenidas que ele menciona são conhecidas na cidade como Asfalto de Cima: “Ministro Gabriel Passos” e Asfalto de Baixo: “Monsenhor Cerqueira”, porque durante muitos anos foram as únicas vias da cidade que eram asfaltadas, sendo as demais calçadas com paralelepípedos. Coincidentemente, são duas das ruas nas quais eu morei durante minha infância e adolescência na cidade.

A hipótese formulada neste capítulo é, portanto, a de que o alinhamento partidário entre prefeito e ministro reflete nos gastos municipais causando aumento na proporção de gastos com investimento em relação às despesas totais dos municípios. Na próxima seção apresentamos os dados por meio dos quais essa hipótese será testada.

## 4.2 Dados e variáveis

A pergunta que se pretende responder, portanto, é se o impacto que o alinhamento partidário entre um município e um ministério tem no volume de transferências recebidos pelo município se reflete na estrutura de gastos deste município como uma maior proporção de gastos com investimentos em relação às despesas totais do município naquele ano.

Para responder a questão deste capítulo, vamos analisar um conjunto de dados sobre os municípios mineiros e sobre os ministérios federais apresentados na seção de metodologia do trabalho. Os dados são compostos por variáveis de Meirelles (2019), do qual retiramos a filiação partidária dos ministros do governo federal e dos prefeitos dos municípios mineiros, bem como as variáveis sobre o alinhamento partidário que são produzidas pelo cruzamento dessas duas. E variáveis do IMRS (2018, do qual, retiramos dados sobre os gastos com investimento dos municípios, mensurado pelo indicador Investimento/Despesa total, que consiste na proporção de recursos gastos com Investimento em relação ao total de despesas realizadas pelo município em cada ano. Utilizamos os dados de todos os municípios nos anos de 2001 a 2016. Dessa forma, a variável dependente será o indicador de Investimento/Despesa total e a variável independente será a soma do número de alinhamentos ministeriais que cada município possui naquele ano.

Neste período, os municípios mineiros realizaram uma média de 10,46% e mediana de 9,48% de Investimento/Despesa total, com mínimo de 0, o que significa que nenhum investimento foi feito pelo município naquele ano e máximo de 72,47%, o que significa que 72,47% dos gastos do município naquele ano foram com investimentos.

Para analisar o impacto do alinhamento ministerial nos gastos com investimentos dos municípios mineiros, foi adotada uma estratégia de identificação por meio de um desenho de diferença-em-diferenças (DiD), cuja natureza também foi explicada na seção de metodologia do trabalho.

Especificamente no caso deste capítulo, a estratégia consiste em comparar (i) a diferença de quanto investiu 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.

Para isso, foram utilizados controles de efeitos fixos pela interação entre município e mandato do prefeito (para controlar a possibilidade de que aquele município e aquele prefeito possam ter um padrão de gastos distinto dos demais) e do ano (para controlar a possibilidade de que o ano tenha um padrão de gastos gerais maior do que os outros). Nesse sentido, o pressuposto assumido é o de que os municípios sem a variável de tratamento, que é o alinhamento ministerial, manteriam o padrão de gastos anterior já descontadas a influência das características peculiares do município, do ano e do prefeito.

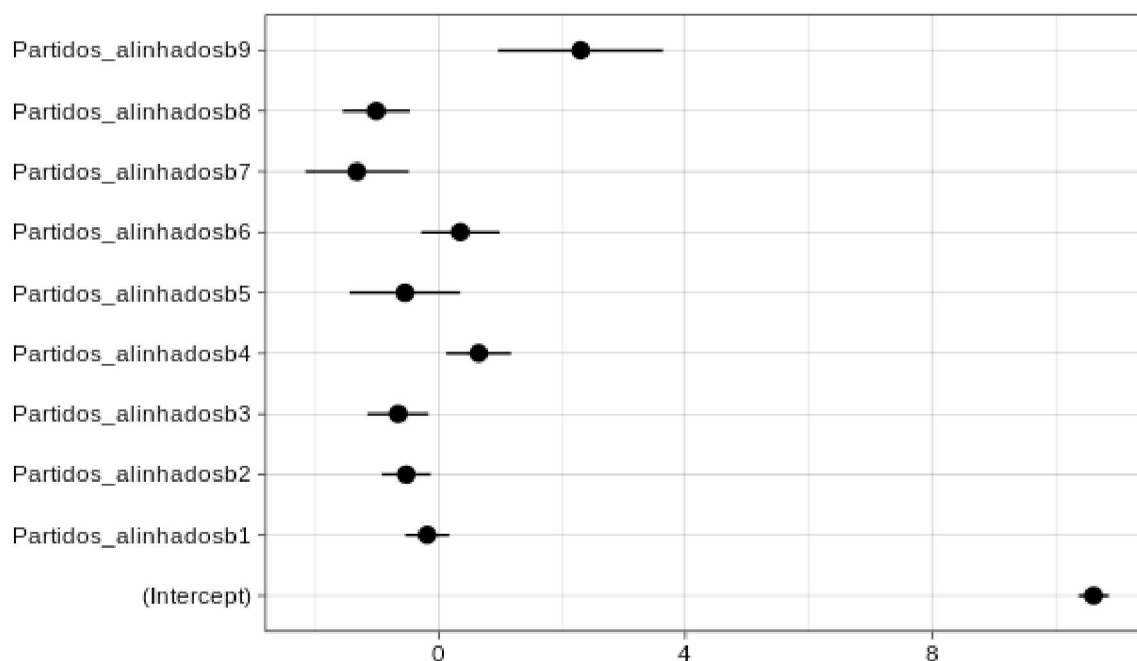
### 4.3 Resultados obtidos

Os modelos produzidos foram os seguintes: Um modelo de Mínimos quadrados ordinários, tendo a variável alinhamento ministerial como variável independente e a variável Investimento/Despesa total como variável dependente. A variável independente está organizada como uma variável categórica, o que evita o viés de se assumir que o efeito da adição de ministérios alinhados no investimento seja linear e, portanto, deve-se comparar cada categoria em relação à categoria que representa nenhum alinhamento. Os resultados encontrados foram os seguintes:

Os resultados encontrados pelo modelo MQO nesse caso são bastante inconclusivos, com alternância de valores positivos e negativos, com e sem significância estatística de acordo com a quantidade de ministérios alinhados em relação a não ter nenhum ministério alinhado. Entretanto, os modelos de DiD, que eliminam os vieses por meio da adoção de efeitos fixos para os mandatos municipais e para os anos analisados, produziram resultados mais claros e interessantes, como se pode conferir abaixo.

Foram elaborados 3 diferentes modelos de diferença-em-diferenças com diferentes categorizações da variável dependente, mas com os mesmos efeitos fixos e com a mesma variável dependente. No primeiro modelo, compara-se apenas o alinhamento com pelo menos um ministério em relação ao alinhamento com nenhum ministério. No segundo modelo, o número de ministérios alinhados é agrupado em 4 categorias: a) Entre 0 e 1 ministério alinhado, b) entre 2 e 4 ministérios alinhados, c) entre 5 e 7 ministérios alinhados e d) entre 8 e 9 ministérios alinhados, sendo que nenhum município da amostra apresentou

Gráfico 6 – Modelo 1 - MQO para explicar a proporção de gastos com investimento



Fonte: Elaborado pelo autor(2020)

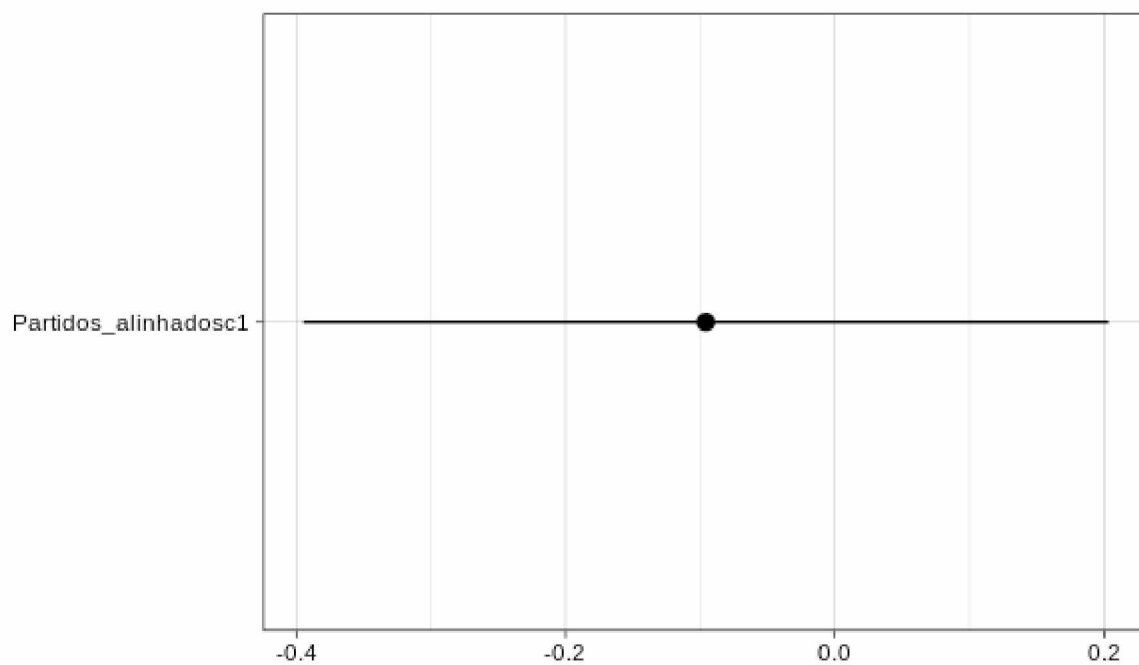
alinhamento com mais de 9 ministérios. Os resultados encontrados foram os seguintes:

O modelo 2, que considera como tratamento apenas a existência ou não de alinhamento ministerial, apresentou resultado negativo, porém não significativo.

O modelo 3, no entanto, que agrupa os tratamentos em diferentes quantidades de ministérios, encontrou resultados positivos e significativos para a existência de alinhamento com 5 a 7 ministérios e 8 ou 9 ministérios, em comparação com não ser alinhado a nenhum ministério. O efeito do alinhamento com 5 a 7 ministérios nesse modelo é de 0,8 ponto percentual, enquanto o alinhamento com 8 ou 9 ministérios representou um acréscimo de 1,04 ponto percentual na proporção de investimento dos municípios. Considerando a média de investimentos de 10,46%, esses efeitos equivalem a um aumento médio de aproximadamente 10% nos investimentos municipais.

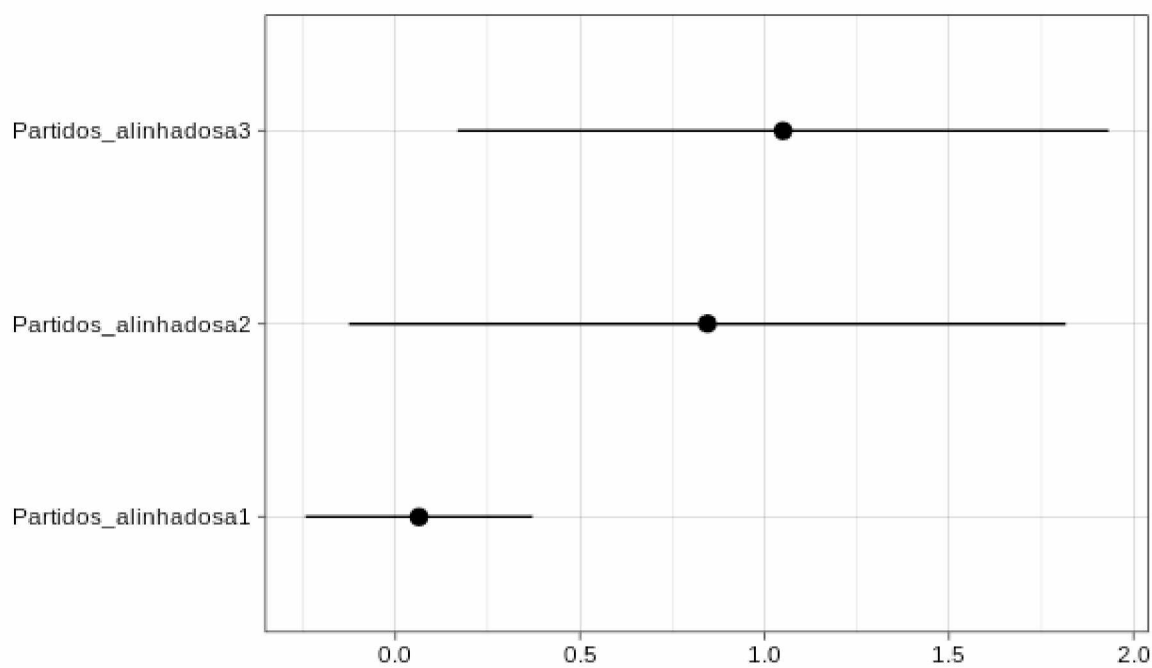
O modelo 4, por sua vez, que analisa a adição de 1 ministério por vez, encontrou resultados positivos e significativos para o alinhamento com 6, 7 ou 8 ministérios, não apresentando significância para os demais alinhamentos, sendo que o alinhamento com 9 ministérios também apresentou resultado positivo. Considerando a magnitude dos efeitos. O alinhamento com 6 ministérios apresentou um acréscimo de 1,41 pontos percentuais, o alinhamento com 7 ministérios apresentou um acréscimo de 1,68 pontos percentuais e o

Gráfico 7 – Modelo 2 - DiD para explicar a proporção de gastos com investimento - Alinhamento binário



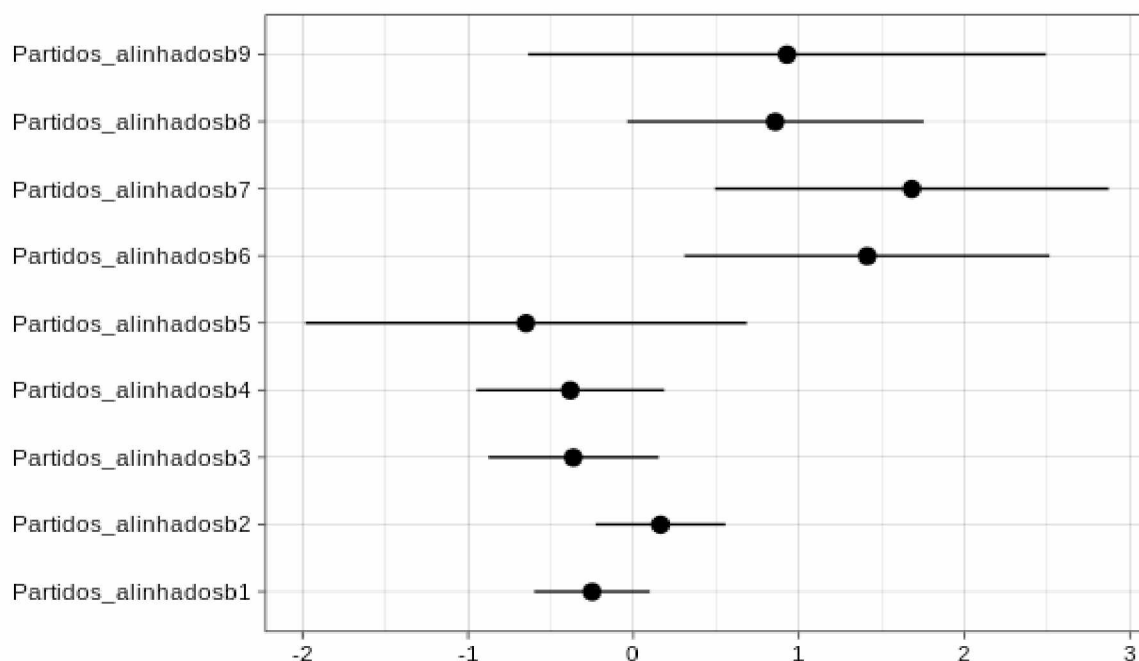
Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Gráfico 8 – Modelo 3 - DiD para explicar a proporção de gastos com investimento - 4 Categorias



Elaborado pelo autor (2020)

Gráfico 9 – Modelo 4 - DiD para explicar a proporção de gastos com investimento - 9 Categorias



Elaborado pelo autor (2020)

alinhamento com 8 ministérios apresentou um acréscimo de 0,86 pontos percentuais. Esses acréscimos, considerando a média de investimento de 10,46

A comparação entre os resultados encontrados no modelo MQO e nos modelos DiD indica ainda a possibilidade da existência (e correção), no presente trabalho de um Paradoxo de Simpson. Este tipo de paradoxo ocorre quando a agregação das observações produz uma ilusão de que a relação entre duas variáveis se dê em sentido contrário à realidade. Nesses casos, o conjunto de dados apresenta uma direção, enquanto o mesmo conjunto de dados divididos em subconjuntos mostra a direção oposta<sup>4</sup>.

Para entender melhor essa questão, podemos imaginar a comparação dos indicadores educacionais de duas Cidades: Valfenda e Khazad-Dum. Na cidade de Valfenda, a média de avaliação dos estudantes em matemática é de 7,5, enquanto em Khazad-Dum a média é de 6,5. No entanto, se analisarmos os resultados pelas raças dos estudantes, vamos observar resultados diferentes, com os elfos possuindo média de 8,5 e os anões 5,5 em Valfenda, enquanto os elfos apresentam média de 9 e os anões de 6 em Khazad-Dum. O que acontece é que a comparação original ignorou o fato de que as populações de anões e elfos nas duas

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, Wagner (1982)

idades são muito diferentes e, como os resultados dos elfos sempre apresentam médias maiores que as dos anões, a maior quantidade de elfos em Valfenda mascara os resultados constantemente piores do sistema educacional de Valfenda.

Identificar e corrigir esse paradoxo também configura uma das contribuições do presente trabalho para as discussões sobre a relação entre os gastos municipais e as transferências governamentais.

#### 4.4 Discussão dos resultados

Podemos dizer, a partir desses resultados, que o alinhamento ministerial com grupos de ministérios produzem um impacto positivo nos gastos com investimentos dos municípios analisados. Há que se levar em conta a questão da significância para dados como os utilizados neste trabalho, que não configuram uma amostra aleatória, mas a população dentro de um recorte temporal específico. Sendo assim, alguns pesquisadores utilizam a significância como um indicador da robustez do resultado encontrado e como um indicador de que os resultados podem ser generalizados para um recorte maior, que leve em consideração outros períodos de tempo, por exemplo.

Há que se ressaltar, aqui, como no capítulo 1, que o recorte dos dados para o período temporal analisado e para os municípios localizados no Estado de Minas Gerais reduzem drasticamente o número de observações na comparação com os dados utilizados por Meirelles (2019). Nesse sentido, também vale especular que a dificuldade de se encontrar significância nos dados analisados seja fruto do “n” relativamente baixo e não de um erro padrão sistematicamente alto. Ainda assim, foram encontrados resultados significativos e positivos o suficiente para que se possa dizer que a hipótese deste capítulo foi confirmada.

Considerando o rigor do desenho DiD, e seu não enviesamento, dado o pressuposto é possível concluir que o alinhamento ministerial produz impacto positivo nos gastos municipais com investimentos. Alguns dos resultados encontrados, apesar disso, se mostraram menores do que o esperado, o que pode ter a ver com a existência de estratégias internas de gastos municipais, com a natureza dos ministérios com os quais esses municípios estão alinhados.

Entretanto, mesmo com esses desafios, e com a questão de se analisar o impacto de uma causa em uma segunda geração de fenômenos, ao encontramos resultados positivos e significantes para o impacto do alinhamento ministerial nos gastos com investimentos,

podemos dizer, que esse alinhamento é importante para a capacidade dos municípios em realizarem despesas de capital, executando melhorias em suas cidades e resolvendo uma quantidade maior de problemas, caso não existisse o alinhamento. Em outras palavras, podemos concluir que o alinhamento ministerial, que impacta nas transferências voluntárias da união recebidas pelos municípios, possui um reflexo significativo na capacidade de investimento dos municípios, fazendo com que municípios que possuem alinhamento com alguns ministérios possam investir mais do que municípios que não estão alinhados com ministério algum.

Nesse sentido, a conclusão deste capítulo indica que pode ser útil incluir o alinhamento ministerial nos estudos que venham a analisar os gastos municipais e a utilização de transferências governamentais voluntárias pelos municípios.

## 5 IMPACTO DA POLÍTICA DISTRIBUTIVA NO CONFLITO DISTRIBUTIVO MUNICIPAL

As decisões alocativas, especialmente aquelas que destinam recursos para as diversas áreas setoriais de políticas públicas são fundamentais para a viabilidade das políticas públicas naquela área e, portanto, para a satisfação dos interesses e preferências dos cidadãos que colocam aquelas áreas como prioritárias. Nesse sentido, o presente capítulo discutirá a relação da política distributiva da coalizão com os gastos no nível local, tendo em vista as despesas setoriais e o esforço orçamentário realizado em cada área.

Para realizar estes objetivos, foram utilizados modelos observacionais e de inferência causal, respectivamente a análise de regressão linear - MQO, e análise de diferenças em diferenças - DiD, com o objetivo de identificar se os alinhamentos ministeriais impactavam os gastos setoriais e os esforços orçamentários realizados pelo município. Os resultados encontrados indicaram um impacto positivo e significativo para os modelos observacionais, mas não significativo para os desenhos de inferência causal, o que faz com que não seja possível descartar a hipótese nula - ou seja, a hipótese de que não há relação de causalidade entre os gastos e esforços setoriais com o alinhamento partidário entre prefeitos e ministros. A correlação, no entanto, parece ser válida.

A estrutura do capítulo se dá da seguinte forma: na primeira seção é apresentado o argumento da importância da decisão alocativa setorial, como mecanismo de equalização dos conflitos distributivos no município. Na segunda seção, são explicados os elementos específicos da metodologia utilizada, a origem dos dados utilizados e a definição das variáveis. Na terceira seção são apresentados os resultados e na quarta seção esses resultados são discutidos com o objetivo de formular uma conclusão parcial sobre a importância do alinhamento ministerial para os gastos setoriais e os esforços orçamentários.

### 5.1 As decisões alocativas e o conflito distributivo

#### 5.1.1 Decisões alocativas, heterogeneidade do Estado e racionalidade limitada

As decisões alocativas são um dos momentos mais importantes no ciclo das políticas públicas, pois ao determinar onde serão aportados recursos para a resolução de problemas, são também determinados quais problemas serão enfrentados, com qual intensidade e, de

certa forma, quais serão as chances de sucesso nessa empreitada. São decisões, portanto, que refletem as escolhas que são feitas em nome da sociedade e em boa medida, quem ganhou e quem perdeu, ou, pelo menos, ainda continua na fila no que diz respeito ao enfrentamento de problemas sociais (CALMON; BARCELOS, 2010).

Calmon e Barcelos (2010) organizam as teorias sobre as decisões alocativas em dois grupos, as teorias que partem de uma premissa de racionalidade econômica estrita e as teorias que partem de uma ideia de comportamento organizacional (e que lidam com uma noção de racionalidade limitada. No primeiro grupo, teríamos teorias como a “economia do bem estar” e a “teoria da escolha pública”, sendo que ambas seriam perspectivas pelas quais o Estado seria residual e atuaria apenas para auxiliar o bom funcionamento do mercado (para o bem e para o mal). No segundo grupo, são identificadas as teorias do incrementalismo de Wildavsky, a teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon, as coalizões de defesa, relacionadas a Sabatier e Jenkins-Smith e o equilíbrio pontuado, da teoria da atenção de Baumgartner e Jones. Nesse segundo grupo, as decisões alocativas são vistas como um processo de disputa de diferentes setores e grupos de interesse presentes na sociedade e que é mediado pelos governos.

A proposta do presente trabalho, por entender que a perspectiva do Estado como uma organização heterogênea, no meio da qual atores, instituições e processos tenderiam a se diferenciar. Seria, portanto, necessário compreender as relações entre os projetos políticos em disputa na sociedade e no Estado tende a se relacionar melhor com o segundo grupo de teorias. Isto porque o impacto das transferências governamentais para os níveis locais de governo provavelmente seria percebida, talvez, apenas como uma causa possível, dentre outras, para o tamanho do orçamento disponível em um processo que seguiria se orientando pela lógica de um governo como corpo uníssono, moldado por estratégias totalizantes (PERES; MATOS, 2017, p. 461). Essa questão seria particularmente importante em Estados democráticos, pois um nível razoável de democratização e pluralismo certamente faria com que emergisse níveis significativos de heterogeneidade (DAGNINO et al., 2006).

Nas teorias sobre as decisões alocativas como fruto do comportamento institucional, as decisões são percebidas, portanto, como resultados do confronto entre ideias e grupos de interesse que resulta em soluções de compromisso duradouras com alterações pontuais ou radicais dependentes de mudanças nos elementos que compõem o equilíbrio do status quo. Assim, por exemplo, em Kingdon (2007), mudanças nas decisões alocativas dependem de janelas de oportunidade que se dão a partir de mudanças no contexto político, quer

sejam elas frutos de mudanças eleitorais, com a eleição de novos governos mais próximos de ideias diferentes do governo anterior, quer seja por mudanças na composição da opinião pública. Segundo Wildavsky e Caiden (2003), os equilíbrios seriam estáveis e o orçamento incremental porque seria inviável a análise compreensiva de todas as propostas de alocação em todos os momentos de decisão. Sendo assim, as decisões partiriam do orçamento anterior e alterações seriam feitas apenas de forma gradual, tentando ajustar o orçamento para um equilíbrio mais satisfatório realizando alterações apenas quando as deficiências de uma determinada alocação se tornassem salientes.

Do ponto de vista do presente trabalho, essas perspectivas se alinham para apontar a questão dos recursos advindos de transferências voluntárias como oportunidades para um rearranjo do orçamento por meio de decisões alocativas que sejam capazes de produzir, a partir dos recursos extras, em uma melhor composição do conflito distributivo naquela localidade onde o recurso chega. Para entendermos melhor essa questão, a próxima seção apresenta os elementos do que se entende por conflito distributivo setorial.

### **5.1.2 Conflito distributivo**

A ideia de que para se compreender a alocação de recursos no orçamento parte da questão do crescimento incremental do orçamento, que é identificada, mas não explicada pela teoria clássica do orçamento como instrumento de planejamento. Segundo Peres (2016), a teoria clássica que trabalha com a ideia de um orçamento perfeitamente administrável pelo Estado, cumprindo as funções alocativa, estabilizadora e distributiva não é capaz de explicar o crescimento porque trabalha com a ideia de um orçamento harmonioso.

Tampouco a discussão neoliberal, a partir da teoria da escolha pública é capaz de explicar adequadamente esse crescimento dos gastos no orçamento a partir da forma como os grupos interagem a partir de preferências individuais por deixar de lado o elemento conflitivo, segundo a autora. Segundo ela, é preciso pensar a economia política do orçamento, assumindo que não existe uma neutralidade nas escolhas alocativas do orçamento, que reduz os graus de liberdade dos tomadores de decisões e que, de acordo com as vitórias e derrotas dos grupos de interesse nos processos políticos faz com que haja uma variação na composição do orçamento, refletidas nos resultados não apenas das disputas por recursos, mas também da institucionalidade em torno desses recursos (PERES, 2016).

Nesse sentido, o orçamento se configura como o locus do conflito distributivo na sociedade, mas, um conflito que é afetado significativamente por resultados de disputas

políticas anteriores, que fazem com que certos elementos do orçamento não estejam disponíveis para a discussão, de tal forma que alguns setores partem de patamares diferentes na disputa pelos recursos públicos. Nesse sentido, por exemplo, tanto a existência de folhas de pagamento de servidores, que fazem com que esse recurso de um determinado setor não possa ser reduzido a partir desse patamar, quanto questões formalmente institucionalizadas como pré-compromissos, como os percentuais mínimos do orçamento constitucionalmente definidos para as áreas da Saúde e da Educação (PERES, 2016).

A ideia de que o orçamento é um instrumento de planejamento não está equivocada, mas é preciso entender que se trata de um planejamento contingente, limitado por elementos exógenos às preferências do gestor ou dos gestores que o elabora. Nesse sentido é fundamental se perceber que o orçamento apresenta uma natureza conflituosa e política e que suas decisões refletem o resultado do embate entre diferentes grupos políticos (PERES, 2016).

Conforme explica Wildavsky (1992), um aspecto crucial da elaboração de um orçamento consiste em definir as preferências que vão prevalecer e quais atividades serão implementadas e em que medida. Especialmente se considerarmos a limitação dos recursos, a pergunta fundamental sobre o orçamento, percebido enquanto um *locus* de resolução dos conflitos políticos consiste em responder quais grupos receberão recursos para que suas preferências sejam concretizadas.

Nesse sentido, ainda que tenhamos visto nas últimas décadas um esforço de racionalização do processo de elaboração do orçamento público, o orçamento nunca deixará de representar um instrumento político de ajuste entre a tributação (quem perde, portanto), e a oferta de produtos e serviços públicos para diversos setores sociais (quem ganha, portanto). Um ajuste que é realizado por meio de disputas políticas e de barganhas de interesses (PERES; MATOS, 2017, p. 458).

O conflito distributivo pelo orçamento seria marcado, no entanto, pela heterogeneidade do Estado manifestada no desequilíbrio de forças entre diferentes áreas temáticas, com diferentes níveis de institucionalização. Esses grupos mais organizados teriam, assim uma maior capacidade de defesa e pressão pela destinação de recursos para sua área temática, acirrando inclusive a disputa entre essas áreas mais institucionalizadas, como educação, saúde e assistência social e as áreas menos institucionalizadas, que teriam uma capacidade menor de garantir sua parcela de recursos no médio e longo prazo (PERES; MATOS, 2017, 2017, p. 462).

Analisado o orçamento do município de São Paulo, Peres e Matos (2017, p. 464), identifica que a somatória dos gastos com cultura, esporte, meio ambiente e cidadania não chegam a 10% dos gastos em educação. Muito embora isso não signifique, nem da perspectiva da autora, nem da nossa um motivo para se reduzir os gastos com educação, essa diferença ilustra e potencializa o conflito distributivo, especialmente em momentos de escassez, já que em momentos de bonança os governos são capazes de equalizar melhor esse conflito por meio de acréscimos incrementais nos gastos de cada setor.

Em momentos de crise econômica, com o aumento da escassez dos recursos disponíveis, como o período que estamos vivenciando desde 2015, no entanto, fica dificultada a possibilidade de equalização dos conflitos distributivos por meio de um aumento nos recursos disponíveis para os diversos setores, resultando em um conservadorismo da despesa que resulta em maiores dificuldades para a realização de políticas públicas, especialmente nas áreas menos institucionalizadas, como a cultura, o esporte e a igualdade racial, por exemplo (PERES; MATOS, 2017, p. 464). Acrescente a essa situação problemática, o fato de que algo em torno de 80% do orçamento tem execução mandatória, deixando os 20% restantes para a parte discricionária que, no entanto, também tem gastos incrementais que acabam sendo inevitáveis, como o transporte e a limpeza urbana, no caso de um município grande como o analisado por Peres e Matos (2017, p. 466), ou mesmo em um município pequeno, onde apesar dos gastos com transporte e limpeza urbana são menores, mas a parte disponível do orçamento também é menor.

A essa situação de baixa autonomia para a distribuição dos recursos por parte das prefeituras, como forças de equalizar os conflitos distributivos locais, isto é, de selecionar as políticas públicas que serão realizadas pelos municípios, pode ser ainda mais afetada, pela política distributiva da coalizão, já que os recursos extras advindos das transferências voluntárias podem ser afetados pela área temática relacionada aos ministérios que possuem alinhamento partidário com os prefeitos do município.

Nesse sentido, por exemplo, é possível que no Município, os atores relevantes, desde o prefeito e os vereadores, até os apresentadores de programas na rádio local, vejam o oferecimento de atividades de desporto e lazer para idosos como prioridade, mas, como o partido do prefeito não é o mesmo do Ministro dos Esportes e sim o do Ministro da Cultura, pode ser que o Município não tenha a capacidade de abordar o problema das atividades de desporto e lazer para idosos com a mesma chance de sucesso que teria para realizar eventos culturais.

A hipótese formulada neste capítulo é, portanto, a de que o alinhamento partidário entre prefeito e ministro reflete nos gastos municipais causando aumento nos valores e na proporção de gastos com as áreas setoriais nas quais esse alinhamento se dá, em relação às demais áreas. Na próxima seção apresentamos os dados por meio dos quais essa hipótese será testada.

## 5.2 Dados e variáveis

A pergunta que se pretende responder, portanto, é se o impacto que o alinhamento partidário entre um município e um ministério tem no volume de transferências recebidos pelo município se reflete na estrutura de gastos deste município como um maior gasto ou um maior esforço orçamentário nas áreas relacionadas ao ministério em que existe esse alinhamento.

Para responder a questão deste capítulo, vamos analisar um conjunto de dados sobre os municípios mineiros e sobre os ministérios federais apresentados na seção de metodologia do trabalho. Os dados são compostos por variáveis de Meirelles (2019), do qual retiramos a filiação partidária dos ministros do governo federal e dos prefeitos dos municípios mineiros, bem como as variáveis sobre o alinhamento partidário que são obtidas pelo cruzamento das outras duas. E variáveis do IMRS (2018), do qual, retiramos os gastos por área, em reais, que foram devidamente deflacionados para o ano de 2017, por meio do pacote deflatebr, e dos esforços orçamentários por área, além de outras variáveis que são utilizadas como controles. Essas variáveis são o Valor Adicionado Fiscal - VAF, que corresponde ao valor acrescenta nas entradas e saídas de mercadorias e serviços no território do município, a receita corrente líquida do município, o gasto total per capita, a população total do município e o Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário - IDTE, que é obtido a partir de uma combinação entre as receitas próprias e de transferências recebidas pelo município<sup>1</sup>. Foram utilizados os dados de todos os municípios nos anos de 2001 a 2016.

Além disso, é importante destacar, que, uma vez que a correspondência entre as áreas setoriais dos gastos públicos e os ministérios nem sempre produz equivalências, para a presente análise, foram removidos alguns dos ministérios e das áreas disponíveis nos dados originais. O quadro abaixo resume a correspondência realizada e os ministérios e áreas que foram excluídos. O critério utilizado consistiu na comparação entre as áreas e ministérios,

---

<sup>1</sup> Para mais detalhes sobre a teoria por trás do IDTE e sobre a metodologia de seu cálculo, confira de2013idte.

optando por remover da análise quando a correspondência ficasse em dúvida. Outras combinações, mais e menos restritivas foram testadas, porém com resultados semelhantes.

Quadro 1 – Pareamento dos ministérios com as áreas setoriais do IMRS

Ministérios pareados	Indicadores do IMRS pareados	Ministérios não pareados	Indicadores do IMRS não pareados
Agricultura	Agropecuária	Ciência	Infraestrutura
Cidades	Habitação	Defesa	Saneamento
Cultura	Difusão Cultural	Indústria	Desenvolvimento Econômico
	Atividades de Preservação do Patrimônio Cultural	Integração	Outras atividades
Educação	Atividades de Educação	Transportes	
Esporte	Esporto e Lazer		
Justiça	Segurança Pública		
MDA	Reforma Agrária e Colonização		
MDS	Atividades de Assistência Social e Cidadania		
Meio Ambiente	Meio Ambiente		
Saúde	Atividades de Saúde		
Trabalho	Apoio ao Trabalho		
Turismo	Turismo		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para analisar o impacto do alinhamento ministerial nos gastos com investimentos dos municípios mineiros, foi adotada uma estratégia de identificação por meio de desenhos de diferença-em-diferenças (DiD), e de triplas diferenças (DDD) cuja natureza também foi explicada na seção de metodologia do trabalho.

Especificamente no caso deste capítulo, a estratégia consiste em comparar (i) a diferença de quanto mudou o gasto de um município com uma área quando 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. As mesmas comparações foram realizadas para analisar as diferenças dos esforços orçamentários.

Para isso, foram utilizados controles de efeitos fixos pela interação entre área, município e mandato do prefeito (para controlar as possibilidade de que aquele area, aquele município e aquele prefeito possam ter um padrão de gastos distinto dos demais), pela

interação da área com o ano (para controlar a possibilidade de que aquela área tenha um padrão de gastos gerais maior do que os outros naquele ano) e pela interação entre município e ano (para controlar a possibilidade de que aquele município tenha um padrão de gastos peculiar naquele ano). Nesse sentido, o pressuposto assumido é o de que os municípios sem a variável de tratamento, que é o alinhamento ministerial, manteriam o padrão de gastos anterior já descontadas a influência das características peculiares do município, da área setorial, do ano e do prefeito.

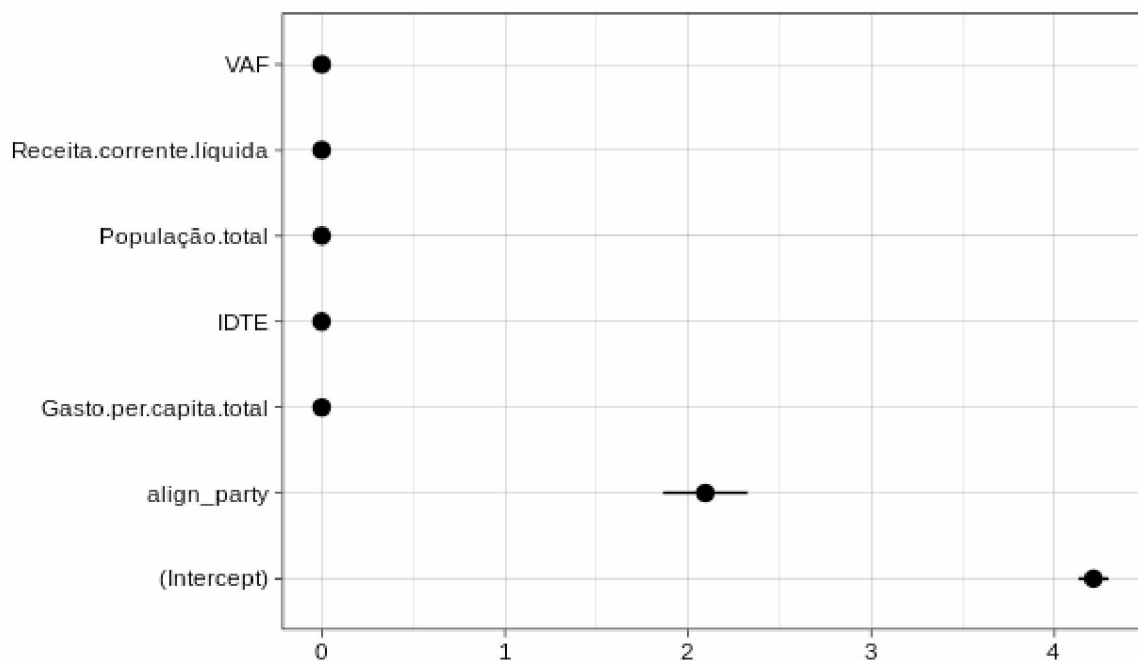
### 5.3 Resultados obtidos

Os modelos produzidos foram os seguintes: Dois modelos de Mínimos quadrados ordinários, tendo a variável alinhamento ministerial como variável independente e as variáveis Esforço orçamentário por área e gastos por área como variáveis dependentes, respectivamente do Modelo 1 e do Modelo 2. A variável independente está organizada como uma variável categórica, o que evita o viés de se assumir que o efeito da adição de ministérios alinhados no investimento seja linear e, portanto, deve-se comparar cada categoria em relação à categoria que representa nenhum alinhamento. Além dessas variáveis, foram utilizados como controles a população total, o VAF, o IDTE, a receita corrente líquida e o gasto total per capita.

Os resultados encontrados podem ser visualizados nos gráficos 10 e 11.

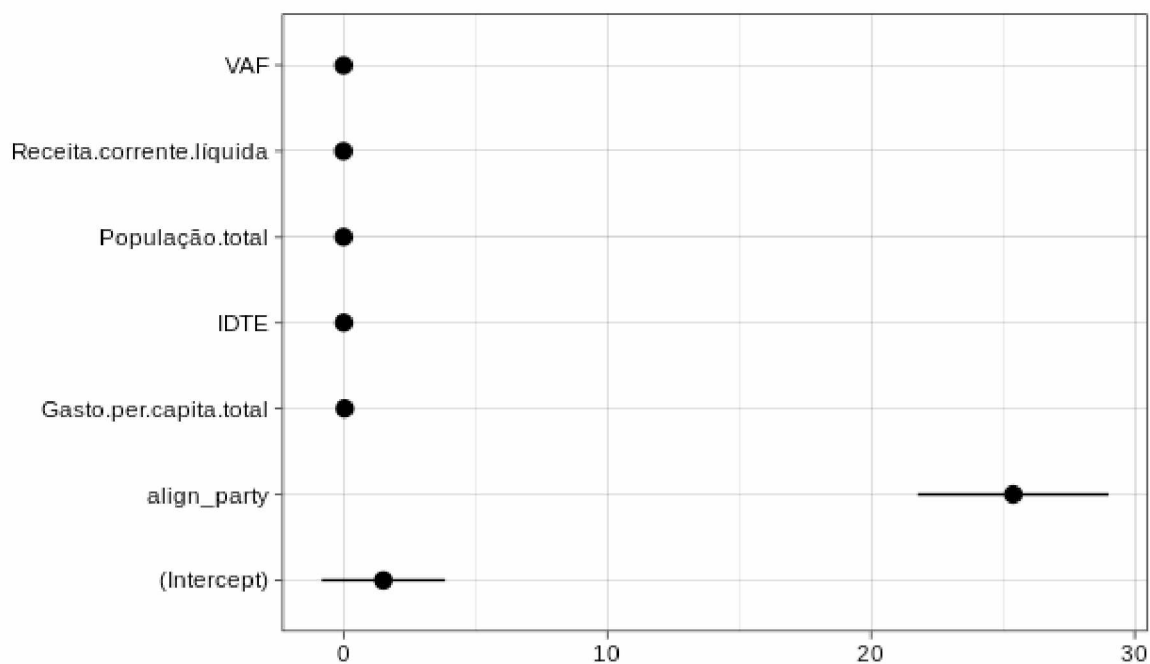
Os resultados obtidos foram positivos e significativos para a relação entre o alinhamento ministerial e os gastos e esforços orçamentários para as áreas setoriais, apontando a existência de um padrão de correlação entre essas variáveis. Os efeitos da variável do alinhamento ministerial, especificamente, foram de 2,09 pontos percentuais e de R\$ 25,39, no esforço orçamentário e nos gastos setoriais, respectivamente. Entretanto, não é possível realizar inferências causais a partir dos modelos de regressão linear, motivo pelo qual foram elaborados os modelos de diferenças em diferenças e de triplas diferenças abaixo. Nos modelos de DID, os controles foram a interação entre área, município e mandato do prefeito e a interação entre a área e o ano, enquanto nos modelos DDD, a esses controles foi acrescentado a interação entre o município e o ano. Esses modelos são, dessa forma, progressivamente mais rigorosos com a remoção de possíveis vieses e, portanto, se aproximam mais da possibilidade de uma inferência de causalidade entre os fenômenos analisados, assumido o pressuposto de que não há outros fatores além das características dos municípios, das

Gráfico 10 – Modelo 1 - MQO para explicar o esforço orçamentário



Fonte: Elaborado pelo autor(2020)

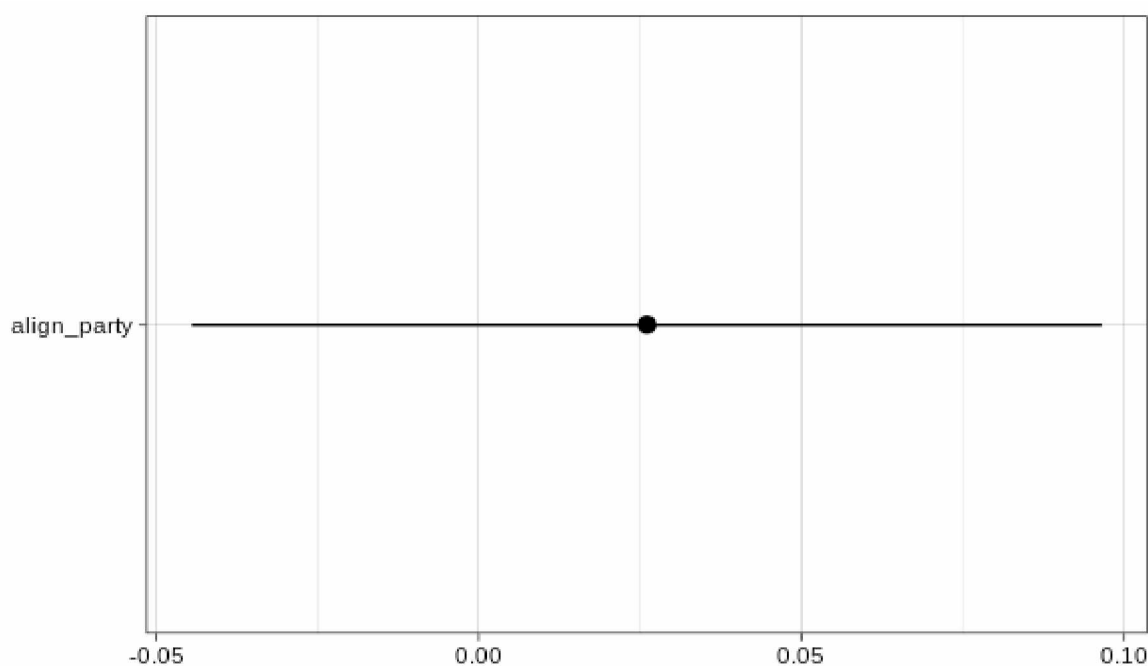
Gráfico 11 – Modelo 2 - MQO para explicar o gasto per capita setorial



Fonte: Elaborado pelo autor(2020)

áreas, dos anos e dos mandatos dos prefeitos interferindo nos resultados, ou seja, se não houvesse o tratamento (alinhamento/desalinhamento ministerial), os municípios teriam mantido seus gastos como no padrão anterior.

Gráfico 12 – Modelo 3 - DiD para explicar o esforço orçamentário



Fonte: Elaborado pelo autor(2020)

Os modelos 3 e 4 analisam o impacto do alinhamento ministerial nos esforços orçamentários e, embora os resultados encontrados tenham sido positivos, eles podem ser considerados estatisticamente significativos, o que significa que não se pode descartar a hipótese nula de que os efeitos encontrados não representem uma relação de causalidade entre os fenômenos. Entretanto, valem as ressalvas feitas no capítulo anterior, sobre o número de observações, que nesse caso se encontra ainda mais reduzido. Se formos considerar esses efeitos, eles representam, na média, um aumento de 0,26 e 0,27 pontos percentuais nos esforços orçamentários de cada área.

O modelo 5 também encontrou efeitos positivos, mas não significativos para explicar os gastos setoriais por meio do alinhamento ministerial, enquanto o modelo 6 encontrou resultados negativos, mas não significativos para a mesma relação. Esses resultados são, nesse sentido, mais propriamente interpretáveis como inconclusivos, ainda que a observação sobre a possibilidade de se obter resultados mais claros com um número de observações

Gráfico 13 – Modelo 4 - DDD para explicar o esforço orçamentário

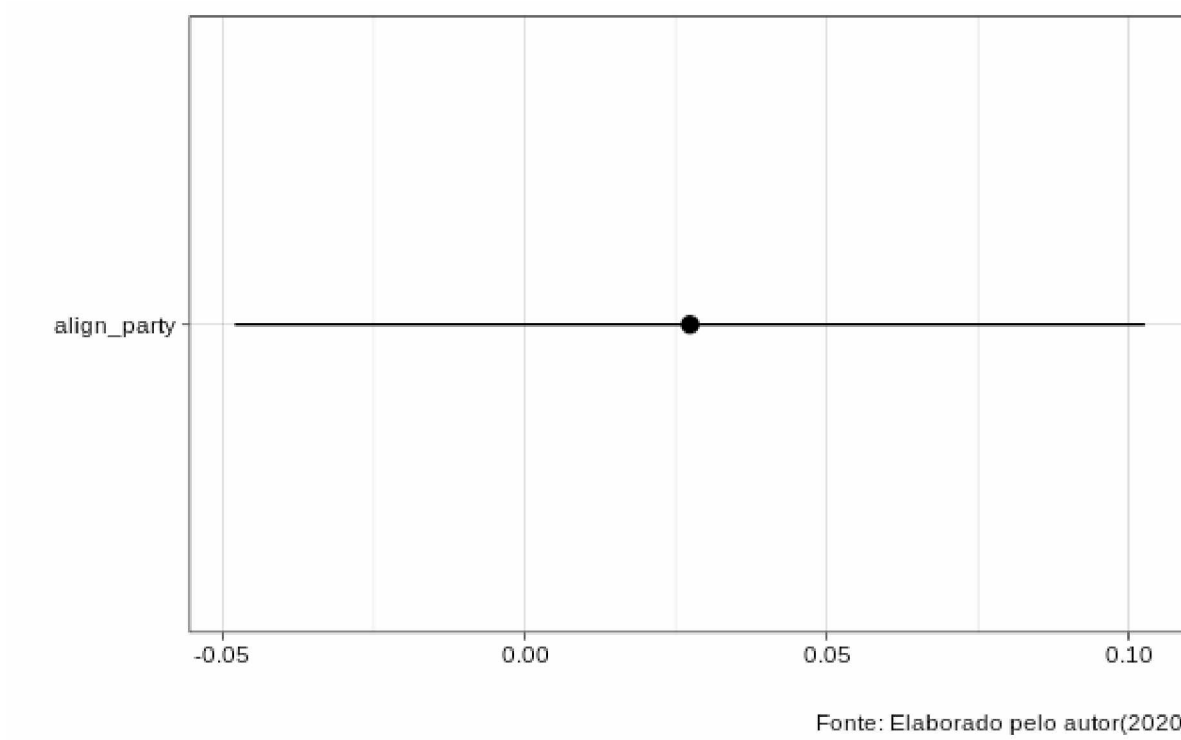


Gráfico 14 – Modelo 4 - DiD para explicar o gasto per capita setorial

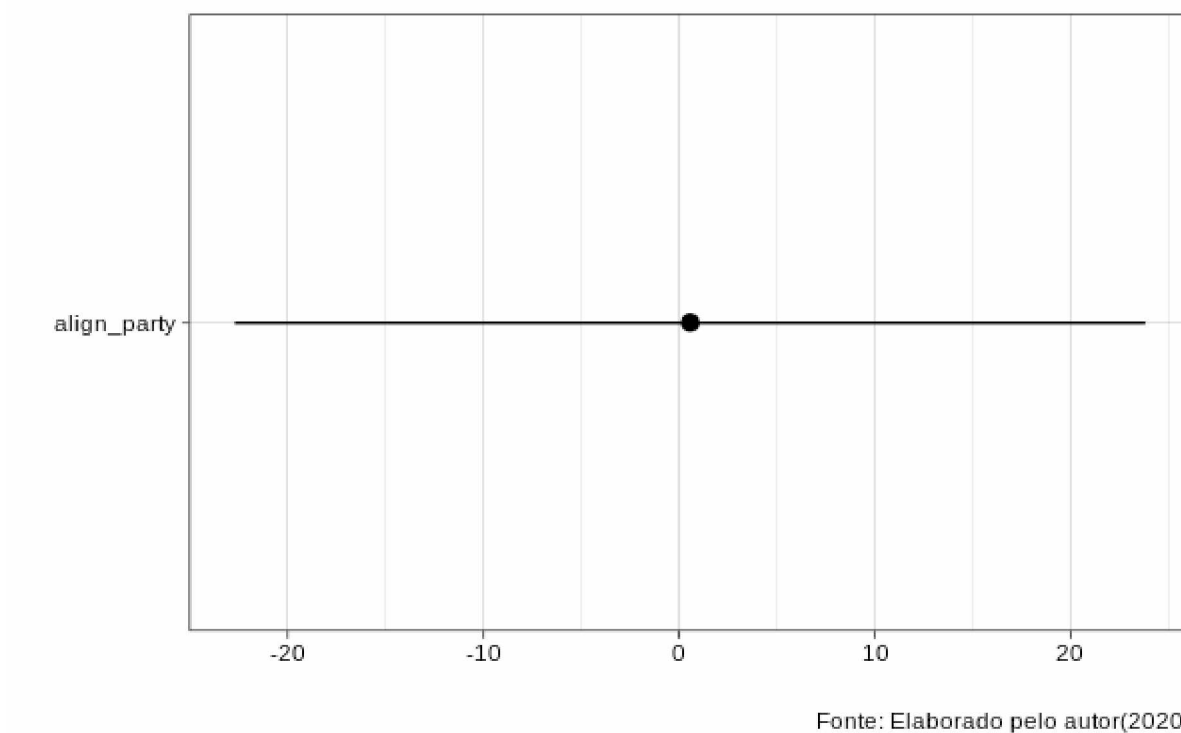
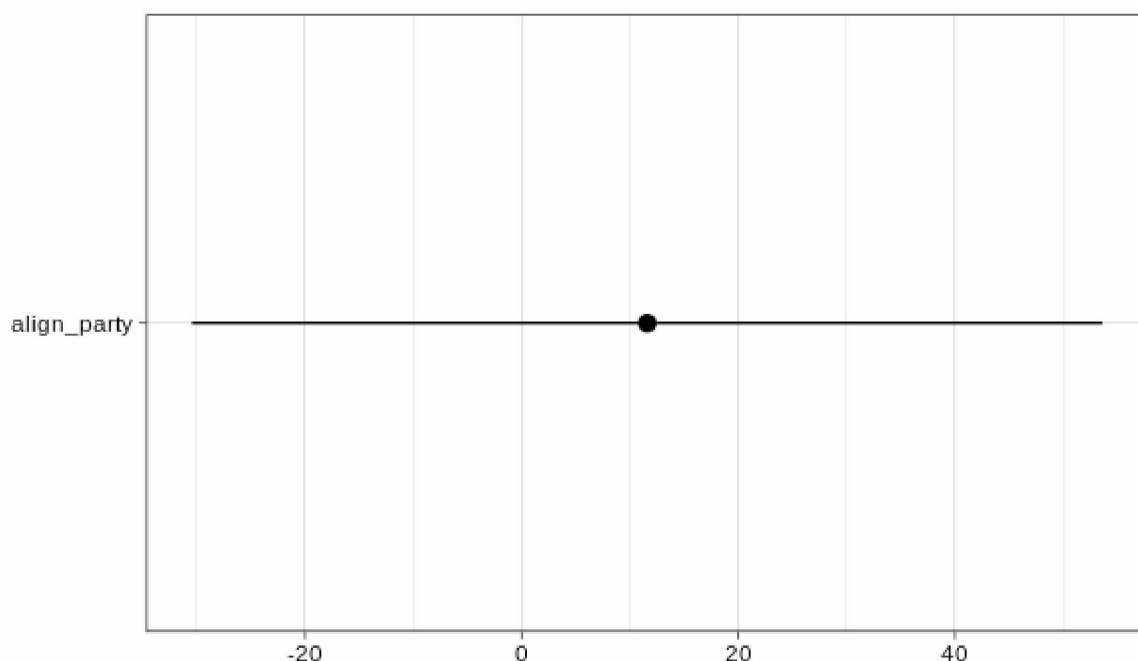


Gráfico 15 – Modelo 4 - DDD para explicar o gasto per capita setorial



Fonte: Elaborado pelo autor(2020)

maior permanença válido. Se formos levar esses efeitos em consideração, eles representariam, na média, um aumento de R\$ 0,56 e R\$ 11,60, per capita nos gastos de cada área.

## 5.4 Discussão dos resultados

Ao contrário do que ocorreu no capítulo anterior, onde os resultados dos desenhos de inferência causal foram capazes de desmentir resultados falso-negativos apresentados pelo modelo de regressão neste capítulo os resultados dos desenhos de inferência causal foram todos não significativos, o que pode ser interpretado como sendo um caso em que a correlação não implica causalidade, sendo necessário buscar em pesquisas posteriores outras variáveis que possam estar produzindo efeitos nas duas variáveis de interesse.

De qualquer forma, há interesse substancial em tentar entender porque o alinhamento ministerial que produz aumento de receitas relacionadas a uma determinada área não resulta em aumentos dos gastos especificamente naquela área. Uma das hipóteses para isso é a de que a correspondência entre ministérios e áreas não é tão simples quanto assumido pelo presente trabalho, o que demandaria um esforço de refinamento da análise dessa correspondência no futuro, possivelmente observando o código de função das transferências

realizadas pelos ministérios e criando até um índice ponderado de correspondência.

Além disso, uma outra hipótese que emerge desse resultado é a possibilidade de que prefeitos e forças políticas locais se apropriem dos recursos extras de forma indireta, remanejando gastos que estariam destinados para os setores nos quais são recebidas receitas de transferências para outros setores, de forma a equilibrar melhor o orçamento municipal, possivelmente equalizando de forma mais eficaz o conflito distributivo local.

Essa segunda hipótese foi exatamente a resposta dada pelo prefeito de Itapeverica-MG, quando perguntado sobre como ele lidava com o orçamento diante da chegada de recursos extras destinados a uma política pública específica:

**Mateus:**

Quando o município recebe uma verba específica para a realização de uma política pública, por exemplo, você disse sobre construção, recapeamento de vias, ou, por exemplo, para reforma de uma escola, ou para construção de um ginásio poliesportivo, etc., você tende a remanejar recursos que anteriormente utilizaria naquela área, para equilibrar o orçamento em direção às políticas estratégicas do município, ou se você mantém aquele, aquele ganho naquela área?

**Têko:**

Com certeza. Eu tendo a equilibrar. Por exemplo, eu recebi uma verba com recapeamento, eu já tinha um recurso direcionado para aquilo ali, eu retiro aquele recurso e repasso para outra área mais necessária e deixo o recurso recebido naquela área que eu recebi de recurso. (Entrevista realizada pelo autor, 2020)

Os resultados quantitativos encontrados neste capítulo apresentaram efeitos positivos para o alinhamento ministerial, tanto nos gastos setoriais, quanto nos esforços orçamentários de cada área. Embora esses resultados não tenham se apresentado estatisticamente significantes nos testes de inferência causal, pode-se inferir do conjunto dos resultados apresentados ao longo do capítulo, das dificuldades impostas pela redução do número de observações e das informações obtidas na entrevista, que é plausível dizer que há indícios de que esses efeitos existem.

Dessa forma, os resultados encontrados indicam a fertilidade de pesquisas que busquem analisar, inclusive com maior refinamento, as relações entre o alinhamento ministerial, as transferências voluntárias, os gastos municipais e o conflito distributivo local, especialmente no que se refere às possibilidades de ação dos prefeitos que recebem esses recursos extras. Pesquisas que partam da mesma ideia podem produzir resultados muito interessantes para a compreensão da política e das políticas públicas no nível local.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho de conclusão de curso, buscou-se relacionar descobertas recentes da Ciência Política sobre como os governos centrais no federalismo distribuem recursos para suas bases eleitorais por meio dos ministérios, com discussões próprias dos campos da Administração Pública e das Políticas Públicas, que dizem respeito a como os municípios realizam suas decisões alocativas e que tipo de impacto mudanças na configuração do governo federal que afetam o acesso desses municípios a recursos extras pode ter nos gastos municipais.

Os resultados encontrados indicam que a política distributiva da coalizão, por meio do alinhamento partidário entre ministros e prefeitos, possui impactos nos investimentos realizados pelos municípios, aumentando a proporção de gastos com investimentos em relação às despesas totais realizadas por esses municípios. Nesse sentido, tudo o mais mantido constante os municípios que possuem alinhamento ministerial realizam uma quantidade relativamente maior de gastos com investimentos ao que teriam feito caso não fossem alinhados. Em outras palavras, os municípios alinhados com partidos que compõem o governo federal são beneficiados pela política distributiva da coalizão em termos de maiores investimentos.

No que diz respeito aos gastos setoriais e ao conflito distributivo local, os resultados não foram capazes de apontar ou refutar uma relação de causalidade entre um maior gasto nas áreas dos alinhamentos em detrimento de outras áreas não alinhadas. Entretanto, outros indícios, tais como os resultados do modelo de regressão linear apontam para a existência de uma possível correlação entre essas variáveis, o que sugere a necessidade de novas pesquisas com o objetivo de analisar com maior profundidade essa questão.

Além disso, como sugerido pela entrevista com o prefeito de Itapeçerica-MG, que afirmou remanejar os recursos outrora destinados para a área que recebeu uma verba extra de transferências voluntárias, com o objetivo de equilibrar melhor o orçamento, aumentando a própria autonomia, é possível que essa estratégia, caso seja generalizada, possa minimizar os impactos do alinhamento no conflito distributivo setorial dos municípios. Em outras palavras, faz sentido supor que a chegada de recursos extras aumente a autonomia local, possibilitando melhores formas de composição do conflito distributivo nas cidades que possuem alinhamentos ministeriais em relação às demais.

Nesse sentido, os resultados encontrados pela pesquisa realizada acrescentam alguns

elementos para futuras questões de pesquisa e indicam que a ideia de se pesquisar os impactos das transferências voluntárias sobre a política local, bem como os impactos da política das disputas políticas da União para a política dos Estados e Municípios é bastante promissora.

No que diz respeito às questões que a presente pesquisa deixa em aberto, ao concluir que existem impactos nas decisões alocativas municipais pelo alinhamento ministerial, é importante investigar mais a fundo as possíveis ações dos prefeitos e demais atores relevantes nos municípios dada a chegada de recursos extras, tanto no que diz respeito à capacidade de investimento dos municípios, quanto em relação ao conflito distributivo local.

A própria questão do conflito distributivo local precisa ser melhor explorada, já que não são muitas as pesquisas que buscam entender o papel dos grupos de interesse em nível local e como a prefeitura resolve essas disputas pelo orçamento público municipal. A partir dessa perspectiva, mesmo questões normativas emergem. É positivo ou negativo para a equalização dos problemas públicos locais a existência de influência de variáveis exógenas nas decisões sobre como e quais desses problemas serão enfrentados? A chegada de recursos extras em uma determinada área, aumenta o quinhão dos grupos que possuem interesse naquela área ou aumenta a autonomia local para a destinação dos recursos públicos? Essa chegada de novos recursos reforça o desequilíbrio político local, sendo majoritariamente apropriada pelos grupos mais organizados ou se reflete em benefícios para os demais setores? Entre outras questões possíveis de se imaginar a partir disso.

Um aspecto subjacente e interessante aos resultados encontrados neste trabalho consiste no reforço do papel dos partidos na política brasileira. Frequentemente a importância dos partidos é questionada pelo senso comum e reforçada pelas pesquisas científicas sobre o tema, mas, em linhas gerais, tem-se a percepção de que as conexões entre a atuação dos partidos no nível federal e no nível local se dá de forma não programática e a pesquisa apresentada aqui trata principalmente de elementos pragmáticos de barganha para a composição do governo federal, mas, paradoxalmente, é possível que a atribuição de um ministério a um determinado partido conduza a uma coordenação política paralela entre as políticas públicas pensadas no ministério e realizadas nos municípios e que mediada pelos partidos políticos.

Sendo assim, se, por exemplo, a presença do PCdoB no Ministério do Esporte durante o governo Lula (PT), conduziu à coordenação de uma rede de políticas públicas de

esporte que foram realizadas nos municípios governados pelo PCdoB, é plausível imaginar que um dos fatores que são levados em consideração pelos partidos políticos na escolha de quais ministérios pleitear na barganha para compor uma coalizão de governo também possua elementos de natureza programática, caso o partido tenha como um de seus objetivos ou princípios a realização de um programa para uma determinada área setorial. Esse processo deve ser altamente influenciado pela força relativa desses partidos, já que os ministérios possuem diferentes pesos tanto no orçamento federal quanto na opinião pública, mas é possível que dois partidos igualmente fortes, busquem respectivamente por um ministério ligado a obras de infraestrutura ou pelo ministério da saúde, caso tenham objetivos de investir em uma área ou outra em seus governos locais.

Em suma, foram encontrados resultados importantes que podem ajudar a aumentar a compreensão sobre a natureza das relações entre política nacional e local no Brasil, especialmente em Minas Gerais, que apontam para uma complexidade ainda maior dos fenômenos analisados. Pode-se dizer também que estes resultados podem estimular a realização de pesquisas futuras com o objetivo de ampliar e aprofundar as análises realizadas e conclusões encontradas neste trabalho.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, IUPERJ Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5–38, 1988.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no brasil: a experiência do período fhc e os desafios do governo lula. *Revista de Sociologia e Política*, SciELO Brasil, n. 24, p. 41–67, 2005.
- ALMEIDA-FILHO, N. Higher education and health care in brazil. *The Lancet*, Elsevier, v. 377, n. 9781, p. 1898–1900, 2011.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação. *Revista Sociologia Política, Curitiba*, n. 24, 2005.
- AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. [S.l.]: University of Michigan Press, 2002.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Universidade Federal do Paraná, n. 24, p. 69–85, 2005.
- \_\_\_\_\_. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos estudos CEBRAP*, SciELO Brasil, n. 95, p. 39–57, 2013.
- BAIÃO, A. L. *O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros*. Tese (Doutorado) — Fundação Getúlio Vargas, 2013.
- BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M. d.; SOUZA, F. S. R. N. d. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2017.
- BARRO, R. J. Government spending in a simple model of endogeneous growth. *Journal of political economy*, The University of Chicago Press, v. 98, n. 5, Part 2, p. S103–S125, 1990.
- 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.
- BOSE, N.; HAQUE, M. E.; OSBORN, D. R. Public expenditure and economic growth: A disaggregated analysis for developing countries. *The Manchester School*, Wiley Online Library, v. 75, n. 5, p. 533–556, 2007.
- 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.
- BUENO, N. S. Bypassing the enemy: Distributive politics, credit claiming, and nonstate organizations in brazil. *Comparative Political Studies*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 51, n. 3, p. 304–340, 2018.
- CALMON, a. C. D. P.; BARCELOS, C. L. K. Decisões alocativas no setor público: organizando o mosaico das proposições teóricas com o auxílio de lentes conceituais - um ensaio exploratório. *Encontro de Administração Pública e Governança*, ANPAD, 2010.

CATAIA, M. Federalismo brasileiro. as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (união/municípios). *Revista Geográfica de América Central*, v. 2, n. 47E, 2011.

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.

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, SciELO Brasil, v. 52, n. 2, p. 263–299, 2009.

CHEIN, F. Introdução aos modelos de regressão linear: um passo inicial para compreensão da econometria como uma ferramenta de avaliação de políticas públicas. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019.

CHEN, B.-L. Economic growth with an optimal public spending composition. *Oxford Economic Papers*, Oxford University Press, v. 58, n. 1, p. 123–136, 2006.

CÓCOLO, N. T. Os investimentos em infraestrutura nos municípios mineiros de pequeno porte. *Trabalho de Conclusão de Curso–Administração Pública, Fundação João Pinheiro*, 2019.

DAGNINO, E.; RIVERA, A. O.; PANFICHI, A. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. [S.l.]: CIESAS, 2006. v. 3.

DEVARAJAN, S.; SWAROOP, V.; ZOU, H.-f. The composition of public expenditure and economic growth. *Journal of monetary economics*, v. 37, n. 2, p. 313–344, 1996.

DIVINO, J. A.; JUNIOR, R. L. S. d. S. Composição dos gastos públicos e crescimento econômico dos municípios brasileiros. *Revista Economia*, v. 13, n. 3, p. 1–22, 2012.

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.

EASTERLY, W.; REBELO, S. et al. *Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation*. [S.l.], 1994.

FATÁS, A.; MIHOV, I. Why fiscal stimulus is likely to work. *International Finance*, Wiley Online Library, v. 12, n. 1, p. 57–73, 2009.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

\_\_\_\_\_. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século*, v. 21, p. 147–198, 2007.

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.

- GECHERT, S. What fiscal policy is most effective? a meta-regression analysis. *Oxford Economic Papers*, Oxford University Press, v. 67, n. 3, p. 553–580, 2015.
- HASSETT, K. A. Why fiscal stimulus is unlikely to work. *International Finance*, Wiley Online Library, v. 12, n. 1, p. 75–91, 2009.
- JAY, J.; HAMILTON, A.; MADISON, J. Os artigos federalistas. *Tradução de Maria Luíza X. de A. Borges*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993.
- KINGDON, J. Agendas, alternativas e políticas públicas. *SARAIVA, Henrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas–Coletânea*, v. 1, 2007.
- LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. [S.l.]: Cambridge University Press, 1996.
- LIMONGI, F. A democracia no brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos CEBRAP*, SciELO Brasil, n. 76, p. 17–41, 2006.
- \_\_\_\_\_. Presidencialismo e governo de coalizão. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 234–237, 2006.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: revista de cultura e política*, SciELO Brasil, n. 44, p. 81–106, 1998.
- MAINWARING, S.; SAMUELS, D. *Federalism, constraints on the central government, and economic reform in democratic Brazil*. [S.l.]: Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999.
- MANKIW, N. G. Macroeconomia. 8a edição. *Livros técnicos e científicos*, Rio de Janeiro, 2015.
- 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.
- MEIRELES, F. A política distributiva da coalizão. Universidade Federal de Minas Gerais, 2019.
- MENDES, C. C.; SOUSA, M. d. C. S. d. O papel da demanda na despesa pública em educação e saúde em municípios brasileiros. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2006.
- NETO, O. A.; CORTEZ, B. F.; PESSOA, S. d. A. Redesenhando o mapa eleitoral do brasil: uma proposta de reforma política incremental. *Opinião Pública*, SciELO Brasil, v. 17, n. 1, p. 45–75, 2011.
- NUNES, F. Core voters or local allies? presidential discretionary spending in centralized and decentralized systems in latin america. 2013.
- ORAIR, R. O. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016.
- PARKER, J. A. On measuring the effects of fiscal policy in recessions. *Journal of Economic Literature*, v. 49, n. 3, p. 703–18, 2011.

- PERES, U. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. *Rev. Parlamento e Sociedade, São Paulo*, v. 4, n. 7, p. 65–101, 2016.
- PERES, Ú. D. Conflito distributivo e incrementalismo na governança do orçamento público. In: OLIVIERI, C.; MARTINELLI, B. (Ed.). *I Colóquio de Estudos em Gestão de Políticas Públicas*,. São Paulo: EACH, 2016. p. 27–34.
- PERES, U. D.; MATTOS, B. B. A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de são paulo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 22, n. 73, 2017.
- PINHEIRO, F. J. Índice mineiro de responsabilidade social (software). *Belo Horizonte, MG. Recuperado de:* < <http://www.fjp.gov.br>, 2018.
- PINTO, G. F. Análise da relevância, alocação e adequação das transferências intergovernamentais voluntárias: o caso de minas gerais (2007-2016). *Trabalho de Conclusão de Curso–Administração Pública, Fundação João Pinheiro*, 2017.
- POWER, T. J. 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.
- PRADO, S. *Cinco ensaios sobre federalismo e a Federação brasileira*. Tese (Doutorado) — Tese (Livre Docência)—Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2007.
- PRASETYO, A. D.; MULYONO, N. B.; NUGROHO, L. I. Local governments' expenditures efficiencies and determinants: the case of indonesia. *International Journal of Trade and Global Markets*, Inderscience Publishers (IEL), v. 11, n. 3, p. 160–177, 2018.
- RAMEY, V. A. Can government purchases stimulate the economy? *Journal of Economic Literature*, v. 49, n. 3, p. 673–85, 2011.
- REIS, B. P. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. *Revista Plenarium, Câmara dos Deputados*, v. 4, n. 4, p. 80–103, 2007.
- REZENDE, F. Federalismo fiscal e gestão pública. *Negri, José Alberto, Araújo, Bruno Cesar e Bacelette, Ricardo. Desafios da Nação: artigos de apoio*, p. 203–228, 2018.
- REZENDE, J. B.; LEITE, E. T.; SILVA, L. A. N. Análise da economia e finanças dos municípios brasileiros de pequeno porte: autonomia ou dependência? In: DERZI, M. A. M.; JÚNIOR, O. A. B.; MOREIRA, A. M. (Ed.). *Estado federal e tributação: das origens à crise atual*. Belo Horizonte: Arraes, 2015. p. 199–222.
- SANZ, I.; VELÁZQUEZ, F. J. et al. *Determinants of the composition of government expenditure by functions*. [S.l.], 2002.
- SELCHER, W. A. The politics of decentralized federalism, national diversification, and regionalism in brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, JSTOR, v. 40, n. 4, p. 25–50, 1998.
- SOARES, M. M. Formas de estado: federalismo. *Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP*, 2013.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. Â. Federalismo e políticas públicas. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2018.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. d. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da união aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, SciELO Brasil, v. 50, n. 4, p. 539–562, 2016.

SOUZA, C. Brazil's system of local government, local finance, and intergovernmental relations. *This paper is part of the EngKaR*, 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, SciELO Brasil, n. 16, p. 20–45, 2006.

VARELA, P. S.; MARTINS, G. de A.; FÁVERO, L. P. L. Production efficiency and financing of public health: an analysis of small municipalities in the state of são paulo—brazil. *Health Care Management Science*, Springer, v. 13, n. 2, p. 112–123, 2010.

WAGNER, C. H. Simpson's paradox in real life. *The American Statistician*, Taylor & Francis, v. 36, n. 1, p. 46–48, 1982.

WEBER, M. *A política como vocação*. [S.l.]: EdUnB, 2003.

WILDAVSKY, A. "political implications of budget reform:"a retrospective. *Public Administration Review*, JSTOR, p. 594–599, 1992.

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. *The New Politics of the Budgetary Process (5-th ed.)*. [S.l.]: Chicago, IL: Longman, 2003.

## APÊNDICE A – ENTREVISTA

A presente entrevista, aqui transcrita na íntegra e realizada já no final do prazo para a concretização da pesquisa, em função da agenda do prefeito que disputava a reeleição, não chega a configurar uma parte das evidências empíricas apresentadas no presente trabalho que, entende-se, se sustenta a partir dos resultados quantitativos apresentados. Não se trata, nesse sentido, de um trabalho de natureza quali-quantitativa, mas de uma tentativa de ilustrar os elementos identificados ao longo da pesquisa a partir do relato de um governante envolvido com as questões e os desafios orçamentários e de financiamento de políticas públicas abordados no presente trabalho.

É importante ressaltar, nesse sentido, que se trata do prefeito da cidade de origem do autor do trabalho, que é uma cidade pequena, onde “todo mundo conhece todo mundo” e, embora autor e prefeito não tenham um histórico de amizade, é inevitável que as famílias se conheçam e que o prefeito suspeite, portanto, em quem a família do pesquisador votou nas eleições, por exemplo. Alguns cuidados, nesse sentido, foram tomados com o objetivo de evitar a presença de viés nas respostas do prefeito, como, por exemplo, não explicitar as hipóteses do trabalho antes ou durante a entrevista.

Apesar disso, o leitor pode não acreditar na idoneidade da presente entrevista sem um impacto significativo para a validade do trabalho, embora com isso ele possa perder a parte de natureza “narrativa” do trabalho, uma vez que as respostas do prefeito se encaixam de forma bastante suave nos resultados do trabalho e trazem uma visibilidade e tornam mais concretas e vívidas as ideias apresentadas.

Sem mais delongas, segue a entrevista.

Encontrei o prefeito Wirley Reis numa terça-feira, dia 15 de dezembro, às 18:45, em seu gabinete na prefeitura de Itapeçerica-MG, após encerrado seu expediente. A entrevista durou 16 minutos e segue reproduzida na íntegra, embora tenham sido realizadas algumas edições com o objetivo de reduzir elementos informais de linguagem e dar mais fluidez ao texto.

**Mateus:** Dando início a entrevista com Wirley Rodrigo Reis, o Têko, prefeito de Itapeçerica, Minas Gerais, relacionada ao trabalho de conclusão de curso chamado “Impacto do alinhamento ministerial nas decisões alocativas municipais”. Eu queria perguntar ao prefeito se ele autoriza a utilização dessa pesquisa, com fins exclusivamente acadêmicos pelo entrevistador?

**Têko:** Sim, tá autorizado, Mateus, a utilizar a entrevista nos seus estudos. Estudos acadêmicos, né?

**Mateus:** Obrigado. O objetivo dessa entrevista é saber mais sobre como os prefeitos conseguem recursos para executar as políticas públicas e obras no município. E como que você decide, como os prefeitos decidem, sobre essa alocação de recursos, tendo em consideração diversas áreas, né? Saúde, educação, esporte, cultura, por aí vai. Então, a primeira pergunta é: No seu entendimento, os recursos próprios, a arrecadação própria do município é suficiente para realização das políticas públicas e obras de interesse do município?

**Têko:** Jamais, Mateus, jamais os recursos municipais serão suficientes para suprir as demandas da sociedade, sejam elas na área da saúde, infraestrutura, ou educação. Sempre será necessário buscar parcerias. Buscar recursos federais, que é muito importante, mas eu acho que o mais importante do governo federal é desburocratizar a máquina. Eu cito como exemplo uma praça que eu assinei um convênio em dois mil e dezessete e que eu só consegui realizar esse convênio no ano de dois mil e vinte, que iniciei agora em agosto, que é a praça do bairro Bom Jesus. Algo demorado e algo muito burocrático, né? Nos últimos meses, a Caixa através de leis federais, parece que desburocratizou todo esse andamento com uma emenda parlamentar. Não sei se tá o número da lei, mas acho que se você pesquisar, você vai achar lá na Caixa Econômica. Mas ainda precisa desburocratizar ainda mais, né? Há inúmeras exigências do poder federal. O município tem que apresentar um projeto, o município tem que apresentar planilhas. A Caixa não aceita esses projetos, devolvem os projetos para o município e a coisa não anda. Cheguei a anunciar a praça, em meados de dois mil e dezessete, se eu não me engano, em julho, né? E a obra realmente só saiu do papel no ano de dois mil e vinte. Aí você já tem uma noção do que é a máquina pública e do que é um governo federal, e para o recurso sair de Brasília e até chegar no município.

**Mateus:** Quais são as principais fontes de recursos aqui no município?

**Têko:** As nossas principais fontes são a questão dos recursos próprios, dos nossos impostos. A gente tem feito um trabalho grande. Os recursos também do CFEM, que tem nos ajudado, que é do imposto mineral da Grafite [Nacional de Grafite Ltda.]. Economias que a gente tem feito, e recursos próprios. Eu fiz muito durante esse meu mandato a questão de lote e terrenos que a Prefeitura tinha, que não tinha utilidade nenhuma, separei aquelas áreas que eu achei que são necessárias para a construção de praça e avenidas

ou algum tipo de ponto da administração pública, licitei vários deles, coloquei a venda esses lotes e reverti vários recursos. Muitas das obras que realizei, de pavimentação, de infraestrutura, foram realizadas com a venda de bens do município, que não eram servíveis ao município. Na verdade, eles ficavam ali, davam trabalho para o município, por exemplo, limpar o lote, limpar um terreno que pertence ao município mas que não tinha nenhuma utilidade com o município do tamanho de Itapecerica. Então, reverti muitos recursos nessa questão, tinha uma dívida também muito, muito, uma dívida enorme dos cartórios, né? A questão do ISS que estavam devendo o município, através de um acordo que eu fiz, juntamente com os proprietários<sup>1</sup> do cartório, também consegui viabilizar recursos para reforma de uma escola. Cito aqui como exemplo a escola municipal Severo Ribeiro, que estava caindo os pedaços e hoje, nos próximos meses, será entregue a nossa sociedade. Assim, foi com muita criatividade que a gente conseguiu. Foram anos difíceis, o governo do estado está devendo mais de oito milhões de reais para o município, mas com criatividade nós conseguimos fazer e realizar. Mas é muito difícil essa questão de recursos, porque é algo imprevisível.

**Mateus:** Você destacaria a importância de elemento clube de participação dos municípios, o FUNDEB e os repasses do SUS?

**Têko:** Com certeza, são recursos, são realmente os recursos que sustentam a prefeitura, o fundo participação do município, é o que eu mantenho, todo recurso com participação do município, é para o pagamento da folha de pessoal do município. Então, eu não utilizo ele para nenhum tipo de outro serviço, somente quando sobra, né? Todo recurso que cai já é unificado para o pagamento da folha no final do mês, o fundo de participação, os recursos provenientes da educação são gastos com educação, né? E é o do FNDE que a gente recebe, os recursos da merenda escolar, do transporte, todos do Ministério da Educação, que são recursos já direcionados para cada área, né? Esses recursos.

**Mateus:** E como prefeito, você toma algum outro tipo de ação para conseguir algum recurso extra para o município? Quais ações são essas?

**Têko:** Com certeza. Estamos sempre em busca de parcerias, né? Agora criamos algumas leis de parcerias com empresas, do setor privado, que eu achei importante, fizemos mais de cinco praças, construímos, reformamos. Estamos sempre em Brasília, porque se a gente não for, o recurso não chega aqui pro município. É preciso buscar o apoio político das lideranças que nós elegemos para que isso se torne real aqui no município com as emendas

---

<sup>1</sup> Tabeliães

parlamentares daqueles deputados, daquelas lideranças que são votadas aqui no município. Eu sou contrário, né? A essa questão, recebeu o voto, deu emenda, eu acho que deveria ser algo mais real, né? O município ou eu não precisaria ficar lá de porta em porta, de gabinete em gabinete, pra receber uma emenda parlamentar se eu apoiei um determinado senador, se eu apoiei um determinado deputado. Eu acho que as emendas deveriam ser de acordo com o número de habitantes de cada cidade, recursos do bolo divididos igualmente. E se você tem aqui vinte e dois, vinte e um mil, vinte e dois mil habitantes, você tem direito a “x” emendas. E desburocratizar isso e tirar essa politicagem. Mas o contexto político do Brasil não é esse. Você vai a Brasília, bate na porta do deputado, de senador, com o pires na mão, você recebe o seu dinheirinho pra você fazer a sua obra. Aí é todo feito um arranjo político em volta daquele recurso, que é propriamente do povo brasileiro, que é pra chegar, né? Um posto de saúde, um asfalto, a melhoria da qualidade de vida de cada um. Eu penso ao contrário, mas o sistema é totalmente diferente, né? Então, a gente tem que obedecer o sistema e o sistema é esse. É reivindicar às lideranças políticas votadas no município os recursos para os fins, para beneficiar a nossa sociedade.

**Mateus:** Você considera que as transferências governamentais são importantes para a capacidade de investimento do município?

**Têko:** Com certeza, são muito positivas para a capacidade de investimento do município, mas ainda são muito poucas, né? A gente consegue recursos, mas sempre a gente ainda quer mais. Por exemplo, recebi um recurso da ordem de seiscentos mil para o recapeamento da Avenida Monsenhor Cerqueira e eu queria também para a Avenida Ministro Gabriel Passos [interrompe e se corrige]. Para a Avenida Ministro Gabriel Passos, e eu queria também pra Avenida Monsenhor Cerqueira. Não consegui esses recursos pro recapeamento. Foram somente seiscentos mil e eu precisava de um milhão e quinhentos para recapear todo o asfalto, de cima e de baixo. Então, eu vou recapear só o asfalto de baixo porque eu não consegui o recurso para o outro asfalto que também necessita de um recapeamento que já está velho, já está escasso.

**Mateus:** Durante o seu mandato, seu partido foi da situação ou da oposição do governo federal?

**Têko:** Meu mandato? Deixa eu ver. Qual?

**Mateus:** O que está terminando.

**Têko:** Que eu estava no [partido]? Como que chama?

**Mateus:** PHS

**Têko:** No PHS. Depois eu passei para o Podemos, porque o partido não passou na cláusula de barreira. O partido hoje não apoia o governo. E o PHS apoiava o governo, então houve uma mudança. Mas eu nunca tive esse problema de questão de recursos por partido, por questão partidária. Sempre que estamos indo a Brasília temos os recursos de direito do município de Itapecerica e temos lá nossas lideranças sempre defendendo a causa do município.

**Mateus:** Então você considera que essa relação do partido não dificultou, nem facilitou?

**Têko:** Não, não.

**Mateus:** A mesma pergunta, com relação ao governo estadual. Se seu partido era situação ou oposição? E se isso influenciou?

**Têko:** Também não havia esse tipo de interferência. Na verdade, o governo do Fernando Pimentel, eu achava que o nosso município foi muito beneficiado durante o governo do Fernando Pimentel nos dois primeiros anos. Apesar de toda a crise e apesar das dívidas deixadas pelo município. Mas eu recebi muito mais carros, muito mais investimentos, muito mais serviços do governo dentro aqui do município de Itapecerica. Agora não. Não há nenhum programa de governo estadual que beneficia os municípios, ele simplesmente quitou uma dívida e os municípios não têm recebido nada pelo momento. Temos recebido as emendas parlamentares que são direito dos deputados estaduais, nada vindo do por parte do governador do estado.

**Mateus:** Você acha que com relação a ministérios ou secretarias de Estado específicas, que essa relação com o partido, ou com os deputados que são da relação com o município, se isso tem facilitado, ou direcionado para ministérios específicos?

**Têko:** Quando eu tenho um deputado, por exemplo, que é amigo do ministro (rs), que tem influência com o ministro do turismo, aí eu consigo muito mais coisas no Ministério do Turismo. Quando eu tenho um deputado que tá lá dentro da Codevasf, um diretor da Codevasf, o presidente da Codevasf, eu vou conseguir maquinários, máquinas dentro da Codefasv. Então tem beneficiado sim, isso influencia muito. O poder político do deputado com aquela autarquia ou com aquela liderança, ou com aquele ministério. Há uma grande influência política em termos de recursos dentro desse sentido que eu estou colocando aqui para você.

**Mateus:** Pensando aqui na cidade, que tipo de critério você utiliza para direcionar as suas escolhas alocativas? Dispor dos recursos, em uma área ou em outra área. Em que

área você vai realizar os investimentos. Que critério você tem usado?

**Têko:** Escutando primeiro as demandas da sociedade, aquilo que a sociedade mais almeja, aquilo que a sociedade mais deseja. Se é a pavimentação de uma rua, se é a construção de algum posto de saúde. Mas eu tenho uma vertente também, né? E eu quero implementar, ainda mais no meu segundo governo, que é a questão do turismo, que eu acho que é um legado que a gente vai deixar pra cidade. E eu quero reverter todos, ou quase todos os investimentos, não deixando de lado a educação e a saúde, mas para a questão turística do município, que eu acho que é um legado que a gente vai poder deixar para as futuras gerações nos próximos quatro anos.

**Mateus:** Você considera que a Câmara Municipal interfere nesse processo? Os vereadores puxam para uma determinada área ou outra, ou se é mais em relação à região da cidade?

**Têko:** Interferem sim. Cada um puxando para aquela região em que é mais votado, cada um puxando para aquela região onde tem exercido mais liderança. E quer aqueles benefícios ali na sua área pra ter um poder político dominante dentro de cada bairro.

**Mateus:** Mas do ponto de vista da área setorial, assim. Eu falo no sentido se tem algum vereador, ou que os vereadores eles tendem a buscar dinheiro para cultura ou para educação, se alguém tem preferência nesse sentido?

**Têko:** A maioria, quase todos eles, sempre tem uma vertente de buscar recursos para a saúde. Em termos representativos para a sociedade, eu acho que eles acham que eles tão fazendo um bom serviço, se estiverem direcionando os recursos para a área da saúde.

**Mateus:** Quando o município recebe uma verba específica para a realização de uma política pública, por exemplo, você disse sobre construção, recapeamento de vias, ou, por exemplo, para reforma de uma escola, ou para construção de um ginásio poliesportivo, etc. Você tende a remanejar recursos que anteriormente utilizaria naquela área, para equilibrar o orçamento em direção às políticas estratégicas do município, ou se você mantém aquele, aquele ganho naquela área?

**Têko:** Com certeza. Eu tendo a equilibrar. Por exemplo, eu recebi uma verba com recapeamento, eu já tinha um recurso direcionado para aquilo ali, eu retiro aquele recurso e repasso para outra área mais necessária e deixo o recurso recebido naquela área que eu recebi de recurso.

**Mateus:** Você consegue, assim, enquanto prefeito, direcionar estrategicamente os recursos da cidade, nas áreas que a prefeitura define como estratégicas ou se isso tem

uma influência grande do da relação política com o governo estadual, federal ou com os parlamentares.

**Têko:** Como? Eu não entendi essa pergunta.

**Mateus:** Se existe uma uma influência maior nessa relação com os parlamentares, porque, por exemplo, você consegue verba com o parlamentar específico para uma determinada área. Você consegue verba com o governo federal para uma outra coisa. Se você consegue, enquanto prefeito, direcionar os investimentos com mais autonomia, ou se você fica em alguma, de alguma forma, dependente dessa estratégia.

**Têko:** Não. Eu não fico tão dependente não, acho que eu consigo direcionar com muita autonomia. Eu acho que eu ainda tenho um jogo de cintura muito grande para conseguir dominar isso. Eu consigo sim.

**Mateus:** Acho que se concluiu a entrevista, muito obrigado.

**Têko:** Uai, se você precisar, eu estou à disposição. Foi muito fácil.

**Mateus:** Então tá bom. Eu te retorno sobre os resultados do trabalho.

**Têko:** Que bom, desejo boa sorte. Sucesso aí na sua profissão e na sua defesa do seu TCC. É TCC, né?

**Mateus:** Sim, TCC. Obrigado.

Fim da entrevista.

Como se pode perceber, as respostas do prefeito ilustram boa parte dos elementos que foram apresentados ao longo do texto. O prefeito ressalta que os recursos municipais são insuficientes, reclama da “burocracia” para a obtenção das transferências voluntárias, e que a intervenção de parlamentares aliados, que foram bem votados na cidade, é importante para a obtenção desses recursos extras. Muito embora o prefeito afirme que seu partido seja de oposição ou apoio ao governo, seja ele federal ou estadual, não interfere nas chances de obtenção dos recursos, ele ressalta que as relações entre os ministros e secretários e os parlamentares aliados facilita o processo.

Por fim, no que diz respeito ao que ele consegue realizar com os recursos dessas transferências, ele ressalta que os recursos das transferências voluntárias são fundamentais para a realização de investimentos no município, mas que ao receber recursos em uma determinada área, ele consegue remanejar recursos que originalmente estavam previstas para aquela área para atender a outras demandas que não receberam recursos de transferências, o que ajuda a explicar, por exemplo, os efeitos pouco significativos encontrados para essa relação entre o alinhamento ministerial e os gastos setoriais, conforme apresentado no

capítulo 3.

Em suma, ler a entrevista com o prefeito permite visualizar com mais clareza os fenômenos descritos ao longo do TCC, embora não se possa dizer que há uma correspondência perfeita entre a experiência narrada pelo prefeito e as relações entre o alinhamento ministerial e os gastos municipais descritas no trabalho, até porque, ele representa uma experiência, enquanto o trabalho tenta agregar o que acontece na média, nos municípios mineiros.

## APÊNDICE B – MODELOS

### Tabelas do Capítulo 1

Tabela 3 – DiD para explicar as transferências per capita por ministério

	Estimate	Cluster s.e.	t value	Pr(> t )
align_party	1.2164	0.7181	1.69	0.0906

Número de observações: 157.118

Tabela 4 – DDD para explicar as transferências per capita por ministério

	Estimate	Cluster s.e.	t value	Pr(> t )
align_party	1.4305	0.7735	1.85	0.0648

Número de observações: 157.118

Tabela 5 – DiD para explicar as transferências per capita

	Estimate	Cluster s.e.	t value	Pr(> t )
Partidos_alinhadosa1	4.9219	2.8239	1.74	0.0817
Partidos_alinhadosa2	-1.5737	9.1012	-0.17	0.8628
Partidos_alinhadosa3	2.4833	7.7852	0.32	0.7498

Número de observações: 224.998

### Tabelas do Capítulo 2

Tabela 6 – MQO para explicar a proporção de gastos com investimentos

	Estimate	Cluster s.e.	t value	Pr(> t )
(Intercept)	10.6137	0.1239	85.68	0.0000
Partidos_alinhadosb1	-0.1817	0.1845	-0.98	0.3247
Partidos_alinhadosb2	-0.5199	0.2018	-2.58	0.0100
Partidos_alinhadosb3	-0.6543	0.2516	-2.60	0.0093
Partidos_alinhadosb4	0.6512	0.2693	2.42	0.0156
Partidos_alinhadosb5	-0.5418	0.4560	-1.19	0.2348
Partidos_alinhadosb6	0.3540	0.3257	1.09	0.2771
Partidos_alinhadosb7	-1.3203	0.4283	-3.08	0.0021
Partidos_alinhadosb8	-1.0083	0.2789	-3.62	0.0003
Partidos_alinhadosb9	2.3020	0.6822	3.37	0.0007

Número de observações: 224.998

Tabela 7 – DiD para explicar a proporção de gastos com investimentos - Alinhamento binário

	Estimate	Cluster s.e.	t value	Pr(> t )
Partidos_ alinhadosc1	-0.0959	0.1524	-0.63	0.5295

Número de observações: 224.998

Tabela 8 – DiD para explicar a proporção de gastos com investimentos - Alinhamento com 4 categorias

	Estimate	Cluster s.e.	t value	Pr(> t )
Partidos_ alinhadosa1	0.0636	0.1571	0.41	0.6855
Partidos_ alinhadosa2	0.8454	0.4948	1.71	0.0879
Partidos_ alinhadosa3	1.0497	0.4495	2.34	0.0198

Número de observações: 224.998

Tabela 9 – DiD para explicar a proporção de gastos com investimentos - Alinhamento com 10 categorias

	Estimate	Cluster s.e.	t value	Pr(> t )
Partidos_ alinhadosb1	-0.2494	0.1778	-1.40	0.1612
Partidos_ alinhadosb2	0.1633	0.1998	0.82	0.4139
Partidos_ alinhadosb3	-0.3632	0.2625	-1.38	0.1668
Partidos_ alinhadosb4	-0.3817	0.2897	-1.32	0.1879
Partidos_ alinhadosb5	-0.6490	0.6800	-0.95	0.3401
Partidos_ alinhadosb6	1.4120	0.5619	2.51	0.0121
Partidos_ alinhadosb7	1.6817	0.6058	2.78	0.0056
Partidos_ alinhadosb8	0.8571	0.4561	1.88	0.0606
Partidos_ alinhadosb9	0.9277	0.7972	1.16	0.2449

Número de observações: 224.998

### Tabelas do Capítulo 3

Tabela 10 – MQO para explicar o esforço orçamentário

	Estimate	Cluster s.e.	t value	Pr(> t )
(Intercept)	4.2151	0.0415	101.52	0.0000
align_party	2.0953	0.1182	17.73	0.0000
Receita.corrente.líquida	-0.0001	0.0000	-8.35	0.0000
Gasto.per.capita.total	0.0000	0.0000	0.03	0.9730
IDTE	-0.0007	0.0011	-0.63	0.5295
VAF	-0.0000	0.0000	-2.40	0.0165
População.total	0.0000	0.0000	1.99	0.0466

Número de observações: 178.909

Tabela 11 – MQO para explicar o gasto setorial per capita

	Estimate	Cluster s.e.	t value	Pr(> t )
(Intercept)	1.5070	1.1979	1.26	0.2084
align_party	25.3944	1.8425	13.78	0.0000
Receita.corrente.líquida	-0.0053	0.0023	-2.33	0.0197
Gasto.per.capita.total	0.0404	0.0022	18.38	0.0000
IDTE	0.0084	0.0282	0.30	0.7641
VAF	-0.0000	0.0000	-2.47	0.0135
População.total	0.0000	0.0000	2.96	0.0030

Número de observações: 192.308

Tabela 12 – DiD para explicar o esforço orçamentário

	Estimate	Cluster s.e.	t value	Pr(> t )
align_party	0.0261	0.0360	0.73	0.4684

Número de observações: 178.950

Tabela 13 – DDD para explicar o esforço orçamentário

	Estimate	Cluster s.e.	t value	Pr(> t )
align_party	0.0274	0.0384	0.71	0.4768

Número de observações: 178:950

Tabela 14 – DiD para explicar o gasto setorial per capita

	Estimate	Cluster s.e.	t value	Pr(> t )
align_party	0.5621	11.8563	0.05	0.9622

Número de observações: 192.338

Tabela 15 – DDD para explicar o gasto setorial per capita

	Estimate	Cluster s.e.	t value	Pr(> t )
align_party	11.6027	21.4251	0.54	0.5883

Número de observações: 192.338

## APÊNDICE C – CÓDIGO EM LINGUAGEM R

```

1 library(tidyverse)
2 library(gridExtra)
3 library(stargazer)
4 library(extrafont)
5 library(tese)
6 library(lfe)
7 library(devtools)
8 library(ggplot2)
9 library(deflateBR)
10 library(xtable)
11
12 setwd("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC çãFundao
13     ãJoo Pinheiro/dados")
14
15
16 #=====#
17 #   Montagem do Banco de dados   #
18 #=====#
19
20
21 base2 <- base %>%
22   filter(state == "MG" & year %in% c(2000:2016))
23
24 imrs2000 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
25     çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2000.csv", fileEncoding = "
26     Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
27 imrs2000 <- imrs2000 %>%
28   mutate(year = 2000) %>%
29   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)),.funs = ~ str_replace_all(.,",", "."),
30     vars(c(3:48)), as.numeric)
31
32 imrs2001 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
33     çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2001.csv", fileEncoding = "
34     Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
35 imrs2001 <- imrs2001 %>%
36   mutate(year = 2001) %>%
37   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)),.funs = ~ str_replace_all(.,",", "."),
38     vars(c(3:48)), as.numeric)
39
40 imrs2002 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
41     çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2002.csv", fileEncoding = "
42     Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
43 imrs2002 <- imrs2002 %>%
44   mutate(year = 2002) %>%
45   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)),.funs = ~ str_replace_all(.,",", "."),

```

```
46         vars(c(3:48)), as.numeric)
47
48 imrs2003 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
49                 çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2003.csv", fileEncoding = "
50                 Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
51 imrs2003 <- imrs2003 %>%
52   mutate(year = 2003) %>%
53   select(-c("VAF per capita")) %>%
54   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)), .funs = ~ str_replace_all(., ",", "."),
55             vars(c(3:48)), as.numeric)
56
57 imrs2004 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
58                 çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2004.csv", fileEncoding = "
59                 Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
60 imrs2004 <- imrs2004 %>%
61   mutate(year = 2004) %>%
62   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)), .funs = ~ str_replace_all(., ",", "."),
63             vars(c(3:48)), as.numeric)
64
65 imrs2005 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
66                 çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2005.csv", fileEncoding = "
67                 Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
68 imrs2005 <- imrs2005 %>%
69   mutate(year = 2005) %>%
70   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)), .funs = ~ str_replace_all(., ",", "."),
71             vars(c(3:48)), as.numeric)
72
73 imrs2006 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
74                 çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2006.csv", fileEncoding = "
75                 Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
76 imrs2006 <- imrs2006 %>%
77   mutate(year = 2006) %>%
78   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)), .funs = ~ str_replace_all(., ",", "."),
79             vars(c(3:48)), as.numeric)
80
81 imrs2007 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
82                 çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2007.csv", fileEncoding = "
83                 Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
84 imrs2007 <- imrs2007 %>%
85   mutate(year = 2007) %>%
86   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)), .funs = ~ str_replace_all(., ",", "."),
87             vars(c(3:48)), as.numeric)
88
89 imrs2008 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
90                 çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2008.csv", fileEncoding = "
91                 Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
92 imrs2008 <- imrs2008 %>%
```

```

93   mutate(year = 2008) %>%
94   select(-c("çãPopulao total (estimativas ajustadas)")) %>%
95   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)),.funs = ~ str_replace_all(.,",", "."),
96             vars(c(3:48)), as.numeric)
97
98   imrs2009 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
99                     çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2009.csv", fileEncoding = "
100                    Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
101   imrs2009 <- imrs2009 %>%
102   mutate(year = 2009) %>%
103   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)),.funs = ~ str_replace_all(.,",", "."),
104             vars(c(3:48)), as.numeric)
105
106   imrs2010 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
107                     çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2010.csv", fileEncoding = "
108                    Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
109   imrs2010 <- imrs2010 %>%
110   mutate(year = 2010) %>%
111   select(-c("Renda per capita")) %>%
112   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)),.funs = ~ str_replace_all(.,",", "."),
113             vars(c(3:48)), as.numeric)
114
115   imrs2011 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
116                     çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2011.csv", fileEncoding = "
117                    Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
118   imrs2011 <- imrs2011 %>%
119   mutate(year = 2011) %>%
120   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)),.funs = ~ str_replace_all(.,",", "."),
121             vars(c(3:48)), as.numeric)
122
123   imrs2012 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
124                     çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2012.csv", fileEncoding = "
125                    Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
126   imrs2012 <- imrs2012 %>%
127   mutate(year = 2012) %>%
128   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)),.funs = ~ str_replace_all(.,",", "."),
129             vars(c(3:48)), as.numeric)
130
131   imrs2013 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
132                     çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2013.csv", fileEncoding = "
133                    Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
134   imrs2013 <- imrs2013 %>%
135   mutate(year = 2013) %>%
136   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)),.funs = ~ str_replace_all(.,",", "."),
137             vars(c(3:48)), as.numeric)
138
139   imrs2014 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund

```

```

140         çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2014.csv", fileEncoding = "
141         Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
142 imrs2014 <- imrs2014 %>%
143   mutate(year = 2014) %>%
144   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)), .funs = ~ str_replace_all(., ",", "."),
145             vars(c(3:48)), as.numeric)
146
147 imrs2015 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
148         çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2015.csv", fileEncoding = "
149         Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
150 imrs2015 <- imrs2015 %>%
151   mutate(year = 2015) %>%
152   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)), .funs = ~ str_replace_all(., ",", "."),
153             vars(c(3:48)), as.numeric)
154
155 imrs2016 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
156         çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2016.csv", fileEncoding = "
157         Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
158 imrs2016 <- imrs2016 %>%
159   mutate(year = 2016) %>%
160   select(-c("çãParticipao das atividades áprimrias no VAF")) %>%
161   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)), .funs = ~ str_replace_all(., ",", "."),
162             vars(c(3:48)), as.numeric)
163
164 imrs2017 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
165         çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2017.csv", fileEncoding = "
166         Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
167 imrs2017 <- imrs2017 %>%
168   mutate(year = 2017) %>%
169   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)), .funs = ~ str_replace_all(., ",", "."),
170             vars(c(3:48)), as.numeric)
171
172 imrs2018 <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
173         çãao ãJoo Pinheiro/IMRS2018.csv", fileEncoding = "
174         Latin1", sep = ";", check.names = FALSE)
175 imrs2018 <- imrs2018 %>%
176   mutate(year = 2018,
177          "VAF" = NA,
178          "VAF da extrativa mineral" = NA,
179          "çãParticipao da extrativa mineral no VAF" = NA
180   ) %>%
181   mutate_at(.vars = vars(c(3:48)), .funs = ~ str_replace_all(., ",", "."),
182             vars(c(3:48)), as.numeric)
183
184 imrs <- imrs2000 %>%
185   bind_rows(imrs2001) %>%
186   bind_rows(imrs2002) %>%

```

```

187   bind_rows(imrs2003) %>%
188   bind_rows(imrs2004) %>%
189   bind_rows(imrs2005) %>%
190   bind_rows(imrs2006) %>%
191   bind_rows(imrs2007) %>%
192   bind_rows(imrs2008) %>%
193   bind_rows(imrs2009) %>%
194   bind_rows(imrs2010) %>%
195   bind_rows(imrs2011) %>%
196   bind_rows(imrs2012) %>%
197   bind_rows(imrs2013) %>%
198   bind_rows(imrs2014) %>%
199   bind_rows(imrs2015) %>%
200   bind_rows(imrs2016)
201
202   #write.csv(imrs, "imrs.csv")
203
204   imrs <- read.csv("imrs.csv")
205
206   # Base de alinhamento dos municípios
207
208   baseinvestimento <- imrs %>%
209     select(transfers, transfers_pc, cod_ibge, year, align_party)%>%
210     mutate(align_party = replace_na(align_party, 0))%>%
211     group_by(cod_ibge, year) %>%
212     summarise(alinhamento = sum(align_party),
213               transfers = sum(transfers),
214               transfers_pc = sum(transfers_pc),
215
216   )
217
218   dados <- imrs %>%
219     select(ibge7, íMunicípio, Investimento.Despesa.total, Receita.corrente
220           .líquida, year, IDTE, çãPopulao.total) %>%
221     mutate(ibge7 = as.character(ibge7),
222            year = as.numeric(year),
223            IDTE = as.numeric(IDTE),
224            çãPopulao.total = as.numeric(çãPopulao.total),
225            Investimento.Despesa.total = as.numeric(Investimento.Despesa.t
226            otal),
227   )%>%
228   left_join(baseinvestimento, by = c("ibge7" = "cod_ibge", "year"))
229
230   #=====#
231   #   óCodigo da áAnlise do Investimento   #
232   #=====#
233

```

```

234 setwd("/home/mateus/Área de Trabalho/8 íPerodo/TCC çãFundao ãJoo Pinhe
235     iro/dados")
236 load(("br_transfers_mun_1997_2016.Rda"))
237
238 #filtra é ministros
239
240 base <- base %>%
241     filter (ministry %in% c("Agricultura", "Cidades", "Cultura",
242         "çãEducao", "Esporte",
243         "çJustia", "MDA", "MDS",
244         "Meio Ambiente", "úSade", "Trabalho",
245         "Turismo", "Transportes", "çãIntegrao",
246         "úIndstria", "Defesa", "êCincia")
247     )
248
249 #cria á varivel term
250 imrs <- base %>%
251     filter(state == "MG" & year %in% c(2001:2016)) %>%
252     mutate(term = case_when(year %in% c(2001:2004) ~ "2001-2004",
253         year %in% c(2005:2008) ~ "2005-2008",
254         year %in% c(2009:2012) ~ "2009:2012",
255         year %in% c(2013:2016) ~ "2013-2016")
256     )
257
258 #cria á varivel mun_term_min
259
260 imrs$mun_term_min <- interaction(imrs$cod_ibge, imrs$term, imrs$ministr
261     y)
262 imrs$minis_year <- interaction(imrs$ministry, imrs$year)
263 imrs$mun_year <- interaction(imrs$cod_ibge, imrs$year)
264 imrs$mun_term <- interaction(imrs$cod_ibge, imrs$term)
265
266
267 #carrega o imrs
268 imrs2 <- read.csv("imrs.csv")
269
270 df <- imrs %>%
271     select(transfers, transfers_pc, cod_ibge, year, minister_party, align_
272         party, party, mun_term_min, mun_year, minis_year, mun_term, te
273         rm) %>%
274     mutate(align_party = replace_na(align_party, 0)) %>%
275     group_by(cod_ibge, year) %>%
276     summarise(alinhamento = sum(align_party),
277         transfers = sum(transfers),
278         transfers_pc = sum(transfers_pc),
279         mun_term_min = mun_term_min,
280         mun_year = mun_year,

```

```

281         minis_year = minis_year,
282         mun_term = mun_term,
283         party = party,
284         minister_party = minister_party
285     )
286
287 #funde os bancos
288
289 dados <- imrs2 %>%
290     select(ibge7, iMunicpio, Investimento.Despesa.total, Receita.corrente
291           .líquida, year, IDTE, çãPopulao.total, Gasto.per.capita.total)
292 %>%
293     mutate(ibge7 = as.character(ibge7),
294           year = as.numeric(year),
295           IDTE = as.numeric(IDTE),
296           çãPopulao.total = as.numeric(çãPopulao.total),
297           Investimento.Despesa.total = as.numeric(Investimento.Despesa.t
298                                           otal),
299           Gasto.per.capita.total = as.numeric(Gasto.per.capita.total),
300     )%>%
301     left_join(df, by = c("ibge7" = "cod_ibge", "year"))
302
303 dados <- dados %>%
304     filter (year %in% c(2001:2016))
305
306 #Cria ávariveis de Alinhamento:
307
308 dados <- dados %>%
309     mutate(Partidos_alinhadosa = (case_when(alinhamento <=1 ~ "0", #0,1
310                                           alinhamento >1 & alinhamento
311                                           <=4 ~ "1", #2,3,4
312                                           alinhamento >4 & alinhamento
313                                           <=7 ~ "2", #5,6,7
314                                           alinhamento >7 ~ "3", #8,9
315     )),
316     Partidos_alinhadosb = as.factor(alinhamento),
317     Partidos_alinhadosc = (case_when(alinhamento > 0 ~ "1",
318                                       alinhamento <= 0 ~ "0")),
319     year = as.factor(year)
320 )
321
322 #íEstatsticas descritivas:
323
324 imrs2 %>%
325     summarise(median(Investimento.Despesa.total))
326
327 invest <- imrs2 %>%

```

```

328   group_by(year) %>%
329   summarise(mean.invest = mean(Investimento.Despesa.total),
330             dp.invest = sd(Investimento.Despesa.total))
331
332 invest2 <- summary(imrs2$Investimento.Despesa.total)
333
334 xtable(invest)
335
336 # RESULTADOS GERAIS ---
337
338 # Tabela - Efeito do alinhamento partidario , 1997-2016
339 pooled <- felm(Investimento.Despesa.total ~ Partidos_alinhadosb|0|0|ib
340               ge7, data = dados, exactDOF = T)
341 summary(pooled)
342
343 did1 <- felm(Investimento.Despesa.total ~ Partidos_alinhadosc|mun_term
344             + year|0|ibge7, data = dados, exactDOF = T)
345 did2 <- felm(Investimento.Despesa.total ~ Partidos_alinhadosa|mun_term
346             + year|0|ibge7, data = dados, exactDOF = T)
347 did3 <- felm(Investimento.Despesa.total ~ Partidos_alinhadosb|mun_term
348             + year|0|ibge7, data = dados, exactDOF = T)
349 summary(did1)
350 summary(did2)
351 summary(did3)
352
353 # Fazendo âgrficos e tabelas dos modelos
354
355 #Modelo 1- MQO para explicar a çãproporo de gastos com investimento
356
357 xtable(pooled)
358
359 modelo4a <- as.data.frame(pooled$coefficients)
360 modelo4b <- as.data.frame(confint(pooled))
361 modelo4c <- modelo4a %>%
362   bind_cols(modelo4b) %>%
363   rename("lower" = '2.5 %', "upper" = '97.5 %')
364 modelo4c$ministeriosalinhados <- row.names(modelo4c)
365
366 ggplot(modelo4c, aes(y = ministeriosalinhados, x = Investimento.Despes
367                   a.total)) +
368   geom_point () +
369   geom_pointrange(aes(y = ministeriosalinhados, xmin = lower, xmax = u
370                     pper)) +
371   labs(caption = "Fonte: Elaborado pelo autor(2020)") +
372   xlab("") +
373   ylab("")+
374   theme_linedraw()

```

```

375
376 # Modelo 2 - DiD para explicar a çãproporo de gastos com investimentos
377 #- Alinhamento ábinrio
378
379 xtable(did1)
380
381 modelo1a <- as.data.frame(did1$coefficients)
382 modelo1b <- as.data.frame(confint(did1))
383 modelo1c <- modelo1a %>%
384   bind_cols(modelo1b) %>%
385   rename("lower" = '2.5 %', "upper" = '97.5 %')
386 modelo1c$ministeriosalinhados <- row.names(modelo1c)
387
388 ggplot(modelo1c, aes(y = ministeriosalinhados, x = Investimento.Despes
389   a.total)) +
390   geom_point () +
391   geom_pointrange(aes(y = ministeriosalinhados, xmin = lower, xmax = u
392     pper)) +
393   labs(caption = "Fonte: Elaborado pelo autor (2020)") +
394   xlab("") +
395   ylab("")+
396   theme_linedraw()
397
398 #Modelo 3 - DiD para explicar a çãproporo de gastos com investimentos
399 #- Alinhamento ábinrio
400
401 xtable(did2)
402
403 modelo2a <- as.data.frame(did2$coefficients)
404 modelo2b <- as.data.frame(confint(did2))
405 modelo2c <- modelo2a %>%
406   bind_cols(modelo2b) %>%
407   rename("lower" = '2.5 %', "upper" = '97.5 %')
408 modelo2c$ministeriosalinhados <- row.names(modelo2c)
409
410 ggplot(modelo2c, aes(y = ministeriosalinhados, x = Investimento.Despes
411   a.total)) +
412   geom_point () +
413   geom_pointrange(aes(y = ministeriosalinhados, xmin = lower, xmax = u
414     pper)) +
415   labs(caption = "Elaborado pelo autor (2020)") +
416   xlab("") +
417   ylab("")+
418   theme_linedraw()
419
420 #Modeolo 4 - DiD para explicar a çãproporo de gastos com investimentos
421 #- Alinhamento ábinrio",

```

```

422
423 xtable(did3)
424
425 modelo3a <- as.data.frame(did3$coefficients)
426 modelo3b <- as.data.frame(confint(did3))
427 modelo3c <- modelo3a %>%
428   bind_cols(modelo3b) %>%
429   rename("lower" = '2.5 %', "upper" = '97.5 %')
430 modelo3c$ministeriosalinhados <- row.names(modelo3c)
431
432 ggplot(modelo3c, aes(y = ministeriosalinhados, x = Investimento.Despes
433                       a.total)) +
434   geom_point () +
435   geom_pointrange(aes(y = ministeriosalinhados, xmin = lower, xmax = u
436                       pper)) +
437   labs(caption = "Elaborado pelo autor (2020)") +
438   xlab("") +
439   ylab("")+
440   theme_linedraw()
441
442 #=====#
443 #   Código da Análise dos Gastos Setoriais   #
444 #=====#
445
446 setwd("/home/mateus/Área de Trabalho/8 período/TCC çãFundao ãJoo Pinh
447       eiro/dados")
448 imrs <- read.csv("imrs.csv")
449
450 #Funde as duas ávariveis de cultura
451 imrs <- imrs %>%
452   mutate(Gasto.per.capita.com.cultura = (Gasto.per.capita.com.ãdifuso.
453                                           cultural + Gasto.per.capita.c
454                                           om.atividades.de.çãpreservao.
455                                           do.ôpatrimnio.cultural),
456          çEsforo.çáoramentrio.em.cultura = (çEsforo.çáoramentrio.em.di
457                                               ãfuso.cultural + çEsforo.o
458                                               çáoramentrio.em.atividades.
459                                               de.çãpreservao.do.ôpatrimn
460                                               io.cultural)
461   )
462
463 #Seleciona as ávariveis de gasto que ãsero usadas
464 imrs2<- imrs %>%
465   select(íMunicpio, year, ibge7,Gasto.per.capita.total,
466          VAF.da.extratativa.mineral,VAF,çãPopulao.total,
467          Investimento.Despesa.total, IDTE, Receita.corrente.ílquida,
468          Gasto.per.capita.com.áagropecuria,

```

```

469     Gasto.per.capita.com.cultura ,
470     Gasto.per.capita.com.atividades.de.çãeducao ,
471     Gasto.per.capita.com.esporto.e.lazer ,
472     Gasto.per.capita.com.çãhabitao ,
473     Gasto.per.capita.com.reforma.áagrria.e.çãcolonizao ,
474     Gasto.per.capita.com.atividades.de.úsade ,
475     Gasto.per.capita.com.çsegurana.úpblica ,
476     Gasto.per.capita.com.meio.ambiente ,
477     Gasto.per.capita.com.atividades.de.êassistncia.social.e.cidad
478     ania ,
479     Gasto.per.capita.com.apoio.ao.trabalho ,
480     Gasto.per.capita.com.turismo ,
481     Gasto.per.capita.com.saneamento)
482
483 #reorganiza a base de dados no formato tidy
484 imrs2 <- imrs2 %>%
485   filter(year >= 2001 & year <= 2016) %>%
486   gather(Area, gasto.per.capita, -íMunicpio, -year, -ibge7, -Gasto.per
487     .capita.total,
488     -VAF.da.extrativa.mineral, -VAF, -çãPopulao.total,
489     -Investimento.Despesa.total, -IDTE, -Receita.corrente.ílquida
490     ) %>%
491   arrange(ibge7, year) %>%
492   mutate(Area = case_when(Area == "Gasto.per.capita.com.áagropecuria"
493     ~ "Agricultura",
494     Area == "Gasto.per.capita.com.cultura" ~ "Cu
495     ltura",
496     Area == "Gasto.per.capita.com.atividades.de.
497     çãeducao" ~ "çãEducao",
498     Area == "Gasto.per.capita.com.esporto.e.laze
499     r" ~ "Esporte",
500     Area == "Gasto.per.capita.com.çãhabitao" ~ "
501     Cidades",
502     Area == "Gasto.per.capita.com.reforma.áagrri
503     a.e.çãcolonizao" ~ "MDA",
504     Area == "Gasto.per.capita.com.atividades.de.
505     úsade" ~ "úsade",
506     Area == "Gasto.per.capita.com.çsegurana.úpbl
507     ica" ~ "çJustia",
508     Area == "Gasto.per.capita.com.meio.ambiente"
509     ~ "Meio Ambiente",
510     Area == "Gasto.per.capita.com.atividades.de.
511     êassistncia.social.e.cidadania" ~ "MDS",
512     Area == "Gasto.per.capita.com.apoio.ao.traba
513     lho" ~ "Trabalho",
514     Area == "Gasto.per.capita.com.turismo" ~ "Tu
515     rismo",

```

```

516             Area == "Gasto.per.capita.com.saneamento" ~
517                 "Cidades"
518     ))
519
520 #Seleciona as ávariveis de çesforo que ãsero usadas
521 imrs3 <- imrs %>%
522     select(year, ibge7,
523            çEsforo.çáoramentrio.em.áagropecuria,
524            çEsforo.çáoramentrio.em.cultura,
525            çEsforo.çáoramentrio.em.atividades.de.çãeducao,
526            çEsforo.çáoramentrio.em.esporto.e.lazer,
527            çEsforo.çáoramentrio.em.çãhabitao,
528            çEsforo.çáoramentrio.em.reforma.áagrrria.e.çãcolonizao,
529            çEsforo.çáoramentrio.em.atividades.de.úsade,
530            çEsforo.çáoramentrio.em.çsegurana.úpblica,
531            çEsforo.çáoramentrio.em.meio.ambiente,
532            çEsforo.çáoramentrio.em.atividades.de.êassistncia.social.e.ci
533            dadania,
534            çEsforo.çáoramentrio.em.apoio.ao.trabalho,
535            çEsforo.çáoramentrio.em.saneamento
536     )
537
538 #reorganiza a base de dados no formato tidy
539 imrs3 <- imrs3 %>%
540     filter(year >= 2001 & year <= 2016) %>%
541     gather(Area, çEsforo, -year, -ibge7) %>%
542     arrange(ibge7, year) %>%
543     mutate(Area = case_when(Area == "çEsforo.çáoramentrio.em.áagropecuri
544                            a" ~ "Agricultura",
545                            Area == "çEsforo.çáoramentrio.em.cultura" ~
546                                "Cultura",
547                            Area == "çEsforo.çáoramentrio.em.atividades.
548                            de.çãeducao" ~ "çãEducao",
549                            Area == "çEsforo.çáoramentrio.em.esporto.e.l
550                            azer" ~ "Esporte",
551                            Area == "çEsforo.çáoramentrio.em.çãhabitao"
552                            ~ "Cidades",
553                            Area == "çEsforo.çáoramentrio.em.reforma.agr
554                            ária.e.çãcolonizao" ~ "MDA",
555                            Area == "çEsforo.çáoramentrio.em.atividades.
556                            de.úsade" ~ "úSade",
557                            Area == "çEsforo.çáoramentrio.em.çsegurana.p
558                            ública" ~ "çJustia",
559                            Area == "çEsforo.çáoramentrio.em.meio.ambien
560                            te" ~ "Meio Ambiente",
561                            Area == "çEsforo.çáoramentrio.em.atividades.
562                            de.êassistncia.social.e.cidadania" ~ "MDS",

```

```

563         Area == "çEsforo.çáoramentrio.em.apoio.ao.tr
564         abalho" ~ "Trabalho",
565         Area == "çEsforo.çáoramentrio.em.saneamento"
566         ~ "Cidades"
567     ))
568
569 #Funde os bancos do IMRS
570
571 imrst <- imrs2 %>%
572   left_join(imrs3, by = c("ibge7", "year", "Area")) #%>%
573
574 # BANCO DOS ÉMINISTRIOS #
575
576 load(("br_transfers_mun_1997_2016.Rda"))
577 base <- base %>%
578   filter (year %in% c(2001:2016)) %>%
579   filter (state == "MG") %>%
580   filter (ministry %in% c("Agricultura", "Cidades", "Cultura",
581     "çãEducao", "Esporte",
582     "çJustia", "MDA", "MDS",
583     "Meio Ambiente", "úSade", "Trabalho",
584     "Turismo")) %>%
585   mutate(cod_ibge = as.character(cod_ibge))
586
587 imrst <- imrst %>%
588   mutate(ibge7 = as.character(ibge7))
589
590
591 imrs <- imrst %>%
592   inner_join(base, by = c("ibge7" = "cod_ibge", "year", "Area" = "mini
593     stry"))
594
595 #cria ávariveis de efeito fixo
596
597 imrs <- imrs %>%
598   mutate(term = case_when(year %in% c(2001:2004) ~ "2001-2004",
599     year %in% c(2005:2008) ~ "2005-2008",
600     year %in% c(2009:2012) ~ "2009:2012",
601     year %in% c(2013:2016) ~ "2013-2016")
602   )
603
604 imrs$mun_term_area <- interaction(imrs$ibge7, imrs$term, imrs$Area)
605 imrs$area_year <- interaction(imrs$Area, imrs$year)
606 imrs$mun_year <- interaction(imrs$ibge7, imrs$year)
607 imrs$mun_term <- interaction(imrs$ibge7, imrs$term)
608
609 #Deflaciona Gasto.per.capita

```

```

610
611 imrs <- imrs %>%
612   mutate(year = as.character(year),
613           deflated_gasto = deflate(gasto.per.capita, as.Date(year, "%Y"
614                                 ), real_date = "1/2017", "ipca"))
615
616 # RESULTADOS GERAIS ---
617
618 # Tabela - Efeito do alinhamento partidario , 1997-2016
619
620 #Gasto per capita da área
621 pooledg <- felm(gasto.per.capita ~ align_party + Receita.corrente.ílqu
622                ida + Gasto.per.capita.total + IDTE + VAF + çãPopulao.
623                total|0|0|ibge7, data = imrs, exactDOF = T)
624 didg <- felm(gasto.per.capita ~ align_party|mun_term_area + area_year|
625              0|ibge7, data = imrs, exactDOF = T)
626 dddg <- felm(gasto.per.capita ~ align_party|mun_term_area + area_year
627              + mun_year|0|ibge7, data = imrs, exactDOF = T)
628 summary(pooledg)
629 summary(didg)
630 summary(dddg)
631
632 #çEsforo çãoramentrio da área
633 poolede <- felm(çEsforo ~ align_party + Receita.corrente.ílquida + Gas
634                to.per.capita.total + IDTE + VAF + çãPopulao.total|0|0
635                |ibge7, data = imrs, exactDOF = T)
636 dide <- felm(çEsforo ~ align_party|mun_term_area + area_year|0|ibge7,
637              data = imrs, exactDOF = T)
638 ddde <- felm(çEsforo ~ align_party|mun_term_area + area_year + mun_yea
639              r|0|ibge7, data = imrs, exactDOF = T)
640 summary(poolede)
641 summary(dide)
642 summary(ddde)
643
644 # Fazendo ágrficos e tabelas dos modelos
645
646 #Modelo 1 - MQO para explicar o çesforo çãoramentrio
647
648 xtable(poolede)
649
650 modelo21a <- as.data.frame(poolede$coefficients)
651 modelo21b <- as.data.frame(confint(poolede))
652 modelo21c <- modelo21a %>%
653   bind_cols(modelo21b) %>%
654   rename("lower" = '2.5 %', "upper" = '97.5 %')
655 modelo21c$ministeriosalinhados <- row.names(modelo21c)
656

```

```

657 ggplot(modelo21c, aes(y = ministeriosalinhados, x = çEsforo)) +
658   geom_point () +
659   geom_pointrange(aes(y = ministeriosalinhados, xmin = lower, xmax = u
660                       pper)) +
661   labs(caption = "Fonte: Elaborado pelo autor(2020)") +
662   xlab("") +
663   ylab("")+
664   theme_linedraw()
665
666 #Modelo 2 - MQO para explicar o gasto per capita
667
668 xtable(pooledg)
669
670 modelo22a <- as.data.frame(pooledg$coefficients)
671 modelo22b <- as.data.frame(confint(pooledg))
672 modelo22c <- modelo22a %>%
673   bind_cols(modelo22b) %>%
674   rename("lower" = '2.5 %', "upper" = '97.5 %')
675 modelo22c$ministeriosalinhados <- row.names(modelo22c)
676
677 ggplot(modelo22c, aes(y = ministeriosalinhados, x = gasto.per.capita))
678 +
679   geom_point () +
680   geom_pointrange(aes(y = ministeriosalinhados, xmin = lower, xmax = u
681                       pper)) +
682   labs(caption = "Fonte: Elaborado pelo autor(2020)") +
683   xlab("") +
684   ylab("")+
685   theme_linedraw()
686
687 #Modelo 3 - DiD para explicar o çesforo çáoramentrio
688
689 xtable(dide)
690
691 modelo23a <- as.data.frame(dide$coefficients)
692 modelo23b <- as.data.frame(confint(dide))
693 modelo23c <- modelo23a %>%
694   bind_cols(modelo23b) %>%
695   rename("lower" = '2.5 %', "upper" = '97.5 %')
696 modelo23c$ministeriosalinhados <- row.names(modelo23c)
697
698 ggplot(modelo23c, aes(y = ministeriosalinhados, x = çEsforo)) +
699   geom_point () +
700   geom_pointrange(aes(y = ministeriosalinhados, xmin = lower, xmax = u
701                       pper)) +
702   labs(caption = "Fonte: Elaborado pelo autor(2020)") +
703   xlab("") +

```

```

704   ylab("")+
705   theme_linedraw()
706
707 #Modelo 4 - DDD para explicar o çesforo çáoramentrio
708
709 xtable(ddde)
710
711 modelo24a <- as.data.frame(ddde$coefficients)
712 modelo24b <- as.data.frame(confint(ddde))
713 modelo24c <- modelo24a %>%
714   bind_cols(modelo24b) %>%
715   rename("lower" = '2.5 %', "upper" = '97.5 %')
716 modelo24c$ministeriosalinhados <- row.names(modelo24c)
717
718 ggplot(modelo24c, aes(y = ministeriosalinhados, x = çEsforo)) +
719   geom_point () +
720   geom_pointrange(aes(y = ministeriosalinhados, xmin = lower, xmax = u
721     pper)) +
722   labs(caption = "Fonte: Elaborado pelo autor(2020)") +
723   xlab("") +
724   ylab("")+
725   theme_linedraw()
726
727 #Modelo 5 - DiD para explicar o gasto per capita
728
729 xtable(didg)
730
731 modelo25a <- as.data.frame(didg$coefficients)
732 modelo25b <- as.data.frame(confint(didg))
733 modelo25c <- modelo25a %>%
734   bind_cols(modelo25b) %>%
735   rename("lower" = '2.5 %', "upper" = '97.5 %')
736 modelo25c$ministeriosalinhados <- row.names(modelo25c)
737
738 ggplot(modelo25c, aes(y = ministeriosalinhados, x = gasto.per.capita))
739 +
740   geom_point () +
741   geom_pointrange(aes(y = ministeriosalinhados, xmin = lower, xmax = u
742     pper)) +
743   labs(caption = "Fonte: Elaborado pelo autor(2020)") +
744   xlab("") +
745   ylab("")+
746   theme_linedraw()
747
748 #Modelo 6 - DDD para explicar o gasto per capita
749
750 xtable(dddg)

```

```

751
752 modelo26a <- as.data.frame(dddg$coefficients)
753 modelo26b <- as.data.frame(confint(dddg))
754 modelo26c <- modelo26a %>%
755   bind_cols(modelo26b) %>%
756   rename("lower" = '2.5 %', "upper" = '97.5 %')
757 modelo26c$ministeriosalinhados <- row.names(modelo26c)
758
759 ggplot(modelo26c, aes(y = ministeriosalinhados, x = gasto.per.capita))
760 +
761   geom_point () +
762   geom_pointrange(aes(y = ministeriosalinhados, xmin = lower, xmax = u
763     pper)) +
764   labs(caption = "Fonte: Elaborado pelo autor(2020)") +
765   xlab("") +
766   ylab("")+
767   theme_linedraw()
768
769 #=====#
770 #   código de çãReplicao do íCatulo 1   #
771 #=====#
772
773 # Tabela - Efeito do alinhamento partidario , 2001-2016
774
775 fer <- base %>%
776   filter(state == "MG" & year %in% c(2001:2016)) %>%
777   mutate(term = case_when(year %in% c(2001:2004) ~ "2001-2004",
778     year %in% c(2005:2008) ~ "2005-2008",
779     year %in% c(2009:2012) ~ "2009:2012",
780     year %in% c(2013:2016) ~ "2013-2016")
781   )
782
783 #cria ávarivel mun_term_min
784
785 fer$mun_term_min <- interaction(fer$cod_ibge, fer$term, fer$ministry)
786 fer$minis_year <- interaction(fer$ministry, fer$year)
787 fer$mun_year <- interaction(fer$cod_ibge, fer$year)
788 fer$mun_term <- interaction(fer$cod_ibge, fer$term)
789
790
791 #DiD par êtransferncias por êMinistrio - MG
792 didf1 <- felm(transfers_pc ~ align_party|mun_term_min + minis_year|0|c
793   od_ibge, data = fer, exactDOF = T)
794 summary(didf1)
795
796 #DDD par êtransferncias por êMinistrio - MG
797 dddf2 <- felm(transfers_pc ~ align_party|mun_term_min + minis_year + m

```

```

798         un_year|0|cod_ibge, data = fer, exactDOF = T)
799 summary(dddf2)
800
801 #DiD para êtransferncias em MG
802
803 didf3 <- felm(transfers_pc ~ Partidos_alinhadosa|mun_term + year|0|ibg
804             e7, data = dados, exactDOF = T)
805 summary(didf3)
806
807 #Tabelas e ágrfico do ícaptulo 1
808
809 #áGrficos
810
811 modelo31a <- as.data.frame(didf1$coefficients)
812 modelo31b <- as.data.frame(confint(didf1))
813 modelo31c <- modelo31a %>%
814   bind_cols(modelo31b) %>%
815   rename("lower" = '2.5 %', "upper" = '97.5 %')
816 modelo31c$ministeriosalinhados <- row.names(modelo31c)
817
818 modelo32a <- as.data.frame(dddf2$coefficients)
819 modelo32b <- as.data.frame(confint(dddf2))
820 modelo32c <- modelo32a %>%
821   bind_cols(modelo32b) %>%
822   rename("lower" = '2.5 %', "upper" = '97.5 %')
823 modelo32c$ministeriosalinhados <- row.names(modelo32c)
824
825 modelo33a <- as.data.frame(didf3$coefficients)
826 modelo33b <- as.data.frame(confint(didf3))
827 modelo33c <- modelo33a %>%
828   bind_cols(modelo33b) %>%
829   rename("lower" = '2.5 %', "upper" = '97.5 %')
830 modelo33c$ministeriosalinhados <- row.names(modelo33c)
831
832 #Modelo 1
833
834 #Modelo 1 - DiD para explicar os êtransferncias per capita por éMinist
835 #rio"
836
837 ggplot(modelo31c, aes(y = ministeriosalinhados, x = transfers_pc)) +
838   geom_point () +
839   geom_pointrange(aes(y = ministeriosalinhados, xmin = lower, xmax = u
840                     pper)) +
841   labs(caption = "Fonte: Elaborado pelo autor(2020)") +
842   xlab("") +
843   ylab("")+
844   theme_linedraw()

```

```

845
846 #Modelo 2
847
848 #Modelo 2 - DDD para explicar os êtransferncias per capita por êMinist
849 #rio
850
851 ggplot(modelo32c, aes(y = ministeriosalinhados, x = transfers_pc)) +
852   geom_point () +
853   geom_pointrange(aes(y = ministeriosalinhados, xmin = lower, xmax = u
854     pper)) +
855   labs(caption = "Fonte: Elaborado pelo autor(2020)") +
856   xlab("") +
857   ylab("")+
858   theme_linedraw()
859
860 #Modelo 3
861
862 #Modelo 3 - DiD para explicar as êtransferncias per capita
863
864 ggplot(modelo33c, aes(y = ministeriosalinhados, x = transfers_pc)) +
865   geom_point () +
866   geom_pointrange(aes(y = ministeriosalinhados, xmin = lower, xmax = u
867     pper)) +
868   labs(caption = "Fonte: Elaborado pelo autor(2020)") +
869   xlab("") +
870   ylab("")+
871   theme_linedraw()
872
873 #=====#
874 #           Tabelas Descritivas           #
875 #=====#
876
877 xtable(invest)
878
879 #çãArrecadao
880
881 Arrecad <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
882   çãao ãJoo Pinheiro/dados/fedarrecad.csv", fileEnco
883   ding = "Latin1", sep = ",", check.names = FALSE)
884
885 Arrecad$Parcela <- as.numeric(Arrecad$Parcela)
886
887 ggplot(Arrecad, aes(x = Ano, y = Parcela, color = ínvel)) + geom_line(
888
889 ) +
890   labs(caption = "Fonte: Afonso (2013), apud (Rezende 2018)")+
891   theme_linedraw()

```

```
892
893 #Receita
894
895 Receita <- read.csv("/home/mateus/Área de Trabalho/º8 íPerodo/TCC Fund
896 ção ãJoo Pinheiro/dados/fedreceita.csv", fileEnco
897 ding = "Latin1", sep = ",", check.names = FALSE)
898
899 Receita$Parcela <- as.numeric(Receita$Parcela)
900
901 ggplot(Receita, aes(x = Ano, y = Parcela, color = íNvel)) + geom_line(
902
903 ) +
904   labs(caption = "Fonte: Afonso (2013), apud (Rezende 2018)")+
905   theme_linedraw()
906
907
908 #Tabelas para o LaTeX
909
910 #Tabelas do íCaptulo 1
911
912 xtable(didf1)
913 xtable(dddf2)
914 xtable(didf3)
915
916 #Tabelas do íCaptulo 2
917
918 xtable(invest)
919 xtable(pooled)
920 xtable(did1)
921 xtable(did2)
922 xtable(did3)
923
924 #Tabelas do íCaptulo 3
925
926 xtable(pooledg)
927 xtable(didg)
928 xtable(dddg)
929 xtable(poolede)
930 xtable(dide)
931 xtable(ddde)
```