



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

EVERTTON THIAGO RODRIGUES DE LIRA SANTANA

INFLUÊNCIA OU CONTROLE? A coordenação da política distributiva no Poder Executivo

Recife

2020

EVERTTON THIAGO RODRIGUES DE LIRA SANTANA

INFLUÊNCIA OU CONTROLE? A coordenação da política distributiva no Poder Executivo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciência Política. Área de concentração: Democracia e Instituições.

Orientadora: Dra. Mariana Batista da Silva

Recife
2020

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

S232i Santana, Evertton Thiago Rodrigues de Lira.
 Influência ou controle? : a coordenação da política distributiva no Poder
Executivo / Evertton Thiago Rodrigues de Lira Santana. – 2020.
 68 f. : il. ; 30 cm.

 Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mariana Batista da Silva.
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2020.
 Inclui referências e anexo.

 1. Ciência Política. 2. Poder executivo. 3. Governos de coalizão. 4.
Presidencialismo. I. Silva, Mariana Batista da (Orientadora). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2021-041)

EVERTTON THIAGO RODRIGUES DE LIRA SANTANA

INFLUÊNCIA OU CONTROLE? A coordenação da política distributiva no Poder Executivo

Aprovada em 28/02/2020

Banca examinadora:

Prof. Dra. Mariana Batista da Silva (UFPE, orientadora)

Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa (UFPE, examinador interno)

Dr. Felix Garcia Lopez Júnior (IPEA, examinador externo)

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas merecem agradecimentos, seja por ter contribuído diretamente com este trabalho, ou mesmo por ter contribuído com a manutenção do meu bem-estar, tão necessário em meio às turbulências da pós-graduação.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa de estudos concedida, sem a qual não seriam possíveis a permanência no mestrado e a realização deste trabalho. Agradeço imensamente à minha orientadora, a professora Mariana Batista. As conversas, recomendações, comentários e todo seu apoio foram de importância imensurável durante este percurso cheio de altos e baixos.

Agradeço aos professores Gabriela Tarouco e Felix Lopez pelos comentários na banca de qualificação. Agradecimento especial a Gabriela pelo constante apoio e comentários em versões anteriores deste trabalho. Agradeço a Nara Pavão e Davi Moreira por comentários, disponibilidade e pelo conhecimento repassado, que estão impressos no desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço também a meus colegas dos grupos de pesquisa “Instituições, Políticas e Governo” e “Partidos, Eleições e Comportamento Político”. Foi durante as reuniões dos grupos que apresentei diversas versões do projeto de pesquisa e onde recebi muitos comentários valiosos para a melhor execução possível deste trabalho. Agradeço muito o apoio de todos. Agradeço também a Anderson Henrique e José Luiz por disponibilizarem dados essenciais.

Agradeço aos meus amigos que me acompanharam na pós-graduação: Bhreno, Eliza, Luiza, Renata, Lays, Haína, Caio, Papa, Márcio e Lucas. Todos têm um lugar especial na minha vida por toda a companhia e bons momentos. Agradecimento especial a Luiza Vilela por todo o apoio na organização do banco de dados. Não é exagero afirmar que sem sua ajuda, esta dissertação não existiria.

Agradeço a minha família em Recife: Andrielly, Itallo, Dayanne e Nicolas. Todos os dias me sinto agradecido pelo amor e cuidado que há entre nós. Em todos os momentos que preciso, eles sempre estão lá com todo o carinho que alguém possa imaginar receber. Muito obrigado pela honra de viver com vocês. Agradeço a minha família na minha cidade natal por todo o apoio que recebo para continuar trilhando minha vida pessoal e profissional. A todos, muito obrigado!

“Governo é governo”
(Graciliano Ramos, Vidas Secas, 1938)

RESUMO

Qual o efeito da coordenação interna no Poder Executivo sobre a transferência de recursos para os municípios? O multipartidarismo característico do sistema político brasileiro faz os presidentes encararem a necessidade de formar uma coalizão governante. A formação dessa coalizão, no entanto, põe lado a lado duas forças que procuram obter benefícios dos postos que ocupam: presidente busca controlar a agenda, e ministros da coalizão procuram imprimir suas ambições e estratégias políticas e eleitorais nas ações de suas respectivas pastas. A multiplicidade destes interesses exige que mecanismos de coordenação intragovernamental, institucionais ou não, façam parte da rotina de atividades do Executivo. Duas hipóteses são apresentadas: (1) maior frequência de contato entre ministros e presidente afeta positivamente as transferências de recursos discricionários para os municípios; e (2) maior frequência de contato entre ministros e presidente afeta positivamente as transferências de recursos discricionários para municípios alinhados partidariamente ao ministro. Para mensurar o conceito de “coordenação”, utilizo uma medida de frequência de contato entre ministros e presidente. Esta variável é operacionalizada em termos interativos com filiação do ministro e alinhamento partidário entre ministro e prefeitura. A variável dependente é o valor transferido aos municípios por meio de convênios. Os resultados dos modelos *OLS* mostram que (i) frequência de contato afeta positivamente as transferências federais, (ii) ministros repassam maior volume de recursos a municípios partidariamente alinhados e (iii) a frequência de contato é uma forma que o presidente encontra de controlar a ação dos ministros.

Palavras-chave: Coordenação intragovernamental. Política distributiva. Alinhamento partidário.

ABSTRACT

Which is the effect of internal coordination in the Executive Branch on the transfer of resources to municipalities? The multiparty system, characteristic of the Brazilian political system, makes presidents to face the need to form a governing coalition. The formation of this coalition, however, brings together two forces that seek to obtain benefits from the positions they occupy: the president seeks to control the agenda, and coalition ministers seek to imprint their political and electoral ambitions and strategies in the actions of their respective portfolios. The multiplicity of these interests requires that intragovernmental coordination mechanisms, institutional or not, be part of the Executive's routine activities. Two hypotheses are presented: (1) a greater frequency of contact between ministers and the president positively affects transfers of discretionary resources to municipalities; and (2) a greater frequency of contact between ministers and the president positively affects transfers of discretionary resources to municipalities aligned with the minister. To measure the concept of “coordination”, I use a measure of frequency of contact between ministers and president. This variable is operationalized in interaction terms with minister's party and partisan alignment between minister and municipality. The dependent variable is the amount transferred to the municipalities through *convênios*. The results of the OLS models show that (i) the frequency of contact positively affects federal transfers, (ii) ministers allocate a greater volume of resources to municipalities that are aligned and (iii) the frequency of contact is a way that the president finds to control the minister's actions.

Keywords: Intragovernmental coordination. Distributive politics. Partisan alignment.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Lista de variáveis.....	39
Figura 1 – Frequência de contato com as unidades do Poder Executivo durante os governos Dilma.....	40
Figura 2 – Frequência de contato com as unidades do Poder Executivo durante o governo Temer.....	41
Figura 3 – Frequência de contato categorizada por tipo de filiação no governo Dilma.....	42
Tabela 1 – Estatística descritiva das transferências voluntárias por governo.....	43
Figura 4 – Frequência de contato categorizada por tipo de filiação no governo Temer.....	43
Figura 5 – Gráfico de dispersão das variáveis <i>frequência de contato</i> e <i>log do valor transferido</i> no governo Dilma.....	44
Figura 6 – Gráfico de dispersão das variáveis <i>frequência de contato</i> e <i>log do valor transferido</i> no governo Temer.....	45
Figura 7 – Modelos de regressão com VI = frequência de contato.....	46
Figura 8 - Modelos de regressão com VI = frequência de contato x alinhamento partidário.....	48
Figura 9 – Gráfico de efeitos marginais do termo interativo <i>frequência de contato x alinhamento partidário</i>	49
Figura 10 – Gráfico de efeitos marginais do termo interativo <i>frequência de contato x partido do ministro</i>	50

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	POLÍTICA DISTRIBUTIVA E ALINHAMENTO PARTIDÁRIO	12
2.1	<i>Definições.....</i>	12
2.2	<i>Transferências intergovernamentais: por que existem, quais os tipos e como funcionam.....</i>	14
2.3	<i>A gênese dos estudos sobre política distributiva</i>	16
2.4	<i>A interferência política nas transferências intergovernamentais: uma dicotomia na literatura.....</i>	18
3	COORDENAÇÃO NO PODER EXECUTIVO.....	24
3.1	<i>Por que coordenar? Problemas advindos do presidencialismo de coalizão</i>	25
3.2	<i>Definições.....</i>	28
3.3	<i>Formas e estratégias de coordenação intragovernamental</i>	29
3.4	<i>Hipóteses</i>	33
4	DESENHO DE PESQUISA	35
4.1	<i>A variável dependente: convênios</i>	35
4.2	<i>As variáveis independentes: frequência de contato, filiação partidária e alinhamento partidário.....</i>	36
4.3	<i>Variáveis de controle</i>	37
4.4	<i>Modelos</i>	38
4.5	<i>Quadro de síntese das variáveis</i>	39
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	40
5.1	<i>Estatísticas descritivas</i>	40
5.2	<i>Análises multivariadas</i>	45
6	CONCLUSÃO.....	52
	REFERÊNCIAS	54
	ANEXO A – TABELAS DOS MODELOS DE REGRESSÃO.....	65

1 INTRODUÇÃO

Qual o efeito da coordenação interna no Poder Executivo sobre a transferência de recursos para os municípios? Esta pesquisa objetiva avançar na discussão sobre política distributiva do Poder Executivo no Brasil. O foco é entender o Executivo como um conjunto de atores de diferentes partidos, com interesses diversos, que não atua unilateralmente e que está em constante processo de coordenação.

As transferências intergovernamentais, em especial as voluntárias, ainda suscitam questões sobre os vieses partidários e organizacionais que orientam sua execução. Apesar de as transferências voluntárias representar menos de 2% do orçamento médio total dos ministérios (AVELINO et al, 2015), elas são um objeto importante por não haver contingência legal restringindo sua discricionariedade (MOUTINHO, 2016). Ou seja, quando, onde e como gastar esses recursos.

Parte da literatura sobre transferências federais parte do pressuposto teórico que o chefe do Executivo é o maior influenciador e a palavra final sobre para onde serão alocados os recursos (BROLLO e NANICINNI, 2012; NUNES, 2013; BUENO, 2018; BUGARIN e MARCINIUK, 2017). Mais recentemente, argumenta-se que dada a expertise e responsabilidade sobre suas respectivas pastas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008), além da prerrogativa de controlar os recursos orçamentários de cada pasta, os ministros da coalizão irão extrair benefícios não-programáticos de seus ministérios. Em outras palavras, seriam os principais responsáveis pela política distributiva da coalizão (MEIRELES, 2019).

A proposta desta pesquisa é unir as duas perspectivas. Argumento que a transferência de recursos para os municípios é resultado de um processo de coordenação entre ministros e presidente, não sendo uma ação unilateral de cada um. Esta coordenação, entretanto, seria um efeito maior da influência do ministro sobre o processo decisório e, em última instância, sobre o presidente.

A escolha deste objeto de pesquisa é resultado de lacunas e questões de pesquisa deixados pela literatura. Em termos teóricos, estudar esta abordagem sobre coordenação interna e sobre as transferências intergovernamentais é importante porque lança uma luz a um tema ainda pouco explorado na ciência política brasileira: como a coordenação e negociações dentro do Poder Executivo acontecem e qual o efeito disso sobre os recursos por ele destinados. Da mesma forma, também adiciona explicações sobre o funcionamento do presidencialismo de

coalizão brasileiro, ao explorar os mecanismos de coordenação e compartilhamento de poder que envolvem suas bases; e também do federalismo brasileiro, colocando uma lupa nos fatores que levam os municípios a receber mais ou menos recursos, afetando diretamente a implementação de políticas públicas no nível local.

Esta pesquisa também tem relevância do ponto de vista social. Entre 2003 e 2015, cerca de 64 bilhões de reais foram destinados a municípios por meio de transferências voluntárias. Em média, estes convênios firmados têm valor de 530 mil reais (AVELINO et al, 2015). Quando falamos em transferências, estamos falando em recursos que são essencialmente utilizados para obras públicas, como hospitais, escolas, parques e rodovias. Em suma, é essencial compreender quais as razões que facilitam ou dificultam o acesso desses recursos pelos municípios, e para o melhor provimento do acesso a serviços públicos no Brasil.

Ressalto o avanço na construção do conhecimento de três maneiras: em primeiro lugar, a estratégia de mensuração da variável independente. Mensuro coordenação enquanto a frequência de contato entre presidente e ministro. Em segundo lugar, destaco a importância da escolha teórica aqui utilizada: proponho uma terceira via de análise da política distributiva do Executivo, saindo da dicotomia presente na literatura. Por fim, os resultados deste trabalho mostram como as estratégias de coordenação têm efeito distintos para os ministros do partido do presidente e da coalizão.

Esta dissertação está dividida em: (1) introdução; (2) discussão sobre política distributiva e alinhamento partidário; (3) debates teóricos sobre coordenação intragovernamental, hipóteses e mecanismos; (4) desenho de pesquisa; (5) resultados e discussão; e, por fim a (6) conclusão.

2 POLÍTICA DISTRIBUTIVA E ALINHAMENTO PARTIDÁRIO

No dia 12 de dezembro de 2019, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional Nº 105/2019, que autoriza a transferência direta de recursos de emendas parlamentares individuais a estados, municípios e Distrito Federal. Na prática, essa emenda permite que os recursos oriundos de emendas parlamentares ao orçamento sejam diretamente repassados aos entes subnacionais, sem a necessidade de ser intermediados por convênios.

De autoria da então senadora Glesli Hoffman (PT-PR), é curioso observar a quais partidos estão creditadas a iniciativa da Proposta, no portal¹ do Senado Federal. Não é comum ver partidos como PT, PSDB, PODEMOS e PCdoB em aparente concordância sobre um tema que divide opiniões².

Do ponto de vista normativo, este poderia um indicativo de amadurecimento da democracia, uma vez que há concordância entre partes divergentes. No entanto, sendo um pouco mais realista, podemos encontrar outras explicações para este fato: emendas parlamentares são um dos exemplos mais clássicos de política distributiva no Brasil. Partindo do pressuposto que políticos vão implementar políticas públicas a fim de obter votos em troca, reduzir as barreiras institucionais para o envio de recursos e, consequentemente, a implementação de políticas, parece ser uma estratégia politicamente rentável.

Emendas parlamentares, no entanto, são apenas um exemplo de política distributiva no Brasil. Até o início da vigência desta emenda, parte considerável delas são implementadas através de convênios (MEIRELES, 2019), modalidade de transferência intergovenamental que será explicada de forma melhor em seções posteriores deste trabalho. Muito se fala sobre política distributiva na literatura, mas qual sua definição?

2.1 Definições

Conceituar o que é uma política pública ainda não é uma tarefa considerada simples para todos os que a tem como um objeto de estudo. Isso acontece devido à vasta quantidade de ações governamentais que podem ser enquadradas como política pública. Para facilitar a compreensão das nuances deste conceito, a literatura apresenta quatro tipos de políticas

¹ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139897>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

² <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/04/09/aprovada-possibilidade-de-repasse-direto-de-emendas-para-estados-e-municipios>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

públicas. São elas: (1) distributivas, (2) redistributivas, (3) regulatórias e (4) constitutivas (LOWI, 1964).

O foco deste trabalho é no primeiro tipo, a política distributiva. A primeira definição mais amplamente aceita é que esta política se refere a como autoridades públicas conferem benefícios geograficamente concentrados, quanto os custos são difundidos pelos eleitores (WEINGAST, SHEPSLE e JOHNSON, 1981). Este conceito seria, no entanto, muito abrangente pois incluiria tanto práticas de *pork barrel* quanto alocação de recursos em áreas com maior necessidade (LIVERT e GAINZA, 2017).

Para limitar o conceito, é possível diferenciar as estratégias distributivas de acordo com sua natureza programática ou não. Uma estratégia programática tem as regras de distribuição de recursos formalizadas e públicas. Estas regras, portanto, moldariam a alocação. Em estratégias não-programáticas, os critérios de alocação não são necessariamente públicos e claros (STOKES ET AL., 2013).

Dentro da alocação não-programática, duas das distorções políticas mais comuns são a (1) concentração de recursos em áreas geográficas particulares com fins eleitorais e (2) a manipulação do momento em que estes recursos serão implementados. Este seria o ciclo político-orçamentário, que identifica as variações nos orçamentos de investimentos ou impostos ao longo de um ciclo eleitoral. Este ciclo tende a ser expansionista (do ponto de vista macroeconômico) antes de uma eleição (WILLETT e KEIL, 2004).

A definição mais clássica, então, seria que a política distributiva é caracterizada pela (a) divisibilidade, onde os gastos são locais e variam em tamanho e escopo; (b) abrangência, podendo ter diversas ações dentro de uma mesma área e (c) despesas, sendo essencialmente uma política de gastos (WEINGAST, 1994). É um tipo de política de custos difusos e benefícios concentrados, onde os “perdedores” e “ganhadores” não necessariamente entram em conflito (LOWI, 1964). Em outras palavras, os benefícios são tangíveis e claramente identificáveis (MESQUITA, 2008).

A literatura tem focado em emendas parlamentares ao orçamento, quando o assunto é política distributiva (PEREIRA e MUELLER, 2002; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005; BAIÃO, 2016; MESQUITA, 2008; MESQUITA ET AL., 2014; SOUZA, 2019). As análises focam nos retornos eleitorais provenientes da alocação destes recursos, bem como o efeito da liberação destes recursos sobre o apoio legislativo dos partidos ao presidente. Este trabalho, no entanto, foca em outro lado da política distributiva: transferências discricionárias e o controle

do Poder Executivo sobre elas. A próxima seção aborda mais claramente as transferências intergovernamentais no Brasil.

2.2 Transferências intergovernamentais: por que existem, quais os tipos e como funcionam?

As transferências intergovernamentais são fortes instrumentos no cenário fiscal brasileiro. Estima-se que, em 2010, 64% das receitas orçamentárias dos municípios correspondiam a transferências intergovernamentais (BAIÃO, 2013). Elas não são exclusividade do desenho constitucional brasileiro. Em Estados federados, normalmente, o governo central arrecada mais do que gasta, enquanto os governos subnacionais gastam mais do que arrecadam (PRADO, 2007).

Do ponto de vista da gestão de políticas, as transferências representam recursos adicionais para os municípios ampliarem sua capacidade de implementar políticas públicas, principalmente para realizar investimentos (SOARES e MELO, 2016) e implementação de políticas públicas compartilhadas (MOUTINHO, KNISS e MACCARI, 2013).

Sob uma ótica fiscal, elas objetivam melhorar a equalização fiscal entre as unidades subnacionais, dado que elas têm capacidade de arrecadação diversas (REZENDE, 2010; BAIÃO ET AL., 2018). Unidades subnacionais com menor poder de arrecadação tributária podem, portanto, ser dotadas de recursos suplementares (REZENDE, 2010). Essa equalização, por fim, gera uma equalização no nível de gasto dos governos locais (HOOGHE ET AL., 2015; MUSGRAVE, 1983). Estes seriam o equilíbrio horizontal e vertical desejados (STN, 2016).

Existem diversos tipos de transferências intergovernamentais no Brasil. Podem ser repassadas da União a estados ou municípios, ou mesmo de estados a municípios. Exemplos desta última são as transferências do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Também existem modalidades obrigatórias, onde os entes que realizam os repasses não têm muita discricionariedade sobre sua alocação; e discricionárias e voluntárias, onde o espaço para manejo do orçamento é maior. Irei focar nesta pesquisa apenas em transferências da União para os entes subnacionais.

Essencialmente, as transferências intergovernamentais da União se dividem em duas categorias: obrigatórias e discricionárias ou voluntárias. As transferências obrigatórias podem

ser subdivididas em constitucionais e legais. Elas são caracterizadas como obrigatórias porque as normas legais que tratam destes instrumentos não apenas os regulamentam, como também impem que elas sejam devidamente efetuadas (STN, 2016).

As transferências constitucionais têm como características (a) ser incondicionais, ou seja, os entes subnacionais não precisam cumprir qualquer formalidade para recebê-las; (b) não exigir contrapartida de recursos do ente beneficiário; (c) seus recursos não podem ser retidos e (d) não podem ser contingenciados nas leis orçamentárias da União e estados (STN, 2016). Um exemplo desta modalidade é o Fundo de Participação dos Municípios.

Sobre as transferências legais, algumas de suas características são: (a) podem ser incondicionais ou não, a depender das regras definidas na legislação; (b) não exigem contrapartida de recursos do beneficiário; (c) os recursos podem ser retidos de acordo com as normas legais associadas; (d) seus recursos não podem ser contingenciados nas leis orçamentárias da União e dos estados. Nas incondicionais, os entes subnacionais recebem os recursos e podem escolher onde irão gastá-los (exemplo: *royalties* do petróleo). Por outro lado, as condicionadas, ou transferências fundo a fundo, são recursos carimbados para fins específicos, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

As transferências discricionárias, ou voluntárias, foram criadas em função da complexidade, abrangência e extensão geográfica das demandas da população. Essa categoria é executada com base em objetivos claros sobre a implementação, o que leva à necessidade de celebração de instrumentos jurídicos competentes entre as partes envolvidas (STN, 2016).

São características desta última modalidade: (a) são condicionais, ou seja, precisam cumprir formalidades ou exigências para recebê-las; (b) exigem contrapartida orçamentária do beneficiário; (c) requerem a elaboração de um projeto por parte do beneficiário, que submete este à aprovação da concedente; (d) sua concessão depende do poder discricionário do ente que irá realizar o repasse do recurso; (e) seus recursos podem ser retidos de acordo com o instrumento celebrado; e (f) as leis orçamentárias dos entes federados podem contingenciar seus recursos (STN, 2016).

Este tipo é chamado de voluntária porque depende da decisão do Governo Federal para serem executadas. Os instrumentos legais necessários à concretização das transferências voluntárias são contratos de repasse e convênios. A finalidade destes instrumentos é basicamente a mesma. A diferença existente é que, nos contratos de repasse, o valor celebrado é enviado mediante intermédio de uma instituição financeira, ou seja, um banco. No convênio,

o valor é repassado diretamente aos beneficiários. A política distributiva, então, depende de atores poderosos (GONZÁLEZ e MAMONE, 2015).

A economia política das transferências é dividida em duas gerações (OATES, 2005; WEINGAST, 2008). A primeira geração enfatiza motivações governamentais a fim de maximizar algumas funções do estado de bem-estar social. As transferências, portanto, poderiam aumentar equidade de oferta de serviços públicos e eficiência (BUCHANAN, 1960; MUSGRAVE, 1959). A segunda geração, por sua vez, foca na lógica política e institucional das transferências (ILMAN, 1988). Esta literatura argumenta que os políticos buscam aumentar seu próprio bem-estar, e não o da sociedade. Se os políticos priorizam suas carreiras, os objetivos sociais são apenas servidos quando estes estão em congruência com os benefícios recebidos pelos políticos (TIMMONS e BROID, 2013)

Assumindo, portanto, que há uma lógica política subjacente à alocação de transferências (GROSSMAN, 1994), que as transferências são percebidas pelos eleitores e os partidos distribuem estes recursos estrategicamente (DIXIT e LONDREGAN, 1998; ARULAMPALAN ET AL., 2009), quem ganha o quê, quando e como?³

2.3 A gênese dos estudos sobre política distributiva

Os estudos sobre política distributiva e como esses recursos são estrategicamente alocados nasceram principalmente na Ciência Política estadunidense. Em uma democracia com distritos uninominais, e legisladores com prerrogativas orçamentárias, os estudos passaram a analisar as relações econômicas e eleitorais existentes entre congressistas e distritos. Basicamente toda a produção acadêmica sobre este tema estava, também, voltada para estudos legislativos.

A literatura empírica sobre o tema passou a investigar (e atestar) que existem duas características principais que facilitam o acesso a recursos: ser membro de uma comissão do Congresso e pertencer ao partido majoritário (BERRY, BURDEN e HOWELL, 2010). Em relação a primeira, os estudos mostram largamente que os legisladores procuram se estabelecer em comissões que os permitam levar recursos a seus distritos e que os coloquem em posição de importância para aprovar seus projetos (MAYHEW, 1974; SHPEPSLE e WEINGAST, 1981; DEERING e SMITH, 1997). A expectativa, portanto, é de que os membros daquela comissão

³ Laswell (1936).

consigam extrair maiores benefícios da área política pelos quais são responsáveis (BERRY, BURDEN e HOWELL, 2010).

Os trabalhos, então, mostram que algumas comissões priorizam seus distritos, enquanto outras não necessariamente atuam desta forma (ALVAREZ e SAVING, 1997); ser membro de uma comissão importante, como por exemplo de Transportes, aumenta as reservas dos distritos (LAURDERDALE, 2008); ser líder de uma comissão aumenta o poder sobre alocação de recursos (LEE, 2003).

Em relação a segunda característica (pertencer ao partido majoritário), a literatura mostrou que líderes partidários favorecem seus correligionários a fim de vencer eleições (ALDRICH, 1995; BINDER, 1997); distritos alinhados ao partido majoritário seriam mais beneficiados em comparação ao partido minoritário (BALLA et al., 2002); ter senadores do partido majoritário aumenta o volume de recursos em uma determinada área (ALBOUY, 2008). Tudo isso seria resultado da ação coletiva do partido majoritário para controlar a agenda (COX e MCCUBINS, 2005).

Todos os trabalhos sobre política distributiva, então, eram centrados no legislativo (BERTELLI e GROOSE, 2009). Grande parte focava apenas em poucas comissões ou mesmo poucos anos de análise (BERRY, BURDEN e HOWELL, 2010). A literatura, então, foi mudando a perspectiva de análise, passando a explorar mais a força do presidente para alocar orçamento.

A literatura aponta dois tipos de influência presidencial no processo orçamentário: *ex ante* e *ex post*. A influência *ex ante* acontece durante o processo de elaboração da peça orçamentária. O proponente do orçamento tem um grande poder nas mãos, que é poder direcionar maior volume de recursos para programas e regiões que considerar prioritária (YILDIRIM, 2007). A Casa Branca elaboraria o orçamento e enviaria ao Congresso, que pode alterar a peça orçamentária, mas não tem poder para criar uma.

A influência *ex post* ocorre depois que orçamento é enviado ao Congresso e aprovado. Primeiro, o presidente precisa fazer negociações e concessões para ter seu orçamento aprovado. Segundo, uma vez que o orçamento foi aprovado, os presidentes podem alterar o caminho que os recursos percorrem, seja reprogramando o orçamento de certas unidades, seja remanejando orçamento para outras áreas (BERRY, BURDEN e HOWELL, 2010).

A habilidade de influenciar a alocação de recursos *ex post* é um complemento à ação *ex ante*. É neste momento que as decisões estratégicas sobre alocação geográfica passam pela burocracia (ARNOLD, 1979), mirando recursos em estados que o apoiam (SHOR, 2006), ou mais especificamente em distritos (MEBANE e WAWRO, 2002), e beneficiando membros do seu próprio partido (STEIN e BICKERS, 1995). A maneira como a alocação é realizada afeta diretamente a vida no sistema político, pois reorganiza a disputa eleitoral e também os processos de votação no Legislativo (JACOBSON, KERNELL e LAZARUS, 2004).

2.4 A interferência política nas transferências intergovernamentais: uma dicotomia na literatura

A análise da política distributiva, seja a partir do Poder Executivo ou do Legislativo, tem mostrado como o favorecimento de correligionários é um princípio quase que inerente à lógica de distribuição de recursos discricionários no Brasil e no mundo. Existem três incentivos à alocação orçamentária: competição eleitoral, favorecimento ideológico e alinhamento partidário (DUCHATEAU e AGUIRRE, 2010). A estratégia de permanência no poder é premiar governos subnacionais partidariamente alinhados e evitar que opositores locais se apropriem dos créditos dos investimentos realizados (ARULAMPALAM ET AL., 2009; NUNES, 2013).

Quais os ganhos esperados ao premiar aliados locais? Neste caso, há uma relação de benefícios mútuos para os governo central e local (BAWN e NUNES, 2012). Em primeiro lugar, o partido no nível nacional precisa de votos para permanecer no poder. Uma vez que recursos são enviados para seus aliados políticos, estes podem atuar localmente a fim de conseguir votos nas eleições nacionais (AMES, 2001; AMORIM NETO, 2006). Por outro lado, para que os partidos também tenham controle das prefeituras, os governos locais precisam entregar políticas que sejam eleitoralmente rentáveis (BROLLO e NANNICINI, 2012). Segundo, a avaliação do partido no governo central melhora se a avaliação do mesmo partido no governo local também é boa (FOURNAIES e MUTLU-EREN, 2015). Em resumo, o governo central tem interesse em influenciar a política local (ABRANHES, 1988).

Uma vez que os políticos precisam de recursos orçamentários para implementar políticas, é esperado que estes recursos sejam de grande visibilidade para eles. Um fator que aumente essa visibilidade é a necessidade fiscal dos municípios. Em 2010, as transferências intergovernamentais representavam cerca de 74% das receitas municipais, chegando até a 90% para quase 3.900 municípios (ORAIR e ALENCAR, 2010). Ainda hoje elas representam a

maior fonte de receita orçamentária dos municípios (BAIÃO, CUNHA e SOUZA, 2017). Ou seja, são recursos cobiçados, dada a pequena margem que os municípios têm para gastar seus recursos com despesas para além das vinculadas (SOARES e MELO, 2016).

Está claro, até aqui, que as relações entre transferências e níveis de governo são política e eleitoralmente relevantes (WILLIS, GARMAN e HAGGARD, 1999; FALLETTI, 2005). Da mesma forma, as transferências têm um papel importante nas relações entre Executivo e Legislativo. A importância desse papel, claro, está intimamente ligada tanto à sobrevivência política dos partidos no nível local, quanto à manutenção e apoio dos partidos no presidencialismo de coalizão.

Presidente e os partidos que compõem a coalizão veem nas transferências voluntárias uma forma eficaz de trocar apoio legislativo, e consequente sustentação da coalizão, por acesso à política distributiva. Os presidentes utilizam destes mecanismos de gastos para construir apoio parlamentar e manter coalizões majoritárias (AMORIM NETO, 2002; ARRETCHE e RODDEN, 2014; NUNES, 2010).

A liberação destes recursos tende a ser maior em situações de coalizões maiores e mais heterogêneas (MEIRELES, 2019). Coalizões mais heterogêneas tendem a ser mais custosas para o presidente, do ponto de vista político (BERTHOLINI e PEREIRA, 2017). Uma forma, então, de recompensar estes partidos pelo apoio é ofertando acesso a recursos discricionários, que poderão ser utilizados por estes partidos (CHAISTY ET AL., 2014; CHAISTY, 2018).

Uma das formas de manifestação do efeito destes recursos nas relações Executivo-Legislativo é a antecipação dos partidos da coalizão sobre quais recursos utilizar. Por exemplo, deputados têm incentivos a incluir mais emendas orçamentárias nos ministérios correligionários, uma vez que eles esperam ter maior liberação de recursos em ministérios comandados por pessoas do mesmo partido (BAIÃO ET AL., 2018; BATISTA, 2015). Este cenário, claro, tende a mudar a partir da reforma na legislação mencionada no início deste capítulo.

Empiricamente, as pesquisas mostram como o alinhamento partidário é um fator explicativo importante para a alocação de recursos discricionários no Brasil. Entre 2003 e 2015, cerca de 64 bilhões de reais foram enviados aos municípios via transferências voluntárias. Deste montante, municípios com prefeitos do mesmo partido do ministro recebem cerca de 24 mil reais a mais por mês do que os demais municípios (AVELINO ET AL., 2015). Distritos alinhados onde o prefeito venceu com uma margem de votos alta também recebem mais

repasse (idem). Em resumo, regiões governadas por políticos alinhados recebem mais recursos (GOLDEN e PICCI, 2008; ROCHA NETO e BORGES, 2016; AMORIM NETO e SIMONASSI, 2013).

As estratégias de alocação são relativamente diferentes, mas ainda obedecem ao princípio partidário. Partidos podem alocar recursos para distritos com *swing voters* (STOKES, 2005) ou mirar em locais com apoio já consolidado, como forma de manutenção do apoio (COX e MCCUBBINS, 1986; DIXIT e LONDREGAN, 1996). Se não há relação especial do partido com nenhum grupo do distrito, a opção será por alocar recursos onde há *swing voters* (DIXIT e LONDREGAN, 1996).

Incumbentes podem concentrar seu gasto em distritos oposicionistas para minimizar a perda de recursos em indivíduos que já votariam nele de toda forma. Dentro destes distritos, a estratégia seria persuadir eleitores com fraca ligação eleitoral com algum grupo político específico (CASAS, 2018).

Uma pesquisa sobre a Venezuela, ao utilizar dados no nível individual e agregado, mostra como a combinação destas estratégias acontece: o foco seria enviar recursos para apoiadores locais, em estados pró-governo central e enviar mais recursos para *swing voters* em estados onde há governos de oposição (ALBERTUS, 2017). Os estados governados por aliados recebem mais recursos (idem). Quando o governador é poderoso, ele serve como a chave para mobilização de votos para os partidos (JONES e HWANG, 2005). Eles constroem o apoio político baseado na sua influência pessoal, conexões e recursos (KIKUCHI e LODOLA, 2014).

Os resultados também são semelhantes para outros países. Em Gana, a alocação de transferências é maior para distritos com maioria de eleitores indecisos (BANFUL, 2010). Na Indonésia, o direcionamento de transferências é feito por localidades com grande oposição ao governo, a fim de tentar conquistar votos (SCHULZE e SJAHRIR, 2018). O alinhamento de políticos locais e presidente aumenta as transferências no Chile (CORVALAN, COX e OSÓRIO, 2018) e também na Itália (BRACCO ET AL., 2015). Nos Estados Unidos, pertencer ao partido da presidência prediz um aumento de 135 dólares *per capita* anuais nas receitas recebidas pelos estados entre 1982 e 2000 (LARCINESE ET AL., 2006).

É possível notar que a literatura ora cita o alinhamento ao ministro, ora ao presidente. Quando se trata da origem da alocação orçamentária, a literatura se divide em dois argumentos teóricos. De um lado, o presidente seria o ator central (e final) na decisão sobre onde, quando e como distribuir as transferências. Do outro lado, os ministros teriam papel de igual importância,

uma vez que o presidente compartilhou poder dentro do Executivo com seus parceiros da coalizão. Entender por que há esta dicotomia é relativamente simples. Primeiro, começo a explicação com a perspectiva do presidente.

Nos sistemas presidencialistas da América Latina, a figura do presidente é considerada o centro de gravidade do sistema político (AMORIM NETO, 2007; HAGGARD e MCCUBBINS, 2001; CAREY e SHUGART, 1998). Este argumento decorre do fato de os presidentes disporem de uma grande extensão de poderes no controle de recursos (MAINWARING, 1993; HALLERBERG, SCARTASCINI e STEIN, 2009) e de suas prerrogativas legislativas (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1999; AMES, 2003; LIMONGI, 2006; SHUGART e CAREY, 1992).

Esta extensão de poderes resultaria, portanto, na centralidade do presidente enquanto alocador de recursos distributivos (GONZÁLEZ e MAMONE, 2015), afetando os gastos durante a fase de implementação (REINGEWERTZ e BASKARAN, 2019), determinando onde e quando os recursos serão alocados (BERRY, BURDEN e HOWELL, 2010; BROLLO e NANNICINI, 2012) e direcionando as ações da burocracia a si subordinada (ARNOLD, 1997).

O efeito destes poderes na política distributiva, portanto, seria a priorização de distritos politicamente alinhados, promovendo o sucesso eleitoral do seu partido e da base aliada na eleição nacional (BERRY ET AL., 2010). As transferências seriam maior para localidades comandadas pelo partido do presidente (BUENO, 2014), recompensando prefeitos partidariamente alinhados e contornando a oposição em municípios não-alinhados através de transferências a entidades sem fins lucrativos (LOPEZ e BUENO, 2012; BROLLO e NANNICINI, 2012; BUENO, 2016).

Deste modo, os presidentes podem agir em função de motivações tanto paroquialistas quanto universalistas (REINGEWERTZ e BASKARAN, 2019). Os recursos seriam utilizados para permitir que prefeitos correligionários sinalizem ao eleitorado que eles são capazes de oferecer bens públicos (BRACCO ET AL., 2015)

Já a perspectiva focada nos ministros reconhece os extensivos poderes do presidente, mas argumenta que a ocupação de partidos da coalizão nos ministérios (1) é resultado do compartilhamento de poder do presidente com sua coalizão e, portanto, (2) confere aos ministérios (e os partidos que os comandam) discricionariedade sobre seus gastos (MEIRELES, 2019).

Fazer parte da coalizão é uma forma de controlar e destinar recursos por sua base eleitoral (MEIRELES, 2019). Os ministros são responsáveis pela formulação e gestão da política de competência de sua pasta (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008). Portanto, teriam oportunidades de extrair benefícios distributivos, programáticos ou não, ao ocupar ministérios (MEIRELES, 2019).

A atuação dos ministros seria resultado da importância que assumir pastas no Executivo tem para os partidos: (a) eles podem avançar em suas agendas programáticas, pautando a ação em áreas que podem beneficiar seus eleitores e, conseqüentemente, beneficiar eleitoralmente o partido (LAVER e SHEPSLE, 1994); (b) adquirem *expertise* sobre o funcionamento das pastas e do governo (HUBER e MARTÍNEZ-GALLARDO, 2008); e (c) fiscalizam a atuação de seus parceiros da coalizão (FERNANDES ET AL., 2016; ARAÚJO, 2015).

Dois pressupostos são assumidos: primeiro, o cargo de ministro confere aos seus ocupantes papel central na distribuição de recursos de suas pastas. Governos e partidos selecionam ministros criteriosamente para evitar perdas de agência (HUBER e MARTÍNEZ-GALLARDO, 2008). Segundo, presidentes minoritários geralmente incorporam ao seu gabinete ministros indicados por outros partidos, compartilhando com eles influência legislativa sobre a agenda do governo (CHAISTY ET AL., 2018; CHEIBUB, 2007; MEIRELES, 2019).

Esperar que a alocação de recursos seja função primordialmente de apenas um lado (seja ministro ou presidente) não parece condizer com as dinâmicas políticas do presidencialismo de coalizão brasileiro. Se as transferências afetam diretamente a renda dos eleitores (ARULAMPALAM ET AL., 2009), e se os recursos federais são alocados geograficamente para promover metas políticas (TREISMAN, 1996; BESLEY et al, 2003; EVANS, 2006), a transferência de recursos tem de ser uma decisão estratégica entre os atores envolvidos (CASAS, 2018).

Quando se fala em distribuição, todos os atores querem se beneficiar de investimentos e culpar a oposição pela má performance (NUNES, 2015). Estes atores têm interesses interconectados e distribuem recursos com finalidades eleitorais (NUNES, 2015; ARULAMPALAM ET AL., 2009; AVELINO ET AL., 2015). As transferências voluntárias, portanto, são resultados da ação estratégica do governo e respondem a incentivos políticos (BROLLO e NANNICINI, 2012; DAHLBERG ET AL., 2002; FERREIRA e BUGGARIN, 2007). A ação estratégica e coordenada é importante pois a confusão sobre quem fez o quê pode levar o eleitor a recompensar o partido errado (BRUHN e DE LA O, 2009).

É importante entender, portanto, que o Governo Federal não é um ator unitário. No processo de formação de coalizões majoritárias, o presidente compartilha poder de agenda e poder orçamentário com os partidos da coalizão ao distribuir ministérios em troca de apoio parlamentar (BATISTA, 2014). Os ministros, por sua vez, são os responsáveis pela formulação e gestão da política de competência de sua pasta (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008), além de serem os responsáveis por assinar convênios e contratos de repasse (AVELINO et al, 2015). Isso significa que além do presidente tentar reclamar os créditos pelos recursos executados e suas finalidades, os ministros irão tentar obter algum crédito ou vantagem política-eleitoral sobre estes recursos.

Um dilema fica posto: o presidente, enquanto chefe do Executivo, precisa executar sua agenda e também evitar perdas de agência que o levem a resultados indesejados (HUBER e MARTÍNEZ-GALLARDO, 2008), porém no momento em que distribuiu um ministério também está compartilhando poder com estes ministros e precisa deixar algum espaço de manobra para os partidos que formam a coalizão executar suas políticas não-programáticas. O foco desta pesquisa, portanto, é compreender como a coordenação entre ministros e presidente afeta a transferência de recursos discricionários. O que é coordenação, por que coordenar e quais os efeitos disso sobre a política distributiva do Executivo é o tema do próximo capítulo.

3 COORDENAÇÃO NO PODER EXECUTIVO

Quando a literatura e os meios de comunicação usavam a palavra “coordenação” para definir alguma situação na dinâmica política, era quase que automático associar à coordenação entre os poderes Executivo e Legislativo. Muitos trabalhos sobre relações Executivo-Legislativo focaram nos mecanismos institucionais disponíveis para explicar a maior ou menor coordenação entre os poderes (FREITAS, 2018; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998; 2001; 2007; FIGUEIREDO, 2007; ALSTON e MUELLER, 2005; AMORIM NETO e TAFNER, 2002; PEREIRA e MUELLER, 2002). A coordenação, no entanto, não é um fenômeno inerente apenas às relações entre poderes, é também essencial ao funcionamento interno de uma instituição. Neste caso, o Poder Executivo.

Quando assumiu o comando do Ministério das Cidades em 2015, o ex-prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab (PSD), afirmou que apoiar o governo é também “divergir construtivamente”⁴. Alguns meses depois, o ministro do Trabalho e Emprego, Manoel Dias (PDT) disse que seu partido diverge no campo econômico das diretrizes então presidente Dilma Rousseff, mas que isso não significava que “não possamos participar desse governo”⁵. A afirmação de Dias ocorreu depois de o PDT votar contra a aprovação da Medida Provisória nº 665, que alterava as regras de acesso ao seguro-desemprego e ao abono salarial⁶.

Em 2019, o ministro da Infraestrutura, Tarcísio Gomes de Freitas, enviou um documento à Câmara dos Deputados informando que 4.204 novos trechos de rodovias iriam ser monitorados por radares eletrônicos. O presidente da República, Jair Bolsonaro, contrariou as declarações do ministro ao determinar o cancelamento das instalações dos aparelhos. Enquanto o presidente afirma que os radares funcionam como uma “indústria da multa”⁷, para o ministro, os radares são importantes para a redução de acidentes e mortes nas vias federais⁸.

Estas declarações ajudam a compreender melhor a necessidade de coordenação governamental em função da multiplicidade de interesses dos atores políticos. Este capítulo

⁴ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/novo-ministro-das-cidades-kassab-reafirma-que-dilma-tera-apoio-do-psd.html>. Acesso em 08 de janeiro de 2020.

⁵ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/ministro-do-pdt-diz-que-partido-diverge-do-governo-na-economia.html>. Acesso em 08 de janeiro de 2020.

⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm. Acesso em 08 de janeiro de 2020.

⁷ <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/07/epoca-negocios-ministro-contradiz-bolsonaro-e-preve-mais-42-mil-pontos-com-radar-no-pais.html>. Acesso em 08 de janeiro de 2020.

⁸ <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/07/epoca-negocios-ministro-contradiz-bolsonaro-e-preve-mais-42-mil-pontos-com-radar-no-pais.html>. Acesso em 08 de janeiro de 2020.

discute as causas da diversidade de interesses dentro do Poder Executivo e quais as estratégias disponíveis para coordenar atores e ações.

3.1 Por que coordenar? Problemas advindos do presidencialismo de coalizão

O presidencialismo tem sobrevivido às críticas da literatura especializada que questionavam sua capacidade de se manter enquanto um sistema de governo estável. A primeira característica negativa do presidencialismo seria sua legitimidade dual (LINZ, 1990). Enquanto em sistemas parlamentaristas o Executivo deriva da maioria parlamentar, num sistema presidencialista o chefe de governo é eleito diretamente para um mandato fixo, assim como a legislatura. A legitimidade dual levaria, então, à paralisia decisória (idem). A instituição deste sistema, portanto, seria por si só a causa da instabilidade da democracia na América Latina (CHEIBUB e PRZEWORSKI, 2004).

No Brasil, as preocupações da literatura giraram em torno de problemas gerados a partir da difícil combinação das instituições brasileiras, que levariam à paralisia decisória (MAINWARING, 1997; AMES, 2001). A junção de fatores institucionais como presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional seria um impedimento à entrega de políticas e sobrevivência do sistema político (ANASTASIA, 2004).

Na prática, a experiência brasileira tem mostrado que há mecanismos de coordenação entre os poderes Executivo e Legislativo que permitiriam contornar possíveis problemas de paralisia no sistema. Prerrogativas do Executivo de iniciar legislação ordinária, editar medidas provisórias, iniciar a confecção da peça orçamentária anual são algumas das características do desenho institucional que favorecem a atuação do Poder Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998; FIGUEIREDO, 2001; PEREIRA e MELO, 2012; RAILE, PEREIRA e POWER, 2010).

O caráter multipartidário do presidencialismo brasileiro, no entanto, força o Presidente a encarar a necessidade de montar uma coalizão a fim de estabelecer um governo majoritário e, desta forma, conseguir governar e aprovar projetos e reformas na arena legislativa. A forma mais comum de obter maioria legislativa é usar a alocação de ministérios como moeda de troca: o presidente compartilha poder dentro do Poder Executivo e recebe apoio legislativo dos partidos (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 1994). O processo de formação das coalizões envolve três momentos: (i) formação da aliança eleitoral, em torno de diretrizes

programáticas e princípios; (ii) composição do governo, marcada por disputas de cargos; e (iii) transformação da aliança em coalizão governante, momento em que surgem os conflitos de agenda (ABRANCHES, 1988).

Uma vez que os políticos e partidos têm interesse em influenciar e entregar políticas públicas (DOWNS, 1999), o incentivo para os partidos formarem parte da coalizão de governo é dado pelo acesso ao orçamento dos ministérios, pelas possíveis oportunidades para realização de políticas e pelos ganhos eleitorais esperados (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2011; BERTHOLINI, PEREIRA, 2017).

Se a nomeação de ministros, por um lado, funciona como um mecanismo de reformulação das alianças de governo e assegurar governabilidade (AMORIM NETO, 2007), por outro lado a responsividade a múltiplos mandatários é um problema em potencial (GAILMARD, 2009).

Ministros são responsivos a múltiplos mandantes: seus próprios partidos e ao presidente (SHAPIRO, 2005; ARAYA, 2012). Mesmo quando se trata do mesmo partido do presidente, os ministros podem divergir nos interesses. Presidente visando atender maiorias de âmbito nacional e partido mirando interesses partidários que envolvem regiões específicas (MARTÍNEZ-GALLARDO e SCHLEITER, 2014).

Os presidentes, então, se veem diante de um dilema: monopolizar a agenda e os poderes discricionários dos ministérios ao nomear políticos de seu próprio partido, ou nomear pessoas indicadas pela sua base aliada e perder capacidade de influenciar as políticas a serem desenvolvidas nesses espaços cedidos (GEDDES, 1994).

O chefe do Executivo pode adotar duas estratégias de delegação: (a) nomeação de políticos experientes, como mecanismo para sua retenção dentro do partido e para propiciar atuação mais decisiva desses representantes no centro decisório do governo; (b) nomeação de políticos novatos ou técnicos, com o intuito de ampliar o escopo de atuação do partido, visando promover a carreira política desses quadros, o que possibilita ganhos na gestão pública (INÁCIO, 2013). A nomeação de não filiados é típica de regimes presidenciais como estratégia do presidente para implementar sua agenda, principalmente quando essa difere da de seu partido político (AMORIM NETO e SAMUELS, 2010; MARTÍNEZ-GALLARDO e SCHLEITER, 2014).

A distribuição de ministérios entre os partidos que compõem a coalizão, no entanto, não é uniforme entre eles. Quanto maior o peso legislativo do partido, maior o poder de barganha no processo de alocação de portfólio. A primeira estratégia se basearia na distribuição proporcional entre cadeiras no legislativo e ministérios cedidos (AMORIM NETO, 2000). A simples cessão de pastas, no entanto, não é suficiente. Os ministérios não têm controle igualitário sobre recursos e cargos (BATISTA, 2018) e o presidente tem incentivos para deixar sob comando do seu partido os ministérios que sejam estratégicos na implementação de sua agenda, e ceder os demais para outros partidos (PALOTTI e CAVALCANTE, 2018).

A distribuição de pastas ministeriais a outros partidos, no entanto, gera uma situação sub-ótima para o chefe do Executivo. Como ele é o principal responsabilizado pela conduta das políticas implementadas, o dilema entre delegação e controle gera problemas. Os presidentes brasileiros enfrentam altos custos institucionais para obter um planejamento coerente e eficaz, encontrando claros desafios à implementação adequada de sua agenda de governo (SANTOS e VIEIRA, 2013).

De um lado, os ministros têm interesse em influenciar a agenda legislativa do Executivo (BATISTA, 2019) e obter benefícios não-programáticos advindos do seu comando no ministério (STOKES ET AL., 2013), como a alocação de recursos (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009). De outro lado, o presidente, enquanto ator preponderante no sistema político (INÁCIO e LLANOS, 2003; AMORIM NETO, 2007), também tem interesse de manter coesa sua plataforma de governo.

Considerando, também, que o presidente se depara com limites em sua capacidade de livre nomeação ministerial pela necessidade de estabelecer uma coalizão, é viável supor que ele se utilize de estratégias para garantir o controle da delegação e a coordenação da ação ministerial (LIMA-SILVA e LOUREIRO, 2018). Dados estes problemas, a multiplicidade de interesses dos atores envolvidos (presidente e ministros) faz necessário o estabelecimento de níveis de coordenação com vistas a tornar mais coesa e previsível a ação do Executivo.

Duas situações são importantes para elucidar o argumento que proponho nesta pesquisa: Primeiro, o presidente é o chefe do Poder Executivo, portanto tem prerrogativa de nomear e exonerar ministros livremente. No entanto, para ter maioria legislativa e manter governabilidade, ele precisa ceder a barganhas dos partidos que compõem o ministério. Não se mobilizar para tal ou não mostrar inclinações a atender reivindicações de sua base podem enfraquecer seu poder no sistema político (LAMEIRÃO, 2015). Em segundo lugar, os

ministros, uma vez que assumem seus postos, estão submetidos a estrutura hierárquica do Executivo. Ao mesmo tempo, enquanto líderes dos partidos que compõem a coalizão, eles são mecanismos de ponte entre os interesses do partido perante o Executivo. Ou seja, as duas partes estão sujeitas a negociações, mesmo dentro de uma estrutura hierárquica.

Nesta pesquisa, argumento que a multiplicidade de interesses entre presidente e ministros gera a necessidade de coordenação entre estes atores. Essa coordenação, por sua vez, afeta a implementação de políticas públicas. Meu argumento, portanto, é que a implementação de políticas (a transferência de recursos discricionários, neste caso) é afetada diretamente pela coordenação entre ministros e presidente. Mas como conceituar coordenação?

3.2 Definições

Coordenação é um tema bastante complexo de ser abordado pois envolve conceitos, abordagens, tipos, graus etc. Somado a isto, é importante ressaltar a falta de acúmulo de conhecimento teórico, problemas metodológicos e de utilização de conceitos e parâmetros em comum (PETERS, 2015).

A literatura internacional em Políticas Públicas vem classificando coordenação de diversas maneiras, a depender do enfoque utilizado e do objeto de estudo concernente. Alguns trabalhos utilizam como sinônimos de coordenação os conceitos de: integração (POLLITT, 2003; MCCONAGHY, 2007), intersectorialidade (CUNILL GRAU, 2005; MARTINS, 2005) e coerência (MAY ET AL., 2006; HOWLETT ET AL., 2006).

Já as pesquisas em Ciência Política e na Administração Pública têm algumas definições de coordenação que são úteis para sua compreensão. Coordenação pode ser definida enquanto o alinhamento intencional de tarefas e esforços das unidades a fim de alcançar um objetivo definido, mantendo sua coesão e coerência (LAEGRID e VERHOEST, 2010; CAVALCANTE e BATISTA, 2019).

A coordenação é essencial dadas (i) a grande quantidade de funções executadas pelo governo, bem como a quantidade de organizações envolvidas (RAMESH, 2019) e (ii) a busca por construção de consensos e formação de diretrizes governamentais (AMBRÓZIO, 2017). A formação de consensos e diretrizes se dá em meio a um processo inerentemente político, em uma arena de diversidade de interesses (PETERS, 1998).

Considerando que é um processo, a coordenação é um processo contínuo (PETERS, 1998), podendo as organizações estar mais ou menos alinhadas em diversos momentos do

tempo e em relação a diversas políticas. Para os fins deste trabalho defino, portanto, a coordenação intragovernamental enquanto a atividade, essencial ao funcionamento do governo, de alinhamento de estruturas e ações, e de acomodação de conflitos e interesses entre as partes que compõem o Poder Executivo (AMBRÓZIO, 2017).

3.3 Formas e estratégias de coordenação intragovernamental

Em primeiro lugar, é importante ressaltar a importância de pesquisas que objetivem entender melhor o funcionamento do Poder Executivo. Há diversas lacunas teóricas sobre o tema. Ainda temos um vasto campo de estudo que precisa ser ocupado e debatido, especialmente no que diz respeito às relações estabelecidas entre a Presidência e os ministérios a fim de viabilizar a coordenação intergovernamental (INÁCIO, 2006; LAMEIRÃO, 2013).

Essa necessidade decorre, dentre outros fatores, das dinâmicas internas oriundas da participação dos partidos políticos no Executivo. É um *mixed motive game*: de um lado, os partidos têm incentivos para participar do governo e cooperar com ele na implementação de sua agenda política. Por outro lado, eles possuem incentivos eleitorais para agir de maneira competitiva, buscando deixar sua marca nas políticas implementadas (LUPIA e STROM, 2003).

Existem três perspectivas sobre o ambiente em que a coordenação é exercida: (1) coordenação imperativa (autoridade): o fator explicativo é o poder ou a autoridade de uma terceira parte induzir um interesse relevante ou organizações para coordenar as atividades; (2) modelo racional-altruísta (colaboração): duas ou mais unidades trabalhando de forma conjunta e voluntária para atingir seus objetivos em comum. Requer objetivos em comum, consensos detalhados sobre a natureza das necessidades e problemas e como atingi-los da melhor forma, consenso sobre quais problemas lidar primeiro, dada a escassez de recursos; e (3) política burocrática: a vida organizacional é luta contínua para obter, acumular e proteger interesses. A distribuição e uso do poder está inevitavelmente no primeiro plano. Há pouco ou nenhum espaço para o altruísmo ou comportamento desinteressado colaborativo (WEBB, 1991).

Problemas como sobreposição de jurisdição ou conflitos de interesses podem sofrer reações de quatro formas: (1) dominação, uma unidade é completamente superordenada; (2) conflito, cada partido busca, mas falha em dominar o outro; (3) *avoidance*, cada partido percebe o contato próximo como aumento do conflito ou possível subordinação e, então, se afasta; (4)

barganha e troca, cada partido identifica os benefícios derivados das interações, o que leva a uma troca de recursos necessários (WEBB, 1991).

O processo de implementação de políticas e coordenação, então, não é mecânico (BLONDEL e MANNING, 2012). A coordenação do setor público é sempre política, os instrumentos de coordenação não são neutros e isentos de valores, e é comum a ocorrência de trade-off (LAEGRID ET AL., 2016). Existe diversos mecanismos formais e informais de coordenação e negociação que são construídos constantemente dentro do Poder Executivo. A coordenação pode acontecer de duas formas (que não são excludentes e tendem a coexistir): (1) exercida diretamente entre presidente e ministros; e (2) realizada por intermédio de um conjunto de unidades e/ou indivíduos que atuam no alinhamento e coordenação (CAVALCANTE, 2018).

Os instrumentos de coordenação, por sua vez, podem ser divididos em (1) estruturais e (2) não-estruturais/processuais: (1) associados à reestruturação organizacional por meio de alterações nas tarefas e competências entre as organizações, fundamentados em autoridade, poder e divisão de trabalho. Criação ou mudança de estruturas (e de competências) e formas institucionais no âmbito do governo, como departamentos, ministérios etc. (2) caracteriza-se pela reorganização e mudança em linhas e níveis de controle. Estabelecem instrumentos e procedimentos de planejamento, monitoramento, avaliação etc. (ALEXANDER, 1993; BOUCKAERT ET AL., 2010).

A coordenação, como mencionado anteriormente, pode ser exercida diretamente pelo presidente ou através de órgãos e atores que assumam papel de coordenação em função dele. A função de coordenação das políticas públicas tem duas características. A primeira consiste em apoiar o processo de formulação e implementação de temas transversais e prioritários para todo o governo, enquanto a segunda diz respeito a ações de coordenação dos programas, de modo a alinhar o *policymaking* às orientações estratégicas do governo (CAVALCANTE, 2019).

Quando exercida por outros órgãos, normalmente recebe o termo de Núcleo de Governo (NdG), ou *Core Executive*, ou *Center of Government* (ALESSANDRO, LAFUENTE e SANTISO, 2013). Um NdG é formado pelo conjunto de instituições e/ou atores que prestam apoio direto ao chefe do Executivo na definição da agenda e na coordenação de ações prioritárias do governo (CAVALCANTE, 2018);

Este núcleo pode ser definido de duas maneiras: (i) estrutural: refere-se às unidades que fazem parte da estrutura da Presidência e trabalham diretamente e exclusivamente para apoiar o chefe de governo (MOE, 1985); (ii) funcional: mais abrangente, inclui unidades e equipes

fora da estrutura da Presidência, mas que também desempenham funções típicas de NdG (RHODES e DUNLEAVY, 1990).

O enfoque político da coordenação diz respeito ao controle das forças políticas que compõem o Executivo e qual a lógica de distribuição de poder dentro do governo (AMBRÓZIO, 2017). O objetivo é a formação de consensos e diretrizes governamentais. Focada no presidencialismo estadunidense, estudos mostram que os presidentes ampliaram seu controle da burocracia nacional por meio de (a) centralização progressiva de sua autoridade em uma estrutura de apoio da Casa Branca cada vez mais extensa e (b) da politização da burocracia federal, ao aumentar o número de indicações de pessoas leais para cargos na própria estrutura da Presidência e do Poder Executivo (MOE, 1985; WEKO, 1995; DAHLSTROM, PETERS e PIERRE, 2011).

Como se trata de interação intra-gabinete, os estilos de interação do presidente podem ser classificados em: (i) competitivo, onde o presidente interage de forma bilateral com cada unidade governamental, promovendo a competição entre elas; (ii) colegiado, onde não há rigidez hierárquica sem incentivar competição entre as unidades; (iii) hierárquico/formal, estabelece canais e procedimentos formais para o fluxo de informação, de modo a enfatizar a racionalidade no *policymaking* (ALESSANDRO, LAFUENTE e SANTISO, 2013).

O competitivo tende a maximizar o controle presidencial e as considerações de viabilidade burocrática e política no processo decisório, mas demanda alto investimento de tempo do presidente para gerenciar e resolver as tensões com as equipes. O estilo hierárquico, por sua vez, potencializa a diversidade de conselhos e informações coletadas; porém, pode gerar distorções e lentidão na resolução das crises. O colegiado, por fim, tende a resultar em otimização técnica e viabilidade burocrática, embora requeira gerenciamento habilidoso do chefe do Executivo para manter em funcionamento a dinâmica do governo (ALESSANDRO, LAFUENTE e SANTISO, 2013).

Os custos institucionais para obter um planejamento coerente e eficaz, no entanto, são altos (SANTOS e VIEIRA, 2013). Ao ceder poder dentro do gabinete a partidos com respaldo no Congresso, o governo é entendido como um ator coletivo, o que já coloca um problema de coesão (PALERMO, 2000). Assim, fica suscetível à pressões e barganhas destes partidos em troca do apoio, fazendo necessário que o presidente atenda essas demandas de alguma forma para não enfraquecer sua base (LAMEIRÃO, 2015).

Fatores externos ao governo também exercem influência sobre a necessidade de coordenação política. O papel da mídia na política, a crescente complexidade dos problemas sociais e também a personalização das campanhas eleitorais são alguns destes fatores (FLEISCHER, 2011). Este último, especificamente, é muito forte no Brasil e diz respeito diretamente ao tema desta pesquisa. Tanto o presidente quanto os ministros responsáveis pela alocação de recursos aos municípios vão querer obter vantagens e o crédito pelas políticas realizadas.

Esse movimento coordenador acontece em meio a um plano de fundo de política burocrática (WEBB, 1991), onde o comportamento dos agentes é auto interessado, sem muito espaço para ação colaborativa desinteressada. Eles estão agindo pensando nos ganhos políticos e eleitorais futuros. A forma de reação, portanto, é em termos de barganha e troca (WEBB, 1991): cada partido identifica os benefícios derivados das interações e barganha trocas de recursos necessários.

Apesar dessa característica, os ministros são peça-chave no *policy making* (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010). É em função de ser tão importante que o presidente não pode arriscar que o ministro aja de maneira desenfreada e unilateral, o que seria uma perda de agência (HUBER e MARTÍNEZ-GALLARDO, 2008).

Não raro, dentro do Poder Executivo existem estruturas de coordenação formais e informais. O Núcleo de Governo é um conjunto de instituições e/ou atores que auxiliam diretamente o chefe do Executivo na definição da agenda e na coordenação de ações prioritárias no governo (CAVALCANTE, 2018). Outra forma de coordenação é por meio das Estruturas Formais de Assessoramento Presidencial (TUMELERO, 2019). Esses exemplos são apenas para mostrar uma forma de coordenação, que é por meio de estruturas/instâncias que têm poder de coordenação delegado pelo presidente e são a este diretamente submetidas.

Como é possível notar, a coordenação é um tema complexo que diz respeito a um jogo de interesses e resolução de conflitos. Mais uma vez, um dos pressupostos que assumo aqui é que a fase de implementação de políticas é afetada diretamente por este processo de coordenação intragovernamental.

Existem diversos mecanismos formais de coordenação que vêm sendo explorados pela literatura. Como as análises partem de mecanismos institucionais, por sua vez hierárquicos, os resultados sempre levam a um controle do ministério por parte do presidente. A perspectiva que introduzo nesta análise diz respeito a mecanismos que não são formalizados enquanto estruturas

institucionais, mas que fazem parte do dia a dia da coordenação dentro do Executivo: as interações entre ministros e presidente.

Meu argumento central é que a alocação de recursos discricionários é resultado da coordenação entre ministros e presidente. Assumo, também, que ministros são peça-chave no *policymaking* (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010), que têm poder de barganha dentro do Executivo (LAMEIRÃO, 2015) e que a permanência de seu partido na base de sustentação do governo envolve concessão de benefícios (STOKES ET AL., 2013; MEIRELES, 2019) a estes partidos. Portanto, adiciono ao meu argumento que ministros são os principais influenciadores na alocação estratégica de recursos discricionários. A partir disto, elaboro as hipóteses deste trabalho.

3.4 Hipóteses

H1: Maior frequência de contato entre ministros e presidente afeta positivamente as transferências de recursos discricionários para os municípios

Meu argumento para esta hipótese parte dos pressupostos de que o Poder Executivo não é um ator unitário, e que ministros e presidente não podem agir de maneira unilateral. O mecanismo subjacente a esta hipótese, portanto, é que a maior frequência de contato gera maior alinhamento de preferência entre os agentes. Uma vez que as divergências são reduzidas, o contingenciamento de gastos discricionários será menor e ambos os atores estarão em acordo sobre a estratégia de alocação de gastos. Este alinhamento, por sua vez, irá gerar maior volume de transferências, que são eleitoralmente rentáveis para os partidos da coalizão.

H2: Maior frequência de contato entre ministros e presidente afeta positivamente as transferências de recursos discricionários para municípios alinhados partidariamente ao ministro.

Esta hipótese tem mecanismos semelhantes à primeira, porém com a intenção de fornecer uma explicação teórica a mais: a direção do controle orçamentário. A coordenação foi aqui definida enquanto o alinhamento de atividades dentro do Executivo. Pressuponho, então, que os partidos formadores da coalizão e o presidente tenham interesse em imprimir suas preferências na construção deste alinhamento.

Considerando que ministros não têm discricionariedade completa sobre suas pastas, pois o presidente precisa manter níveis de coesão governamental e implementar sua agenda; e, da mesma forma, presidentes não podem controlar completamente o movimento dos ministros,

pois o compartilhamento de poder com os partidos (e, neste caso, poder orçamentário) é essencial para a manutenção da sua coalizão e sustentação de seu governo, a questão que permanece é: quem influencia quem? Ministro influencia o presidente ou o presidente controla o ministro?

Argumento nesta hipótese que o ministro irá acessar mais o presidente a fim de captar mais recursos discricionários. O presidente, por sua vez, irá compartilhar com o ministro a discricionariedade sobre a alocação. O mecanismo subjacente a esta hipótese, portanto, é que o alinhamento de preferências, que caracteriza a coordenação, parte do poder de barganha do partido do ministro. Ele, por sua vez, irá se utilizar dos recursos disponíveis para enviar a municípios partidariamente alinhados.

4 DESENHO DE PESQUISA

Para testar as hipóteses apresentadas, utilizo um banco de dados que contém informação sobre todas as transferências voluntárias da União, executadas ou não, durante o período 2011-2018, que compreende os governos Dilma Rousseff e Michel Temer. Delimitei este período de análise em função da disponibilidade e qualidade dos dados sobre a agenda oficial dos presidentes. A unidade de análise é o convênio/ministério/ano.

4.1 A *variável dependente*: convênios

O objeto que utilizo para a operacionalização das Transferências Voluntárias da União (TVU) são os convênios firmados entre União e municípios. Em primeiro lugar, devo distinguir as duas modalidades de TVU, convênios e contratos de repasse. As duas modalidades visam repassar recursos para estados e municípios, no entanto, nos contratos de repasse há o intermédio de uma instituição financeira (um banco) atuando como mandatária da União (ENAP, 2016). Dada essa característica, excluí da análise todos os repasses realizados a municípios por meio de contratos de repasse. Utilizá-los, com este desenho de pesquisa, seria inadequado e poderia incorrer em análises mal construídas.

Para tentar obter estes recursos, os municípios precisam elaborar um plano de trabalho contendo todas as informações pertinentes ao uso do valor repassado (finalidade, quais ações e como o dinheiro será aplicado a elas). Uma vez que o pedido é formalizado e enviado ao ministério responsável, o convênio passa a ser analisado e pode ter seus valores executados ou não pela unidade orçamentária. O banco de dados contém informações tanto para os convênios com algum (ou todo) valor executado, quanto para aqueles que nunca saíram do papel. Justifico esta escolha justamente porque a decisão de alocar, e quanto alocar, ou não é importante para captar as dinâmicas organizacional e partidária envolvidas neste processo.

Os dados foram coletados através da seção de Detalhamento de Recursos Transferidos do Portal da Transparência⁹. É possível encontrá-los, também, na Plataforma Mais Brasil do Ministério da Economia¹⁰.

⁹ <http://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias/consulta>. Acesso em 12 de janeiro de 2020.

¹⁰ <http://plataformamaisbrasil.gov.br/>. Acesso em 12 de janeiro de 2020.

4.2 As variáveis independentes: frequência de contato, filiação partidária e alinhamento partidário

A primeira variável independente é a frequência de contato entre presidente e ministro. Esta é a estratégia que adoto para operacionalizar o conceito de coordenação. É possível observar na literatura o uso da expressão “interação”. Para todas as referências nesta seção usadas, eu troco o termo interação por frequência de contato por duas razões de ordem metodológica: a primeira é para deixar mais clara sua operacionalização, e a segunda é a fim de evitar confusões com a técnica de termos interativos.

Dito isto, a frequência de contato oferece duas explicações para as hipóteses. Em primeiro lugar, ela é condição necessária para a coordenação (AMBRÓZIO, 2017). Por ser necessária, é de grande utilidade para compreender padrões de coordenação (PETERS, 2015) e os atributos de uma estrutura organizacional (NELSON, 1984). Portanto, é útil para mensurar coordenação intragovernamental.

Segundo, a frequência de contato é uma ferramenta analítica muito útil para compreender o poder de barganha entre os atores. A literatura mostra como o contato pode funcionar enquanto um mecanismo de *lobby* e como ele afeta positivamente as relações esperadas (GOLDSTEIN e YOU, 2017; JENSEN, 2018; KANG e YOU, 2017; PAYSON, 2018). Da mesma forma, a frequência de contato tem efeito positivo sobre o *policy making* (BATISTA, 2019).

Os dados utilizados para operacionalização desta variável são a frequência de contato entre ministros e presidente. Os dados estão presente na agenda oficial de cada presidente e foram coletados a partir de Batista (2019) e da plataforma da Biblioteca da Presidência da República¹¹. Contabilizei a quantidade de encontros oficiais entre ministros e presidente por ano. Excluí da contagem menções de encontros referentes a cerimônias de posse, secretários-executivos, subchefes da Casa Civil e reuniões ministeriais sem especificação de quais pastas estão presentes.

É importante destacar que o contato entre os atores no Poder Executivo não acontece exclusivamente por meio de reuniões que estão sempre expostas na agenda oficial. Esse é um dos maiores desafios de estudar a dinâmica interna do Executivo, pois existe uma série de relações informais que dificilmente conseguem ser captadas para se estudar empiricamente. No

¹¹ <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em 12 de janeiro de 2020.

entanto, esta limitação não reduz a importância do uso desta medida para operacionalizar o conceito aqui proposto.

A segunda variável independente é a filiação do ministro, ou seja, se o ministro pertence ao partido do presidente ou da coalizão. Esta variável será operacionalizada enquanto parte integrante do termo interativo *frequência de contato x partido*, onde busco acessar a diferença do efeito da frequência de contato entre os dois tipos de filiação.

A terceira variável independente é o alinhamento partidário. Ponto pacífico na literatura sobre transferência de recursos (BROLLO e NANNICINI, 2012; AMORIM NETO e SIMONASSI, 2013; ARRETCHE e RODDEN, 2004; BUENO, 2018; BUGGARIN e MARCINIUK, 2017), considero alinhado partidariamente quando o município tiver no ano t o prefeito do mesmo partido que o ministro. O alinhamento partidário é operacionalizado enquanto parte do termo interativo *frequência de contato x alinhamento partidário*.

4.3 Variáveis de controle

Orçamento ministerial

Como o volume de transferências discricionárias é diretamente afetado pela disponibilidade orçamentária de cada ministério, adiciono uma variável de orçamento ministerial. Este orçamento, no entanto, não é o valor global da pasta, mas sim o orçamento de investimento. Esta parte específica do orçamento é a dotação mais flexível da pasta e de onde se origina o recurso transferido para os municípios.

Ciclo eleitoral (municipal)

Esta variável está inclusa para controlar o efeito do aumento das transferências em anos de eleição municipal, como aponta a literatura (BROLLO e NANNICINI, 2012). Operacionalizo enquanto uma variável *dummy*, com valor 0 para anos sem eleição e 1 para anos que têm pleito municipal.

Ciclo eleitoral (nacional)

Da mesma forma, partindo do pressuposto de que os partidos enviam mais recursos discricionários para municípios em anos de eleição nacional, a fim de obter mais votos, adiciono esta variável para controlar o aumento dos gastos nestes anos. Operacionalizo, também, enquanto uma variável *dummy*, com valor 0 para anos sem eleição e 1 para anos que têm pleito

nacional. Utilizo os dois ciclos separadamente para compreender melhor se os gastos são maiores em anos de eleição nacional ou local.

População do município

Assumindo que o contingente populacional possa afetar as transferências (SOARES e MELO, 2016), incluo uma variável de população dos municípios. Os dados são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Receita do município

Esta variável é uma *proxy* para capacidade técnica do município. Uma vez que é preciso fazer um plano de trabalho para pleitear convênios, e a tramitação exige capacidade técnica do município (MEIRELES, 2019), incluo esta variável para controlar seu efeito sobre a variável dependente.

4.4 Modelos

Para testar minhas hipóteses e argumentos, mobilizo técnicas descritivas de frequência e dispersão de dados, além de modelos de regressão *OLS* com termos interativos. São três modelos: um geral e um para cada presidente. Os primeiros três modelos contêm apenas a variável independente *frequência de contato*. Para os outros três subsequentes, adiciono variáveis o termo interativo *frequência de contato x alinhamento partidário*. A independente *frequência de contato x partido* é mobilizada como um gráfico de efeitos marginais.

4.5 Quadro de síntese das variáveis

Quadro 1 – Lista de variáveis

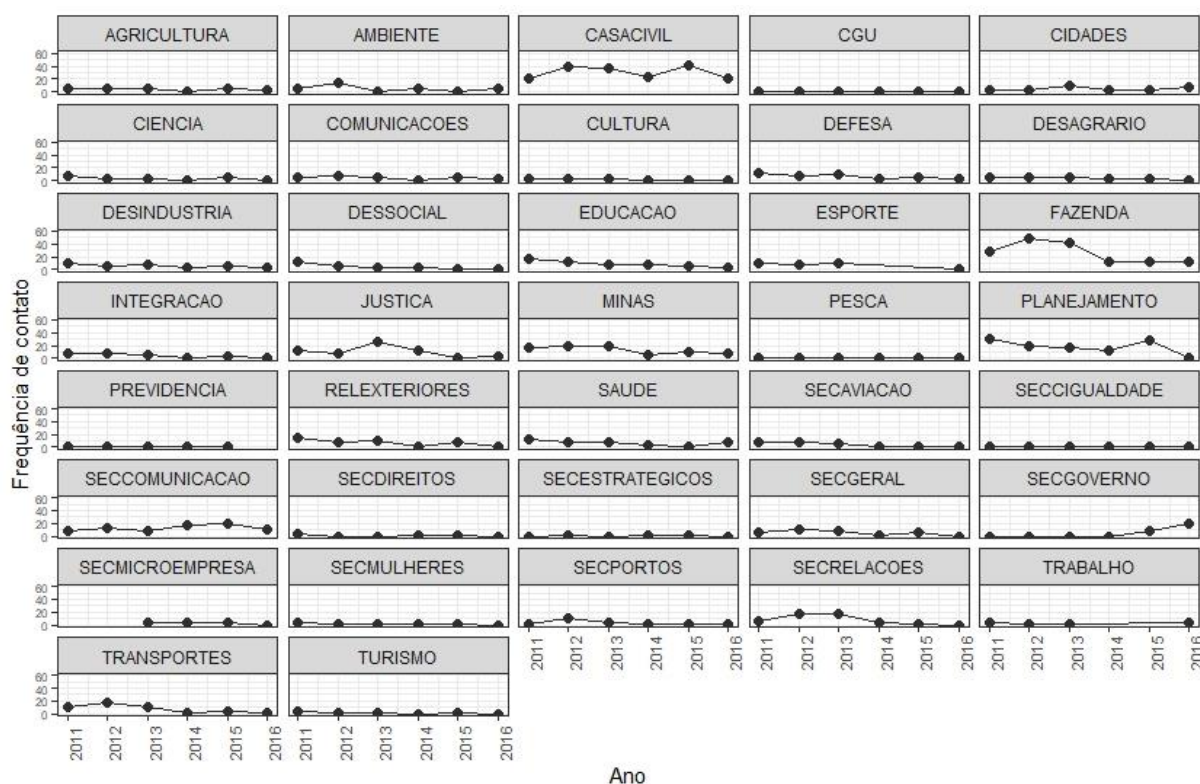
Tipo	Variável	Mensuração	Relação esperada	Fonte
Dependente	Transferência de recursos para os municípios	Montante de transferências do ministério i para município j no ano t	-	Portal da Transparência, SICONV
Independente	Contato	Frequência de contato ministro-presidente	Positiva	Batista (2019), Biblioteca da Presidência
	Contato*partido	Termo interativo entre contato e filiação do ministro (0= partido da coalizão, 1= partido do presidente)	Positiva	Batista (2019), Biblioteca da Presidência, CEBRAP
	Contato*alinhamento	Termo interativo entre contato e alinhamento partidário prefeito-ministro	Positiva	Batista (2019), Biblioteca da Presidência, Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
Controle	Orçamento ministerial	Orçamento de investimento total/ ano	-	Portal da Câmara dos Deputados
	Ciclo eleitoral municipal	<i>Dummy</i> do ano de eleição municipal	-	-
	Ciclo eleitoral nacional	<i>Dummy</i> do ano de eleição nacional	-	-
	População	Total de habitantes residentes no município	-	IBGE
	Receita do município	Total de receita do município (arrecadação própria + transferências obrigatórias)	-	Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI/STN)

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 Estatísticas descritivas

A frequência de contato com cada unidade do Poder Executivo varia ano a ano, gestão a gestão. Ainda que não utilizadas para análise nos modelos de regressão, optei por mostrar a frequência de interação de órgãos que compõem a estrutura da Presidência, como a Casa Civil, por exemplo, a fim de apenas de observar os padrões de interação dentro do Poder Executivo como um todo. A figura 1 mostra a frequência de interação durante a administração de Dilma Rousseff:

Figura 1 – Frequência de contato com as unidades do Poder Executivo durante os governos Dilma



Fonte: elaboração própria

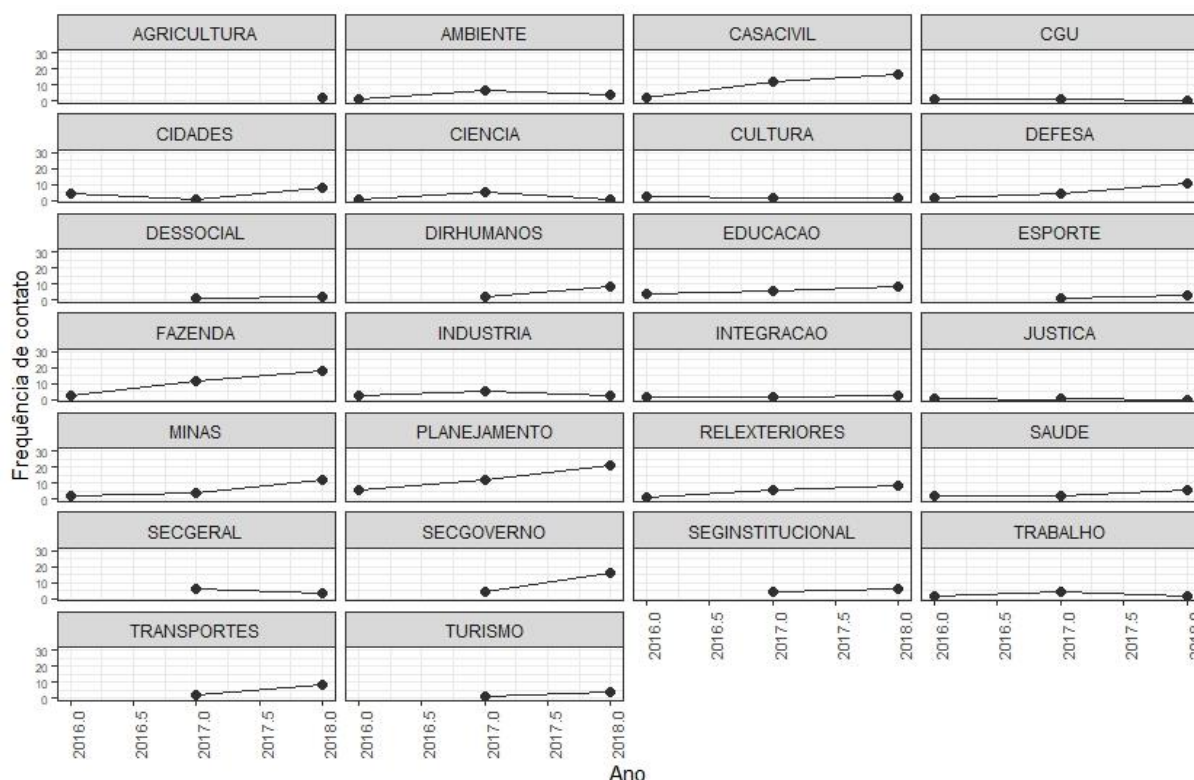
A análise dos dados mostra que, globalmente, Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão são órgãos que têm maior frequência de reuniões com a presidente. Um dado esperado, já que os três são os maiores responsáveis pela gestão política, administrativa e financeira do Poder Executivo. Casa Civil aparece com 39 interações em 2013, Fazenda com 49 em 2012 e Planejamento com 30 em 2011.

Entre os ministérios temáticos, Educação tem 17 interações no primeiro ano de governo, caindo para apenas 2 no último ano. Ministério da Saúde aparece com 12 interações no primeiro

ano e 2, também, no último. O Ministério das Cidades, um dos ministérios que mais transferem recursos discricionários, tem os picos de interação nos anos de 2013 (9 interações) e em 2016 (8). É importante ressaltar que os dados para 2016 vão até o início de maio, mês em que a presidente Dilma foi afastada do cargo e toda a composição ministerial sofreu alterações.

A figura 2 mostra a interação entre presidente e os órgãos do Executivo na gestão Temer (2016-2018):

Figura 2 – Frequência de contato com as unidades do Poder Executivo durante o governo Temer



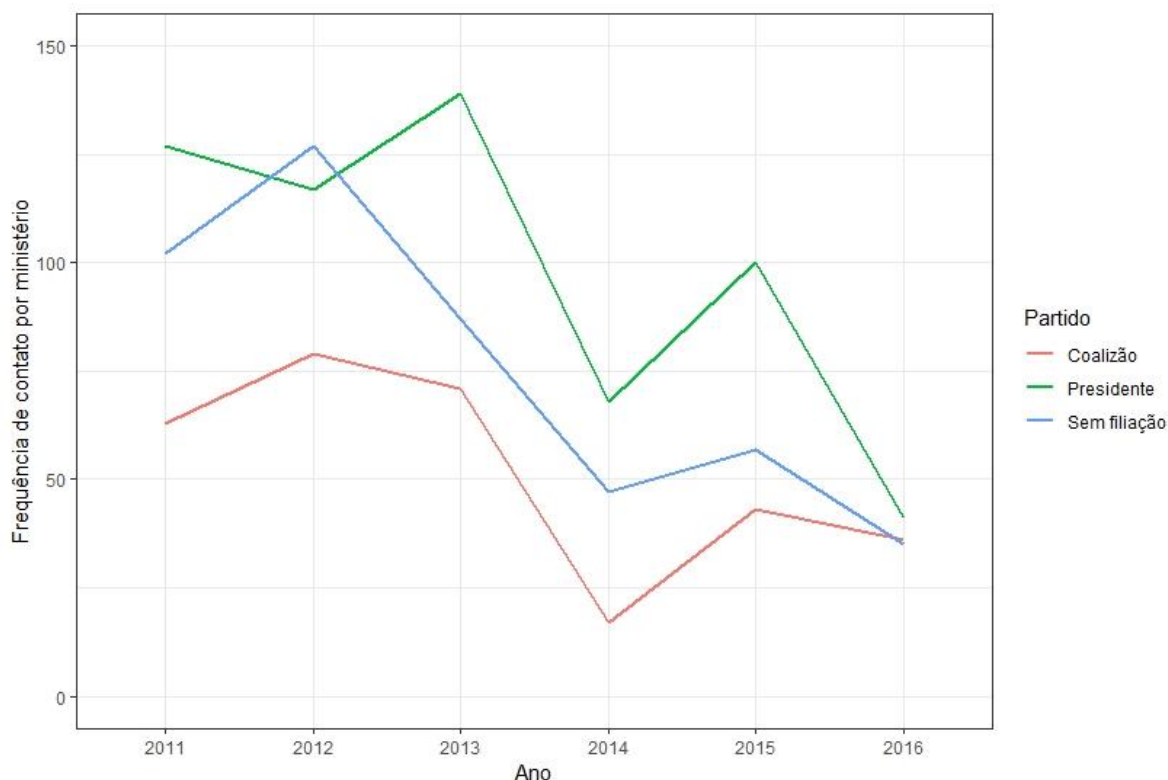
Fonte: elaboração própria

Os pontos mostram aumento na frequência de interação com quase todas as unidades à medida que o governo de pouco mais de dois anos e meio chega a seu último ano. O Ministério das Cidades tem os dois maiores registros em 2016 (ano de eleição municipal), com 6 interações, e em 2018 (ano de eleição nacional), com 8 interações. A Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento seguem enquanto as unidades com maior interação entre as demais, com 12, 18 e 21 interações, respectivamente, nos anos de maior frequência.

Estas análises descritivas mostram que a maior frequência de contato, independentemente do governo, é com órgãos de assessoramento e gestão política e administrativa. São eles os maiores responsáveis pela gestão administrativa do Poder Executivo

como um todo, depois do presidente. Analisando por outro ângulo, a figura 3 mostra a frequência por tipo de filiação no governo Dilma. Ou seja, os dados categorizados por ministros que pertencem ao partido da presidente, da coalizão e sem filiação partidária:

Figura 3 – Frequência de contato categorizada por tipo de filiação no governo Dilma

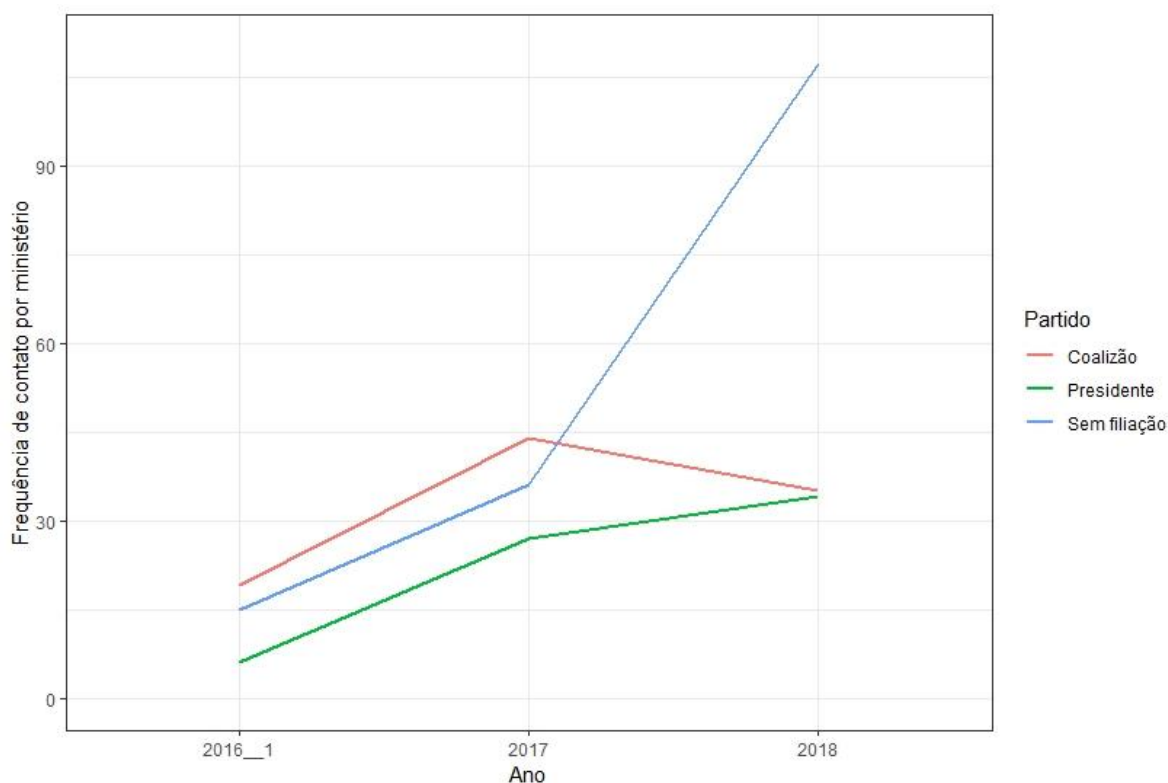


Fonte: elaboração própria

Na figura 3 é possível notar que, excetuando em 2012, a maior frequência de contato do presidente foi com ministros que pertencem a seu partido. Em seguida os ministros sem filiação e, por fim, os ministros dos partidos da coalizão. Em 2012 a frequência sobre para os dois últimos. No ano de 2016, a os resultados para as três categorias são muito semelhantes.

Analisando os dados para o governo Temer, é possível notar que a distribuição dos resultados é diferente: em nenhum momento dos três anos de governo o partido do presidente (PMDB) tem a maior frequência de contato. Nos anos de 2016 e 2017 as três categorias variam no mesmo sentido e na mesma proporção, até que no último ano há um aumento significativo do contato com ministros sem filiação partidária. O aumento do número da categoria “sem filiação” é decorrente da maior frequência com os ministérios do Planejamento, Fazenda e Defesa e de outros ministérios temáticos em menor proporção.

Figura 4 – Frequência de contato categorizada por tipo de filiação no governo Temer



Fonte: elaboração própria

Os dados apresentados até aqui mostram dois padrões diferentes de interação com o gabinete: a presidente Dilma tem mais interações com ministros de seu partido, enquanto o presidente Temer com partidos da coalizão. Os dados coletados a partir da agenda oficial não excluem a possibilidade (muito plausível) de reuniões e encontros informais, mas são um indicativo concreto de diferentes formas de coordenar as ações dentro do Executivo.

A próxima tabela mostra uma breve estatística descritiva da variável dependente. Os valores reportados dizem respeito à data de última liberação de recursos, podendo, então, variar de 0 até o valor máximo de um convênio. O valor médio das execuções no período 2011-2018 foi de R\$288.827. Já o valor máximo foi de R\$1.546.430,69.

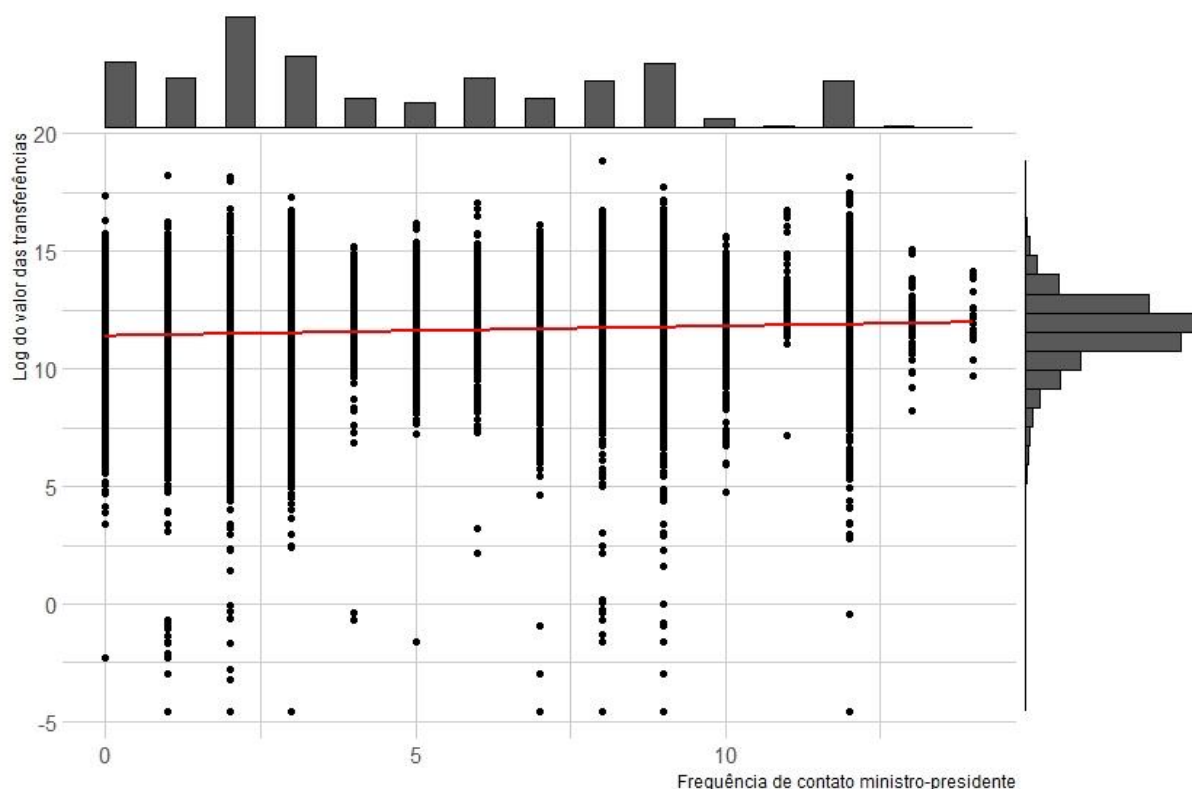
Tabela 1 – Estatística descritiva das transferências voluntárias por governo

	Valor mínimo (R\$)	Média (R\$)	Valor Máximo (R\$)
Dilma	0	125.398	1.546.430,69
Temer	0	124.194	409.600,23
Geral	0	268.756	1.546.430,69

Fonte: elaboração própria

A expectativa teórica desta pesquisa é de que maior frequência de interação esteja relacionada a um maior volume de transferências voluntárias. A figura 5 mostra a distribuição das destas duas variáveis de forma conjunta:

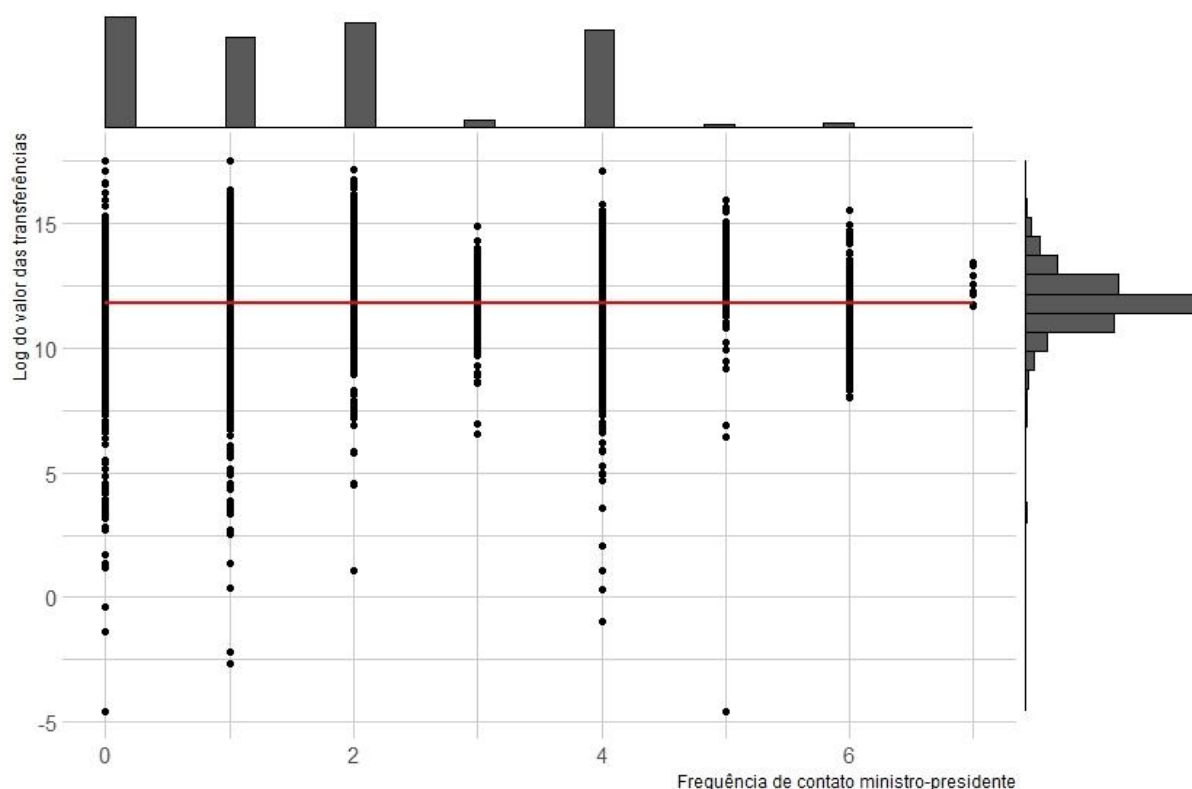
Figura 5 – Gráfico de dispersão das variáveis *frequência de contato* e *log do valor transferido* no governo Dilma



Fonte: elaboração própria

Cada ponto no gráfico equivale a um dado ministerial que carrega duas informações: a frequência de contato e a transferência de recursos em um determinado ano. Os pontos localizados abaixo do 0 equivale a transferências de valor 0 na última data de liberação de recursos daquele convênio. Um exame da reta mostra uma associação positiva entre as duas variáveis. A distribuição dos dados a partir dos histogramas e da linha de ajuste mostra um aumento da quantidade de recursos transferidos à medida que também aumenta a frequência de contato com o presidente. Analisando os dados para o governo Temer, observamos o seguinte gráfico:

Figura 6 – Gráfico de dispersão das variáveis *frequência de contato* e *log do valor transferido* no governo Temer



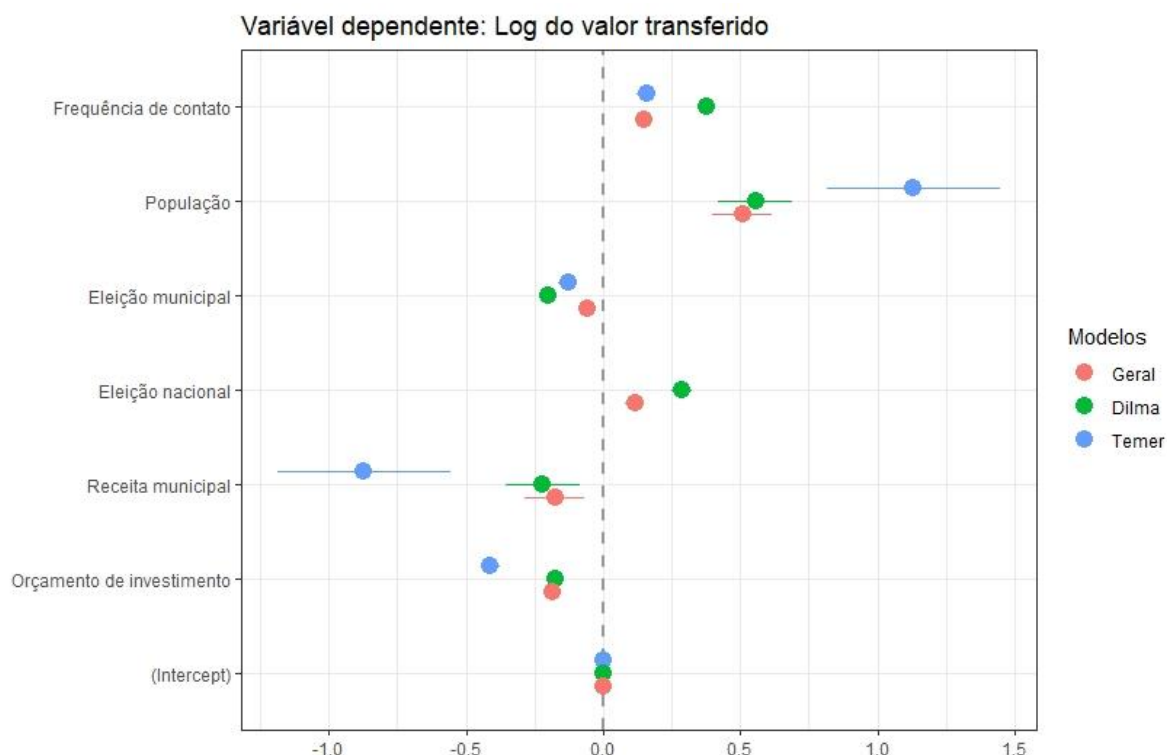
Fonte: elaboração própria

Os dados para o governo Temer mostram uma reta de ajuste que se mantém estável, sem ascender ou descender. Observando o eixo da frequência de contato, nota-se a primeira diferença entre a distribuição dos dados dos governos Dilma e Temer: maior frequência de contato está elevando a reta de ajuste no governo Dilma. Padrões de interação muito baixos não parecem ter uma associação muito clara com o volume de transferências discricionários. Ou pelo menos não é possível afirmar tal associação a partir de dados descritivos. A próxima seção apresenta os dados destas variáveis enquanto independentes e dependentes para os modelos de regressão.

5.2 Análises multivariadas

O primeiro gráfico de regressão mostra os coeficientes para variável dependente em base logarítmica, utilizando como variável independente a frequência de contato ministro-presidente. O objetivo destes três primeiros modelos é explorar o efeito e o sentido do contato sobre as transferências discricionárias. O primeiro modelo é geral, ou seja, engloba todo o recorte temporal (2011-2018). Os modelos seguintes são divididos por governos.

Figura 7 – Modelos de regressão com VI = frequência de contato



Todos os coeficientes apresentados são estatisticamente significantes a $p < 0.01$. Como esperado, em todos os modelos a variável “frequência de contato” apresentou coeficientes positivos. Estes resultados são um indicativo de que a transferência de recursos é resultado de um processo de coordenação existente dentro do Executivo. À medida que a frequência de contato é maior, os processos de negociação e coordenação das ações das pastas é realizado e isso afeta positivamente as transferências. Este resultado é condizente com a hipótese 1 deste trabalho.

Do ponto de vista eleitoral, ter uma ação coordenada no Executivo é importante tanto para o presidente quanto para os ministros. Se os ministros de partidos da coalizão divergirem muito dos acordos estabelecidos, eles podem ter suas ações coibidas pelo presidente. Por outro lado, se o presidente cercear demais os movimentos auto interessados dos ministros da coalizão, o que pode acontecer é a desestabilização da base aliada, principalmente no que diz respeito às votações no Congresso. Em termos gerais, as transferências voluntárias mostram ser um processo que está sob conhecimento e influência do mandante e do agente de forma conjunta.

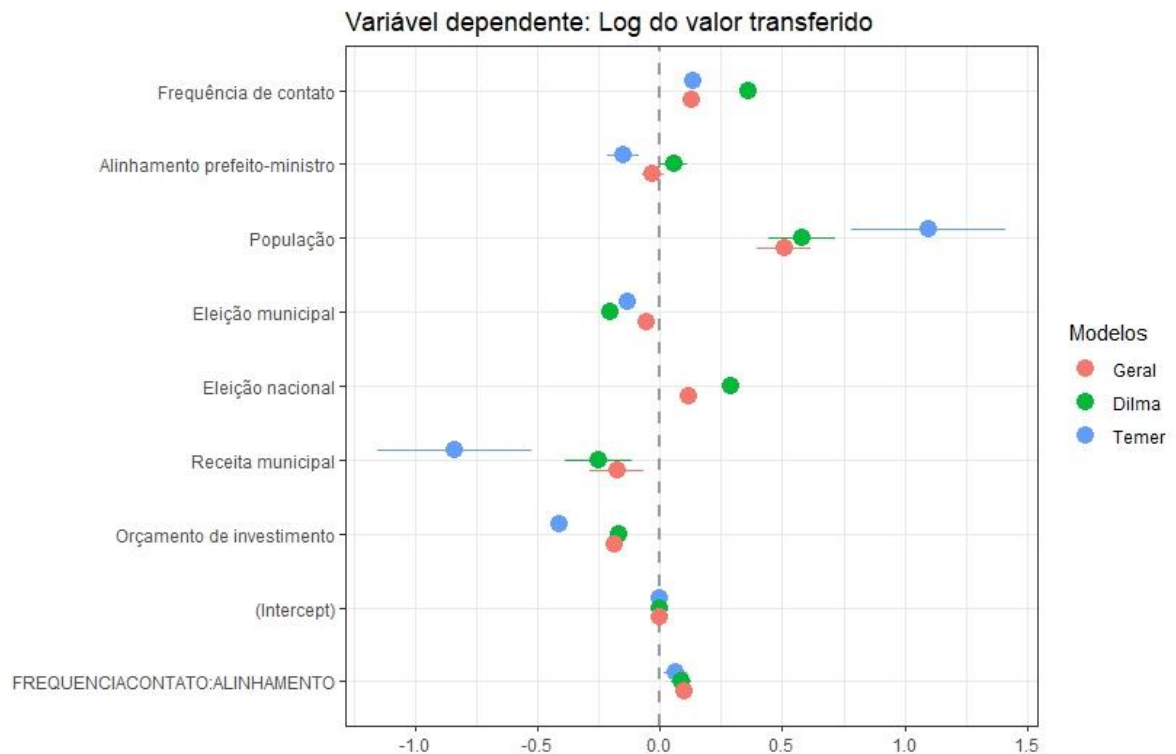
Os resultados para o governo Dilma são particularmente interessantes. O efeito do contato no seu modelo é mais forte que nos modelos Geral e Temer. Isso pode ser efeito do seu estilo de gestão, onde a presidente era frequentemente vista pelo seu gabinete como uma gestora

que queria estar a par de tudo que acontecia no Executivo. Ou seja, dado que o ministro é o responsável por assinar e transferir os convênios, e todas as decisões (grosso modo) tinham que passar pelo conhecimento da presidente, então o efeito da coordenação sobre as transferências é maior.

O efeito para a variável de controle “população” mostra que, em todos os modelos, um aumento na população afeta positivamente as transferências. É um dado esperado, já que municípios com maior contingente populacional precisam de mais recursos para executar de serviços públicos. Os controles de “eleição nacional” e “eleição municipal” são contrastantes em todos os modelos. O efeito é positivo apenas para as eleições nacionais, ou seja, a prioridade do governo central é enviar mais recursos para os municípios em ano de eleição nacional. Esse efeito seria resultado da estratégia dos partidos no Executivo de garantir votos para o presidente e para os partidos da base aliada no Congresso Nacional.

Um resultado diferente do esperado é da variável “orçamento de investimento” ministerial. Em todos os modelos os coeficientes são negativos, mostrando que ministérios com menor quantidade de recursos estão enviando mais transferências. Este resultado precisa ser melhor explorado em trabalhos futuros. Por fim, a variável receita municipal apresenta coeficientes negativos em todos os modelos, indicando que municípios com menor receita anual recebem maior volume de transferências discricionárias. Este resultado é condizente com o esperado: municípios com menor quantidade de recursos demandam e recebem mais recursos, proporcionalmente. Do ponto de vista das estimativas de receita e eleições nacionais, é interessante para governo central enviar recursos a estes municípios e obter maiores retornos eleitorais. A próxima figura apresenta os resultados dos modelos de regressão para a variável independente *frequência de contato x alinhamento*.

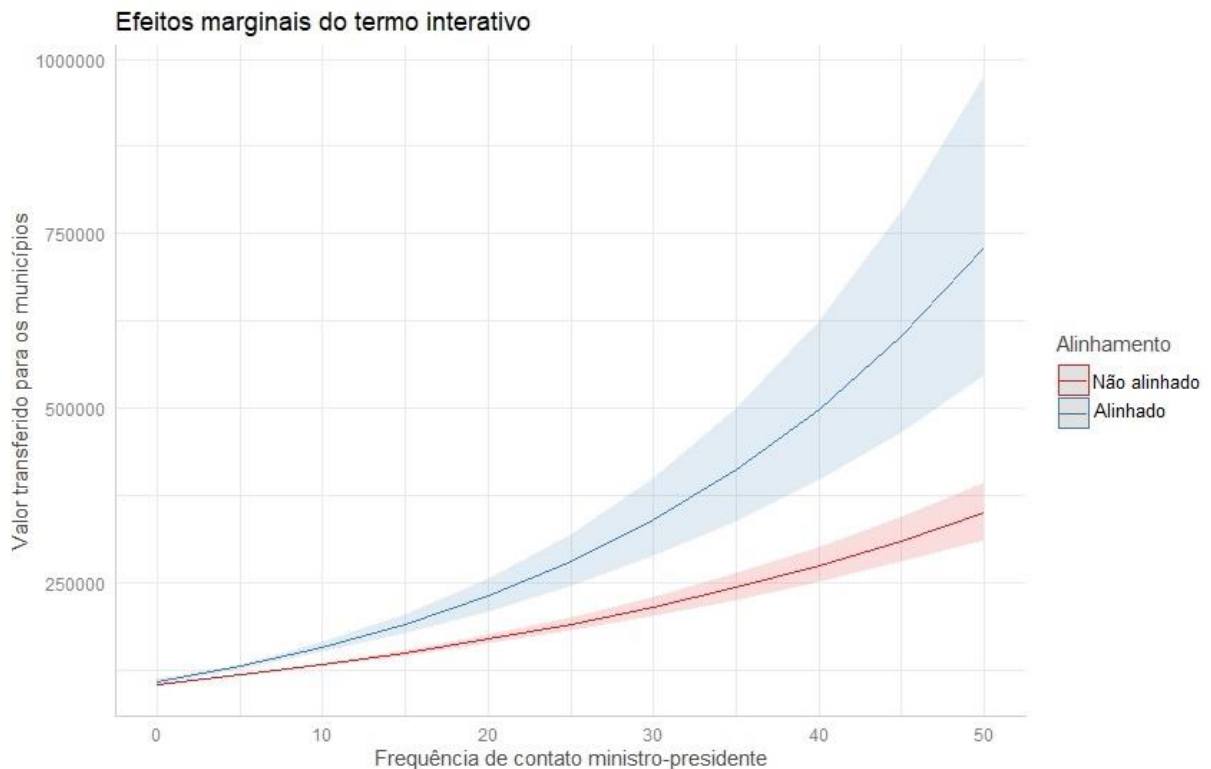
Figura 8 - Modelos de regressão com VI = frequência de contato x alinhamento partidário



Os resultados das variáveis nos modelos com o termo interativo são muito parecidos com os modelos anteriores. A primeira curiosidade nestes últimos modelos é que a variável de alinhamento partidário entre ministro e presidente é positiva apenas no governo Dilma. Se fizermos um exercício de qual seria a estratégia eleitoral por trás destes resultados no governo Temer, é possível fazer uma suposição. Observando os resultados da variável “população” e “receita municipal”, observamos que elas são positiva e negativa, respectivamente. Tomando como análise apenas o governo Temer, os resultados destas variáveis são os mais fortes que nos outros modelos. Ou seja, é possível que a estratégia neste governo tenha sido obter retornos eleitorais em municípios com grande número de habitantes (consequentemente, mais possíveis votos) e com pouca receita anual (deixando os caminhos abertos para o *credit claiming*).

Quando o alinhamento partidário é colocado dentro do termo interativo frequência de contato x alinhamento, no entanto, as variáveis assumem valores positivos em todos os modelos. Este resultado denota que maior coordenação interna está resultando em maiores repasses a municípios alinhados. Como coeficientes de interação são difíceis de analisar por meio de coeficientes, adiciono um gráfico de efeitos marginais para observar melhor este efeito:

Figura 9 – Gráfico de efeitos marginais do termo interativo *frequência de contato x alinhamento partidário*



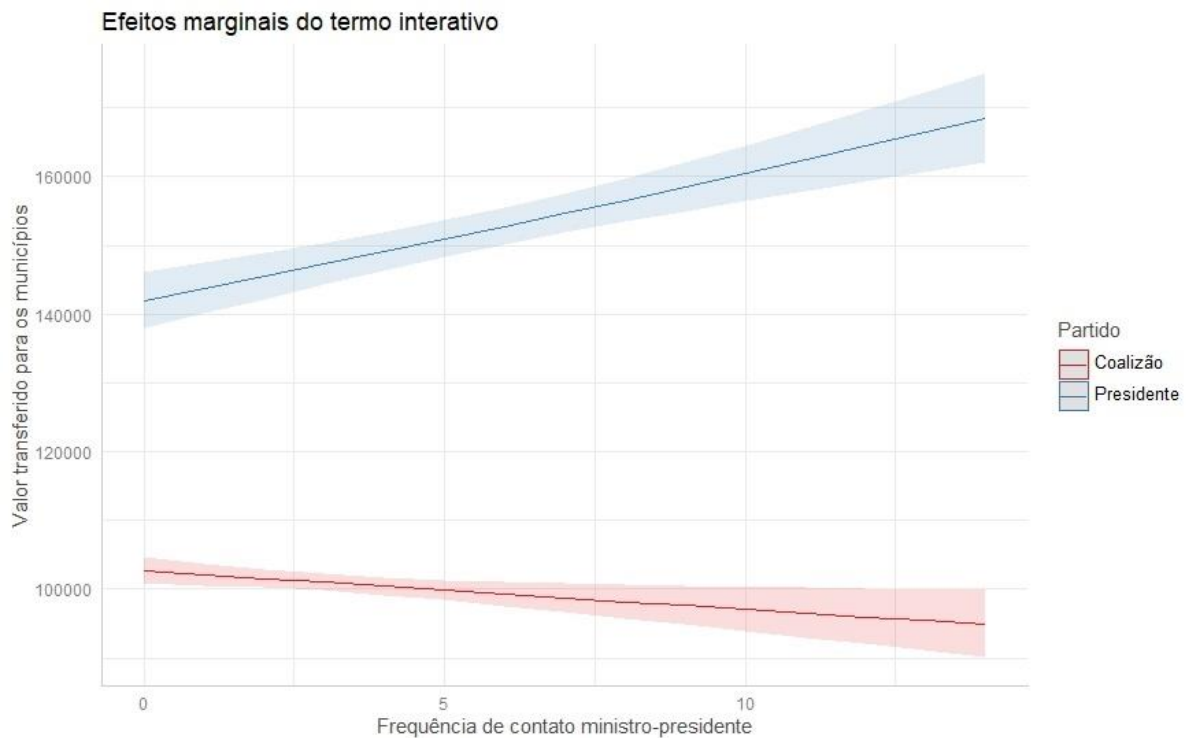
O gráfico mostra que, à medida que a frequência de contato aumenta, também cresce o volume de recursos discricionários para todos os municípios. Quando a frequência é 0, volume de recursos transferidos é próximo de R\$120.000 para municípios alinhados e não alinhados. Quando a frequência aumenta, no entanto, o efeito para o alinhamento se dispersa: a uma frequência de 50 interações, um ministro envia para municípios alinhados quase R\$750.000, enquanto municípios não alinhados recebem repasses da ordem de mais ou menos R\$370.000.

Apesar de o intervalo de confiança ser maior na reta de alinhados, a não sobreposição deles indica um forte viés de alocação do ministro. Esta análise é essencial para responder parte da hipótese 2 deste trabalho, deixando mais claro o efeito da coordenação sobre a transferência de recursos voluntários a correligionários.

Anteriormente mostrei, a partir dos dados, que quanto mais o ministro se encontra com o presidente, mais recursos são enviados a municípios partidariamente alinhados. Duas questões surgem a partir disto. A primeira é: quais ministros estão enviando maior quantidade de repasses? Apenas os ministros do partido do presidente, os ministros de partidos da coalizão ou todos eles? A segunda questão que fica é: qual o sentido da coordenação? Ela é efeito da influência do ministro no processo decisório ou do controle do presidente sobre as pastas?

Para responder a estas perguntas, investigo o efeito da frequência de contato por tipo de filiação (partido do presidente ou partido da coalizão) sobre as transferências de recursos, utilizando um gráfico de efeitos marginais a partir de um modelo geral com o termo interativo *frequência de contato x partido do ministro*.

Figura 10 – Gráfico de efeitos marginais do termo interativo *frequência de contato x partido do ministro*



O gráfico mostra que o efeito de cada tipo de partido é completamente oposto. A uma frequência de contato 0, um ministro do partido do presidente transfere em torno de R\$140.000 para municípios. A esta mesma frequência, um ministro de partido da coalizão transfere por volta de R\$100.000, uma diferença de R\$40.000 nos repasses. A primeira conclusão tirada a partir disto é que o partido do presidente é o mais privilegiado quando o assunto é transferir recursos para os municípios.

Quando a frequência de contato aumenta, no entanto, é que fica claro o sentido da coordenação intragovernamental: a uma frequência de contato próxima de 15, ministros do partido do presidente aumentam a quantidade de recursos repassados para quase R\$170.000. Ao mesmo tempo, em ministérios ocupados por partidos da coalizão, esse valor cai para mais ou menos R\$90.000. Ou seja, para ministros do partido do presidente há um ganho de R\$30.000, enquanto para ministros da coalizão há uma perda de R\$10.000 nos valores dos repasses.

Estes resultados indicam que o sentido da coordenação é presidente > ministro. O direcionamento da coordenação que apresentei no meu argumento, então, foi o oposto do esperado. O presidente utiliza a frequência de contato enquanto uma maneira de controlar a ação dos ministérios. Ministros de partidos da coalizão têm volume de recursos reduzidos à medida que a frequência de contato aumenta, ou seja, os presidentes não deixam o caminho livre para os ministros agirem de maneira completamente discricionária e auto interessada. Se o fizesse, poderia estar perdendo espaço na perspectiva do eleitor sobre quem é o principal responsável por enviar recursos e implementar políticas no seu município.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho foi organizado a fim de responder a seguinte pergunta de pesquisa: “qual o efeito da coordenação interna no Poder Executivo sobre a transferência de recursos para os municípios?”. Abordei como a literatura trata a questão da política distributiva, em especial das Transferências Voluntárias da União, enquanto uma via dicotômica. De um lado a literatura foca no alinhamento e nos poderes do presidente, de outro, a atenção é para como os ministros são os maiores responsáveis pela execução destes recursos. Ambas mostram que o alinhamento partidário com o governo central é uma variável preditora importante, apesar de partir de diferentes perspectivas (BROLLO e NANICINNI, 2012; NUNES, 2013; BUENO, 2018; BUGARIN e MARCINIUK, 2017; MEIRELES, 2019).

Da mesma forma, explicitarei por quê existem, quais são e como os mecanismos de coordenação são importantes para a dinâmica interna do Executivo. O multipartidarismo característico do sistema político brasileiro força o presidente (que, em regra, é eleito com um partido minoritário) a formar uma coalizão governante. A forma de conseguir apoio legislativo é compartilhando poder dentro do Executivo (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 1994; 2000).

As abordagens teóricas sobre coordenação intragovernamental mostram que ela é essencial ao funcionamento do Executivo (LIMA-SILVA e LOUREIRO, 2018). Assim como a literatura aborda (PETERS, 1998), os dados mostram que o processo de coordenação é inerentemente político: sujeito a negociações de atores e tentativas de extrair benefícios dos recursos disponíveis.

Este trabalho avança na construção de conhecimento de duas maneiras principais: em primeiro lugar, cria uma mensuração para o conceito de coordenação. Muitos trabalhos sobre coordenação abordam mecanismos institucionais e formais de coordenação (GRETCSCHMANN, 1986; DAVIS, 1995; ALESSANDRO, LAFUENTE e SANTISO, 2013). Estes mecanismos são inerentemente hierárquicos, pois abordam instrumentos institucionais, não dando espaço para processos de negociação entre os atores. Utilizar dados sobre frequência de contato, portanto, é uma estratégia válida e importante pois além de ser um indicador necessário para coordenar (AMBRÓZIO, 2017), permite explorar a negociação entre os atores envolvidos.

Em segundo lugar, ressalto a importância de perceber outro padrão de dinâmica relacional dentro do Executivo e nas relações Executivo-Legislativo. Os ministros que participam do governo vão tentar extrair os mesmos benefícios que o partido do mandatário. Acessar o presidente seria um dos meios que eles têm para tentar influenciar o processo decisório. O presidente, no entanto, se utiliza destes encontros para estabelecer diretrizes e controlar a ação ministerial. O contato, portanto, não é apenas procedimental ou sem importância: é um mecanismo de influência.

Mesmo com estes avanços, as abordagens teóricas e metodológicas aqui mobilizadas não colocam um ponto final no debate. Na verdade, colocam ainda mais questionamentos. Para deixar mais claro os mecanismos de controle e influência nestas relações entre ministros e presidente, é necessário que futuramente haja uma investigação destes mecanismos de coordenação sobre as transferências segregadas por área de política.

Os partidos não têm, originalmente, uma agenda política padronizada e comum. Alguns podem ter uma agenda programática mais voltada para questões sociais, outros podem ter assuntos econômicos e fiscais como prioridade. Uns podem ter uma agenda muito focada na saúde, outros na educação. O ponto central é: maior ou menor influência sobre o processo decisório está ligado à prioridade de cada partido política e eleitoralmente. A investigação destes processos, então, é essencial para o avanço na literatura.

Também não é razoável esperar que todo o efeito da coordenação esteja sobre as costas desta mensuração utilizada e apenas do ministro. Ministérios são unidades com diversos atores-chave na burocracia, um deles é o secretário-executivo. Estes secretários podem atuar também enquanto atores centrais na coordenação entre mandatário e agente, já que por muitas vezes eles são importantes canais de acesso à informação do presidente sobre o ministério (PRAÇA, BATISTA e LOPEZ, 2015; COELHO, 2018). Entrevistar estes secretários pode melhorar a compreensão sobre este fenômeno.

Estudar o Poder Executivo não é algo simples por duas razões principais: falta de disponibilidade de dados e a complexidade das relações informais, que dificilmente conseguem ser captadas de maneira satisfatória. Qualquer tijolo a mais na construção do conhecimento sobre este tema, portanto, é de grande importância para melhor entender o sistema político brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Iuperj Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5–38, 198
- ALBERTUS, M. Theory and methods in the study of distributive politics. *Political Science Research and Methods*. 2017.
- ALBOUY, D. 2008. “Partisan Representation in Congress and the Geographic Distribution of Federal Funds.” University of Michigan, Department of Economics. Working paper.
- ALDRICH, J. H. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. The role of the center of government: a literature review. Washington, United States: IDB, 2013. (Technical Note, n. 581).
- ALSTON, L., MUELLER, B. Pork for policy: executive and legislative exchange in Brazil. National Bureau of Economic Research. 2005.
- ALVAREZ, R., SAVING, J. 1997. “Deficits, Democrats, and Distributive Benefits: Congressional Elections and the Pork Barrel in the 1980s.” *Political Research Quarterly* 50 (4): 809–31.
- AMBRÓZIO, L. Desvendando a caixa preta do Executivo Federal: coordenação intragovernamental no Brasil. Tese de Doutorado, EAESP-FGV, 2017.
- AMES, B. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, O. Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão Versus Cooptação. *Nova Economia (UFMG)*, Belo Horizonte, v. 4, n.1, p. 9-34, 1994
- AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n.2, p. 479-519, 2000.
- AMORIM NETO, O. The Puzzle of Party Discipline in Brazil. *Latin American Politics and Society*, Coral Gables, Flórida, EUA, v. 44, n.1, p. 127-144, 2002.
- AMORIM NETO, O. Presidencialismo e Governabilidade nas Américas. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 217p.
- AMORIM NETO, O.; SIMONASSI, A. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Revista de Economia Política*, vol. 33, n. 4, pp 704-725, 2013.
- AMORIM NETO, O., TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, vol. 45, n. 1. 2002.
- ANASTASIA, F., MELO, C. (2004). “Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil”. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (orgs.), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, São Paulo, FGV.

ARAÚJO, V. Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. Dissertação de mestrado (USP). 2015.

ARNOLD, R. 1979. *Congress and the Bureaucracy: A Theory of Influence*. New Haven, CT: Yale University Press.

ARNOLD, R. (1997). *Congress and the bureaucracy: A theory of influence*. New Haven: Yale University Press.

ARRETCHE, M; RODDEN, J. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; BUENO, N. Além da ponta do iceberg: transferências voluntárias e política de distribuição de recursos. Relatório de pesquisa, Biblioteca da FGV, 2015.

BAIÃO, A. *O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros*. Dissertação (mestrado) — Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

BAIÃO, A.; COUTO, C.; JUCÁ, I. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normais fiscais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 25, pp 47-86, 2018.

BAIÃO, A., CUNHA, A., SOUZA, F. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, vol. 68, n. 3. 2017.

BALLA, S. J., LAWRENCE, E., MALTZMAN, F., SIGELMAN, L. 2002. "Partisanship, Blame Avoidance, and the Distribution of Legislative Pork." *American Journal of Political Science* 46: 515–25.

BANFUL, A. (2010). *Do formula-based intergovernmental transfer mechanisms eliminate politically motivated targeting? Evidence from Ghana*. *Journal of Development Economics*, n. 96, pp. 380-390.

BATISTA, M. O Mistério dos Ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro. Tese de doutorado, UFPE, 2014.

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*, n. 4, 2015.

BATISTA, M. Who gets what and how does it matter? Importance-weighted portfolio allocation and coalition support in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, vol. 10, n. 3, pp. 99-134.

BATISTA, M. Como governam os presidentes: a governança do executivo e a formulação da agenda legislativa. In: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. O Presidente e seu Núcleo de Governo: a coordenação do Poder Executivo. IPEA, 2019.

BAWN, K., & NUNES, F. *Maintaining a logroll or building a party?* Los Angeles: Department of Political Science, University of California, 2013.

BERRY, C.; BURDEN, B.; HOWELL, H. "The President and the Distribution of Federal Spending." *American Political Science Review*, v.104.

BERTELLI, A., GROSE, C. 2009. "Secretaries of Pork? A New Theory of Distributive Public Policy." *Journal of Politics*. 71: 926–45.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2017, vol.51, n.4, pp.528-550.

BESLEY, T., ROHINI, P., RAHMAN, L., VIJAYENDRA, R. 2003. "The Politics of Public Good Provision: Evidence from Indian Local Governments."

BINDER, S. A. 1997. *Minority Rights, Majority Rule: Partisanship and the Development of Congress*. New York: Cambridge University Press.

BLONDEL, J., MANNING, N. Do ministers do what they say? Ministerial unreliability, collegial and hierarchichal governments. *Political Studies*, vol. 50. 2002.

BONVECCHI, A.; SCARTASCINI C. . 2011. "The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know." IDB Working Paper Series IDB-WP-283. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

BORGATTI, S; LÓPEZ-KIDWELL, V. Network Theory. In: SCOTT, John; CARRINGTON, Peters (Eds.). *Social Network Analysis*. London, Sage, 2011.

BOUCKAERT, G; PETERS, B; VERHOEST, K. The Coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management. Palgrave, 2010.

BRACCO, E; LOCKWOOD, B; PORCELLI, F; & REDOANO, M. 2015. "Intergovernmental Transfers as Signals and the Alignment Effect: Theory and Evidence." *Journal of Public Economics* 123(C):78–91.

BROLLO, F.; NANNICINI, T. 2012. "Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil." *American Political Science Review* 106(04):742–761.

BRUHN, M; DE LA O, A. 2009. Credit Claiming and Votes in Multi-level Governments, Evidence from an Infrastructure Program in Mexico. In *American Political Science Association*. pp. 1–33;

BUENO, N. "Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Non-State Organizations in Brazil". Trabalho apresentado no Encontro Anual da Associação do Meio-Oeste Americano de Ciência Política (MPSA). 2016.

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

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

CAREY, J., SHUGART, M. 1998. *Executive Decree Authority*. Cambridge University Press

CASAS, A. Distributive politics with vote turnout buying. *American Political Science Review*. 2018.

CAVALCANTE, P. Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal. In: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. O Presidente e seu Núcleo de Governo: a coordenação do Poder Executivo. IPEA, 2019.

CAVALCANTE, P.; BATISTA, M. Composição e evolução do núcleo de governo no presidencialismo brasileiro. In: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. O Presidente e seu Núcleo de Governo: a coordenação do Poder Executivo. IPEA, 2019.

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

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

CHEIBUB, J., PRZEWORSKI, A., SAIEGH, S. Government coalitions and legislative success under parliamentarism and presidentialism. *British Journal of Political Science*, vol. 34. 2004.

CORVALAN, A., COX, P., OSORIO, R. (2018). *Indirect political budget cycles: Evidence from Chilean municipalities*. *Journal of Development Economics*. vol 133, pp. 1-14.

COX, G., MACCUBINS, M. 2005. Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives. New York: Cambridge University Press.

COX, G., MCCUBBINS, M. 1986. ‘Electoral Politics as a Redistributive Game’. *Journal of Politics* 48(2):370–89.

CUNILL GRAU, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: Anais do X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago - Chile, outubro.

DAHLBERG, S.; DAHSLTROM, C; SUNDIN, P.; TEORELL, J. The Quality of Government Expert Survey 2008–2011: A Report. Technical report University of Gothenburg. 2013.

DAHLSTROM, C., PETERS, G., PIERRE, J. Steering from the centre: strengthening political control in western democracies. University of Toronto Press. 2011.

DEERING, C. J., SMITH S. 1997. Committees in Congress. 3rd ed. Washington DC: Brookings Institution Press.

DIXIT, A.; LONDREGAN, J. The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *The Journal of Politics*, v.58, n. 4, p. 1132-1155. 1996.

DUCHATEAU, P.; AGUIRRE, B. A distribuição dos recursos discricionários do governo federal entre as unidades da federação: uma análise empírica das teorias de federalismo fiscal e das teorias positivas da alocação orçamentária. 2005. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

DUNLEAVY, P., RHODES, P. Core Executive Studies in Britain. *Public Administration*, vol. 68, n. 1. 1990.

EVANS, T. 2006. "The effects of discretionary federal spending on parliamentary election results." *Economic Inquiry* 44(2):234–248.

FALETTI, T. (2005) "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective". *American Political Science Review* 99, p. 327-346.

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

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

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

FIGUEIREDO, A., LIMONGI, F. Institutional Legacies and Accountability: Executive Decrees in Brazil and Italy. Trabalho apresentado na conferência sobre Legados Institucionais, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 17-19 de agosto. 1998.

FIGUEIREDO, A. LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Editora FGV. 2001.

FIGUEIREDO, A. LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, C (org). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. 2007.

FLEISCHER, J. "Steering From the German Center: More Policy Coordination and Less Policy Initiatives." In C. Dahlström, G. Peters, and J. Pierre, 2011. *Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press. 2011.

FOURNAIES, A.; MUTLU-EREN, H. English bacon: Copartisan bias in intergovernmental grant allocation in england. *The Journal of Politics*, University of Chicago Press Chicago, IL, v. 77, n. 3, p. 805–817, 2015.

FREITAS, A. O presidencialismo da coalizão. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2018.

GAILMARD, S. (2009). "Multiple Principals and Oversight of Bureaucratic Policy-Making." *Journal of Theoretical Politics*. 21(2): 161-186.

GEDDES, B. Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America. Univeristy of California Press, Los Angeles, 1994.

GOLDEN, M.; MIN, B. Distributive politics around the world. *Annual Review of Political Science*, Annual Reviews, v. 16, p. 73–99, 2013.

GOLDSTEIN, R., YOU, H. Cities as lobbyists. *American Journal of Political Science*, vol. 61, n. 4, pp. 864-876. 2017.

GONSCHOREK, G. J., SCHULZE G., SJAHRIR, B. S. (2018). *To the ones in need or the ones you need? The political economy of central discretionary grants – empirical evidence from Indonesia*. *European Journal of Political Economy*, vol 54, pp. 240-260

GONZÁLEZ, L.; MAMONE, I. Distributive politics in developing federal democracies: compesating governos for their territorial support. *Latin American Politics and Society*, n. 53, vol. 3. 2015.

GRETSCHMANN, K. 1986. 'Solidarity and markets', in F.-X. Kaufmann, G. Majone and V. Ostrom (eds.), *Guidance, control and evaluation in the public sector*. Berlin: de Gruyter.

HAGGARD, S; MCCUBBINS, M.D. 2001. *Presidents, Parliaments, and Policy*. Political Economy of Institutions and Decisions Cambridge University Press.

HALLERBERG, M., SCARTASCINI, C., STEIN, E. 2009. *Who Decides the Budget?: A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. David Rockefeller/Inter-American Development Bank Inter-American Development Bank

HOOGHE, L., G. MARKS, A. SCHAKEL, S. Chapman Osterkatz, S. Niedzwiecki, and S. Shair-Rosenfield (2015). *A Postfunctionalist Theory of Governance. Volume I: Measuring Regional Authority*. Oxford: Oxford University Press.

HOWLETT, M., KIM, J., & WEAVER, P. (2006). Assessing Instrument Mixes through Program-and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research. *Review of policy research*, 23(1), 129-151.

HUBER, J. D.; MARTINEZ-GALLARDO, C. Replacing cabinet ministers: Patterns of ministerial stability in parliamentary democracies. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 102, n. 2, p. 169–180, 2008.

INÁCIO, M., LLANOS, M. The Institutional Presidency from a comparative perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, vol. 9, n. 1. 2015.

INMAN, R. 1988. Federal assistance and local services in the United States: The evolution of a new federalist fiscal order. In *Fiscal federalism*, ed. Harvey Rosen. 33–74. Chicago: University of Chicago Press.

JACOBSON, G., KERNELL, S., LAZARUS, J. 2004. “Assessing the President’s Role as Party Agent in Congressional Elections: The Case of Bill Clinton in 2000.” *Legislative Studies Quarterly* 29: 159–84.

JENSEN, J. Intergovernmental lobbying in the United States: assessing the benefits of accumulated knowledge. *State and Local Government Review*, vol. 50, n. 4. 2018.

JONES, M., HWANG, W. 2005. Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress. In *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, ed. Steven Levitsky and María Victoria Murillo. University Park: Pennsylvania State University Press. 115–38.

KANG, K., YOU, H. The value of connections in lobbying. Unpublished manuscript. 2017.

KIKUCHI, H., LODOLA, G. 2014. The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case. *Journal of Politics in Latin America* 6, 2: 73–105.

LAEGRID, P; VERHOEST, K. Governance of Public Sector Organizations. In: BOUCKAERT; van de DONK. The European Group for Public Administration, Perspectives for the Future. Bruylant, 2010.

LAMEIRÃO, C. (2013). A Casa Civil como estrutura de poder e controle da presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC [tese de doutorado]. Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal Fluminense – UFF.

LAMEIRÃO, C. O papel da presidência na gestão da coordenação política governamental: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010). Texto para discussão, IPEA, 2015.

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

LAUDERDALE, B. E. 2008. “Pass the Pork: Measuring Legislator Shares in Congress.” *Political Analysis* 16: 235–49.

LEE, F. E. 2003. “Geographic Politics in the U.S. House of Representatives: Coalition Building and Distribution of Benefits.” *American Journal of Political Science* 47: 714–28.

LIMA-SILVA, F; LOUREIRO, M. R. Ceder e controlar o poder: estratégias presidenciais para coordenação governamental no Brasil. *Revista do Serviço Público Brasileiro*, n. 69, vol. 3, pp. 7-36, 2018.

LINZ, J. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, vol. 1, n. 1. 1990.

LIVERT, F.; GAINZA, X. Distributive politics and spatial equity: the allocation of public investment in Chile. *Regional Studies*. 2017.

LOPEZ, F; BUENO, N. Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010). Texto para discussão, IPEA, 2012.

LOWI, T. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LUPIA, A., STROM, K. Bargaining, transaction costs, and coalition governance. In: STROM, K., MULLER, W., TORBJORN, B (eds): *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. 2005.

MAINWARING, S. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26(2):198–228.

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

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

MARTÍNEZ-GALLARDO, C.; SCHLEITER, P (2014). "Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies". *Comparative Political Studies*. September 4:231-264.

MARTINS, H. F. (2005). Fragmentação e Intersetorialidade: em busca de uma agenda da integração. In: LEVY, E. & DRAGO, P. A. (orgs.). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. FUNDAP. São Paulo.

MAY, P. J., SAPOTICHNE, J., & WORKMAN, S. (2006). Policy coherence and policy domains. *Policy Studies Journal*, 34(3), 381-403.

MAYHEW, D. *Congress: The electoral connection*. New Haven, CT: Yale University Press. 1974.

MCCONAGHY, D. (2007). Getting It Together: Joined-Up Knowledge and the Strategic Framework of Debate. *Public Money & Management Journal*, February.

MEBANE, W., WAWRO, G. 2002. "Presidential Pork BarrelPolitics." Cornell University.

MEIRELES, F. A política distributiva da coalizão. Tese de doutorado, UFMG, 2019.

MESQUITA, L. Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados. Dissertação de mestrado, USP, 2008.

MESQUITA, L.; SILOTTI, G.; LUZ, J.; HUBERT, P. Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória. Teoria e Pesquisa: dossiê. 2014.

MOE, T., 1985. The Politicized Presidency. In J. Chubb & P. Peterson, P, eds. *The New Directions in American Politics*. Washington, D.C.: The Bookings Institution

MOUTINHO, J. KNISS, C. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. Revista de Gestão e Projetos, vol. 8, n. 1. 2017.

MOUTINHO, J., KNISS, C. T., & MACCARI, E. (2013) A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para Municípios Brasileiros: o caso de uma Prefeitura de médio porte. *Revista Ibero-Americana de Estratégia - Riae*, 12, 181-207.

MUSGRAVE, R. A. (1983). 'Public Finance, Now and Then', *FinanzArchiv/Public FinanceAnalysis*, 1, 1–13.

NELSON, R. O uso da análise de redes sociais no estudo das estruturas organizacionais. Revista de Administração de Empresas, vol. 24, n. 4. 1984.

NUNES, F. "The Conditional Effect of Pork: The Strategic Use of Budget Allocation to Build Government Coalitions in Brazil". Master's thesis Political Science Department - UCLA. 2010.

NUNES, F. Core voters or local allies? presidential discretionary spending in centralized and decentralized systems in latin america. 2013.

OATES, W. 2005. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance* 12: 349–73.

ORAIR, R. ALENCAR, A. Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais. Monografia premiada em 1º lugar no XV Prêmio Tesouro Nacional - 2010, Tópicos especiais de finanças públicas. Brasília: Esaf, 2010. 60 p.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Dados, vol. 43, n. 3, 2000.

PALOTTI, P.; CAVALCANTE, P. Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system. *Opinião Pública*, vol. 24, n. 2, pp. 427-455, 2018.

PAYSON, J. Cities, lobbyists, and representation in multilevel government. Unpublished manuscript. 2018.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, C., MELO, M. The surprising success of multiparty presidentialism. *Journal of Democracy*, vol. 23, n. 3, 2012.

PETERS, G. Managing horizontal government: the politics of co-ordination. *Public administration*, vol. 76, pp. 295-311, 1998.

PETERS, G; PIERRE, J. *Handbook of Public Policy*. Londres, SAGE, 2006.

PETERS, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

POLLITT, C. (2003). *Joined-up Government: a Survey*. *Political Studies Review*: 2003, vol. 1, 34-49.

PRADO, S. Transferências Intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reformas. *Caderno Fórum Fiscal*, n. 6, 2006.

RAILE, E., PEREIRA, C., POWER, T. *The Executive Toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime*. *Political Research Quarterly*. 2010

RAMESH, M. Desafios à governança do Executivo. In: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. O Presidente e seu Núcleo de Governo: a coordenação do Poder Executivo. IPEA, 2019.

REINGEWERTZ, Y. BASKARAN, T. Distributive spending and presidential partisan politics. *Public Choice*, 2019.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 71-88.

ROCHA NETO, J.; BORGES, D. Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO. *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 14, 2015.

SANTOS, F.; VIEIRA, M. Gerenciamento presidencial de políticas públicas em governos de coalizão: implicações para a implementação do PAC. In: Fórum de Economia da FGV, 10., 2013, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Escola de Economia de São Paulo/FGV, 2013.

SHEPSLE, K., WEINGAST, B. 1981. "Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization." *American Journal of Political Science* 26: 86-111.

SHUGART, M; CAREY, J. M. *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press. 1992.

SHOR, Boris. 2006. "Presidential Power and Distributive Politics: Federal Expenditures in the 50 States, 1983-2001." University of Chicago. Unpublished manuscript.

SOARES, M.; MELO, B. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, vol. 50, vol. 4. 2016.

SOUZA, C. *Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão brasileiro: emendas individuais como ferramenta de barganha no governo Temer*. Dissertação de mestrado (UFMG). 2019.

STEIN, R., KENNETH B. 1995. *Perpetuating the Pork Barrel: Policy Subsystems and American Democracy*. New York: Cambridge University Press.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Transferências constitucionais*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>.

STOKES, S. 2005. 'Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics With Evidence From Argentina'. *American Political Science Review* 99:315–25.

STOKES, S. C., DUNNING, T., NAZARENO, M., & BRUSCO, V. Between clients and citizens: Puzzles and concepts in the study of distributive politics. In S. C. Stokes, T. Dunning, M. Nazareno, & V. Brusco (Eds.), *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics* (pp. 3–28). Cambridge: Cambridge University Press. 2013.

TIMMONS, J.; BROID, D. The political economy of municipal transfers: evidence from Mexico. *The Journal of Federalism*, vol. 43, n. 4. 2013.

TREISMAN, D. 1996. "The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia." *British Journal of Political Science* 26(3):299–335.

TUMELERO, A. Como os presidentes se informam? A estratégia presidencial de assessoramento no Brasil (1990-2017). Dissertação de mestrado, UFMG, 2019.

WEBB, A. Coordination: a problem in public sector management. *Policy and Politics*, vol. 19, n. 4, pp. 229-241, 1991.

WEKO, T. The politicizing presidency: The White House personnel office, 1948-1994. University of Kansas Press, 1995.

WEINGAST, B. Reflections on distributive politics and universalism. *Stanford University*, vol. 47, n. 2, pp. 319-327, 1994.

WEINGAST, B.; SHEPSLE, K.; JOHNSEN, C. "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics." *Journal of Political Economy* 89 (August): 642-64. 1981.

WEINGAST, B. 2008. Second generation fiscal federalism: Implications for decentralized democratic governance and economic development. Working Paper, Hoover Institute.

WILLETT, T., & KEIL, M. Political business cycles. In C. Rowley, & F. Schneider (Eds.), *The encyclopedia of public choice* (pp. 736–740). New York: Springer. 2004.

WILLIS, E., GARMAN, C., HAGGARD, S. The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, vol. 34, n. 1. 1999.

YILDIRIM, H. 2007. "Proposal Power and Majority Rule in Multilateral Bargaining with Costly Recognition." *Journal of Economic Theory* 136: 167–96.

ANEXO A – TABELAS DOS MODELOS DE REGRESSÃO

1- VARIÁVEL IDEPENDENTE: Frequência de contato

Modelo Geral

Residuals:

Min	1Q	Median	3Q	Max
-16.4306	-0.5416	0.1713	0.7389	6.6648

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	
(Intercept)	1.158e+01	1.043e-02	1110.001	< 2e-16	***
FREQUENCIACONTATO	2.145e-02	1.503e-03	14.268	< 2e-16	***
RECEITAMUN	-1.503e-11	4.753e-12	-3.163	0.00156	**
INVESTIMENTO	-3.916e-12	2.132e-13	-18.368	< 2e-16	***
POPULACAO	1.613e-07	1.765e-08	9.137	< 2e-16	***
ELEICAOMUN	-5.793e-02	1.074e-02	-5.392	6.99e-08	***
ELEICAONAC	1.143e-01	1.746e-02	6.547	5.92e-11	***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Modelo Dilma

Residuals:

Min	1Q	Median	3Q	Max
-16.5726	-0.5900	0.1900	0.7979	6.7913

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	
(Intercept)	1.136e+01	1.305e-02	870.491	< 2e-16	***
FREQUENCIACONTATO	5.134e-02	1.817e-03	28.252	< 2e-16	***
RECEITAMUN	-2.005e-11	6.257e-12	-3.205	0.00135	**
INVESTIMENTO	-3.711e-12	2.666e-13	-13.919	< 2e-16	***
POPULACAO	1.765e-07	2.192e-08	8.054	8.18e-16	***
ELEICAOMUN	-2.032e-01	1.390e-02	-14.623	< 2e-16	***
ELEICAONAC	2.863e-01	1.907e-02	15.012	< 2e-16	***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 1.464 on 58668 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.03784, Adjusted R-squared: 0.03774

F-statistic: 384.6 on 6 and 58668 DF, p-value: < 2.2e-16

Modelo Temer

Residuals:

Min	1Q	Median	3Q	Max
-16.8576	-0.4832	0.0675	0.5784	5.6895

Coefficients: (1 not defined because of singularities)

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	1.191e+01	1.687e-02	705.961	< 2e-16 ***
FREQUENCIACONTATO	5.032e-02	5.840e-03	8.616	< 2e-16 ***
INVESTIMENTO	-8.359e-12	3.731e-13	-22.402	< 2e-16 ***
RECEITAMUN	-6.497e-11	1.194e-11	-5.443	5.30e-08 ***
POPULACAO	3.568e-07	5.065e-08	7.044	1.93e-12 ***
ELEICAOMUN	-1.294e-01	1.765e-02	-7.327	2.44e-13 ***
ELEICAONAC	NA	NA	NA	NA

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 1.179 on 20750 degrees of freedom
 Multiple R-squared: 0.04367, Adjusted R-squared: 0.04344
 F-statistic: 189.5 on 5 and 20750 DF, p-value: < 2.2e-16

2- VARIÁVEL INDEPENDENTE: Frequência de contato x alinhamento

Modelo Geral

Residuals:

Min	1Q	Median	3Q	Max
-16.3926	-0.5415	0.1631	0.7456	6.6680

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	1.158e+01	1.091e-02	1061.041	< 2e-16 ***
FREQUENCIACONTATO	1.816e-02	1.596e-03	11.380	< 2e-16 ***
ALINHAMENTO	-2.794e-02	2.202e-02	-1.269	0.20446
RECEITAMUN	-1.498e-11	4.755e-12	-3.151	0.00163 **
INVESTIMENTO	-3.887e-12	2.132e-13	-18.228	< 2e-16 ***
POPULACAO	1.607e-07	1.766e-08	9.103	< 2e-16 ***
ELEICAOMUN	-5.669e-02	1.074e-02	-5.278	1.31e-07 ***
ELEICAONAC	1.156e-01	1.745e-02	6.626	3.47e-11 ***
FREQUENCIACONTATO:ALINHAMENTO	2.826e-02	4.330e-03	6.527	6.75e-11 ***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 1.407 on 79422 degrees of freedom
 Multiple R-squared: 0.02543, Adjusted R-squared: 0.02533
 F-statistic: 259.1 on 8 and 79422 DF, p-value: < 2.2e-16

Modelo Dilma

Residuals:

Min	1Q	Median	3Q	Max
-16.5339	-0.5877	0.1816	0.7984	6.7943

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	
(Intercept)	1.135e+01	1.370e-02	828.063	< 2e-16	***
FREQUENCIACONTATO	4.919e-02	1.914e-03	25.701	< 2e-16	***
ALINHAMENTO	5.601e-02	2.945e-02	1.902	0.057181	.
RECEITAMUN	-2.273e-11	6.284e-12	-3.617	0.000298	***
INVESTIMENTO	-3.611e-12	2.669e-13	-13.530	< 2e-16	***
POPULACAO	1.843e-07	2.198e-08	8.381	< 2e-16	***
ELEICAOMUN	-2.015e-01	1.389e-02	-14.507	< 2e-16	***
ELEICAONAC	2.907e-01	1.907e-02	15.249	< 2e-16	***
FREQUENCIACONTATO:ALINHAMENTO	2.141e-02	5.096e-03	4.201	2.67e-05	***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 1.463 on 58666 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.03943, Adjusted R-squared: 0.0393

F-statistic: 301 on 8 and 58666 DF, p-value: < 2.2e-16

Modelo Temer

Residuals:

Min	1Q	Median	3Q	Max
-16.8446	-0.4867	0.0639	0.5714	5.6723

Coefficients: (1 not defined because of singularities)

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	
(Intercept)	1.193e+01	1.776e-02	671.809	< 2e-16	***
FREQUENCIACONTATO	4.326e-02	6.157e-03	7.026	2.19e-12	***
ALINHAMENTO	-1.491e-01	3.416e-02	-4.364	1.28e-05	***
INVESTIMENTO	-8.337e-12	3.739e-13	-22.299	< 2e-16	***
RECEITAMUN	-6.248e-11	1.195e-11	-5.231	1.70e-07	***
POPULACAO	3.457e-07	5.070e-08	6.820	9.38e-12	***
ELEICAOMUN	-1.293e-01	1.765e-02	-7.326	2.46e-13	***
ELEICAONAC	NA	NA	NA	NA	
FREQUENCIACONTATO:ALINHAMENTO	4.380e-02	1.611e-02	2.719	0.00655	**

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 1.178 on 20748 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.04456, Adjusted R-squared: 0.04424

F-statistic: 138.2 on 7 and 20748 DF, p-value: < 2.2e-16

3- EFEITOS MARGINAIS: frequência de contato x partido

Residuals:

Min	1Q	Median	3Q	Max
-16.6084	-0.5547	0.1414	0.7319	6.6508

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	
(Intercept)	1.154e+01	1.236e-02	933.647	< 2e-16	***
FREQUENCIACONTATO	-5.679e-03	2.339e-03	-2.427	0.015207	*
ALINHAMENTO	4.508e-02	1.440e-02	3.130	0.001750	**
Partido	3.235e-01	1.764e-02	18.343	< 2e-16	***
INVESTIMENTO	-2.575e-12	2.166e-13	-11.887	< 2e-16	***
RECEITAMUN	-6.080e-12	4.735e-12	-1.284	0.199101	
POPULACAO	1.225e-07	1.760e-08	6.960	3.44e-12	***
ELEICAOMUN	-6.211e-02	1.066e-02	-5.824	5.76e-09	***
ELEICAONAC	6.460e-02	1.745e-02	3.703	0.000213	***
FREQUENCIACONTATO:Partido	1.788e-02	3.059e-03	5.844	5.11e-09	***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 1.397 on 79421 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.03974, Adjusted R-squared: 0.03963

F-statistic: 365.2 on 9 and 79421 DF, p-value: < 2.2e-16