

**Eleições, Partidos e Política Orçamentária no  
Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na  
política nacional**

Leonardo Sangali Barone

TESE APRESENTADA À  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS  
DE SÃO PAULO DA  
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE  
DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO

Programa: Doutorado em Administração Pública e Governo

Orientador: Prof. Dr. Geroge Avelino Filho

São Paulo  
Fevereiro de 2014

# **Eleições, Partidos e Política Orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional**

Esta é a versão original da tese elaborada pelo candidato Leonardo Sangali Barone, tal como submetida à Comissão Avaliadora.

# **Eleições, Partidos e Política Orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional**

Esta é a versão original da tese elaborada pelo candidato Leonardo Sangali Barone, tal como submetida à Comissão Avaliadora.

Comissão Avaliadora:

- Prof. Dr. George Avelino Filho (orientador) - FGV-EAESP
- Prof. Dr. Ciro Biderman - FGV-EAESP
- Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio - FGV-EAESP
- Prof. Dr. Sergio Pinheiro Firpo - FGV-EESP
- Prof. Dr. Fernando de Magalhães Papaterra Limongi - FFLCH-USP

Para Aninha

# Agradecimentos (preliminares)

Antes de concluir esta tese é necessário agradecer (e, eventualmente, pedir desculpas) a muitas pessoas. Deixarei para escrever agradecimentos mais completos (e carinhosos) na versão final deste texto. São muitos e escrevê-los requer tempo. Por ora, faço apenas os agradecimentos institucionais necessários e os agradecimentos às pessoas que ainda terão tarefas em virtude da elaboração desta tese.

Agradeço, assim, à FGV-EAESP pelas oportunidades nestes 12 anos de vida universitária e acadêmica. À CAPES, pela isenção das mensalidades iniciais do curso e pela bolsa de doutorado sanduíche. Ao IPEA, em especial, e também ao CEPESP, CEBRAP e CEM, que foram, na prática, as “agências de fomento” que me deram a oportunidade de seguir exclusivamente como pesquisador ao longo do programa de doutorado. À University of California, San Diego, que me acolheu e contribuiu para o desenvolvimento deste trabalho.

Enormes agradecimentos ao meu orientador, Prof. George Avelino, e co-orientadores, Prof. Ciro Biderman e Prof. Scott Desposato, pela paciência, parceria e confiança, e aos demais membros da banca avaliadora, Prof. Fernando Abrucio, Prof. Fernando Limongi e Prof. Sergio Firpo, não apenas pela paciência de ler este trabalho, mas por terem me inflenciado diretamente em sala de aula.



# Resumo

BARONE, L. S. **Eleições, Partidos e Política Orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional.** 2010. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2014.

Esta tese investiga como as relações partidárias entre prefeitos brasileiros e políticos nos níveis do mesmo partido explica a performance eleitoral do partido e as decisões dos partidos no Congresso. Em particular, o objetivo da pesquisa tese é testar se o fato do partido governar um município afeta o desempenho de seus candidatos nas eleições nacionais e estaduais, as decisões de seus parlamentares no processo orçamentário e a capacidade do partido em obter apoios políticos e financeiros para suas campanhas futuras. Os efeitos do partido governar um município são estimados utilizando um desenho de regressão descontínua e para as eleições para prefeito de 1996 a 2008.

**Keywords:** Partidos políticos, prefeitos, eleições nacionais, eleições locais, emendas individuais, desenho de regressão descontínua.



# Abstract

BARONE, L. S. **Elections, Parties and Budgetary policy in Brazil: exploring the effects of the local elections in national politics.** 2014. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2014.

This research aims to investigate how party linkages between Brazilian local and national/state level politicians explain party electoral performance and legislative behavior. The main goal is to test if mayoral partisanship affects party's candidates performance, budgetary decisions in the National Legislative and party's ability to gather local financial and political support. I use a regression discontinuity design to estimate the effects of local victory on the dependent variables for mayoral elections from 1996 to 2008.

**Keywords:** Political parties, mayors, national elections, local elections, individual amndments, regression discontinuity design.



# Sumário

<b>Lista de Abreviaturas</b>	<b>xi</b>
<b>Lista de Símbolos</b>	<b>xiii</b>
<b>Lista de Figuras</b>	<b>xv</b>
<b>Lista de Tabelas</b>	<b>xxi</b>
<b>1 Articulações intra-partidárias e as eleições para prefeito no Brasil</b>	<b>5</b>
1.1 Partidos políticos brasileiros na literatura: uma breve revisão do debate e o reexame da tese distributivista . . . . .	9
1.1.1 Revendo alguns dos pressupostos distributivistas na arena eleitoral . . . . .	13
1.2 Procedimentos de Pesquisa: Regressão Descontínua e as eleições para prefeito no Brasil . . . . .	15
1.2.1 Regressão Descontínua e as eleições para prefeito no Brasil . .	16
1.2.2 Operacionalização da pesquisa, hipótese e dados utilizados . .	21
1.2.3 Eleições municipais no Brasil e correlação com as demais eleições	26
1.2.4 Testando a validade do Desenho de Regressão Descontínua: o não-impacto das eleições para prefeito em resultados eleitorais passados . . . . .	36
1.3 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: eleições para deputado federal e estadual . . . . .	44
1.3.1 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: eleições para deputado federal e estadual para o período 1996-2010 . . . .	45
1.3.2 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: eleições para deputado federal e estadual por partido . . . . .	46
1.3.3 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: eleições para deputado federal e estadual para o período 2008-2010 . . . .	47

1.3.4	O impacto das eleições para prefeito no Brasil: efeitos heterogêneos eleições para deputado federal e estadual por características municipais . . . . .	54
1.3.5	O impacto das eleições para prefeito no Brasil: deputados estaduais e federais candidatos à reeleição . . . . .	58
1.4	O impacto das eleições para prefeito no Brasil: eleições para senador, governador e presidente . . . . .	61
1.4.1	O impacto das eleições para prefeito no Brasil: eleições para senador, governador e presidente no período 1996-2010 . . . . .	62
1.4.2	O impacto das eleições para prefeito no Brasil: efeitos heterogêneos do tratamento nas eleições para senador . . . . .	64
1.4.3	O impacto das eleições para prefeito no Brasil: efeitos heterogêneos do tratamento nas eleições para governador . . . . .	66
1.4.4	O impacto das eleições para prefeito no Brasil: efeitos heterogêneos do tratamento nas eleições para presidente . . . . .	68
1.5	Conclusões tentativas sobre o impacto da vitória para prefeito nas eleições nacionais/estaduais e questões a serem exploradas no futuro .	70
<b>2</b>	<b>Partidos Políticos, Emendas Parlamentares e Prefeitos: conexão eleitoral <i>vs</i> conexão partidária</b>	<b>73</b>
2.1	Processo Orçamentário no Brasil e Emendas Parlamentares . . . . .	78
2.1.1	Emendas ao orçamento, lideranças locais e carreira política: a percepção dos próprios parlamentares . . . . .	80
2.1.2	Transferências intergovernamentais e emendas parlamentares: o quê medir? . . . . .	82
2.2	Procedimentos de Pesquisa: Regressão Descontínua, eleições para prefeito e emendas individuais ao orçamento . . . . .	87
2.2.1	A mecânica da regressão descontínua: emendas individuais ao orçamento . . . . .	88
2.2.2	Operacionalização da pesquisa, hipótese e dados utilizados .	89
2.2.3	Partidos no Congresso e emendas individuais ao orçamento .	93
2.2.4	Testando a validade do Desenho de Regressão Descontínua: o não-impacto das eleições para prefeito nas decisões passadas dos deputados federais . . . . .	104
2.3	Emendas individuais ao Orçamento, prefeitos e ESFLs . . . . .	108
2.3.1	Emendas individuais ao Orçamento e prefeitos: <i>conexão partidária</i> . . . . .	110

2.3.2	Emendas individuais ao Orçamento e prefeitos: partidos no governo e na oposição e demais efeitos heterogêneos . . . . .	113
2.3.3	Emendas individuais ao Orçamento e Entidades Sem Fins Lucrativos: hipóteses . . . . .	117
2.3.4	Emendas individuais ao Orçamento e Entidades Sem Fins Lucrativos: resultados . . . . .	118
2.4	Conclusão: <i>conexão partidária</i> , prefeitos e deputados federais . . . . .	119
<b>3</b>	<b>As vantagens de governar: o impacto da vitória nas eleições para prefeito na capacidade do partido em atrair apoiadores</b>	<b>123</b>
3.1	A mecânica da regressão descontínua e a construção de vantagens eleitorais . . . . .	125
3.2	Prefeitos, campanhas e organização partidária: o efeito da vitória eleitoral no número de filiados ao partido . . . . .	127
3.2.1	Operacionalização da pesquisa, dados utilizados e validade do desenho de regressão descontínua . . . . .	129
3.2.2	O efeito da vitória nas eleições municipais sobre o número de filiados ao partido . . . . .	133
3.3	Prefeitos, vereadores e campanhas: o efeito da vitória eleitoral nas receitas de campanha do partido para vereador . . . . .	136
3.3.1	Operacionalização da pesquisa, dados utilizados e validade do desenho de regressão descontínua . . . . .	138
3.3.2	O efeito da vitória eleitoral nas receitas de campanha do partido para vereador . . . . .	142
3.4	Prefeitos, eleições municipais e alianças políticas: o efeito da vitória nas eleições para prefeito sobre o tamanho das coalizões municipais .	144
3.4.1	Operacionalização da pesquisa, dados utilizados e validade do desenho de regressão descontínua . . . . .	145
3.4.2	O efeito da vitória nas eleições para prefeito sobre o tamanho das coalizões municipais . . . . .	149
3.5	Breve conclusão: partidos, filiados, campanhas e efeitos nulos . . . . .	150
<b>4</b>	<b>Discussão: financiamento de campanha para prefeito e possíveis viés nos efeitos estimados da vitória no município</b>	<b>151</b>
4.1	O efeito da vitória no município sobre as receitas de campanha para prefeito na mesma eleição . . . . .	152
4.2	Controlando por observáveis em um desenho de regressão descontínua	154

4.3 Revendo os resultados dos capítulos anteriores controlando por viés em observáveis . . . . .	155
4.4 Breve discussão: revendo (e mantendo) os resultados dos capítulos anteriores ao controlar por observáveis . . . . .	160
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>165</b>

# **Lista de Abreviaturas**

DEM	Democratas
ESFL	Entidade sem fins lucrativos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEADATA	Repositório de dados do IPEA
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Partido Liberal
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PR	Partido da República
PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PSD	Partido Social Democrático
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RDD	Desenho de Regressão Descontínua
SIGA	Portal SIGA Brasil - Senado Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TSE	Tribunal Superior Eleitoral



# Listas de Símbolos

- $\rho$  Efeito causal do tratamento  
 $\tau$  Margem de Vitória  
 $\Delta$  Módulo da Margem de Vitória



# **Lista de Figuras**

1.1	Distribuição da diferença entre primeiros e segundos colocados nas eleições municipais (1996, 2000, 2004 e 2008) . . . . .	28
1.2	Voto nas eleições nacionais e estaduais pelo voto para prefeito nas eleições anteriores (pares de eleição 1996-1998, 2000-2002, 2004-2006 e 2008-2010) . . . . .	30
1.3	Distribuição da votação nas eleições nacionais e estaduais para unidades incluídas na análise (1998 a 2010) . . . . .	31
1.4	Voto para Deputado Federal por margem de vitória para prefeito (1996 a 2010) . . . . .	33
1.5	Voto para Deputado Federal por margem de vitória para prefeito (1996 a 2010) . . . . .	35
1.6	Efeito do Tratamento no Voto para Prefeito na <b>eleição municipal anterior</b> por margem de vitória para prefeito (1996 a 2008) . . . . .	38
1.7	Efeito do Tratamento no Voto para Vereador na <b>mesma eleição municipal</b> por margem de vitória para prefeito (1996 a 2008) . . . . .	39
1.8	Efeito do Tratamento no Voto para Todos os Cargos na <b>eleição anterior</b> por margem de vitória para prefeito (1994 a 2008) . . . . .	41
1.9	Efeito do Tratamento no Voto para características municipais no <b>ano da eleição municipal</b> por margem de vitória para prefeito (1996 a 2008) - subconjuntos de dados para análise de senador, governador e presidente . . . . .	43
1.10	Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Federal e Deputado Estadual nas eleições seguintes por margem de vitória nas eleições para prefeito (1996 a 2008) . . . . .	46
1.11	Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Federal nas eleições seguintes por margem de vitória nas eleições para prefeito (1996 a 2008) por partido . . . . .	48

1.12 Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Estadual nas eleições seguintes por margem de vitória nas eleições para prefeito (1996 a 2008) por partido . . . . .	49
1.13 Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Federal e Deputado Estadual nas eleições seguintes por margem de vitória nas eleições para prefeito por par de eleição . . . . .	51
1.14 Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Federal e Deputado Estadual nas eleições seguintes por margem de vitória nas eleições para prefeito (2008-2010) por contexto eleitoral local . . . . .	53
1.15 Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Federal e Deputado Estadual nas eleições seguintes por margem de vitória nas eleições para prefeito (2008-2010) por tamanho da população do município .	55
1.16 Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Federal e Deputado Estadual nas eleições seguintes por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2008-2010) por características econômicas do município (PIB per capita e grau de dependência de transferências de outros níveis de governo) . . . . .	57
1.17 Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Federal e Deputado Estadual nas eleições seguintes por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2004-2010), separados por candidatos a deputado incumbentes e desafiantes . . . . .	59
1.18 Efeito do Tratamento no Voto para Senador, Governador e Presidente nas eleições seguintes por margem de vitórias nas eleições para prefeito (1996-2010) . . . . .	63
1.19 Efeito do Tratamento no Voto para Senador nas eleições seguintes por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2000-2002 e 2008-2010) por partido . . . . .	65
1.20 Efeito do Tratamento no Voto para Governador nas eleições seguintes por margem de vitórias nas eleições para prefeito (1996-2010) para candidatos/partidos incumbentes e desafiantes . . . . .	67
1.21 Efeito do Tratamento no Voto para Presidente nas eleições seguintes por margem de vitórias nas eleições para prefeito (1996-2010 e por par de eleição) para PT e PSDB . . . . .	69
2.1 Total (em R\$ mil) de emendas apresentadas por partido político na Câmara dos Deputados entre 2002 e 2012. . . . .	94

2.2 Distribuição das quatro medidas da variável dependente $Y_i^{pref}$ – transferências diretas a prefeituras cuja origem são emendas individuais de deputados federais – entre 2002 e 2012. Os gráficos à esquerda contemplam todos os municípios, inclusive os que não integram a análise. Os gráficos à direita da figura contém apenas os municípios incluídos na análise e separa-os por grupo de tratamento. . . . .	96
2.3 Distribuição das quatro medidas da variável dependente $Y_i^{esfl}$ – transferências diretas a Entidades Sem Fins Lucrativos cuja origem são emendas individuais de deputados federais – entre 2002 e 2012. Os gráficos à esquerda contemplam todos os municípios, inclusive os que não integram a análise. Os gráficos à direita da figura contém apenas os municípios incluídos na análise e separa-os por grupo de tratamento. . . . .	98
2.4 Distribuição das quatro medidas da variável dependente $Y_i^{pref}$ e $Y_i^{esfl}$ – transferências diretas a prefeituras e ESFLs cuja origem são emendas individuais de deputados federais – entre 2002 e 2012 pelo voto nas eleições para prefeito anteriores. . . . .	100
2.5 Distribuição das quatro medidas da variável dependente $Y_i^{pref}$ – transferências diretas a prefeituras cuja origem são emendas individuais de deputados federais – entre 2002 e 2012 por margem de vitória para prefeito. . . . .	102
2.6 Distribuição das quatro medidas da variável dependente $Y_i^{esfl}$ – transferências diretas a ESFLs cuja origem são emendas individuais de deputados federais – entre 2002 e 2012 por margem de vitória para prefeito. . . . .	103
2.7 Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido (em R\$ por eleitor) nos três últimos anos do mandato de prefeito anterior à eleição municipal por margem de vitória para prefeito (2002 a 2008). . . . .	106
2.8 Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido (como razão das receitas da prefeitura) nos três últimos anos do mandato de prefeito anterior à eleição municipal por margem de vitória p/ prefeito (2002 a 2008). . . . .	107
2.9 Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido (como razão do total em emendas de todos os partidos para prefeitura ou ESFLs do município) nos três últimos anos do mandato de prefeito anterior à eleição municipal por margem de vitória para prefeito (2002 a 2008). . . . .	108

2.10 Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido (como razão do total de emendas do partido para prefeituras ou ESFLs) nos três últimos anos do mandato de prefeito anterior à eleição municipal por margem de vitória para prefeito (2002 a 2008). . . . .	109
2.11 Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido (R\$ por eleitor ou como razão das receitas do município) nos três últimos anos do mandato de prefeito por margem de vitória (2000 a 2012). . . . .	111
2.12 Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido (como razão do total em emendas:1- de todos os partidos p/ prefeitura ou ESFLs do município; do partido p/ prefeituras ou ESFLs) nos três últimos anos do mandato de prefeito por margem de vitória (2000 a 2012). . . . .	112
2.13 Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido nos três últimos anos do mandato de prefeito por margem de vitória e separado por partidos no governo e partidos na oposição (2004 a 2012). . . . .	114
2.14 Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido nos três últimos anos do mandato de prefeito por margem de vitória e separado por contexto eleitoral local (2000 a 2012). . . . .	116
2.15 Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido beneficiam Entidades Sem Fins Lucrativos nos três últimos anos do mandato de prefeito por margem de vitória (2000 a 2012). . . . .	120
3.1 Distribuição do número de filiados (por eleitor ou como variação durante o mandato) de 1996 a 2008: 1 - para todos os partidos em todos os municípios; 2 - para os partidos incluídos na análise e separado por grupos de tratamento; e 3 - por voto para prefeito na eleição anterior.	131
3.2 Efeito do Tratamento no número de filiados do partido (na data da eleição por eleitor ou como variação no mandato anterior) por margem de vitórias nas eleições para prefeito (1996-2010). . . . .	132
3.3 Efeito do Tratamento no número de filiados do partido (ao final do mandato por eleitor ou como variação no mandato) por margem de vitórias nas eleições para prefeito (1996-2008). . . . .	133

3.4 Efeito do Tratamento no número de filiados do partido (na metade do mandato por eleitor ou como variação nos dois primeiros anos do mandato) por margem de vitórias nas eleições para prefeito (1996-2010).135
3.5 Distribuição das receitas de campanha para vereador dos partidos (em R\$ por eleitor ou como razão do total que todos os partidos arrecadam) de 2000 a 2012: 1 - para todos os partidos em todos os municípios; 2 - para os partidos incluídos na análise e separado por grupos de tratamento; e 3 - por voto para prefeito na eleição anterior. 140
3.6 Efeito do Tratamento nas receitas de campanha para vereador (R\$ por eleitor ou como razão do total que todos os partidos arrecadam) na mesma eleição e por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2004-2008). . . . . 142
3.7 Efeito do Tratamento nas receitas de campanha para vereador (R\$ por eleitor ou como razão do total que todos os partidos arrecadam) na eleição seguinte e por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2000-2012). . . . . 143
3.8 Distribuição do tamanho das coligações municipais (em número de partidos ou como participação dos partidos da coligação) de 2000 a 2012: 1 - para todos os partidos em todos os municípios; 2 - para os partidos incluídos na análise e separado por grupos de tratamento; e 3 - por voto para prefeito na eleição anterior. . . . . 147
3.9 Efeito do Tratamento no tamanho das coligações municipais (em número de partidos ou como participação dos partidos da coligação) na mesma eleição e por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2004-2008). . . . . 148
3.10 Efeito do Tratamento no tamanho das coligações municipais (em número de partidos ou como participação dos partidos da coligação) na eleição seguinte e por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2000-2012). . . . . 149
4.1 Efeito do Tratamento nas receitas de campanha para vereador (R\$ por eleitor ou como razão do total que todos os partidos arrecadam) na mesma eleição e por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2004-2008). . . . . 153



# **Lista de Tabelas**

4.1 Revendo resultados do Capítulo 1 - Efeito da vitória para prefeito nos votos do partido para Deputado Federal nas eleições seguintes controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira . . . . .	155
4.2 Revendo resultados do Capítulo 1 - Efeito da vitória para prefeito nos votos do partido para Deputado Estadual nas eleições seguintes controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira . . . . .	156
4.3 Revendo resultados do Capítulo 1 - Efeito da vitória para prefeito nos votos do partido para Senador nas eleições seguintes controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira . . . . .	157
4.4 Revendo resultados do Capítulo 1 - Efeito da vitória para prefeito nos votos do partido para Governador e Presidente nas eleições seguintes controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira . . . . .	157
4.5 Revendo resultados do Capítulo 2 - Efeito da vitória para prefeito nas emendas apresentadas pelos deputados federais do partido que beneficiam prefeituras controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira . . . . .	158
4.6 Revendo resultados do Capítulo 2 - Efeito da vitória para prefeito nas emendas apresentadas pelos deputados federais do partido que beneficiam ESFLs controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira . . . . .	159
4.7 Revendo resultados do Capítulo 2 - Efeito da vitória para prefeito no número de filiados do partido controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira . . . . .	160

xxii LISTA DE TABELAS

4.8 Revendo resultados do Capítulo 3 - Efeito da vitória para prefeito nas receitas de campanha do partido para vereador e no tamanho das coalizões municipais na próxima eleição municipal controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira . . . . .	161
---	-----

# Introdução

O papel dos partidos políticos após a transição para a democracia é um dos temas mais discutidos na ciência política brasileira. Sobretudo no início da década de 90, a existência de um grande número de organizações partidárias foi apontada tanto como um sintoma de escolhas institucionais equivocadas tomadas pelos atores políticos no passado, quanto como uma das causas do mal funcionamento institucional do sistema político político nacional. Além de numerosos, os partidos brasileiros seriam organizações incapazes de produzir “bons governos”, conferir estabilidade e confiabilidade a políticas públicas e garantir o funcionamento pleno das instituições democráticas.

Entretanto, os avanços da democracia no Brasil nas últimas décadas também foram acompanhados pelo desenvolvimento de análises cada vez mais cuidadosas por parte ciência política brasileira. As teses mais pessimistas sobre os partidos políticos brasileiros – sobretudo sobre sua atuação no Congresso Nacional – foram bastante questionadas nas últimas duas décadas e diversos trabalhos contribuiram para melhorar compreensão de como tais organizações estão estruturadas e qual o seu papel para o desenvolvimento recente da democracia brasileira. Sob a influencia desta literatura, a presente tese tem como propósito contribuir para elucidar algumas questões ainda não investigadas sobre os partidos brasileiros. Especificamente, a pesquisa conduzida neste trabalho focaliza as relações partidárias entre governantes locais e políticos estaduais e nacionais e algumas se suas consequências nas arenas eleitoral e legislativa.

A tese reúne três trabalhos que poderiam ser lidos de maneira independente, mas que, seja pelos temas de que tratam, seja pela estratégias de investigação empírica, estão totalmente inter-relacionados. No primeiro trabalho analiso como os laços partidários entre prefeitos e candidatos a cargos eletivos nacionais e estaduais afetam o resultado das eleições. Em particular, o objetivo na primeira etapa da tese é observar se os partidos políticos têm desempenhos eleitorais superiores em municípios nos quais governam, sendo esta uma importante evidência da capacidade de membros de uma organização partidária cooperarem. Dedico especial atenção aos vínculos entre

## 2 LISTA DE TABELAS

governantes municipais e deputados federais e estaduais, uma vez que relação entre parlamentares e suas bases eleitorais constitui um dos focos do debate acadêmico brasileiro.

Se no primeiro trabalho procuro evidências de que há cooperação entre prefeitos e candidatos de um mesmo partido durante eleições, no segundo tento compreender como os vínculos entre prefeitos e deputados federais influenciam a atuação dos partidos no Congresso Nacional. Parlamentares na Câmara dos Deputados decidem ao longo do mandato sobre como alocar recursos que beneficiam prefeituras e organizações diretamente associadas com a vida política local. Tradicionalmente, parte da literatura sobre o Congresso Nacional investigou o uso estratégico de recursos orçamentárias federais (sobretudo das emendas individuais ao orçamento) para construção de carreiras parlamentares e reputação pessoal sem, contudo, dar a devida atenção às relações partidárias que permeiam o processo decisório. A centralidade da noção de *conexão eleitoral* ofuscou a importância das conexões partidárias que influenciam diretamente as decisões dos deputados federais. Assim, o objetivo nesta segunda etapa da tese é investigar como os vínculos entre governantes locais e parlamentares na Câmara dos Deputados afeta diretamente alocação de recursos federais por meio das emendas individuais ao orçamento.

Tomados em conjunto, esses dois primeiros trabalhos constroem uma narrativa sobre o funcionamento das relações entre políticos de um partido situados em diferentes níveis de governo. Prefeitos são atores políticos privilegiados durante as eleições nacionais e estaduais pela sua capacidade de atrair votos para candidatos de seu partido. Deputados federais – e quiçá deputados estaduais – tomam decisões de fundamental importância para governantes locais. Os partidos políticos estruturam as relações entre políticos locais e nacionais/estaduais e tornam a cooperação viável. Os resultados encontrados nas duas primeiras etapas da pesquisa dão suporte a esta narrativa.

O terceiro esforço investigativo que integra a tese, bastante mais modesto e menos bem sucedido que os dois primeiros, tenta completar a narrativa a partir do exame de uma pergunta pouco explorada na literatura: como partidos vitoriosos conquistam vantagens eleitorais? Se prefeitos são capazes de influenciar positivamente a performance eleitoral de candidatos de sua organização partidária, quais são os mecanismos pelos quais o fazem? Nesta etapa do trabalho procuro compreender se partidos vitoriosos atraem mais apoios para suas candidaturas futuras, seja recrutando novos membros, conquistando mais financiadores de campanha ou construindo coligações eleitorais maiores. Diferentemente das etapas anteriores da pesquisa, os resultados encontrados nesta última parte da tese não sustentam as

suspeitas iniciais.

Há diversas observações importantes para se fazer sobre a confecção desta tese antes de avançar.

Apesar das temáticas dos trabalhos produzidos para esta tese estarem conectados, o fio condutor da tese é o método. Mais especificamente, o desenho de pesquisa apresentado no Capítulo 1 se repete nos demais. Em todos os trabalhos o problema pode ser traduzido como a investigação do impacto do partido vencer as eleições para prefeito – ou ainda, o impacto do partido governar o município – sobre um conjunto de variáveis: o desempenho eleitoral dos candidatos do partido nas próximas eleições; as decisões da bancada do partido na Câmara dos Deputados sobre o orçamento; ou o apoio político e financeiro para o partido em campanhas futuras. Para estimar adequadamente o impacto da vitória no município sobre tais variáveis, utilizei um desenho de regressão descontínua, estratégia que se tornou bastante popular na ciência política e na economia nos últimos anos.

Mesmo adotando uma estratégia empírica que permite recuperar a noção *impacto causal* na análise dos resultados, o objetivo da tese deve ser pensado como exploratório por pelo menos duas razões.

Em primeiro lugar, muitos dos resultados encontrados ainda são bastante instáveis e merecem exame mais cuidadoso no futuro. Há consequências diretas desta aspecto da pesquisa na forma do texto e na apresentação dos resultados. Em vez de me concentrar nas escolhas mais econômicas, fortuitas e definitivas dos resultados, como haveria de ser em uma publicação dos mesmos trabalhos em revistas acadêmicas, decidi apresentar todos os procedimentos adotados, variações de medidas e de estimativas, resultados nulos e conjecturas que me pareceram necessárias para refletir sobre os problemas investigados. A expectativa é facilitar a elaboração de sugestões e críticas sobre a análise empírica para poder avançar.

Em segundo lugar, as evidências empíricas produzidas nesta tese dão suporte à narrativa apresentada acima, mas a tese carece de uma reflexão mais ampla sobre as consequências teóricas dos resultados encontrados. Há um desbalanceamento proposital em favor de um texto voltado ao teste de hipóteses e à variação de aspectos analíticos em detrimento do desenvolvimento teórico dos problemas 00.

Para viabilizar a leitura e interpretação dos resultados produzidos para a tese, optei por não apresentar coeficientes de regressão em tabelas, exceto no último capítulo. Praticamente todos os resultados são apresentados graficamente e, normalmente, para todas as formas de estimar e medidas adotadas. Por parcimônia, muitos dos resultados e variações dos gráficos são deixados para o Anexo, que não integra este texto, mas pode ser acessado junto com a documentação e outros materiais da

#### 4 LISTA DE TABELAS

tese. Além da opção pela apresentação gráfica dos resultados, também dou preferência à utilização das estatísticas mais simples que os problemas, por vezes bastante complexos, permitiram.

O texto apresentado à Comissão Avaliadora não contém o Anexo (assim referido ao longo da tese), documentação, scripts e demais materiais utilizados na produção da tese. Todos estes materiais, bem como as versões do texto, podem ser encontrados em um repositório online criado exclusivamente para esta tese no endereço: <https://github.com/leobarone/tese>. Os scripts de construção de dados, gráficos e tabelas foram escritos em linguagem *R*, utilizada para a construção das análises. Os documentos usados na elaboração do texto foram escritos em L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>Xe também estão disponíveis no repositório online.

A tese está dividida em quatro capítulos, além desta Introdução e de uma breve seção de Discussão ao final. Cada um dos três primeiros capítulos correspondem a uma etapa da pesquisa. O Capítulo 4, que originalmente não integrava o plano da tese, apenas retoma os demais e reúne as análises empíricas com a finalidade de validar os resultados obtidos, como será explicado adiante.

# Capítulo 1

## Articulações intra-partidárias e as eleições para prefeito no Brasil

Em fevereiro de 2010 o jornal o Estado de Minas publicou uma notícia na qual relatava que Marcus Pestana (PSDB-MG), até o início daquele ano secretário de Estado da Saúde de Minas Gerais, causou mal-estar na Assembléia Legislativa do estado. O ex-secretário havia enviado ambulâncias e recursos para os serviços de saúde dos municípios com o objetivo de atrair para sua própria candidatura o apoio de prefeitos comprometidos eleitoralmente com outros deputados de seu partido ou de partido aliados. Até descobrirem que Marcus Pestana não se candidataria a deputado estadual, mas sim a deputado federal (cargo para o qual foi eleito naquele ano), os parlamentares aliados do então governador Aécio Neves (PSDB-MG) no Legislativo estadual apresentaram queixas ao chefe do Executivo (e liderança central no PSDB do estado) de que Marcus havia “invadido” suas bases eleitorais.

A notícia relatava também que Elbe Brandão (PSDB-MG), deputada estadual e então secretária de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas, provocava reação semelhante de seus pares na Assembléia Legislativa, sobretudo entre os deputados que tinham votos concentrados no norte de Minas Gerais. Mesmo sem se recandidatar, Elbe Brandão era acusada de usar sua posição privilegiada no governo do estado para atrair prefeitos para a candidatura de seu marido ao Legislativo estadual.

Esses dois exemplos, dentre vários outros que se pode coletar no anedotário político, ressaltam um aspecto fundamental presente nas eleições nacionais e estaduais: a importância do apoio eleitoral de prefeitos. A notícia nos leva a crer que os prefeitos são eleitoralmente importantes a ponto de membros do mesmo partido disputarem seu apoio e recorrerem à hierarquia partidária para resolver o conflito de quem receberá o apoio dos líderes municipais. É possível encontrar diversos outros

## 6 ARTICULAÇÕES INTRA-PARTIDÁRIAS E AS ELEIÇÕES PARA PREFEITO NO BRASIL

relatos sobre candidatos a cargos majoritários que também competem por prefeitos em suas campanhas. Esta disputa, porém, acontece normalmente fora das instâncias do partido.

O ponto de partida da tese é justamente examinar se prefeitos são capazes de mobilizar apoio eleitoral para seu próprio partido durante seu mandato. Olhando para este problema por outro ângulo podemos reescrever a pergunta: os partidos são capazes de produzir articulações partidárias entre políticos de diferentes níveis de governo?

Articulação partidária é um problema bastante crítico em um sistema político como o brasileiro. Em primeiro lugar, a existência de múltiplos partidos complexifica e amplia as possibilidades de alianças. Coligações eleitorais e coalizões de governo são parte do cotidiano da política partidária no Brasil, mesmo que não necessariamente acordos entre políticos queiram alianças formais.

Em segundo, o próprio arranjo federativo contribui para dificultar a coordenação dentro das organizações partidárias, uma vez que as disputas entre partidos não se repetem necessariamente entre estados ou nacionalmente. O caráter federativo do sistema político é, em alguma medida, também um aspecto marcante das organizações partidárias no Brasil. É comum, por exemplo, diretórios municipais se rebelarem, ou ameaçarem se rebelar, contra as decisões estuduais do partido ou diretórios estuduais descumprirem determinações estabelecidas pelas lideranças nacionais.

Por fim, a adoção de lista aberta em eleições proporcionais para os cargos do Legislativo torna a eleição de parlamentares um empreendimento que necessariamente tem um componente pessoal. A competição entre candidatos de um mesmo partido, que em outros países ocorre dentro da própria organização para determinar o ordenamento na lista do partido, é transferida para a eleição. Segundo se convencionou na literatura acadêmica e no debate político, as regras eleitorais dão origem ao *voto pessoal* no Brasil, cujos efeitos perniciosos são sentidos em diversas instâncias do sistema político (Ames , 1995a,b, 2001; Carey e Shugart , 1995; Mainwaring , 1991, 1999). O *voto pessoal* seria mais um aspecto sistêmico a tornar a tarefa de coordenação dentro do partido mais árdua.

Há que se questionar – como se pretender neste capítulo – se o fato de os parlamentares de um mesmo partido competirem eleitoralmente entre si, terem rivalidades políticas variantes de acordo com o território e possibilidades múltiplas de alianças dentro e fora do partido faz com que os partidos brasileiros percam por completo a capacidade de articular seus membros, de estabelecer estratégias coordenadas e, no limite, de estruturar a competição eleitoral. Neste capítulo, o exame do papel dos prefeitos nas eleições nacionais e estuduais tem como objetivo rever esta interpre-

tação bastante disseminada nas análises sobre a política brasileira. Em um sistema onde membros de um mesmo partidos não se coordenam entre si, não deveríamos observar efeitos relevantes da vitória eleitoral em um nível de governo no desempenho do partido em outro nível.

Este problema de pesquisa não é inédito. Segundo Ames (1994), o apoio eleitoral de prefeitos é um elemento chave no sucesso de candidaturas presidenciais. Prefeitos são, de determinado ponto de vista, cabos eleitorais privilegiados e cujo apoio é crucial para o sucesso de quem busca votos no município. Ames denominou esse fenômeno de “efeito *coattail* reverso”. Empiricamente, Ames examinou a correlação entre a filiação do prefeito e o desempenho de cada candidato na eleição presidencial. Sua conclusão, a partir dos resultados da eleição de 1989, é a de que candidatos à presidência têm desempenho superior nos municípios nos quais seu partido governa.

Ainda que Ames seja um dos principais advogados da fragilidade dos partidos políticos brasileiros, seu trabalho produziu evidências de que as eleições municipais estão conectadas com as demais e, portanto, sua tese acaba por ressaltar este aspecto importante do sistema eleitoral brasileiro. Carneiro e de Almeida (2008) avançaram neste problema ao demonstrar que há correlação entre a votação dos partidos para os diferentes níveis e ramos de governo, incluindo as eleições para prefeito. Ambos trabalhos sugerem que, a despeito das regras eleitorais produzirem incentivos para dispersão, indisciplina e ausência de cooperação dentro dos partidos, há coordenação intra-partidária na arena eleitoral.

Na tentativa de avançar o debate sobre a coordenação intra-partidária, o primeiro objetivo da tese é avaliar o impacto das eleições para prefeito no desempenho do partido nas demais eleições e reexaminar a hipótese de *coattail* reverso de 1996 a 2010. Mais especificamente, o objetivo é estimar o impacto da vitória nas eleições para prefeito no desempenho dos candidatos do partido a deputado federal, deputado estadual, senador, governador ou presidente<sup>1</sup>. A escolha deste horizonte de tempo é limitada pela inexistência de dados de qualidade sobre as eleições para prefeito anteriores a 1996. As eleições de 2010 são as últimas eleições nacionais e estaduais brasileiras e apenas em 2014 será possível observar os efeitos das eleições de 2012.

Há várias diferenças entre o que se empreende neste capítulo e os trabalhos que tratam do tema na literatura, a começar pela própria compreensão do fenômeno em questão. Em primeiro lugar, o efeito *coattail* apareceu originalmente na como

---

<sup>1</sup>Parte dos resultados já foram publicados no artigo Avelino, Biderman, e Barone (2012) *Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil*, publicado na Revista Dados. Neste capítulo, amplio a análise apresentada no artigo para outros anos eleitorais, outros cargos e atento a possíveis efeitos heterogêneos no impacto da vitória nas eleições municipais sobre o desempenho do partido nas demais eleições.

## 8 ARTICULAÇÕES INTRA-PARTIDÁRIAS E AS ELEIÇÕES PARA PREFEITO NO BRASIL

explicação para o impacto do desempenho presidencial – medido como popularidade do presidente ou como performance macroeconômica do país – nas chances de vitória dos membros do partido do presidente nas eleições legislativas e nos níveis subnacionais de governo. Interessa para esta pesquisa, contudo, apenas o efeito do partido governar o município no desempenho eleitoral para os demais cargos. Não importa o quão bem sucedido o prefeito é ao longo do mandato: importa se é capaz de mobilizar votos para seu próprio partido estando à frente da prefeitura.

Dessa forma, não há interesse na correlação entre a performance do partido nas eleições municipais e nas demais eleições. A correlação entre eleições pode ser sítoma de diversos outros fenômenos. Pode, por exemplo, significar a consolidação da imagem dos partidos perante o eleitorado e a consequente redução da volatilidade eleitoral. Ou ainda, pode ser resultado do efeito *coattail* que presidentes ou governadores provocam sobre as candidaturas de seu partido – e não necessariamente do efeito *coattail* reverso. O impacto da vitória no município nas demais eleições é um dos muitos possíveis fenômenos capturados pela semelhança entre a performance do partido em diferentes eleições no mesmo município.

O problema metodológico central é justamente separar analiticamente a correlação do desempenho entre eleições dos efeitos da vitória no município nas eleições subsequentes. A expectativa é que um partido tenha bons resultados nas eleições nacionais e estaduais nos municípios nos quais é vitorioso nas eleições para prefeito. A probabilidade do partido governar o município está associada aos mesmos fatores – observáveis ou não observáveis – que produzem boa performance nas disputas para os cargos do legislativos, para governador ou presidente. Comparar diretamente o desempenho eleitoral para qualquer cargo entre municípios em que o partido governa e municípios nos quais não governa produziria estimativas viesadas do impacto da vitória para prefeitura.

A principal diferença com relação aos trabalhos anteriores sobre o tema consiste, portanto, na estratégia analítica. Em lugar de calcular correlações, seja entre voto na sequência de eleições (como Carneiro e de Almeida , 2008), seja entre o partido governo municipal e o voto para os demais cargos (como Ames , 1994), utilizei um desenho de regressão descontínua (RDD) para tentar dissociar o efeito da vitória para o governo municipal nos resultados das eleições subsequentes de quaisquer outros fatores, observáveis ou não. Dadas as diferenças em relação às pesquisas anteriores, evitarei usar o conceito de Ames (1994), *coattail* reverso, e trabalharei com a noção de impacto ou efeito causal da vitória no município sobre um conjunto de variáveis, inclusive o desempenho eleitoral futuro do partido. A busca da identificação correta dos efeitos causais da vitória eleitoral e sua correta estimação é um dos fios condu-

tores da tese e a estratégia de análise utilizada neste capítulo se repete nos demais, como se verá adiante.

De forma bastante sintética, em vez de comparar todos os municípios, opto por comparar o desempenho do partido nas eleições nacionais e estaduais apenas entre municípios nos quais o partido venceu a disputa para prefeito por uma margem estreita de votos e municípios nos quais perdeu as eleições também por uma margem estreita. Evita-se, dessa forma, comparar os municípios em que um partido tem continuamente bom ou mau desempenho em eleições consecutivas e nos quais a vitória para prefeito e o bom desempenho para as demais eleições têm origem em uma terceira variável, não podendo estabelecer entre elas relação de causa e efeito. Ao comparar “quase-perdedores” com “quase-ganhadores”, por outro lado, é possível obter estimativas não viésadas do efeito da vitória nas eleições municipais, pois a única diferença relevante entre eles é o fato de terem ou não sido eleitos. Desenhos de regressão descontínua têm sido amplamente utilizados na ciência política e na economia para solucionar exatamente o tipo de problema proposto nesta pesquisa. Ainda neste capítulo explico em mais detalhes o desenho de pesquisa e procedimentos adotados.

## **1.1 Partidos políticos brasileiros na literatura: uma breve revisão do debate e o reaxame da tese distributivista**

A relevância dos partidos políticos é certamente um dos temas mais disputados na ciência política no Brasil. O debate sobre partidos brasileiros foi fortemente influenciado pelos modelos teóricos desenvolvidos para explicar o Congresso norte-americano (para o debate nos EUA ver Cox e McCubbins , 1993), que, em alguma medida, foram acomodados na literatura brasileira (para um balanço da literatura ver Carvalho , 2003, Capítulo 1). Em particular, a perspectiva distributivista – na qual os parlamentares são ponto focal da análise e cuja preocupação central são os efeitos das regras eleitorais na atuação legislativa – teve bastante aderência nas explicações sobre o funcionamento do Congresso Nacional e, por extensão, sobre o funcionamento sistema político brasileiro como um todo (Ames , 1995a,b, 2001; Ames, Pereira, e Rennó, 2011; Mainwaring , 1991, 1999; Samuels , 1997; Carvalho , 2003; Pereira e Rennó , 2001, 2007; Lemos e Ricci , 2011). Nesta seção, discuto brevemente alguns aspectos dessa perspectiva teórica, examino alguns de seus pressupostos e busco contrastá-la com a proposta do capítulo.

## 10 ARTICULAÇÕES INTRA-PARTIDÁRIAS E AS ELEIÇÕES PARA PREFEITO NO BRASIL

No modelo distributivista, a unidade de análise não é o partido político, mas sim o legislador individual. A autonomia do parlamentar em relação ao partido tem estatuto variante: ora é um pressuposto analítico, assumido em conjunto com a irrelevância normativa dos partidos políticos, ora é uma consequência analítica, derivada das características da competição eleitoral.

As primeiras análises sobre o Congresso Nacional brasileiro após a transição para a democracia continham elementos presentes no arcabouço analítico distributivista. Fundamentalmente, tais trabalhos pressupõem que o comportamento dos legisladores durante o mandato será condicionado pelos incentivos criados pelo sistema eleitoral. Dito de outra maneira, o resultado da arena legislativa está conectado – ou melhor, funcionalmente subordinado – às restrições enfrentadas pelos parlamentares na arena eleitoral. A expectativa de tais análises, portanto, é de que a forma do sistema eleitoral – a fórmula de conversão de votos em assentos e o tamanho e a magnitude dos distritos – contribua para moldar o desenho institucional da casa legislativa e influencie o tipo de produção parlamentar, normalmente identificada entre produções mais universais ou mais particularistas, ou seja, geograficamente concentrada e/ou focada em grupos políticos e sociais específicos.

Uma parte considerável da produção sobre o Congresso Nacional brasileiro adotou a perspectiva distributivista. Ames, um dos mais proeminentes autores desta vertente, relaciona diretamente os problemas de governabilidade à adoção do sistema proporcional com lista aberta para as eleições legislativas (Ames , 2001). A fórmula eleitoral adotada no Brasil, segundo tal perspectiva, reduziria o controle que os partidos têm sobre seus candidatos na eleição e, consequentemente, enfraqueceria o controle sobre os parlamentares de suas bancadas.

Sob a ótica distributivista, os candidatos de um partido têm um incentivo claro: “cultivar o voto pessoal” (Ames , 1995a,b, 2001; Carey e Shugart , 1995; Mainwaring , 1991, 1999). As estratégias de campanha não são partidárias, mas sim estritamente individuais, sendo esta uma das características mais distintivas de nosso sistema eleitoral. Os incentivos perversos presentes no sistema político brasileiro – segundo a literatura distributivista – são cumulativos: para sedimentar sua imagem pessoal no eleitorado e obter votos para se reelegerem, os parlamentares direcionam seus esforços no Congresso Nacional para a obtenção de benefícios desagregados para suas bases eleitorais e utilizam expedientes como a patronagem e o clientelismo para perpetuar sua popularidade no eleitorado. Os partidos políticos seriam secundários na construção de carreiras políticas nacionais.

Uma das consequências de partidos da irrelevância dos partidos é que os vínculos entre políticos de diferentes níveis de governo na federação não importam. Políticos

de diferentes partidos podem formar alianças de acordo com a conveniência da conjuntura eleitoral. De fato, exagerando esta perspectiva, chegaríamos a um ponto em que as alianças políticas em eleições seriam desencessárias. Não haveria razões para a existência de vínculos partidários entre prefeitos e deputados federais, por exemplo, uma vez que o funcionamento eleitoral se assemelharia ao de um mercado no qual as transações dentro e fora dos partidos têm o mesmo custo. No limite, a construção de organizações partidárias complexas, que conectem membros locais do partido às lideranças nacionais não importa, uma vez o fator determinante para um carreira política de sucesso é a sedimentação da imagem pessoal junto a um grupo de eleitores geograficamente concentrados e para o qual os esforços ao longo do mandato são direcionados.

Na ausência de distritos bem delimitados como no sistema eleitoral norte-americano, obter benefícios desagregados para suas bases eleitorais é normalmente traduzido, para o caso brasileiro, como concentrar geograficamente o envio de recursos orçamentários para os municípios onde o parlamentar obteve mais votos nas eleições anteriores<sup>2</sup>.

A irrelevância dupla dos partidos políticos, como elemento da análise e como consequência da análise, é, portanto, um aspecto marcante das análises distributivistas. A primeira pergunta que um analista deve fazer, no entanto, é: será que a ausência de evidências de cooperação interna nos partidos políticos não é resultado da própria construção da análise focado no individualismo parlamentar? Ou ainda, será que a existência de incentivos para a atuação individual dos parlamentares implica necessariamente na anulação do papel dos partidos políticos como estruturas que organizam a competição eleitoral, promovem coordenação entre políticos do mesmo partido e conectam lideranças em diferentes níveis de governo? Este capítulo contribui para a literatura testando se há evidências de coordenação intra-partidária no Brasil.

Alguns exageros da perspectiva distributivista já foram mitigados, nos EUA e no Brasil, pelos trabalhos que investigaram a atuação dos partidos políticos no Congresso Nacional. Cox e McCubbins (1993) realizaram um dos esforços teóricos e empíricos mais notórios para se analisar a atuação dos partidos dentro das casas legislativas e deram origem ao que se denominou *modelo partidário*. Se a influência das inovações teóricas que surgiram na análise do Legislativo norte-americano na literatura brasileira não foi direta, os trabalhos produzidos no Brasil guardam bastante semelhança com essa literatura, sobretudo, em suas implicações analíticas: a existência de efeitos dispersivos do sistema eleitoral não necessariamente se tornam

---

<sup>2</sup>Este é um tema explorado com mais cuidado no Capítulo 2.

## 12 ARTICULAÇÕES INTRA-PARTIDÁRIAS E AS ELEIÇÕES PARA PREFEITO NO BRASIL

efetivos no Legislativo.

No Brasil, os estudos sobre o comportamento dos partidos no Congresso produziram da metade da década de 90 em diante uma guinada analítica (Amorim Neto e Santos , 2001, 2003; Figueiredo e Limongi , 1999, 2000, 2002, 2008; Limongi e Figueiredo , 2005; Santos , 1997, 1999, 2002). As análises distributivistas foram confrontadas por trabalhos preocupados em examinar de forma mais detalhada o comportamento dos parlamentares brasileiros no Congresso Nacional. Figueiredo e Limongi foram os primeiros a apontar, contrariando os prognósticos negativos sobre o impacto das regras eleitorais na atuação legislativa, que os parlamentares brasileiros votam disciplinadamente na Câmara dos Deputados, seguindo as indicações de seus respectivos líderes partidários (Figueiredo e Limongi , 1999). Os partidos, e não os legisladores individuais, estruturam as relações do Legislativo com o Executivo e organizam o processo decisório no Congresso Nacional.

No caso brasileiro, a distribuição de poder dentro da Câmara dos Deputados – que concentra poder na mesa diretora e nas lideranças – e as regras de elaboração e execução do orçamento federal dificultam o acesso dos parlamentares individuais às decisões que produziriam políticas distributivistas. Figueiredo e Limongi apontam como a estrutura do processo decisório do orçamento federal restringem o espaço de expressão dos interesses individuais dos parlamentares (Figueiredo e Limongi , 1999, 2008).

Os incentivos para a atuação individualista dos parlamentares brasileiros, portanto, não caracterizam a atuação coletiva do Congresso Nacional. Em outras palavras, as regras eleitorais não necessariamente afetam os partidos no Legislativo (Desposato , 2008) Mesmo sob o efeito de incentivos para a dispersão e particularização da atividade parlamentar, os partidos são a chave analítica para a compreensão do Legislativo nacional. Inclusive o processo de elaboração de emendas individuais ao orçamento, que deveria refletir os interesses particularistas dos parlamentares, opera dentro de parâmetros estabelecidos pelos partidos. Se há evidências de que a atividade legislativa está estruturada em torno dos partidos políticos, por que esses mesmos partidos não seriam elementos fundamentais para a compreensão da competição eleitoral? Podem os partidos políticos serem, ao mesmo tempo, os elementos centrais da atuação legislativa e inoperantes nas eleições?

Pereira e Mueller defendem que não há contradição na existência de partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes no Congresso (Pereira e Mueller , 2002, 2003). Mesmo que as lideranças sejam mediadoras nas negociações para execução de emendas com o Governo Federal em troca de votos no Congresso, os deputados continuam a ter influência sobre o destino de tais recursos. Seguem as indicações

das lideranças partidárias no Congresso Nacional estrategicamente para obter em troca os recursos necessários para sua sobrevivência eleitoral, ou o que se denominou na literatura americana de “pork barrel”. Sob esta ótica, a inconsistência central do modelo distributivista estaria na desconsideração das regras internas ao Congresso Nacional e não na avaliação negativa sobre os partidos no eleitorado e sobre a atuação autônoma dos candidatos.

Cabe, então, examinar com mais cuidado alguns dos pressupostos da literatura distributivista sobre o funcionamento da arena eleitoral.

### **1.1.1 Revendo alguns dos pressupostos distributivistas na arena eleitoral**

A perspectiva distributivista, ao focalizar as estratégias eleitorais dos parlamentares, parte de pelo menos um dos seguintes pressupostos sobre a relação entre representantes e representados, ambos ainda pouco examinados empiricamente. O primeiro é que o político ou candidato é capaz de obter votos ao reclamar crédito pelos benefícios que obteve para a localidade ao longo de seu mandato. Segundo Ames, Pereira, e Rennó (2011), os eleitores são “famintos por pork” e a existência de demanda garante que os investimentos em políticas distributivistas trarão resultado eleitoral.

Trata-se, porém, de um pressuposto demasiadamente forte. De um lado, é preciso acreditar que o parlamentar consiga reclamar crédito pelo benefício concedido a um grande número de eleitores e ainda que estes eleitores se lembrem de sua atuação em benefício da localidade. Em um contexto no qual os eleitores têm pouca memória sobre os seus próprios votos em eleições anteriores, manter viva para o eleitor a lembrança de uma atuação legislativa em prol da localidade é uma tarefa bastante árdua. O risco para os deputados que buscam reeleição é demasiadamente alto para confiar apenas na sedimentação de sua imagem individual perante o eleitor – seja como efeito inercial da última eleição ou como resultado do fortalecimento de sua imagem durante o mandato.

Ademais, pela própria lógica da construção do orçamento, os benefícios localizados podem assumir, em geral, duas formas: a execução de políticas federais ou estaduais na localidade, ou, mais provavelmente, a transferência de recursos mediante convênios, seja para prefeituras ou para entidades sem fins lucrativos. Como apontam Pereira e Mueller , mesmo que os partidos políticos restrinjam a ação individual dos deputados federais, continua havendo espaço para que os parlamentares insiram no orçamento emendas individuais que beneficiem suas localidades e que posteriormente podem ser executadas pelo Governo Federal(Pereira e Mueller , 2003).

Estes recursos, porém, não podem jamais ser direcionados diretamente ao eleitor e a relação entre emendas, voto e reeleição não é clara (Mesquita , 2008). O Capítulo 2 trata do assunto em mais detalhes.

O segundo pressuposto por vezes adotado na perspectiva distributivista, em contraste, é bastante mais plausível do que assumir os demandantes de benefícios particularistas como sendo os eleitores de determinadas localidades. Os recursos obtidos por um parlamentar não são enviados aos eleitores, mas a apoiadores políticos capazes de mobilizar votantes durante as eleições. Castro et al. listam alguns desses apoiadores centrais: prefeitos, vereadores, empresários, líderes comunitários ou sindicais, religiosos, professores e comunicadores de massa, quase todos no rol de potenciais dirigentes de organizações legalmente habilitadas a se beneficiar de transferências de recursos dos governos federal e estaduais (de Castro *et al.* , 2009)). Não são, portanto, os eleitores os receptores diretos dos benefícios obtidos pelos parlamentares. Do “lado da demanda” estão lideranças locais, que podem ou não transformar tais recursos em políticas que atinjam o cidadão e proporcionem retorno eleitoral.

Por fim, há quem argumente ou assuma implicitamente que essas localidades são de fato os municípios (Carvalho , 2003; Pereira e Rennó , 2001, 2007). Na análise da relação entre deputados e suas bases eleitorais, em lugar de adotar a definição cartográfica ou administrativa, podemos definir localidade utilizando um critério político: a existência de apoiadores políticos que sistematicamente são capazes de influenciar o voto de eleitores. Ainda assim, considerando que os prefeitos e vereadores são alguns dos mais importantes “cabos eleitorais” nas eleições legislativas, podemos igualar as definições política e administrativa, sendo que o município pode ser adotado como unidade territorial para fins analíticos.

Nesta tese, parte-se do pressuposto de que não existem eleitores geograficamente concentrados que demandam benefícios aos parlamentares, mas sim atores políticos de influência geográfica limitada que estão dispostos a mobilizar votos para os candidatos em troca de benefícios às organizações das quais fazem parte. Os prefeitos, espera-se, são os atores mais relevantes desse conjunto, seja pelos recursos dos quais dispõem (possibilidade de contratar e demitir servidores, executar políticas, etc), seja pela posição de político bem votado no município, ou ainda pelo fato de que a maior parte das transferências federais e estaduais para localidades que podem ser inseridas no orçamento por parlamentares assume a forma de transferências a prefeituras.

A capacidade dos prefeitos afetarem positivamente as campanhas nas quais se engajam é uma questão sujeita a verificação empírica. O teste do potencial dos prefeitos como cabos eleitorais está embutido no exame do efeito da vitória do partido

nas eleições municipais sobre a performance do partido nas demais eleições. Como foi apontado na introdução deste capítulo, para estimar tal efeito, é necessário adotar estratégias metodológicas que permitam separá-lo dos fatores que explicam o desempenho eleitoral do partido ao longo de diferentes eleições. Na próxima seção apresento os procedimentos de pesquisa deste capítulo, que são semelhantes aos procedimentos adotados nos Capítulos 2 e 3 da tese, e descrevo com detalhes o uso de desenhos de regressão descontínua para estimar o efeito da vitória nas eleições municipais no Brasil em uma determinada variável de interesse.

## 1.2 Procedimentos de Pesquisa: Regressão Descontínua e as eleições para prefeito no Brasil

Desenhos de regressão descontínua (RDD) se tornaram bastante comuns na ciência política desde a publicação do artigo de Lee em 2008 sobre as vantagens do incumbente nas eleições legislativas nos EUA (Lee , 2008). O uso deste tipo específico de desenho de pesquisa faz parte do ressurgimento do interesse por estratégias analíticas que permitam a identificação de efeitos causais, que caracterizou sobretudo a literatura sobre avaliação de políticas e programas na economia (para balanços da literatura, demonstrações e críticas ver van der Klaauw , 2008; Angrist e Pischke , 2008; Lee , 2008; Imbens e Lemieux , 2008; Imbens e Wooldridge , 2009; Lee e Lemieux , 2010; Dunning , 2012; Eggers, Folke, Fowler, Hainmueller, Hall, e Snyder, 2013). Essencialmente, desenhos de regressão descontínua aproveitam a existência de um mecanismo de atribuição de “tratamento” (ou condição) a unidades (ou indivíduos) que ultrapassam determinada “fronteira” em um determinado atributo, em geral representado por uma variável contínua. Alguns exemplos de descontinuidades são a inclusão de beneficiários em uma política pública a partir de um determinado nível de renda/idade/escolaridade, a aprovação em um programa de treinamento ou curso para indivíduos que obtêm uma nota acima de um “corte”, o tratamento diferenciado nas regras fiscais/eleitorais a municípios a diferentes faixas de população. Na Brasil há diversos trabalhos recentes que utilizam RDD em ciência política (ver Dunning , 2012, pp. 70 para uma lista de trabalhos no Brasil e em outros países; no Brasil, alguns dos trabalhos que utilizam RDD para estimar efeitos causais são: Ferraz e Finan , 2008; Litschig e Morrison , 2009; Caughey e Sekhon , 2011; Boas e Hidalgo , 2011; Fujiwara , 2011; Titiunik , 2011; Avelino, Biderman, e Barone, 2012; Brambor e Ceneviva , 2012; Brollo e Nannicini , 2012; Brollo, Nannicini, Perotti, e Tabellini, 2013).

Em situações como esta, unidades que quase ultrapassaram a fronteira (ou seja,

não ultrapassam) são bastante semelhantes em características observáveis e não observáveis a unidades que ultrapassaram a fronteira por muito pouco e às quais, portanto, o tratamento é atribuído. Se o tratamento tem efeito em alguma variável de interesse, a comparação entre unidades imediatamente abaixo e imediatamente acima da fronteira deve revelar o efeito causal do tratamento sobre tal variável.

Desenhos de regressões descontínuas são particularmente interessantes para a ciência política, pois eleições majoritárias produzem descontinuidades que podem ser exploradas para estimar o efeito da vitória – ou, alternativamente, do partido que venceu as eleições governar – sobre um conjunto diversos de variáveis (exemplos da aplicação de RDDs em eleições podem ser encontrado em Lee , 2008; Pettersson-Lidbom , 2008; Boas e Hidalgo , 2011; Titiunik , 2011; Avelino, Biderman, e Barone, 2012; Brambor e Ceneviva , 2012; Brollo e Nannicini , 2012; Fowler e Hall , 2012; Pettersson-Lidbom , 2008). Eleições majoritárias determinam o resultado da eleição por um mecanismo fixo: ter o maior número de votos dentre todos os candidatos. Em uma eleição com apenas dois partidos, aquele que obtém mais da metade dos votos – descontados abstenções, nulos e brancos – está eleito. Em uma eleição com três ou mais candidatos, o partido com margem de vitória positiva em relação a todos os demais vence a disputa.

Nesta seção, examino com cuidado os fundamentos desse tipo de desenho de pesquisa aplicado a eleições. A seguir, apresento os dados utilizados no capítulo. Ao final da seção, realizo alguns testes para verificar a validade do RDD utilizado neste capítulo.

### **1.2.1 Regressão Descontínua e as eleições para prefeito no Brasil**

A votação de um partido  $p$  no município  $m$  em uma eleição para prefeito no ano  $t$  ( $V_{p,m,t}$  ou  $V_i$ , sendo  $i$  uma combinação de  $p$ ,  $m$  e  $t$ ) pode ser descrita em termos de uma função densidade de probabilidade condicional às diversas características do partido no município – tais como número de apoiadores, qualidade do candidato, aspectos da campanha, imagem perante o eleitorado, etc – e por um termo aleatório  $\epsilon_i$ . Esses fatores que descrevem  $V_i$  são representados por  $A_i$  e parte deles raramente é observável ao pesquisador. Para simplificar a descrição da mecânica do RDD, vou assumir que nenhum dos componentes de  $A_i$  é observável.

No Brasil, em municípios com menos de 200 mil eleitores aptos, os candidatos disputam uma eleição majoritária de apenas um turno para a prefeitura. O tratamento – vencer as eleições para prefeito – também obedece a um mecanismo fixo: vence as eleições o candidato que obtiver o maior número de votos  $V_i$  (independen-

temente de ter atingido ou não a metade mais um dos votos válidos). Em outras palavras, o partido vitorioso ( $d_i = 1$ ) é aquele que tiver margem de votos positiva em relação ao partido oponente mais bem votado ( $\tau_i > 0$ ; o símbolo  $\tau$  representa a letra grega “tau”) e terminar a eleição em primeiro colocado. Partidos com margens de votos negativas ( $\tau_i < 0$ ) em relação ao partido mais bem votado não são eleitos ( $d_i = 0$ ). Neste caso, o tratamento  $d_i$  é função de  $\tau_i$  e, portanto, não é independente dos fatores representados por  $A_i$ . Espera-se, assim, que cada partido tenha uma probabilidade diferente de ser ou não eleito (tratado) dado  $A_i$ .

Uma variável de resultado ( $Y_i$ ) qualquer pode ser descrita da mesma maneira, ou seja, como função dos fatores presentes em  $A_i$ , dos quais a votação do partido nas eleições para prefeito também depende, e também de  $V_i$ , que são os votos recebidos na eleição para prefeito. O voto para deputado federal nas eleições seguintes, o total de recursos enviados via emendas ao município pelos deputados federais do partido ou o total de recursos arrecadados para as campanhas futuras no município – variáveis de interesse nesta tese – são exemplos da variável de resultado  $Y_i$ .

Como  $\tau_i$  e  $Y_i$  são funções da mesmo conjunto de fatores não observáveis e  $d_i$  é função de  $\tau_i$ , não é possível afirmar que  $Y_i \perp d_i$ , ou seja, que o tratamento independe da variável resposta. A condição de independência neste caso é  $Y_i \perp d_i | A_i$ , novamente, sendo que há componentes de  $A_i$  que não são observáveis. Na linguagem do problema que se pretende investigar nesta tese, o desempenho do partido nas eleições para prefeito está correlacionado com o tratamento (vencer ou não as eleições no município) e com a variável resposta – como o voto nas eleições subsequentes para os demais cargo ou as emendas apresentadas pelos deputados do partido que beneficiem o município – e ambas são explicadas, pelo menos em parte, por fatores que não podemos medir, como reputação, qualidade dos candidatos ou capital político do partido no município.

Portanto, para estimar o efeito causal em  $Y_i$  da vitória nas eleições municipais,  $\rho$  (o símbolo  $\rho$  representa a letra grega “rho”), não é possível calcular apenas a diferença entre a esperança de  $Y_i$  para os municípios em que o partido foi eleito e a esperança  $Y_i$  onde o partido não foi eleito:

$$\rho \neq E[Y_i | d_i = 1] - E[Y_i | d_i = 0]$$

O correto seria estimar essa diferença condicional aos fatores não-observáveis que explicam simultaneamente  $Y_i$  e  $\tau_i$ , e, portanto  $d_i$ :

$$\rho = E[E[Y_i | d_i = 1] | A_i] - E[E[Y_i | d_i = 0] | A_i]$$

Contudo,  $A_i$  são os fatores que não conseguimos medir. Tampouco é possível calcular a diferença para um partido entre os municípios nos quais perdeu e nos quais venceu controlando pela margem de votos, pois  $d_i$  é uma função determinística da margem de votos e para cada  $\tau_i$  há apenas tratados ou não tratados:

$$\rho \neq E[E[Y_i|d_i = 1]|\tau_i] - E[E[Y_i|d_i = 0]|\tau_i]$$

Ainda assim, perto da fronteira definida por  $\tau_i = 0$ , unidades imediatamente acima da fronteira ( $\tau_i = +\Delta$ ; o símbolo  $\Delta$  representa a letra grega maiúscula “delta”) são muito semelhantes em covariáveis às unidades imediatamente abaixo da fronteira ( $\tau_i = -\Delta$ ).  $\Delta$  pode ser lido como o módulo da diferença entre os dois primeiros colocados na eleição municipal, que é positiva para vencedores e negativa para perdedores. A intuição por trás desse raciocínio é que em eleições majoritárias partidos ou candidatos eleitos por uma margem muito pequena de votos são muito semelhantes (quanto à probabilidade de serem eleitos, à qualidade das candidaturas, ao apoio no eleitorado, etc) àqueles que perderam a eleição também por uma margem muito pequena de votos. Dessa forma, a probabilidade de ser eleito (tratado),  $E[d_i]$ , quando  $\Delta$  tende a zero é igual para unidades logo acima e logo abaixo da fronteira que define o tratamento:

$$\lim_{\Delta \rightarrow 0} E[d_i|\tau_i = -\Delta] = \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[d_i|\tau_i = +\Delta]$$

Como as unidades próximas à fronteira têm probabilidades semelhantes de serem tratadas, a comparação entre elas emula um desenho de experimento em que o tratamento é atribuído às unidades de forma aleatória, pois  $d_i \perp \tau_i$  para  $\tau_i = 0$ . Quanto mais próximo de zero for  $\Delta$ , melhor a comparação e por esta razão que RDDs fazem parte de um conjunto de estratégias analíticas e desenhos de pesquisa por vezes denominados *quasi-experimentais*. No caso específico das eleições para prefeito no Brasil, ao compararmos os casos em que a eleição foi decidida por uma margem apertada de votos, estamos diante de disputas em que o partido vitorioso foi definido por fatores não controláveis pelos candidatos em disputa e, portanto, não correlacionados com a variável na qual se espera que a vitória no município tenha efeito. Assim, quando  $\Delta$  for suficientemente próximo de zero a condição de independência  $Y_i \perp d_i$  será válida e  $\rho$  poderá ser estimado por:

$$\begin{aligned} \rho &= \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[E[Y_i|d_i = 1]|\tau_i = +\Delta] - \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[E[Y_i|d_i = 0]|\tau_i = -\Delta] \\ &= \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[Y_{1,i}|\tau_i = +\Delta] - \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[Y_{0,i}|\tau_i = -\Delta] \end{aligned}$$

$$= \lim_{\Delta \rightarrow 0} (E[Y_{1,i} | \tau_i = +\Delta] - E[Y_{0,i} | \tau_i = -\Delta])$$

Apesar de desenhos de regressão descontínua identificarem adequadamente os efeitos causais, há limites, questões não solucionadas e críticas à sua utilização. O problema central de RDDs é que nem sempre há um número de observações suficiente próximas à fronteira (que define os grupos de tratamento e controle) para estimar o efeito causal do tratamento (para um discussão sobre *bandwidth choice* ver McCrary , 2008; Green *et al.* , 2009; Imbens e Kalyanaraman , 2011). É preciso, escolher um  $\Delta$  maior que zero como critério para inclusão ou exclusão de observações na análise. Quanto maior for a margem de vitória, porém, mais longe da identificação adequada do efeito causal em um RDD.

Como definir  $\Delta$  é, pois, crucial em um RDD. A literatura convencionou utilizar como  $\Delta$  ideal a estimativa apresentada por Imbens e Kalyanaraman, aqui representada pelo símbolo  $\Delta_{IK}$ , e cuja construção depende exclusivamente da distribuição dos dados, ou seja, de  $Y_i$  e  $\tau_i$  (Imbens e Kalyanaraman , 2011). Entretanto, mesmo sendo construído por um critério que não depende da arbitrariedade do pesquisador, o  $\Delta_{IK}$  produz resultados não necessariamente adequados ao problema em análise. Ao construir um desenho de regressão descontínua para eleições majoritárias, parece razoável argumentar que candidatos que tiveram 15% de diferença nos votos válidos são semelhantes entre si? Sob os critérios adotados nesta tese, não. Uma possível interpretação para analisar os efeitos da vitória eleitoral com um RDD é pressupor que a eleição foi decidida por fatores “aleatórios”. se a diferença de votos entre primeiro e segundo colocados é pequena, até o momento em que os votos são apurados não se sabe ao certo quem é o vencedor e fatores imponderáveis podem conceder a vitória a um ou outro candidato. Uma eleição cuja diferença entre os dois candidatos mais votado é de 15%, entretanto, tem a vitória facilmente prevista com uma pesquisa de intenção de votos e certamente não se adequada a este critério.

A solução encontrada nesta tese é não decidir por apenas uma ou algumas margens de vitória específicas, mas apresentar os resultados ( $\rho$ ) em função de  $\Delta$ , marcando alguns pontos de referência ( $\Delta = 10\%$ ,  $\Delta = 5\%$ ,  $\Delta = 2,5\%$ ,  $\Delta = 1\%$  e  $\Delta = \Delta_{IK}$ ) para facilitar a vizualização. Desta forma, é possível, por um lado, observar qual é o menor  $\Delta$  para o qual o efeito causal é estatisticamente diferente de zero e se evita obter um resultado positivo obtido por acaso. Mais ainda, a interpretação gráfica dos resultados contribui para evitar que o resultado seja obtido por uma decisão arbitrária (na escolha de uma margem de vitória específica) ou pela utilização de uma margem inadequada ao problema (como ocorre por vezes com o *optimal bandwidth estimator* de Imbens e Kalyanaraman).

A segundo aspecto questão decorrente da utilização de  $\Delta > 0$  é a escolha do

estimador. Quando  $\Delta$  é muito próximo de zero, não importa a forma funcional da densidade de probabilidade conjunta de  $Y_i$  e  $\tau_i$  e uma diferença de médias simples entre unidades tratadas e não tratadas corresponde ao efeito esperado do tratamento, como demonstrado acima. Entretanto, quanto maior o  $\Delta$ , mais importante será a definição adequada da relação entre a variável de resultado e a margem de vitória, exceto se  $\text{corr}(Y_i, \tau_i) = 0$ . Como esperamos que  $\tau_i$  e  $Y_i$  sejam ambas funções de  $A_i$ , não podemos esperar que  $\text{corr}(Y_i, \tau_i) = 0$  sem uma análise empírica cuidadosa. Assim, além de estimar o efeito do tratamento,  $\rho$ , como diferença de médias, utilizo outros estimadores que levam em consideração  $\text{corr}(Y_i, \tau_i) \neq 0$  e incluem a margem de vitória como controle.

Três maneiras usualmente encontradas na literatura para lidar como este problema são (além da estimativa por diferença de médias): 1 - assumir que a relação entre  $Y_i$  e  $\tau_i$  é linear e estimar a diferença entre tratados e não tratados condicional em  $\tau_i$  quando o limite de  $\Delta$  tende a zero (*local linear regression*); 2 - adotar um polinômio de ordem elevada (ou, pelo menos de terceiro grau) para descrever a relação entre  $Y_i$  e  $\tau_i$  e considerar todos as observações, independentemente de  $\tau_i$ , para estimar  $\rho$  (*global polynomial regression*); ou ainda, 3 - utilizar um polinômio de ordem elevada e estimar a diferença entre tratados e não tratados condicional em todos os graus de  $\tau$  quando o limite de  $\Delta$  tende a zero (*local polynomial regression*). Há outros estimadores populares, como *weighted kernel regression*, não utilizados nesta tese.

Assim, além de apresentar  $\rho$  como diferença de médias entre grupos de tratamento e em função  $\Delta$ , também apresento os resultado estimando  $\rho$  como diferença de médias, como uma descontinuidade em uma função linear e como descontinuidade em uma função polinomial de terceiro grau. Podemos sintetizar as três maneiras de estimar  $\rho$  nas seguintes regressões<sup>3</sup>:

$$Y_i = \beta_0 + \rho * d_i + \epsilon_i$$

$$Y_i = \beta_0 + \rho * d_i + \beta_1 * \tau_i + \epsilon_i$$

$$Y_i = \beta_0 + \rho * d_i + \beta_1 * (\tau_i)^1 + \beta_2 * (\tau_i)^2 + \beta_3 * (\tau_i)^3 + \epsilon_i$$

---

<sup>3</sup>É importante notar que os modelos não contém o termo de interação entre  $\tau_i$  e  $d_i$ . Há três razões para optar por não incluir a interação: 1 - a preferência por estimar  $\rho$  da forma mais simples disponível; 2 - a expectativa de que os coeficientes de  $\tau_i$  e do termo de interação sejam zero quando  $\Delta$  e  $\tau_i$  tendem a zero; 3 - a obtenção de resultados preliminares que indicavam que a inclusão do termo de interação não alterava a magnitude e o sinal de  $\rho$ , contribuindo apenas para adicionar “ruído” às regressões e ampliar os intervalos de confiança. Ainda assim, repito da Anexo algumas das análises incluindo o termo de interação

Qual a razão de apresentar três formas diferentes de medir o mesmo problema? Os efeitos estimados serão mais sensíveis aos estimadores quanto maior o módulo da margem de vitória adotada ( $\Delta$ ). Ao usar três estimadores distintos, procuro me certificar de que não foi a escolha fortuita do estimador que produziu determinado resultado. Como se verá adiante, o exame da dispersão de  $Y_i$  próxima à fronteira de atribuição do tratamento mostrará que há razões para crer que estimar o efeito do tratamento utilizando de uma regressão linear é bastante adequado ao problema, enquanto o estimador por diferença de médias é viesado. Em diversos momentos da tese, por parcimônia, a descontinuidade em uma função linear será a única estimativa apresentada.

Por fim, se desenhos de regressão descontínua têm como virtude a validade interna dos resultados, sua principal fraqueza reside na validade externa. Os resultados estimados a partir de um conjunto de eleições cuja característica é a disputa mais acirrada para a prefeitura é válido também para as demais disputas eleitorais? Não é possível afirmar com segurança. Há, porém, duas razões para não se preocupar tanto com este problema. Em primeiro, como se verá adiante, vitórias para prefeito com grandes margens são bem mais incomuns do que eleições “apertadas”. E, finalmente, vencer eleições municipais em que o resultado é incerto seja talvez um objetivo estratégico mais relevante para os partidos políticos do que eleger o prefeito em municípios em que a vitória é muito provável.

A seguir, apresento os dados utilizados e como cada uma das variáveis foi operacionalizada para conduzir o teste de hipóteses.

### **1.2.2 Operacionalização da pesquisa, hipótese e dados utilizados**

Nesta tese, a unidade de análise (representada por  $i$ ) é o partido individual ( $p$ ) em um município ( $m$ ) em uma determinada eleição municipal ( $t$ ), sendo que o grupo de tratados é composto pelos partidos vencedores e o de não tratados pelos partidos que a perderam eleição. A margem de vitória,  $\tau_i$ , é simétrica para os dois primeiros colocados ( $+\Delta$  e  $-\Delta$ ), sendo negativa para o perdedor e positiva para o vencedor. Como os demais perdedores em uma eleição terão necessariamente o valor absoluto de  $\tau_i$  maior do que os dois partidos mais bem votados e a validade do desenho de pesquisa depende da aproximação de  $\tau_i$  a zero, apenas os dois primeiros colocados são considerados. Por exemplo, se o PDMB foi vitorioso no município de São José do Brasil (fictício) na eleição de 2008, o PSDB foi o segundo colocado e o PT terceiro colocado, apenas PDMB e PSDB farão parte da análise, sendo o primeiro no grupo de tratados ( $d_i = 1$ ) e o segundo no grupo de não tratados ( $d_i = 0$ ). O módulo da

margem de vitória ( $\Delta$ ) será a diferença de votos para prefeito entre PMDB e PSDB sob o total de votos válidos<sup>4</sup>, sendo positiva para o PMDB e negativa para o PSDB.

Da mesma maneira que foram excluídos todos os partidos que não terminaram entre os dois primeiros colocados, eleições em municípios com mais de 200 mil eleitores aptos são potencialmente problemáticas e foram excluídas. Nestes municípios, o partido que obteve  $\tau_i$  positivo no primeiro turno não necessariamente foi o vencedor. Utilizar a votação do primeiro turno para incluir tais municípios na análise seria, portanto, um equívoco. Uma alternativa seria utilizar apenas os resultados do segundo turno, posto que somente os dois primeiros colocados interessam. Entretanto, as margens de vitória de eleições definidas em segundo turno são possivelmente diferentes das eleições em que a inexistência do segundo turno está prevista pela legislação eleitoral. Felizmente, a lista de municípios nos quais a disputa para prefeito é potencialmente decidida no segundo turno é bastante reduzida.

Esta pesquisa guarda uma diferença importante em relação a outros trabalhos sobre eleições municipais que utilizam RDDs (por exemplo Brollo e Nannicini , 2012; Brambor e Ceneviva , 2012; Titiunik , 2011; Bueno , 2014). Tais pesquisas adotam o município como unidade de análise e consideram como tratados os municípios em que determinado conjunto de partidos (por exemplo: partido do prefeito, partidos pertencentes à coalizão presidencial, partidos de esquerda ou mesmo apenas um partido específico) são vitoriosos, sendo os demais municípios não tratados. Na linguagem da seção anterior,  $i$  é definido pelo município  $m$  e na eleição  $t$ . A variável resposta  $Y_i$ , por esta razão também é a medida de uma característica do município (probabilidade de reeleição do prefeito, total de transferências discricionárias do governo federal, gasto público, etc) em determinado ano. Por exemplo, Brollo e Nannicini (2012) examinam os efeitos da vitória de um partido da coalizão presidencial em um município no volume de transferências voluntárias que o governo federal repassará ao município. Assim, nas eleições de 2008, municípios em que o PT ou aliados no governo federal foram vitoriosos compõem o grupo de tratados, enquanto municípios em que outros partidos venceram integram os não tratados. Cada município em uma eleição, portanto, é incluído na análise apenas uma vez, como unidade tratada ou não, enquanto nesta tese, em regra, em cada município em uma eleição há uma

---

<sup>4</sup>A opção nesta tese foi calcular o percentual de votos, seja nas eleições municipais ou demais, como uma razão do total de votos válidos. Alternativamente, seria possível considerar que os eleitores que optaram por votar em branco ou nulo contribuem para a incerteza em uma eleição e poderiam influenciar o resultado final se tivessem decidido por algum candidato. Neste caso, o denominador seria o comparecimento. Entretanto, o efeito desta escolha seria produzir margens de vitória  $\tau$  menores, pois o total de votos válidos é necessariamente menor ou igual ao que o número de eleitores que participaram da eleição. Ao usar votos válidos como denominador, torna a obtenção de resultados positivos mais difícil e, portanto, os resultados obtidos mais críveis.

unidade tratada e uma não tratada.

Uma vez que a unidade de análise adotada nesta tese é definida por partido e município em uma determinada eleição, as variáveis resposta  $Y_i$  devem ser necessariamente medidas por partido, no município e em algum momento entre eleições municipais. Neste primeiro capítulo, a variável dependente será o desempenho do partido  $p$ , no município  $m$  e nas eleições nacionais ou estaduais dois anos depois da eleição  $t$ , medido como percentual de votos válidos. No exemplo da disputa fictícia em São José do Brasil em 2008,  $Y_i$  será medido pelo percentual de votos que PMDB e PSDB obtiveram nas eleições para deputado federal, deputado estadual, senador, governador ou presidente, calculados de forma separada para cada observação.

No Capítulo 2, por sua vez,  $Y_i$  será o total de emendas transferidas para o município  $m$  pelos deputados do partido  $p$  nos anos seguintes a  $t$ . Por fim, no terceiro capítulo,  $Y_i$  poderá ser tanto o número de filiados ao partido  $p$  em  $m$  nos quatro anos após  $t$ , as receitas de campanha do partido  $p$  no município  $m$  na eleição municipal seguinte a  $t$  ou o tamanho da coalizão para a eleição municipal do partido  $p$  no município  $m$  também na próxima eleição municipal. As hipóteses que levaram à coleta e os detalhes da construção da variáveis dependentes dos demais capítulos são debatidas adiante.

A hipótese central deste primeiro capítulo é: vencer as eleições para prefeito em  $t$  no município  $m$  impacta diretamente no desempenho eleitoral do partido  $p$  nas eleições seguintes para deputado federal, deputado estadual, senador, governador e presidente. De maneira direta, são comparadas as situações nas quais um partido  $p$  qualquer venceu as eleições às situações em que este partido perdeu com a finalidade de observar se o desempenho de  $p$  nas eleições nacionais é maior no primeiro caso do que no segundo. No exemplo fictício de São José do Brasil, esperamos que o PMDB tenha resultados relativamente melhores nas eleições nacionais e estaduais de 2010 neste município que em municípios onde perdeu as eleições para prefeito. Contrariamente, esperamos que o PSDB tenha resultados relativamente piores em São José do Brasil que nos municípios onde venceu a disputa para a prefeitura. Note-se que interessa mais o resultado médio para todos os partidos do que os resultados individuais.

Para que haja efeito da vitória nas eleições municipais sobre o desempenho do partido dois anos depois, duas condições devem estar presentes: 1 - os prefeitos brasileiros devem ser capazes de mobilizar votos para os candidatos que apóiam; 2 - os prefeitos do partido  $p$  devem apoiar preferencialmente os candidatos do partido  $p$ . Uma vez que é necessário satisfazer duas condições para que a hipótese seja verdadeira, para negá-la basta que uma delas seja falsa. Dito de outra forma, a

presente hipótese é construída a partir de duas hipóteses nulas: prefeitos são cabos eleitorais ineficazes; e prefeitos não apoiam preferencialmente os candidatos de seu próprio partido. É fundamental notar, portanto, que a ausência de efeito no teste empírico proposto pode significar que alguma dessas duas hipóteses é falsa, não necessariamente ambas.

Da maneira com que o desempenho eleitoral nas eleições estaduais e nacionais está medido, em diversas situações  $Y_i$  será zero. Por exemplo, pode ser que o PMDB não tenha tido nenhum voto para deputado federal em São José do Brasil em 2010. Como é extremamente raro os partidos deixarem de lançar candidatos a deputado federal e estadual em algum estado – de fato, isso acontece apenas com partidos muito pequenos – em casos como este interpreto que o partido não obteve nenhum voto e os mantendo na análise. Contudo, este procedimento, válido para deputado federal e estadual, é equivocado para os demais cargos. Por exemplo, o PMDB não teve em 2010 candidato à presidência. O que fazer em São José do Brasil, em que o PMDB foi vencedor? Pode ser que os partidos que terminaram em primeiro ou segundo colocados em determinada eleição municipal não tenham candidatos à presidência, governo estadual e ao Senado dois anos depois. Seria equivocado utilizar na análise tais municípios atribuindo zero a  $Y_i$ , pois o partido não pode ser votado nas eleições nacionais ou estaduais seguintes e  $E[Y_i] \neq 0$ . O risco da inclusão de tais observações na análise é o de confundir a ausência de efeito com o fato de que os prefeitos eleitos por estes partidos provavelmente participaram ativamente da eleição, apoiando algum candidato de outro partido para senador, governador e presidente. Assim, quando se tratar de eleições para senador, presidente e governador, os partidos que não podem ser votados dois anos após a eleição municipal  $t$  estão excluídos.

Uma das vantagens do desenho de pesquisa proposto é que a identificação do efeito da vitória no município em uma variável resposta que possa ser medida por partido no município e entre duas eleições municipais continua tendo validade para subconjuntos de observações. O que acontece se a capacidade de articulação dos partidos tiver aumentado ao longo do tempo? Ou se alguns partidos forem mais articulados do que outros? É possível estimar os efeitos para eleições municipais específicas, por exemplo, apenas para o ano de 2008. Ou ainda, é possível estimar os efeitos para um partido ou um conjunto determinado de partidos (maiores partidos, partidos de esquerda, partidos da coalizão federal, etc), para uma área geográfica específica do país (por região) ou conjunto de municípios (por faixa de população ou por municípios com alto grau de dependência de transferências federais e estaduais, por exemplo). A hipótese testada não se altera, apenas se delimita o conjuntos que

definidos por  $t$ ,  $m$  e  $p$ . Assim, em diversos momentos neste capítulo exploro efeitos heterogêneos da vitória nas eleições para prefeito variando tais conjuntos. O único requisito fundamental é que a probabilidade de unidades próximas à fronteira serem tratadas continue semelhante à probabilidade de não serem tratadas.

Sobre este procedimento, porém, são necessários dois alertas. O primeiro deles é que não se pode comparar estatisticamente os resultados obtidos a partir de dois subconjuntos de dados. Por exemplo, se forem produzidos resultados particulares para PMDB, PT e PSDB sobre os efeitos de vencer as eleições na performance do partido para deputado federal, não é possível testar estatisticamente a hipótese de que o efeito do PMDB é maior do que os efeitos de PT ou PSDB. O que se pode fazer, apenas, é apresentar os resultados dos três partidos e interpretá-los, observando eventualmente resultados maiores ou menores para um ou outro partido<sup>5</sup>.

O segundo alerta é que, ao reduzir o número de observações, as chances de não rejeitar a hipótese nula aumentam consideravelmente. Por exemplo, se em vez de testar os resultados para o PMDB, PT e PSDB fossem observados os resultados para partidos que venceram poucas eleições municipais (por exemplo, PV e PC do B), as chances de não encontrar nenhum efeito seriam bastante grandes em virtude da ausência de observações próximas à fronteira  $\tau_i = 0$ . De fato, testar a heterogeneidade por partido é uma tarefa bastante difícil uma vez que a restrição ao número de observações mina as possibilidades de um teste estatístico confiável. Os efeitos heterogêneos para outras características dos partidos, da conjuntura eleitoral ou do município são bastante exploradas ao longo deste capítulo.

A principal fonte dos dados da tese é o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). De lá foram obtidos dados sobre resultados eleitorais, informação sobre os candidatos e suas contas de campanha, coligações eleitorais e filiações a partidos políticos. Parte dos dados eleitorais, entretanto, foi coletada no portal IPEADATA em vez de buscados diretamente no “Repositório de Dados Eleitorais”. Esta escolha se deve unicamente ao fato de que há menos erros e problemas nos dados fornecidos pelo IPEA que no próprio repositório do TSE. Mesmo quando coletados no IPEADATA, a fonte primária dos dados continua sendo o TSE.

Os dados sobre emendas parlamentares ao orçamento federal provêm exclusivamente dos arquivos de emendas disponibilizados pelo Senado Federal no portal SIGA Brasil. Dados sobre população e produto interno bruto municipal provêm do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto informações sobre as Finanças Públicas municipais têm como origem a Secretaria do Tesouro Nacio-

---

<sup>5</sup>Para manter a análise da maneira mais descomplicada possível, decidi não analisar efeitos heterogêneos com interações nos modelos utilizados para estimar  $\rho$ .

nal (STN), que disponibiliza os dados de execução orçamentária dos municípios nos arquivos “Finanças do Brasil - FINBRA”, e do IPEADATA, que organiza e publica parte dos dados da STN.

Finalmente, é importante notar o tratamento dado aos partidos que em algum momento entre 1996 e 2010 se agrupam, trocam de nome ou deixam de existir. Para os dois primeiros casos, a tarefa é bastante simples e basta acompanhá-los ao longo das eleições. Pode-se assumir, com tranquilidade, que um partido que porventura tenha sido extinto não contribuirá para a análise, negativamente ou positivamente, pois o número de eleições competitivas que disputou tende a zero. Para o caso de partidos que se fundem, porém, há um problema bastante sério. Em particular, PSD e PPB são casos críticos. Se forem considerados separados durante toda a sua trajetória, algum deles (provavelmente aquele cujo número do partido desapareceu) receberá valor zero para as variáveis do ano seguinte à sua extinção. Ao serem considerados em conjunto, por outro lado, assume-se que os votos recebidos por cada partido individualmente compõem são de um único partido. As duas soluções são bastante imperfeitas e, felizmente, a opção por qualquer uma delas não altera de maneira relevante os resultados da tese. Em particular, por que os partidos que “desparaceram” na fusão com outros partidos têm um histórico de participar poucas vezes em eleições municipais como primeiro ou segundo colocados e apresentam um desempenho fraco nas eleições nacionais e estaduais no período analisado por esta pesquisa. Assim, preferi tratar partidos que se fundiram como um único partido durante todo o período e a somar seus votos, emendas receitas de campanha e etc, exceto, porém no cálculo de  $\tau_i$  e  $d_i$ , para não correr riscos de atribuir vitória a um partido que não venceu. Excluo também eventuais casos em que partidos que se fundiram disputaram os dois primeiros lugares de uma eleição municipal entre si. Para justificar esta escolha pressuponho que se houver efeito, este se dá porque prefeitos de tais partidos já atuavam em prol da futura fusão antes mesmo que ela ocorresse.

### **1.2.3 Eleições municipais no Brasil e correlação com as demais eleições**

De 1996 a 2008 o Brasil realizou aproximadamente 22 mil eleições municipais em 5557 municípios diferentes. Vinte e cinco partidos diferentes<sup>6</sup> venceram alguma eleição para prefeito em pelo menos um ano durante o período. Entretanto, poucos partidos vencem recorrentemente eleições para prefeito em todos os anos e em to-

---

<sup>6</sup>Este valor considera como um único partido todos os partidos que se fundiram. Por exemplo, PL e PRONA são considerados apenas um partido, o PR

dos os estados brasileiros. Apenas oito partidos – PMDB, PSDB, DEM, PP, PSB, PDT, PT e PR<sup>7</sup>, nesta ordem - venceram mais de 1000 eleições para prefeito cada no período de 1996 a 2008. Sozinhos, estes partidos elegeram quase 90% do total de prefeitos. Os quatro maiores vencedores correspondem a aproximadamente 64% do total de partidos vitoriosos nos municípios. O PMDB detém quase de 22% das vitórias. Assim, se há conexão entre prefeitos eleitos e os candidatos a cargos majoritários de seu partido, certamente este fenômeno estará restrito a um conjunto limitado de partidos.

Há grande diferença entre eleições municipais com relação ao grau da competição eleitoral entre candidatos a prefeito. A Figura 1.1 apresenta a distribuição da diferença entre o primeiro e o segundo colocado das quatro eleições municipais de 1996 a 2010. Em pouco menos de três quartos das disputas para prefeito, a diferença entre o primeiro e o segundo colocado foi menor ou igual a 20%. Em quase metade (45,4%), esta diferença foi igual ou menor a 10% do total de votos válidos e, em um quarto das disputas a margem de vitória foi menor ou igual a 5% dos votos. Podemos rapidamente observar, portanto, que há um número suficientemente grande de eleições competitivas (que foram decididas por uma margem de vitória estreita) e que viabiliza a construção de um desenho de regressão descontínua. Ainda que os resultados sejam apresentados em função da margem de vitória, 5% será a tolerância máxima para  $\tau_i$ . A partir deste ponto é difícil confiar que eleitos e não eleitos tem mesma probabilidade de tratamento.

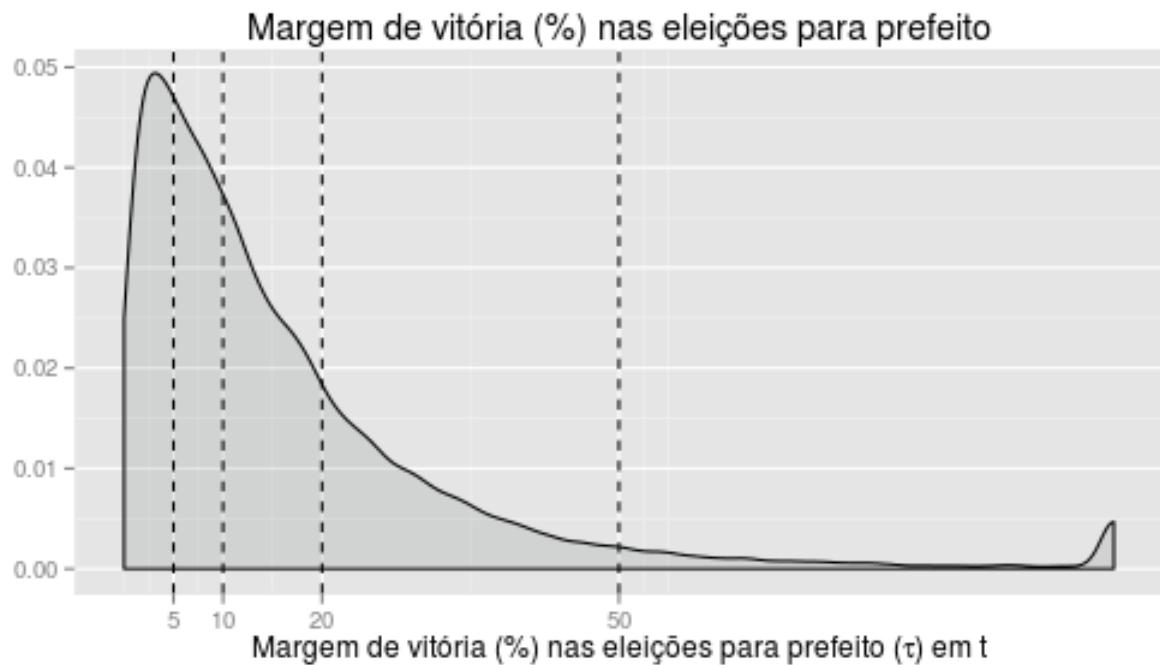
Observe-se que não interessa para esta pesquisa o quanto bem sucedidos os partidos são nas eleições municipais em geral. O PSDB, por exemplo, venceu 55% das disputas em que terminou em primeiro ou segundo lugar, enquanto o PT venceu apenas em 47% das vezes em situações como esta. Uma vez que o objetivo é comparar os casos em que o PSDB venceu com os casos em que o próprio PSDB perdeu, e assim sucessivamente para todos os partidos até para que se obtenha um efeito médio para o conjunto de partidos, as taxas de sucesso individual de cada sigla não importam.

Mais importante do que o desempenho dos partidos nas eleições municipais é a correlação do desempenho com as eleições para os demais cargos estaduais e nacionais. O pressuposto de que existe um conjunto de variáveis não observáveis – reputação do partido no município, qualidade de suas campanhas e dos candidatos, etc – implica na existência de correlação positiva entre os votos para prefeito (ou as margens de vitória e derrota de cada partido) e os votos para deputado federal e estadual, senador, governador e presidente.

A Figura 1.2 apresenta gráficos com o desempenho eleitoral para os cargos nacio-

---

<sup>7</sup>incluídos os partidos extintos que originaram o PR



**Figura 1.1:** Distribuição da diferença entre primeiros e segundos colocados nas eleições municipais (1996, 2000, 2004 e 2008)

nais e estaduais pelo percentual de votos que o partido obteve nas eleições anteriores para prefeito. Estão incluídos todos os partidos em todos os municípios em que o partido concorreu na eleição municipal dois anos antes, ou seja, contempla o universo dos casos de pares de eleição para as quais é possível observar os resultados de um partido.

É importante notar que as situações em que os partidos não obtiveram votos para senador, governador ou presidente por não lançarem candidatos estão excluídas. Nestes casos, o “resultado nulo” é também produto de outros fatores além daqueles inerentes às disputas eleitorais e sua introdução levaria a resultados inapropriados. Também por esta razão estão excluídas as situações em que houve candidatura única para prefeito, evitando “bons desempenhos” artificiais. Por outro lado, parte da premissa de que o partido não receber nenhum voto em algum município para deputado federal ou estadual é uma medida adequada do desempenho do partido, posto que não há restrições ao lançamento de candidaturas para tais cargos. Por fim, no caso específico de senadores, se há dois candidatos do mesmo partido disputando uma eleição plurinominal, os votos dos candidatos são somados e divididos pelo total de votos válidos, uma vez que cada eleitor emite dois votos e o denominador é a soma de todos os votos válidos de todos os eleitores. Apenas no último painel, com dados para as eleições para vereador, que as variáveis dos dois eixos são contemporâneas,

ou seja, referem-se à mesma eleição. A linha vermelha é uma reta de regressão que descreve a relação entre as duas variáveis.

O primeiro aspecto a se observar é que os gráficos da Figura 1.2 têm distribuições bastante inusitadas e dispersas, exceto pelo gráfico com dados das eleições para vereador. A relação entre o desempenho para o Legislativo municipal e para prefeitura em uma dada eleição estão altamente correlacionado e há poucos casos que contradizem esta situação. O destino de candidatos a prefeito e a vereador de um partido estão entrelaçados, ainda que seja difícil descrever quais são os fatores que explicam o bom ou o mal desempenho de um partido em uma eleição municipal.

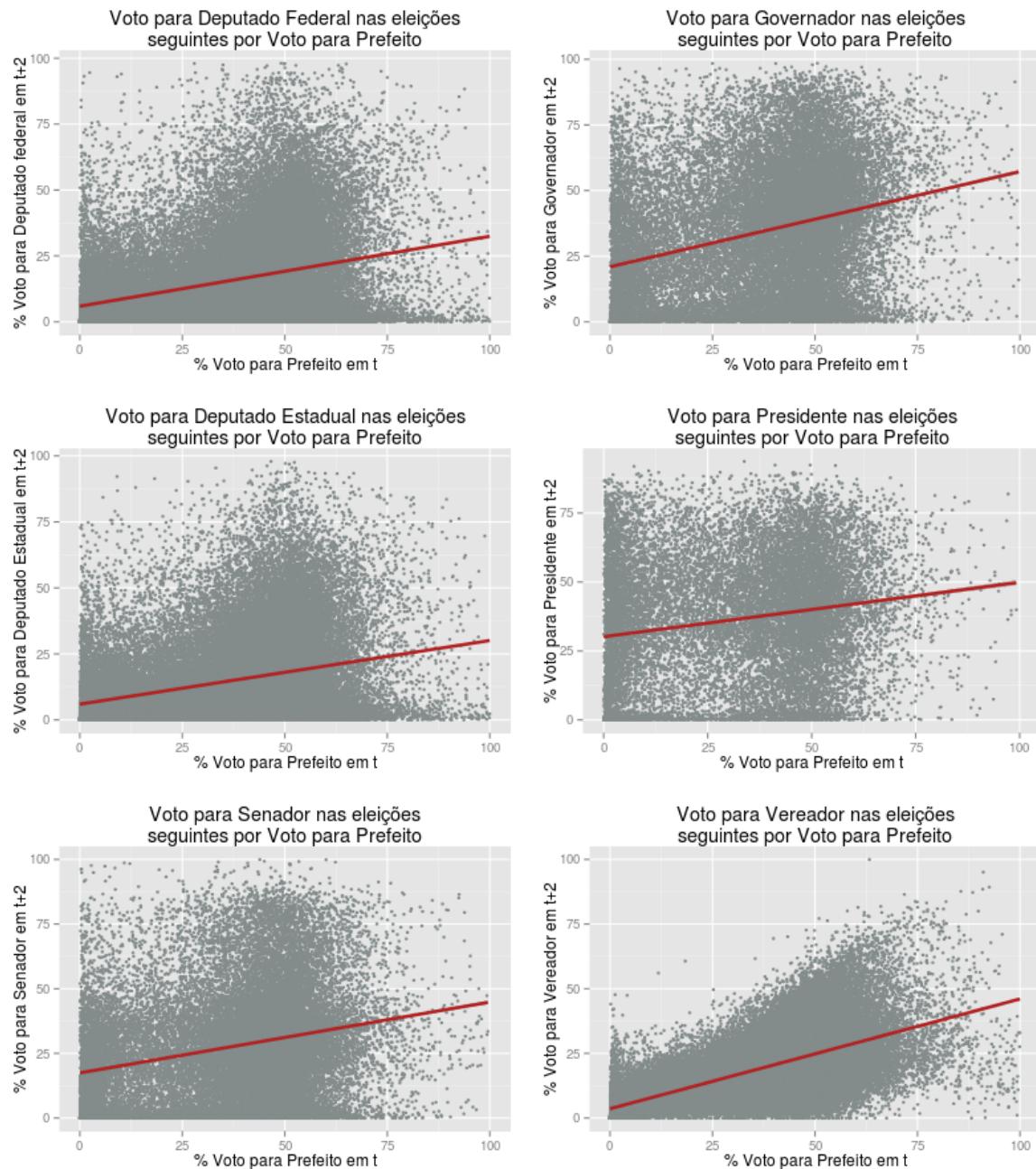
Como  $Y_i$  e  $\tau_i$  são, em teoria, funções de um mesmo conjunto de fatores não observáveis, a expectativa é que a relação entre tais variáveis seja positiva. Claramente, a correlação entre o desempenho em eleições subsequentes é positiva e a inclinação da linha vermelha em qualquer um dos gráficos nunca é negativa ou horizontal. Espera-se que os partidos tenham um desempenho melhor para os cargos nacionais e estaduais também nos municípios em que tiveram boa performance dois anos antes. Entretanto, a associação entre desempenho nas eleições para prefeito e a votação nas eleições seguintes é relativamente fraca e há que se chamar atenção para alguns aspectos relevantes nos gráficos da figura.

O principal deles é que as distribuições para os cargos de deputado federal e estadual, semelhantes entre si, são muito diferentes das distribuições para senador, governador e presidente. Nas eleições porporcionais, é bastante comum os partidos terem votação em algum município igual a zero ou muito próxima a zero (pontos próximos ao eixo das ordenadas), mesmo em se tratando de partidos competitivos. No caso das demais eleições, o conjunto de casos próximos com votação próxima a zero é composto pelos candidatos não competitivos. Em uma eleição para presidente, governador e senador, espera-se que os candidatos com chances efetivas de vencer tenham votos em todos os municípios.

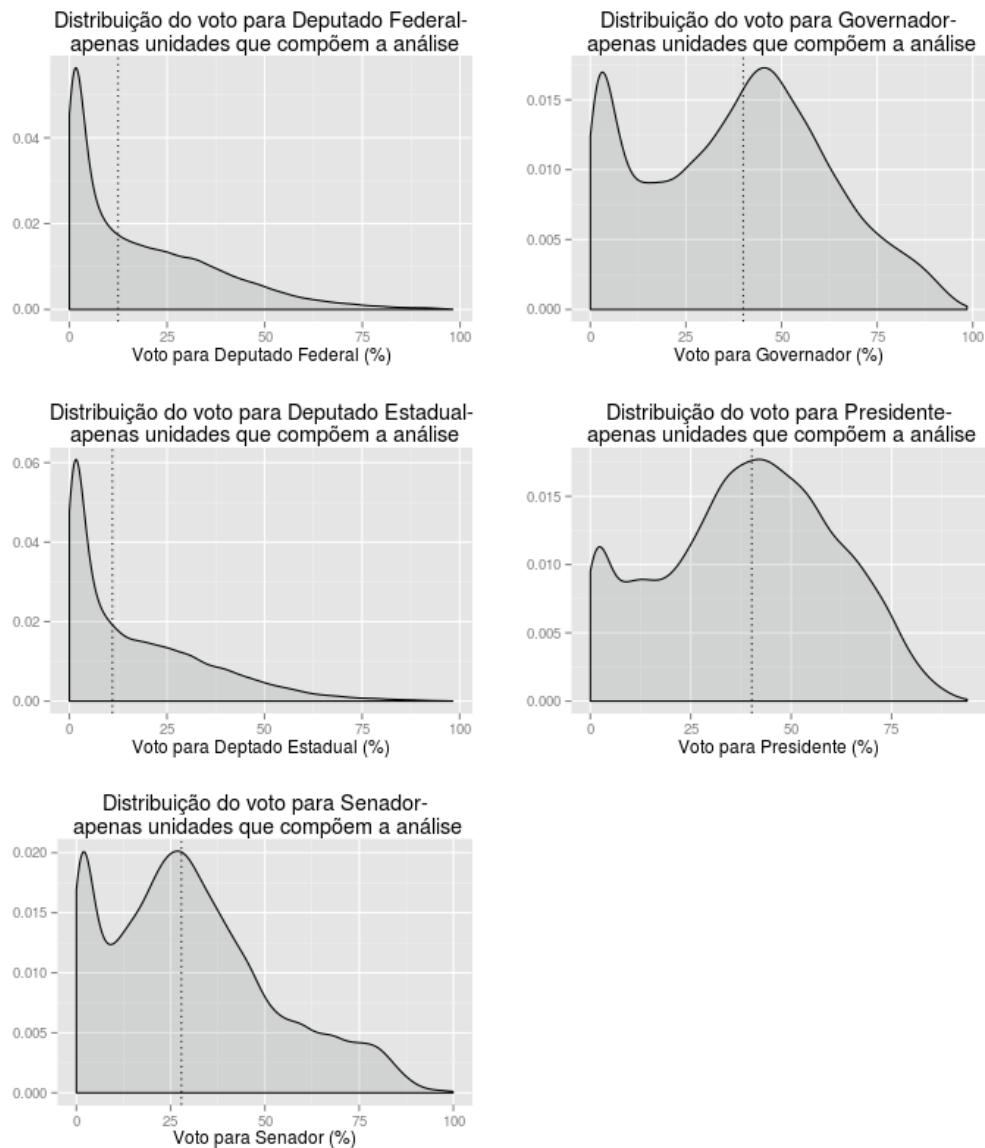
Da mesma forma, há menos casos em que o partido tem um bom desempenho nas eleições para a Câmara dos Deputados ou Legislativos estaduais e, simultaneamente, um candidato a prefeito com performance eleitoral muito ruim em relação às demais eleições. Por outro lado, é comum que candidatos à presidência, aos governos estaduais ou ao Senado obtenham bons resultados em municípios em que seus partidos não conseguem lançar candidatos competitivos para a prefeitura.

A Figura 1.3 apresenta a distribuição das cinco variáveis dependentes adotadas nesta capítulo, ou seja, o percentual de voto para os cinco cargos em disputa nas eleições nacionais e estadual e, diferentemente da Figura 1.2, contém apenas os casos em que o partido  $p$  terminou a eleição para prefeito em primeiro ou segundo

30 ARTICULAÇÕES INTRA-PARTIDÁRIAS E AS ELEIÇÕES PARA PREFEITO NO BRASIL



**Figura 1.2:** Voto nas eleições nacionais e estaduais pelo voto para prefeito nas eleições anteriores (pares de eleição 1996-1998, 2000-2002, 2004-2006 e 2008-2010)



**Figura 1.3:** Distribuição da votação nas eleições nacionais e estaduais para unidades incluídas na análise (1998 a 2010)

colocado. Ou seja, uma observação é incluída na distribuição do percentual de votos para deputado federal no município somente se for de um partido que terminou a eleição para prefeito anterior entre os dois primeiros partidos mais bem votados.

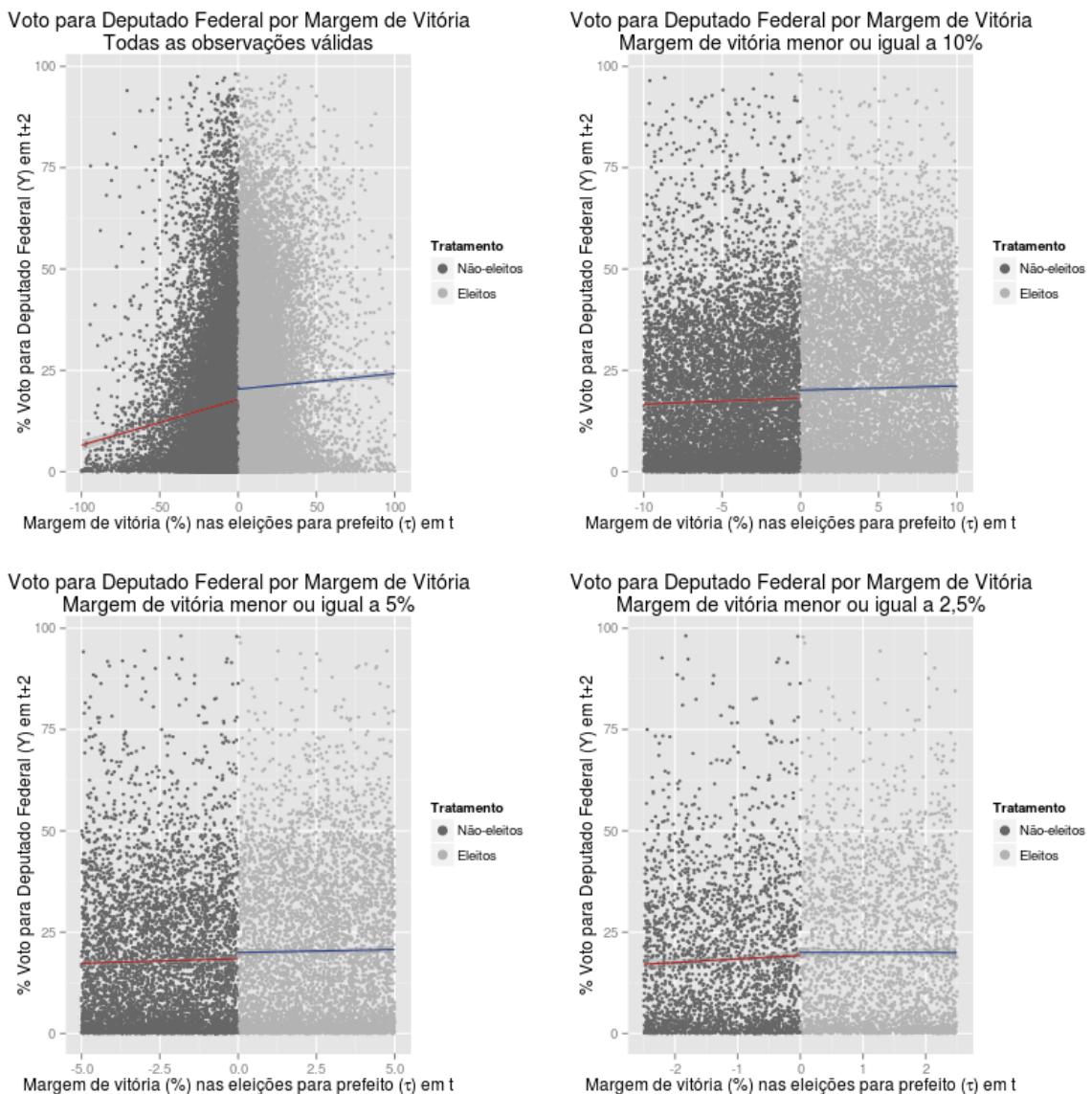
A regra eleitoral e as escolhas de como tratar as situações em que o partido não concorreu para prefeitura ou não teve nenhum voto nas eleições seguintes contribuem para explicar tais distribuições. Para os cargos disputados em eleições proporcionais, a distribuição é unimodal, bastante assimétrica e seu pico é deslocado para a esquerda. São raros os casos de partidos que conquistam a maioria dos votos no município, normalmente distribuído entre vários partidos.

As distribuições dos votos para senador, governador e presidente das observações que compõem a amostra, por sua vez, são bastante diferentes. Tais distribuições têm dois picos, um próximo a zero e outro próximo à mediana (linha vertical pontilhada nos gráficos). O primeiro, próximo a zero, é formado pelos candidatos pouco competitivos em eleições majoritárias e, não a toa, na distribuição da votação para presidente a densidade destes casos é menor. O segundo é composto pela votação dos candidatos com chances mais altas de vitória e, portanto, próxima à mediana. Se houvesse apenas dois partidos no Brasil, seria bastante provável que a distribuição das votações para senador, governador e presidente se aproximassesem de uma curva normal.

A consequência imediata das distribuições acima observadas é que dispersão de  $Y_i$  será grande, mesmo próximo à fronteira de atribuição do tratamento definida por  $\tau_i = 0$ . Em outras palavras, haverá casos em que a performance eleitoral do partido nas eleições nacionais ou estaduais será baixa mesmo ao selecionar apenas eleições competitivas e definidas por uma margem estreita de votos, em que primeiro e segundo colocados têm desempenhos semelhantes e melhor do que os demais oponentes.

A Figura 1.4 ilustra este ponto e contribui para melhor compreender o procedimento analítico da tese. Os quatro gráficos que a compõem são iguais, exceto pelos limites impostos à margem de vitória, representada pelo eixo das abscissas. Em cada um deles, somente os partidos que terminaram a eleição em primeiro ou segundo colocado na competição pela prefeitura foram incluídos. Cada ponto representa um partido ( $p$ ) em um município ( $m$ ) e indica o total de votos recebidos para deputado federal ( $Y_i$ ) na eleição  $t + 2$  (1998, 2002, 2006 ou 2010) pela margem de vitória do partido na eleição para prefeito ( $\tau_i$ ) em  $t$  (1996, 2000, 2004 ou 2008). Os pontos mais escuros em cada gráfico representam as unidades não tratadas, ou seja, os casos em que o partido perdeu as eleições municipais. Para estas observações  $\tau_i$  é negativo, variando de 0% a próximo de -100%. Os pontos claros, por sua vez, representam os

partidos vitoriosos e com  $\tau_i > 0\%$ . A linha vermelha no gráfico é uma reta de regressão que descreve a relação entre  $Y_i$  e  $\tau_i$  para as unidades não tratadas e a linha azul corresponde à reta das unidades tratadas. Não há sobreposição entre tratados e não tratados, posto que a atribuição do tratamento é uma função determinística da margem de vitória. Gráficos semelhantes para deputado estadual, senador, governador e presidente estão no Anexo da tese.



**Figura 1.4:** Voto para Deputado Federal por margem de vitória para prefeito (1996 a 2010)

A Figura 1.4 exemplifica com clareza a estratégia analítica adotada no capítulo e no restante da tese. Em vez de comparar todas as observações e analisar o desempenho para deputado federal entre eleitos e não eleitos, se compara apenas as observações próximas à fronteira de atribuição do tratamento ( $\tau_i = 0$ , no centro do

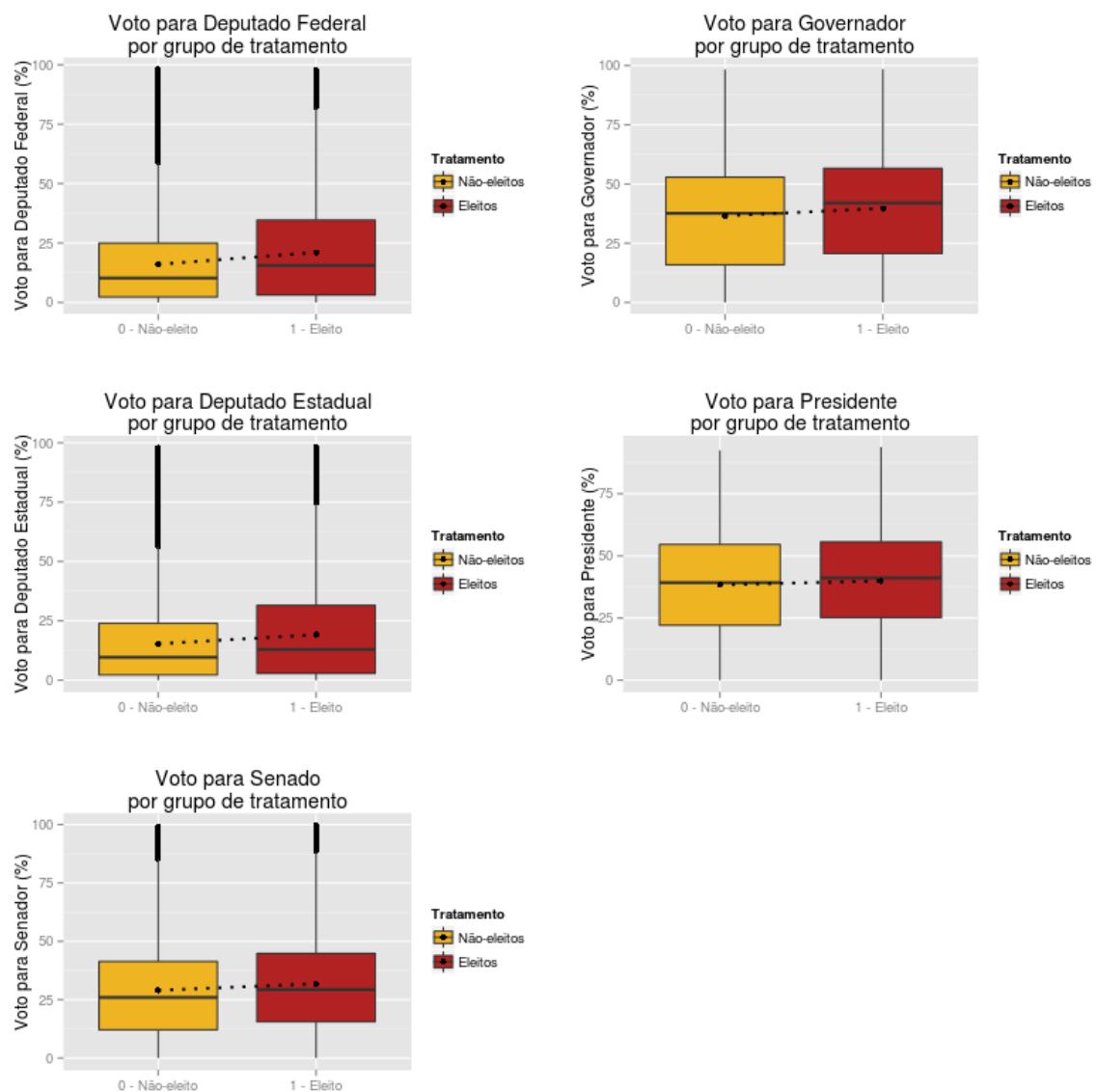
gráfico). Quanto menor for a amplitude da margem de vitória, mais bem identificado é o efeito causal.

Note-se que a dispersão de  $Y_i$  é bastante grande, mesmo quando a margem de vitória é inferior a 2,5%. Há muitas observações próximas a zero e algumas que chegam a perto de 100% dos votos válidos para deputado federal. Não é claro, pois, qual é a função de  $\tau_i$  que melhor descreve a distribuição de  $Y_i$ . Por outro lado, a dispersão é praticamente constante na região de  $\tau_i$  próximo a zero. As retas que representam cada um dos grupos de tratamento que, no primeiro gráfico, tem inclinação mais acentuada, tendem à horizontalidade quanto menor for a restrição imposta à margem de vitória. Tendo em vista a distribuição conjunta de  $Y_i$  e  $\tau_i$  próxima à condição de identificação, não há razões fortes para acreditar que o estimador do efeito causal ( $\rho$ ) por Mínimos Quadrados Ordinários seja viesado. Assim, conforme comentado acima, em alguns momentos da tese será apresentada apenas estimativa de  $\rho$  obtida por uma regressão linear local para evitar a apresentação excessiva de informações.

Os gráficos da Figura 1.4 contribuem para reforçar a suspeita de que a hipótese deste capítulo – de que a vitória para prefeitura afeta o resultado nas eleições nacionais e estaduais subsequentes – está correta. O desnível entre a reta que se ajusta aos pontos de unidades tratadas (azul) e a reta das unidades não tratadas (vermelha) é um indicativo de que o tratamento (vencer as eleições para prefeito) tem efeito. Antes de avançar para a análise, porém, vale a pena observar melhor a relação entre as condições de tratamento – eleito ou não-eleito – e o desempenho nas eleições nacionais e estaduais.

Os boxplots da Figura 1.5 comparam as distribuições de unidades tratadas e não tratadas para as cinco disputas diferentes. A linha tracejada une as médias dos grupos, que são representadas por um ponto. A inclinação positiva em todos os casos indica que os partidos têm desempenho médio em municípios nos quais governam a prefeitura superior aos municípios em que os partidos perderam a eleição para prefeito anterior e terminaram em segundo lugar. Este resultado descritivo, entretanto, não implica necessariamente em uma relação causal entre vencer a eleição para prefeito e o desempenho posterior, como discutido anteriormente.

As médias entre os grupos são bastante diferentes, bem como as diferenças. Por exemplo, enquanto as médias do percentual de voto para deputado federal para o grupo de eleitos e não eleitos são aproximadamente 20,8% e 15,8%, respectivamente, as médias do percentual do voto para presidente são 38,2% e 39,8%. Os patamares médios de cada grupo, porém, pouco importam. Apesar das médias serem mais baixas no primeiro caso para os dois grupos, a diferença também é consideravelmente maior e é na diferença em que me concentrarei no restante do capítulo. Dado que as



**Figura 1.5:** Voto para Deputado Federal por margem de vitória para prefeito (1996 a 2010)

distribuições são semelhantes para tratados e não tratados, não há razões sérias para suspeitar que, uma vez atendida a condição de identificação do desenho de regressão descontínua, os resultados são consequência de distribuições assimétricas.

Na próxima seção examino com mais cuidado se os requisitos para a estimação do efeito causal por regressão descontínua são atendidos para o problema proposto nesta tese.

#### **1.2.4 Testando a validade do Desenho de Regressão Descontínua: o não-impacto das eleições para prefeito em resultados eleitorais passados**

Um dos principais riscos que desenhos de pesquisa *quasi-experimentais* oferecem é o potencial desequilíbrio em covariáveis entre unidades tratadas e não tratadas. Se estas covariáveis estiverem correlacionadas com a variável resposta ( $Y_i$ ) e não forem incluídas no modelo como variáveis de controle, então o efeito estimado do tratamento será viesado. Em particular, isto é o que acontece quando tais covariáveis não são observáveis.

Por exemplo, se os partidos vitoriosos têm sistematicamente campanhas mais caras ou um histórico eleitoral no município melhor do que partidos derrotados, e nenhum destes fatores forem controlados ou não forem observáveis, a diferença no desempenho eleitoral futuro ( $Y_i$ ) entre os grupos de tratamento não necessariamente é resultado do tratamento.

O problema operacional central em um desenho de regressão descontínua é garantir que as estimativas sejam obtidas apenas a partir de observações suficientemente próximas da fronteira, subconjunto para o qual a condição de identificação dos efeitos causais é válida. Logo, em um RDD, espera-se que as unidades próximas à fronteira ( $\Delta$  próximo a zero) sejam semelhantes entre si exceto, obviamente, na variável resposta ( $Y_i$ ).

Portanto, no caso de um RDD em que o tratamento é vencer as eleições majoritárias, espera-se que as unidades tratadas e não tratadas que estejam próximas à fronteira não sejam diferentes quanto aos aspectos da competição eleitoral não afetados pelo tratamento, ou seja, quanto a fatores não observáveis.

Há algumas maneiras de testar se essa condição é válida. Uma delas é analisar se a vitória para prefeito tem impacto em fenômenos que ocorreram antes ou simultaneamente à eleição municipal (aqui representadas por  $O_i$ ). Por exemplo, as eleições para prefeito e vereador ocorrem no mesmo dia. Assim, apesar da votação para prefeito e vereador estarem bastante correlacionadas, não deve haver efeito causal da vitória

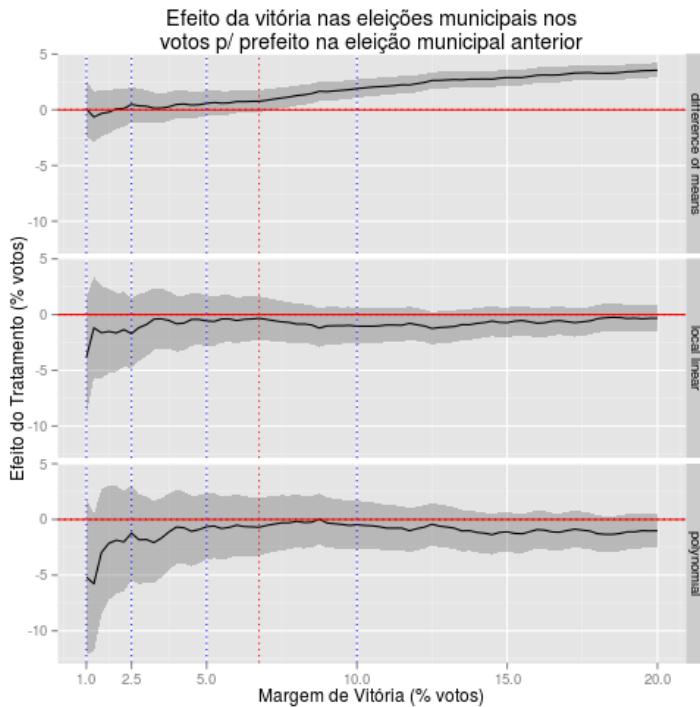
para prefeito na votação para vereador do partido. O bom ou mal desempenho em ambas as votações deve ser explicado por outros fatores ( $A_i$ ), normalmente desconhecidos ou para os quais não temos mais do que pistas teóricas. Mas certamente a vitória para prefeito não pode impactar nos votos para vereador do partido.

Logo, antes de produzir estimativas dos efeitos do tratamento, é prudente observar se os grupos de tratamento e controle são semelhantes em relação a variáveis que não deveriam, por construção, ser afetadas pelo próprio tratamento. Vencer as eleições para prefeito não deve ter impacto nos resultados eleitorais passados do partido, não pode afetar o resultado das eleições para vereador que ocorrem no mesmo dia e não pode ter efeito nas contas de campanha da própria eleição para prefeito ou nas transferências que o município recebeu do governo federal no passado.  $O_i$  pode explicar  $d_i$ , mas o contrário é necessariamente falso.

Nesta seção examino empiricamente se a vitória para prefeito ( $d_i$ ) tem efeito nas variáveis passadas ou contemporâneas às eleições municipais ( $O_i$ ). Como este efeito é necessariamente falso, sua existência indica o desequilíbrio dos grupos de tratamento em covariáveis. Mesmo havendo correlação positiva entre  $\tau_i$ ,  $O_i$  e  $Y_i$ , o efeito estimado deve ser nulo.

Como em cada município há um vencedor e pelo menos um perdedor, por construção, não há desequilíbrio entre os grupos de tratamento quanto às características médias dos municípios (representadas a partir daqui por  $M_i$ ). Isso é válido, porém, apenas quando a ausência de candidatos do partido com votos no município é equivalente a ter desempenho eleitoral nulo, como ocorre nas eleições para deputado federal e deputado estadual. Porém, na análise do impacto do tratamento na performance para senador, governador e presidente há municípios que, para algumas eleições, estão presentes em apenas uma vez no conjunto de observações válidas, ou seja, apenas em um dos grupos de tratamento. Pode ocorrer, por exemplo, do grupo de tratados ser composto por municípios de tamanho, renda per capita ou dependência de transferências federais e estaduais diferente dos municípios no grupo de não tratados. Logo, além de examinar se há equilíbrio entre tratados e não tratados quanto a resultados eleitorais passados ( $O_i$ ), para parte das análises deste capítulo também é necessário verificar se há equilíbrio entre os grupos também quanto às características médias dos municípios ( $M_i$ ).

A Figura 1.6 apresenta o efeito do tratamento ( $\rho$ ) nos votos para prefeito na eleição municipal anterior ( $O_i$ ) por margem de vitória. Cada gráfico apresenta o efeito estimado por método de estimação: diferença de médias, regressão linear ou regressão polinomial, respectivamente. A linha escura representa o efeito estimado selecionando as observações por intervalo de margem de vitória. Por exemplo, quando a



**Figura 1.6:** *Efeito do Tratamento no Voto para Prefeito na eleição municipal anterior por margem de vitória para prefeito (1996 a 2008)*

margem de vitória indicar 15%, significa que o efeito do tratamento ( $\rho$ ) foi estimado utilizando todas as observações cujo módulo da margem de vitória ( $\Delta$ ) foi menor que 15%, ou seja, todos os casos em que o partido foi derrotado ou vitorioso por uma margem menor ou igual a essa. O valor do margem de vitória no gráfico representa o limite superior de  $\Delta$  para incluir uma observação, mas, para simplificar o texto, “limite superior da margem de vitória” será simplesmente “margem de vitória”.

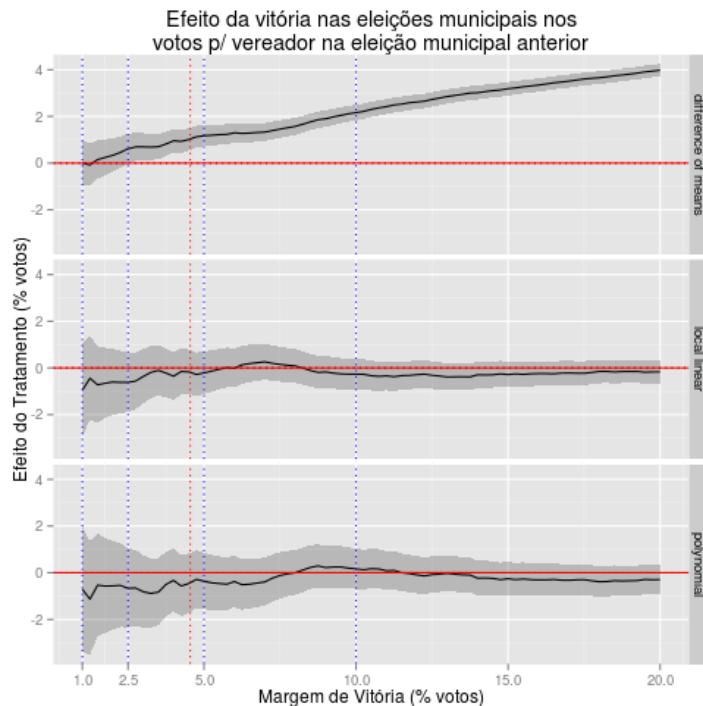
A área cinza que acompanha a linha é o intervalo de confiança de 95% da estimativa. As linhas azuis verticais são pontos de referência: margens de vitória de 1%, 2,5%, 5% e 10%. A linha vermelha vertical indica a *optimal bandwidth* ( $\Delta_{IK}$ ) calculada pelo método de Imbens e Kalyanaraman (2011). A reta vermelha horizontal nada mais é do que o ponto em que o efeito é zero ( $\rho = 0$ ).

Por exemplo, no gráfico onde se lê *local linear* se produziu uma regressão linear para estimar o coeficiente da variável de tratamento  $d_i$  sobre  $Y_i$  (e o seu respectivo intervalo de confiança de 95%) para todas as observações cujo módulo da margem de vitória ( $\Delta$ ) é menor do que o valor do eixo das abscissas. O gráfico é a combinação de 80 regressões lineares, um para cada conjunto de observações com margem de vitória menor do que um determinado valor no intervalo de 0% a 20%, com intervalos de 0,25% entre si. Assim, ao escolher uma margem de vitória de 20%, todas as eleições que foram decididas por este percentual ou menos são selecionadas. O efeito estimado

por diferença de médias, neste ponto, é de aproximadamente 3,6% (extremidade direita da linha escura). Para uma margem de 5% o efeito estimado é próximo a zero (0,6%).

É fácil notar para uma margem qualquer escolhida se o efeito estimado é diferente de zero: basta observar se a área cinza (intervalo de confiança do estimador) coincide com a reta vermelha horizontal ( $\rho = 0$ , ou seja, efeito do tratamento nulo). Se não coincidir, é possível refutar a hipótese nula de que o tratamento não tem efeito, podendo ser positivo (parte superior do gráfico, acima da linha vermelha) ou negativo (parte inferior do gráfico, abaixo da linha vermelha).

Como era de se esperar, o resultado para prefeito em uma eleição não têm impacto no resultado nas eleições anteriores, não importando a maneira pela qual medimos esse efeito. O efeito estimado é estatisticamente diferente de zero apenas no primeiro gráfico do painel e para margens de vitória superiores a 7%. Este resultado é particularmente importante para prosseguir com a análise dos efeitos causais da vitória para prefeito em outras variáveis. Das várias medidas possíveis de  $O_i$ , o voto na própria eleição anterior para prefeito é certamente uma das mais adequadas em virtude da correlação com  $\tau_i$  e com os demais fatores não observáveis  $A_i$ .



**Figura 1.7: Efeito do Tratamento no Voto para Vereador na mesma eleição municipal por margem de vitória para prefeito (1996 a 2008)**

A Figura 1.7 apresenta resultados semelhantes, com a diferença que  $O_i$  é agora o desempenho do partido nas eleições para vereador na mesma eleição municipal,

ou seja, no mesmo momento em que tratamento e controle são atribuídos. Como se observou na Figura 1.2, o voto para vereador e para prefeito estão bastante correlacionados. Não por acaso: candidatos a prefeito e vereador de um partido fazem campanhas no mesmo palanque, se apoiam mutuamente, dividem recursos e estão sujeitos às mesmas condições eleitorais (mesma reputação do partido naquele município/eleição, por exemplo). Novamente, a expectativa de um resultado nulo se confirma. Entretanto, no primeiro painel, vemos que há efeito positivo e estatisticamente diferente de zero no caso para margens superiores a 2,5%.

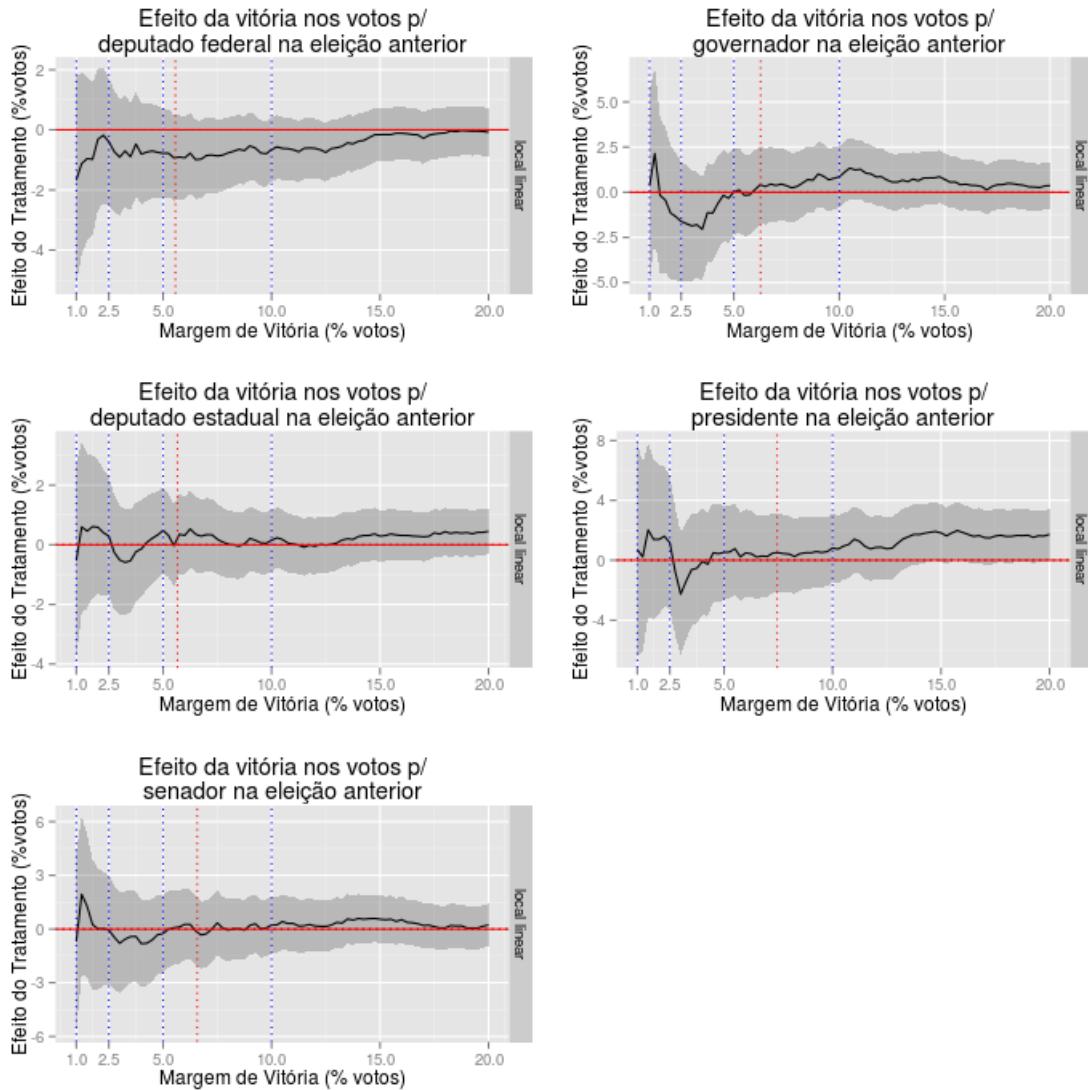
Há algumas considerações e observações importantes a se fazer sobre as Figuras 1.6 e 1.7. A primeira delas é que a diferença de médias é um estimador do efeito do tratamento bastante mais sensível à margem de vitória. Como a expectativa é que  $\tau_i$  e  $Y_i$  estejam correlacionados aos mesmos fatores não-observáveis ( $A_i$ ), também se espera que haja correlação entre o efeito causal ( $\rho$ ) e a margem de vitória. Ainda assim, o padrão descrecente do efeito em relação à margem, mesmo esperado, é encontrado em todos os outros testes produzidos com diferenças de médias e coloca em dúvida a validade do estimador para uma margem de vitória arbitrariamente escolhida. Basta observar que a estimativa pontual de  $\rho$  troca de sinal ao se reduzir a margem.

As outras duas maneiras de estimar  $\rho$  – como uma descontinuidade em uma função linear ou polinomial – sofrem menos com a variação de  $\tau_i$ . A introduzir  $\tau_i$  como controle na estimação de  $\rho$ , as unidades são comparadas também levando em conta sua distância do ponto de corte  $\tau_i = 0$  e a inclinação observada nas estimativas por diferença de médias desapareçam.

Entretanto, como se observa rapidamente, os desvios padrão são bastante maiores e bastante instáveis quanto menor for a margem e, portanto, o número de observações. A variação é especialmente grande quando  $\Delta$  é menor que 5%. Particularmente, este primeiro resultado e a observação empírica dos demais que seguem sugerem que uma das combinações mais confiáveis para estimar o efeito causal para o problema em questão é a utilização de uma função linear e margens iguais ou menores que 5%. Quando, por parcimônia, não for possível apresentar os resultados completos, concentrarei a análise ao intervalo entre 0% e 5%, com especial atenção ao ponto em que  $\Delta = 2,5\%$ .

Esses dois primeiros resultados tornam bastante seguro afirmar que, pelo menos para estimativas do efeito causal em que a variação de  $\tau_i$  é controlada ou para margens menores que 2,5%, não há desequilíbrio entre grupos de tratamento e controle. Qualquer outra variável escolhida para medir  $O_i$  é, pela construção do problema, menos interessante do que o resultado passado nas eleições para prefeito e/ou o

resultado contemporâneo nas eleições para vereador. Porém, antes de avançar, convém observar mais alguns testes utilizando como  $O_i$  a própria variável dependente  $Y_i$  defasada em uma eleição e as características dos municípios.



**Figura 1.8: Efeito do Tratamento no Voto para Todos os Cargos na eleição anterior por margem de vitória para prefeito (1994 a 2008)**

Os gráficos da Figura 1.8 trazem as estimativas dos efeitos do tratamento para os cinco cargos em competição nas eleições nacionais e estaduais anteriores. Novamente, em nenhum dos casos há efeito algum do tratamento sobre o desempenho do partido no passado. Há razões para acreditar, portanto, que os grupos estão devidamente balanceados e, uma vez atendida a condição de identificação necessária em um RDD, os resultados da análise não são consequência da presença de fatores não identificados.

Por fim, para as situações nas quais há exclusão de observações de partidos sem

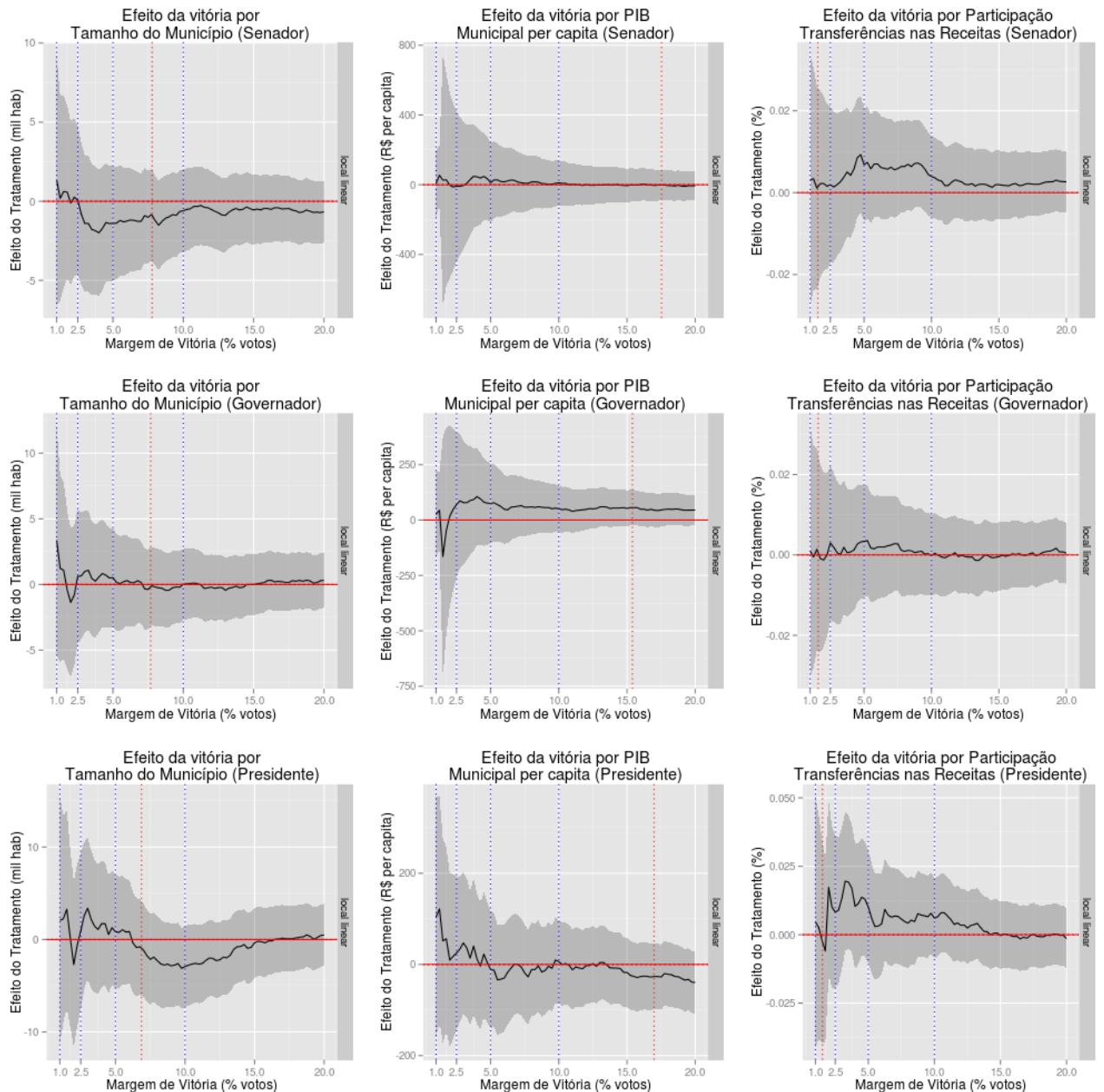
candidatos aos cargos de senador, governador ou presidente, testo se não há diferenças relevantes entre os grupos de tratamento em relação às características médias do município (aqui representadas por  $M_i$ ). A principal característica municipal em que há risco de desequilíbrio é o número de habitantes, que, por sua vez, está correlacionado ao tamanho do eleitorado e a diversas outras características do município. As observações tratadas provêm de municípios de mesmo tamanho que as observações não tratadas? Como se observa nos gráficos da primeira coluna da Figura 1.9, não há razões para acreditar em desequilíbrio em relação a esta variável para nenhum dos cargos quando a margem de vitória se aproxima de zero.

O mesmo procedimento é repetido para outras duas características dos municípios ( $M_i$ ): o PIB municipal *per capita*; e o grau de dependência da prefeitura em relação a transferências de outros governos, medida como a razão entre as receitas de transferências e o total de receitas orçamentárias do município. No primeiro caso, pretende-se eliminar a hipótese de que os resultados são condicionados por municípios tratados terem renda mais alta do que os não tratados e vice-versa. No segundo, o objetivo é evitar que resultados provenham de desequilíbrio entre grupos de tratamento quanto à capacidade do prefeito em produzir políticas com recursos próprios e/ou quanto à dependência de outros níveis de governo e, portanto, de outros atores políticos. A Figura 1.9 mostra que, também para estas duas características, tratados e não tratados são bastante equivalentes.

Nos Capítulos 2 e 3 será preciso apresentar testes para outros subconjuntos de observações e variáveis. O objetivo e o procedimento da análise continuará o mesmo. Por enquanto, porém, já há evidências suficientes para afastar os riscos de que os resultados apresentados neste primeiro capítulo derivam de desequilíbrio entre os diferentes grupos de tratamento. Como se demonstrou acima, quando procuramos uma descontinuidade provocada pelo tratamento em variáveis cuja ocorrência é anterior ou contemporânea à própria atribuição do tratamento nenhum efeito é encontrado. Os resultados apresentados na seção seguinte não derivam, pois, de desequilíbrios nos grupos de tratamento<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup>O Capítulo 4 retoma o tema do desequilíbrio entre os grupos de tratados e não tratados e apresenta problemas inicialmente não discutidos nesta seção. Como se observará adiante, há uma variável para a qual o desequilíbrio entre tratados e não tratados é mais sério: as receitas de campanha para prefeito. Sistematicamente, partidos vitoriosos arrecadaram mais do que partidos derrotados, mesmo quando são comparados apenas os casos nos quais a margem de vitória tende a zero. O Capítulo 4 trata apenas deste assunto e revê os resultados dos três primeiros capítulos à luz deste problema.



**Figura 1.9: Efeito do Tratamento no Voto para características municipais no ano da eleição municipal por margem de vitória para prefeito (1996 a 2008) - subconjuntos de dados para análise de senador, governador e presidente**

### 1.3 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: eleições para deputado federal e estadual

Objetivo deste capítulo, e primeiro propósito da tese, é avaliar o impacto das eleições para prefeito no desempenho do partido nas eleições para os demais cargos estaduais e federais. A hipótese central é que o partido tem resultado eleitoral superior para os cargos de deputado federal, deputado estadual, senador e presidente em municípios nos quais venceu as eleições anteriores para prefeito do que em municípios nos quais perdeu a eleição. O período de análise contempla as eleições de 1996 a 2010.

Na Figura 1.5 vimos que, na média, os partidos têm desempenho superior em municípios nos quais venceram a disputa para prefeitura, para qualquer um dos cinco cargos. Entretanto, não sabemos se há impacto causal de vencer as eleições para prefeito ( $d_i$ ) na performance eleitoral do partido na eleição seguinte, pois tanto a variável que define o resultado das eleições para o Executivo municipal ( $\tau_i$ ) quanto o desempenho nacional e estadual do partido,  $Y_i$ , são resultados de um mesmo conjunto de fatores não observáveis ( $A_i$ ). A adoção de um desenho de regressão descontínua tem o propósito de identificar corretamente o efeito de  $d_i$  em ( $Y_i$ ).

Nesta seção apresento os resultados e sua respectiva análise. Os primeiros resultados tratam apenas dos cargos para deputado federal e deputado estadual. Além de testar a hipótese principal, exploro uma série de variações desta hipótese para contemplar os efeitos heterogêneos dos resultados e examinar as potenciais diferenças entre eleições, partidos, contextos políticos locais e características dos municípios. A seguir, repito o procedimento para os demais cargos, senador, governador e presidente. Há razões teóricas e práticas para separar os resultados desta maneira. Do ponto de vista teórico, as análises sobre a política brasileira dão atenção especial para a relação entre os parlamentares e os governos locais. Os candidatos às eleições proporcionais dependem da construção e manutenção de bases eleitorais, enquanto candidatos aos cargos do Executivo ou ao Senado contam com maior exposição televisiva e campanhas mais caras para poderem se eleger. Do ponto de vista prático, o Capítulo 2 trata apenas da relação de prefeitos com deputados federais e, por esta razão, convém também separar os resultados deste capítulo.

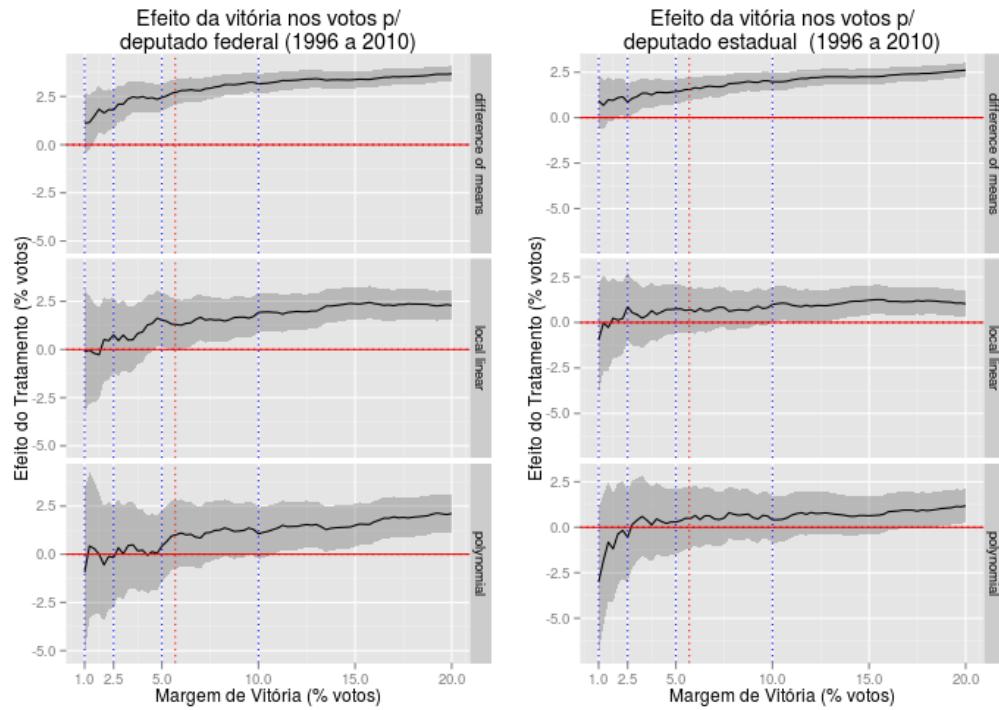
### 1.3.1 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: eleições para deputado federal e estadual para o período 1996-2010

Uma das consequências da adoção de eleições proporcionais no Brasil é que virtualmente todos os partidos participam da competição por vagas na Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas. São raros os casos de diretórios estaduais de partidos que não lançam candidatos para deputado federal ou estadual e tais casos estão restritos aos menores partidos. Em 1998 o Brasil teve 3.417 candidatos a deputado federal e 10.051 candidatos a deputado estadual; em 2010 estes números saltaram para 6.015 e 14.382 candidatos, respectivamente.

Há graus bastante variados de sucesso entre os partidos ao longo do tempo nas eleições legislativas, mas a consequência imediata de tamanha dispersão é que a maioria dos partidos recebe votos em todos ou quase todos os municípios do país. Para os propósitos da tese, interessa apenas saber se a fortuna eleitoral dos candidatos de uma agremiação partidária é também resultado da vitória nas eleições para prefeito anteriores, controlando os demais aspectos. O fato dos partidos competirem livremente em todo o território nacional contribui para a análise. Cabe notar que, uma vez que as barreiras de competição nestas eleições são baixas e o componente estratégico do lançamento de candidaturas reside na formação de coligações e não na escolha de cabeças de chapa, é razoável assumir que um partido que decidiu não competir tinha expectativa de voto nula ou quase nula.

A Figura 1.10 apresenta o efeito do tratamento ( $\rho$ ) nos votos para deputado federal e estadual ( $Y_i$ ) seguintes por intervalo de margem de vitória ( $\tau_i$ ). Tal como na seção anterior, cada gráfico apresenta o efeito estimado por métodos de estimação distintos: diferença de médias, regressão linear ou regressão polinomial, respectivamente. Os gráficos à esquerda trazem o resultado para deputado federal. Os gráficos à direita o resultado para os candidatos ao Legislativo estadual. A linha escura representa o efeito estimado selecionando as observações por margem de vitória. A área cinza que acompanha a linha é o intervalo de confiança de 95% da estimativa. As linhas azuis verticais são pontos de referência: margens de vitória de 1%, 2.5%, 5% e 10%. A linha vermelha vertical indica a *optimal bandwidth* ( $\Delta_{IK}$ ) calculada pelo método de Imbens e Kalyanaraman (2011). A reta vermelha horizontal nada mais é do que o ponto em que o efeito é zero ( $\rho = 0$ ).

Tanto para deputado federal quanto para deputado estadual só é possível encontrar efeito do tratamento diferente de zero quando  $\rho$  é uma diferença de média simples entre o desempenho nas eleições proporcionais em municípios em que o par-



**Figura 1.10:** *Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Federal e Deputado Estadual nas eleições seguintes por margem de vitória nas eleições para prefeito (1996 a 2008)*

tido perdeu e o desempenho nos municípios em que o partido venceu a disputa pela prefeitura. Adotando a margem de vitória de 2,5% como referência, temos que o partido recebe, em média, 1,8% a mais de votos para deputado federal e 0,86% a mais dos votos para deputado estadual em municípios em que venceu as eleições municipais do que em municípios em que foi derrotado.

Este resultado, porém, é bastante frágil e pouco confiável. Quando se estima o impacto causal de vencer as eleições como descontinuidade em uma função linear, apenas no intervalo entre 5% e 10% de margem de vitória há alguma evidência de que o efeito é diferente de zero. Com a adoção de uma função polinomial, o resultado desaparece por completo. Apenas a partir deste primeiro resultado, seria pouco prudente sugerir que há impacto das eleições para prefeito no desempenho do partido nas disputas para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas.

### 1.3.2 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: eleições para deputado federal e estadual por partido

O efeito apresentado na Figura 1.10, entretanto, é o efeito médio para todas as eleições em análise, partidos, contextos municipais e condições de disputas. Ao agrupar eleições e partidos assumo, por exemplo, que o efeito é homogêneo ao longo

do tempo e constante para todos os contextos municipais. E se houve mudança na capacidade dos partidos se articularem ao longo do tempo? Há diferenças entre prefeitos reeleitos e novos prefeitos?

Cada um dos gráficos da Figura 1.11 apresenta o resultado por partido político para as eleições para deputado federal<sup>9</sup>. Os resultados mostram que os partidos são diferentes quanto à capacidade de coordenação entre prefeitos e candidatos a deputado federal, ainda que a maioria dos resultados não sejam diferentes de zero. Aparentemente, PSB e PSDB são partidos para os quais há algum evidência de coordenação durante o período 1996 e 2010. PP, por outro lado é um dos partidos com baixo grau de coordenação ao ponto de haver evidência de que o partido tem desempenho inferior nos municípios nos quais venceu as eleições municipais. PDT, PT e PR são os partidos com menores número de primeiros e segundos lugares em eleições municipais e não é possível encontrar resultados positivos para tais partidos. Por outro lado, PMDB e DEM têm resultados nulos mesmo representando um número grande de observações incluídas na análise.

Na Figura 1.12 o procedimento é repetido e são apresentados os efeito estimado do tratamento nos votos para deputado estadual por partido. Basicamente, os resultados para deputado estadual são nulos para todos os partidos com a exceção do PSB.

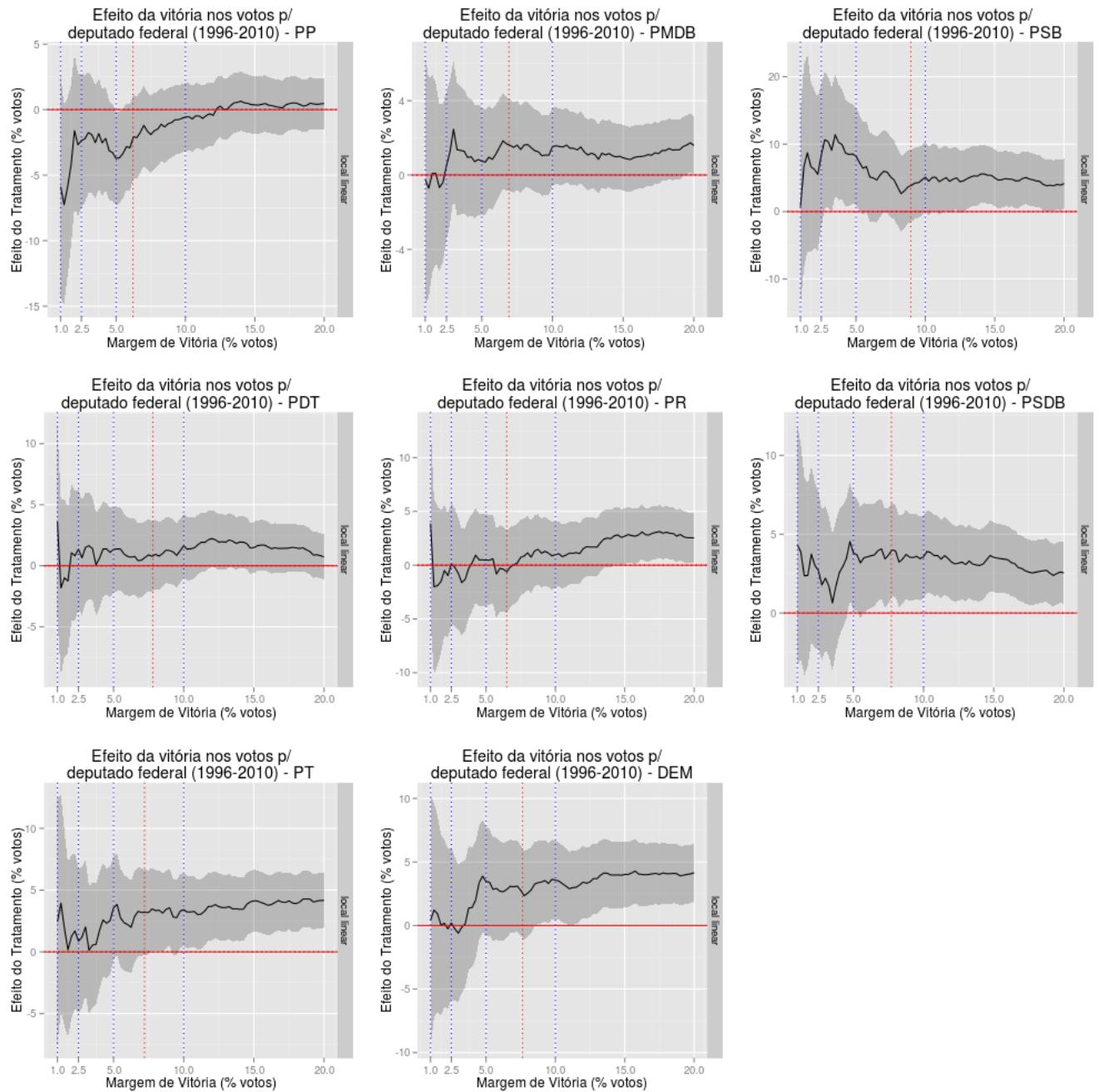
Um cuidado importante a se tomar é que os partidos provavelmente não têm um único padrão ao longo dos 14 anos incluídos na análise. Alguns partidos como o DEM, por exemplo, começaram a amargar diversas derrotas para os Legislativos e nos municípios enquanto o PT passou a conquistar um número maior de prefeituras. Vamos examinar a seguir as diferenças entre os pares de eleição incluídos na análise. Infelizmente é muito difícil combinar as duas dimensões (tempo e partido) na análise, posto que cada subconjunto teria um número pequeno de observações.

### **1.3.3 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: eleições para deputado federal e estadual para o período 2008-2010**

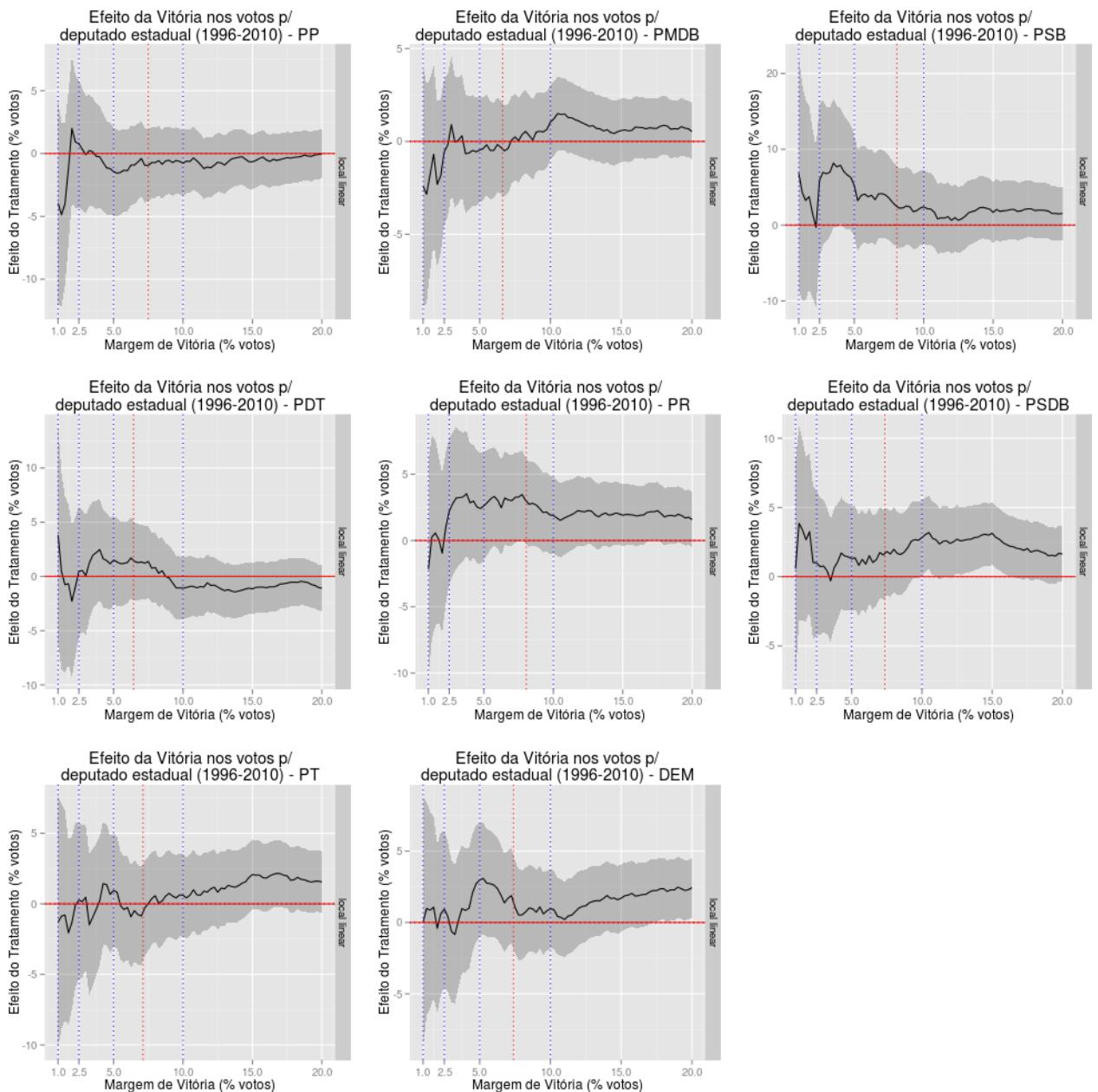
Em cada um dos gráficos da Figura 1.13 apresento os resultados por par de eleições municipais e eleições legislativas nacionais/estaduais. Claramente, há padrões muito diferentes entre anos. Quando observamos em conjunto os seis gráficos com resultados para os dois cargos e para os pares de eleições 1996-1998, 2000-2002 e

---

<sup>9</sup>Por parcimônia, o gráfico inclui apenas os resultados calculados como descontinuidade em uma função linear. Os demais gráficos, com a estimativa por diferença de médias ou como descontinuidade em um função linear, estão no Anexo da tese.



**Figura 1.11: Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Federal nas eleições seguintes por margem de vitória nas eleições para prefeito (1996 a 2008) por partido**



**Figura 1.12:** Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Estadual nas eleições seguintes por margem de vitória nas eleições para prefeito (1996 a 2008) por partido

2004-2006, e consideramos apenas o intervalos de  $\Delta \leq 10\%$ , o efeito estimado é, na maior parte das situações, negativo e quase em nenhum momento diferente de zero. Por outro lado, há um claro impacto da vitória nas eleições de 2008 no voto para deputado federal em 2010 e o intervalo de confiança de 95% cruza a linha vermelha apenas nas menores margens. As estimativas por diferença de médias, omitidas e apresentadas no Anexo, corroboram este resultado. Tomando novamente  $\Delta \leq 2,5\%$  como referência, o efeito estimado da vitória no município deste impacto é  $\rho = 3,4\%$  nos votos do partido para deputado federal nas eleições seguintes.

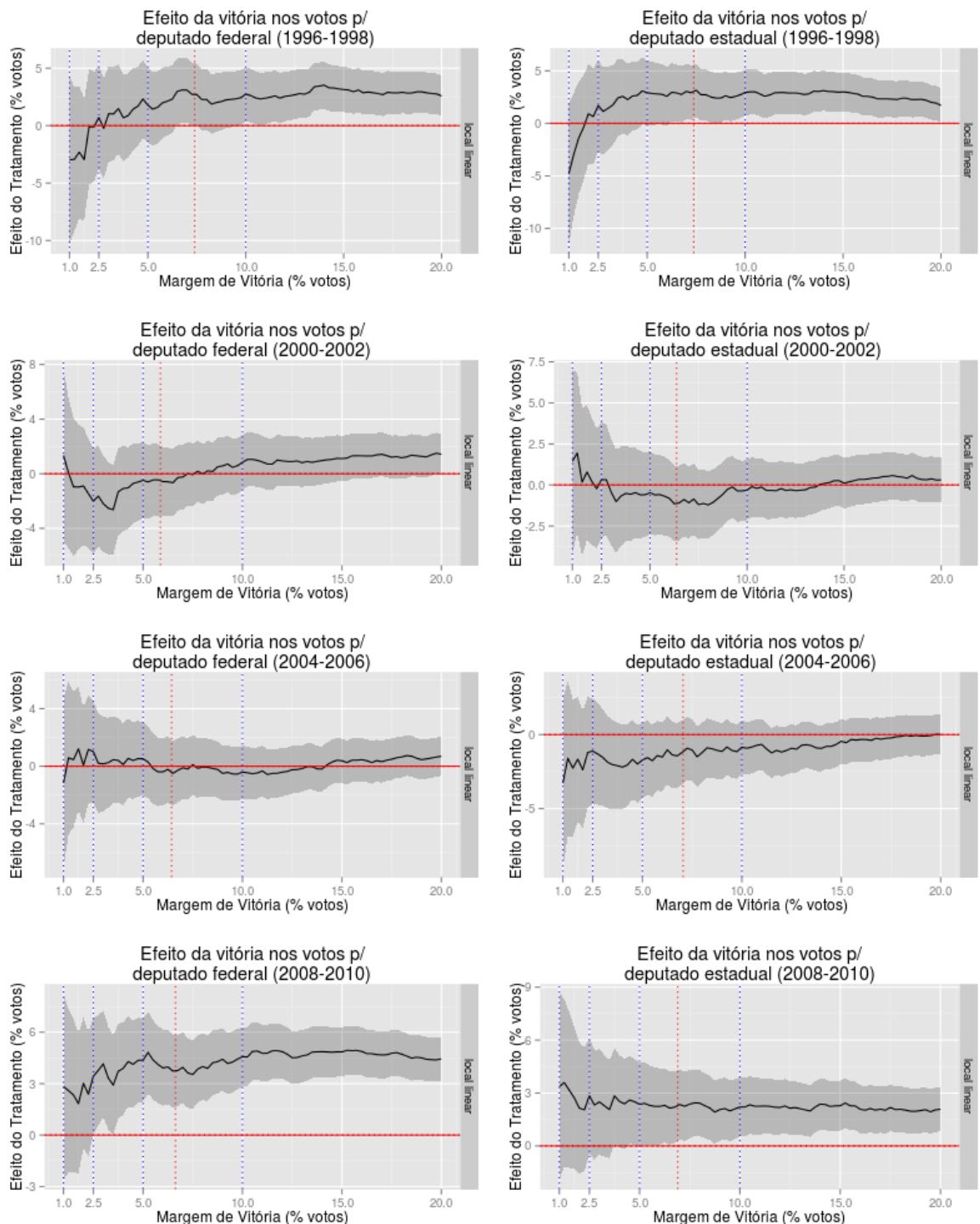
As diferenças entre o período de 1996-2006 e 2008-2010 também aparecem no caso de deputados estaduais. O impacto estimado, porém, é ligeiramente inferior ao de deputados federais e resiste um pouco menos à restrição de observações por margem de vitória. No ponto de referência  $\Delta \leq 5\%$ , o zero não está contido no intervalo de confiança de 95% e o impacto estimado da vitória nas eleições para prefeito é de aproximadamente  $\rho = 2,9\%$  nos votos do partido na próxima eleição para deputado estadual. Em 1996-1998, há um efeito ligeiramente positivo próximo da região em que  $\Delta \leq 10\%$ . Entretanto, a aproximação de  $\Delta$  a zero rapidamente torna o efeito nulo e inverte o sinal da estimativa.

Os resultados por período, indicam, portanto, um comportamento variante dos partidos ao longo do tempo. Há três hipóteses – não testáveis no escopo desta pesquisa – que poderiam explicar o padrão encontrado. No período 2000-2004 aproximadamente um quinto dos prefeitos trocam pelo menos uma vez de partido ao longo do mandato<sup>10</sup>. A hipótese central deste capítulo é composta por duas condições: prefeitos são capazes de mobilizar eleitores e prefeitos apoiam preferencialmente candidatos de seu próprio partido. Se prefeitos trocam de partido com frequência, a segunda condição pode não ser satisfeita. Em 2007 o Supremo Tribunal Federal julgou os mandados de segurança propostos por partidos que demandavam o mandato de parlamentares que haviam trocado de partido. A decisão do STF se estendeu não apenas aos cargos disputados em eleições proporcionais, mas também àqueles disputados em eleições majoritárias, incluindo prefeitos. Assim, a primeira hipótese para a existência de resultado positivo a partir de 2008 é que prefeitos deixaram de migrar e, assim, passaram a buscar coordenação dentro dos partidos, apoiando nas eleições nacionais e estaduais candidatos da agremiação pela qual foram eleitos.

A migração de prefeitos pode ser um fator importante. Entretanto, é preciso lembrar que a grande maioria dos prefeitos que migram o fazem apenas no terceiro ano de mandato, ou seja, após as eleições nacionais e estaduais. E se simplesmente prefeitos não forem capazes de mobilizar votos para outros candidatos? De 1996

---

<sup>10</sup>fonte: elaboração própria a partir de dados de candidaturas e filiação partidária do TSE



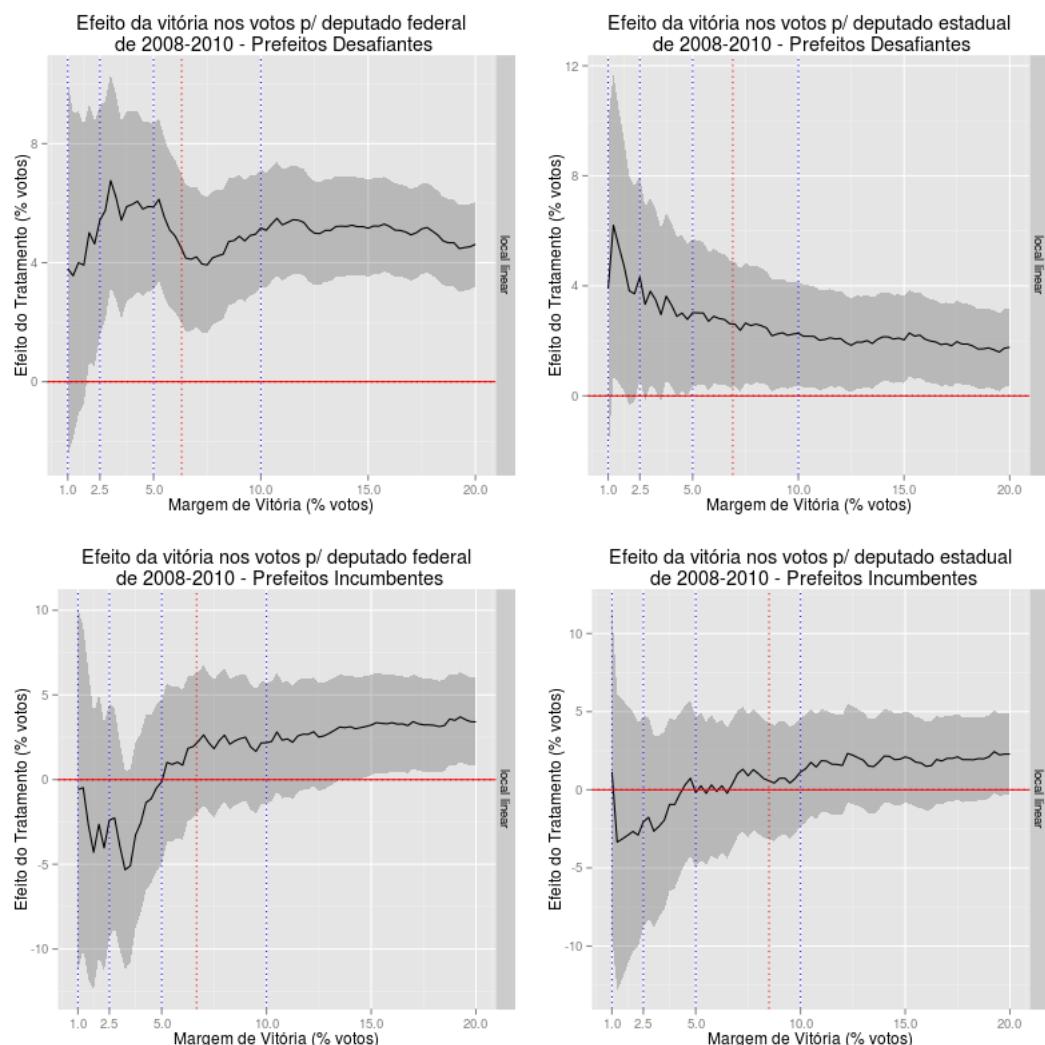
**Figura 1.13: Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Federal e Deputado Estadual nas eleições seguintes por margem de vitória nas eleições para prefeito por par de eleição**

a 2010 as prefeituras brasileiras tiveram seu papel na provisão de serviços públicos ampliadas e, relativamente, têm mais autonomia do que tinham no começo da década de 1990. Logo, a segunda hipótese é que o papel dos prefeitos como atores políticos se fortaleceu e ampliou a capacidade dos mandatários municipais influenciarem o voto dos eleitores de sua localidade.

Por fim, a mudança do padrão ao longo do tempo pode simplesmente ser resultado de um processo mais amplo de amadurecimento da democracia brasileira e consolidação do sistema partidário. A volatilidade entre eleições tem diminuído; há repetição de disputas e maior previsibilidade nas candidaturas e nos resultados eleitorais; e já houve tempo suficiente para que mais de um partido governasse prefeituras, estados e união e para que a reputação de partidos no eleitorado se consolidasse. Todos esses fatores contribuem para um quadro partidário mais estável e, consequentemente, para tornar mais claro o vínculo organizacional entre prefeitos e demais atores políticos e também para que os esforços de coordenação dentro das organizações partidárias sejam eleitoralmente recompensados.

E se tais hipóteses forem falsas, o resultado encontrado se dever ao fato de 2008 ser uma eleição atípica e com efeitos do da vitória eleitoral obtidos por mero acaso? Infelizmente, apenas com a realização de novas eleições (ou pelo menos ao final de 2014) será possível responder a esta pergunta com um pouco mais de segurança. Como uma série de fatores precisariam operar simultaneamente para que o acaso produzisse o resultado – por exemplo, parte significativa os partidos simultaneamente se coordenarem internamente e os prefeitos realizarem esforços de campanha anormais – é mais razoável acreditar que pelo menos uma das três hipóteses que explicam a diferença entre anos seja verdadeira. A primeira conclusão deste capítulo, portanto, é que há um efeito importante da vitória nas eleições para prefeito nos votos do partido para deputado federal e estadual nas eleições subsequentes, mas este efeito vale apenas para eleições recentes.

Mesmo quando considerado apenas o par de eleições 2008-2010, o efeito não é heterogêneo para todos as conjunturas políticas e eleitorais locais. Vencer onde o partido já governava tem o mesmo impacto na performance nas eleições seguintes que vencer onde o partido não governava? Na Figura 1.14 os resultados são separados em duas situações: aquelas nas quais o partido buscava reeleição para o Executivo municipal e aquelas em que o partido tentou conquistar uma prefeitura nova. No primeiro caso, portanto, são comparados os casos em que o partido governava o município, mas perdeu a eleição, às situações nas quais o partido governava e saiu vitorioso, obtendo mais um mandato (*incumbente derrotado versus incumbente vitorioso*). No segundo caso são comparadas as situações em que o partido não governava a pre-



**Figura 1.14:** *Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Federal e Deputado Estadual nas eleições seguintes por margem de vitória nas eleições para prefeito (2008-2010) por contexto eleitoral local*

feitura e foi derrotado às situações nas quais o partido venceu as eleições em um município em que não governava (desafiante derrotado *versus* desafiante vitorioso).

O resultado é bastante surpreendente e claro: o efeito de vencer as eleições em um município novo é positivo e maior do que o efeito médio obtido anteriormente, sem a separação entre incumbentes e desafiantes. Para deputado federal, com  $\Delta \leq 2,5\%$ , o efeito é  $\rho = 5,4\%$  nos votos válidos; para deputado estadual o efeito é  $\rho = 4,3\%$ . Por outro lado, o efeito não aparece quando são comparados apenas os municípios em que o partido já governava. Diferentemente do que tínhamos até então, a vitória eleitoral em municípios novos e em eleições recentes tem um impacto nítido e significativo no desempenho do partido.

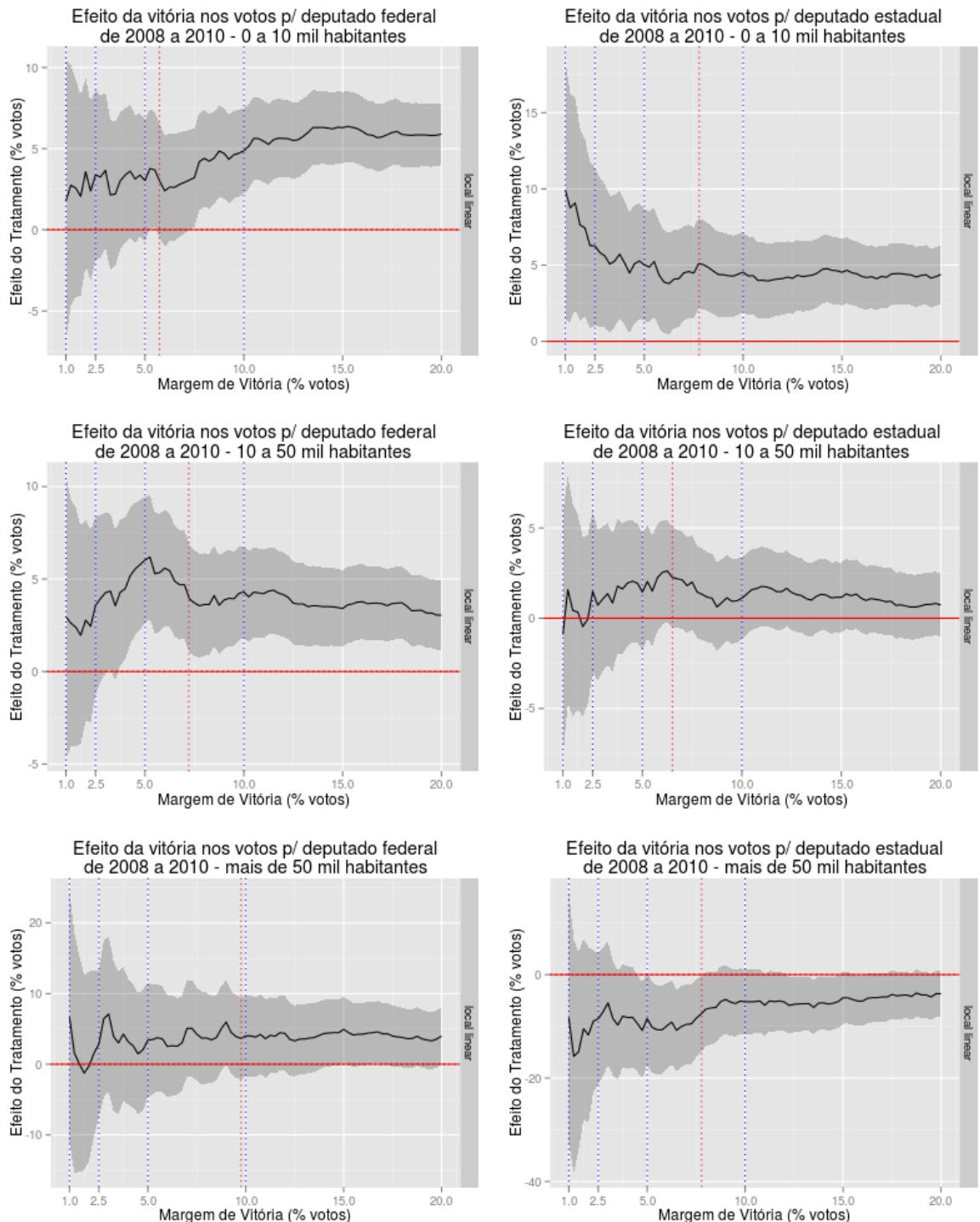
Não há hipóteses na literatura para explicar a diferença entre resultados para desafiantes e incumbentes e este é um problema a ser investigado no futuro. É possível que o fato de ganhar as eleições em um novo município permita ao partido construir uma rede de relações entre apoiadores, financiadores de campanha e outros atores políticos relevantes que até então não existia. Este outro problema é investigado no Capítulo 3.

### **1.3.4 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: efeitos heterogêneos eleições para deputado federal e estadual por características municipais**

Os resultados também são bastante heterogêneos por tamanho de município. Novamente, apresento os resultados apenas para o período 2008-2010 e apresento no Anexo os resultados para os demais anos, que, basicamente, são resultados nulos. Curiosamente, a heterogeneidade varia de acordo com o cargo. O efeito da vitória no desempenho para deputado federal ocorre sobretudo nos municípios médios, de 10 a 50 mil habitantes. Nos menores municípios (até 10 mil habitantes), o efeito é bastante mais frágil e menor e só teria significância estatística para as menores margens se fosse adotado um intervalo de confiança e/ou margens de vitória maiores do que 5%. Para os municípios maiores, não há efeito algum.

Para deputado estadual, porém, o efeito da vitória para prefeito é bastante claro nos menores municípios. Nos municípios médios (10 a 50 mil habitantes), o efeito é menor. O resultado para municípios maiores, porém, é contrário ao que se obteve até agora: os deputados federais de um partido em cidades com mais de 50 mil habitantes têm um desempenho inferior em municípios em que o partido venceu as eleições municipais em relação a municípios em que o partido perdeu.

Portanto, de maneira geral, é nos municípios pequenos e médios que vencer a



**Figura 1.15:** *Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Federal e Deputado Estadual nas eleições seguintes por margem de vitória nas eleições para prefeito (2008-2010) por tamanho da população do município*

disputa para prefeito terá efeito relevante no voto para deputado federal e deputado estadual nas eleições seguintes. O resultado não surpreende: em municípios maiores o prefeito disputa com outras lideranças locais a capacidade de articular eleitores e influenciar seu voto. Além disso, nos grandes municípios, há mais votos em disputa e maior acomodação de um grande número de candidatos no sistema proporcional. Em municípios pequenos, a prefeitura é, na maior parte dos casos, o principal acesso dos eleitores ao Estado e a serviços públicos. Ainda que não seja possível testar a hipótese de que prefeitos em cidades menores têm maior ascendência sobre os eleitores, o resultado na Figura 1.15 torna esta hipótese mais plausível.

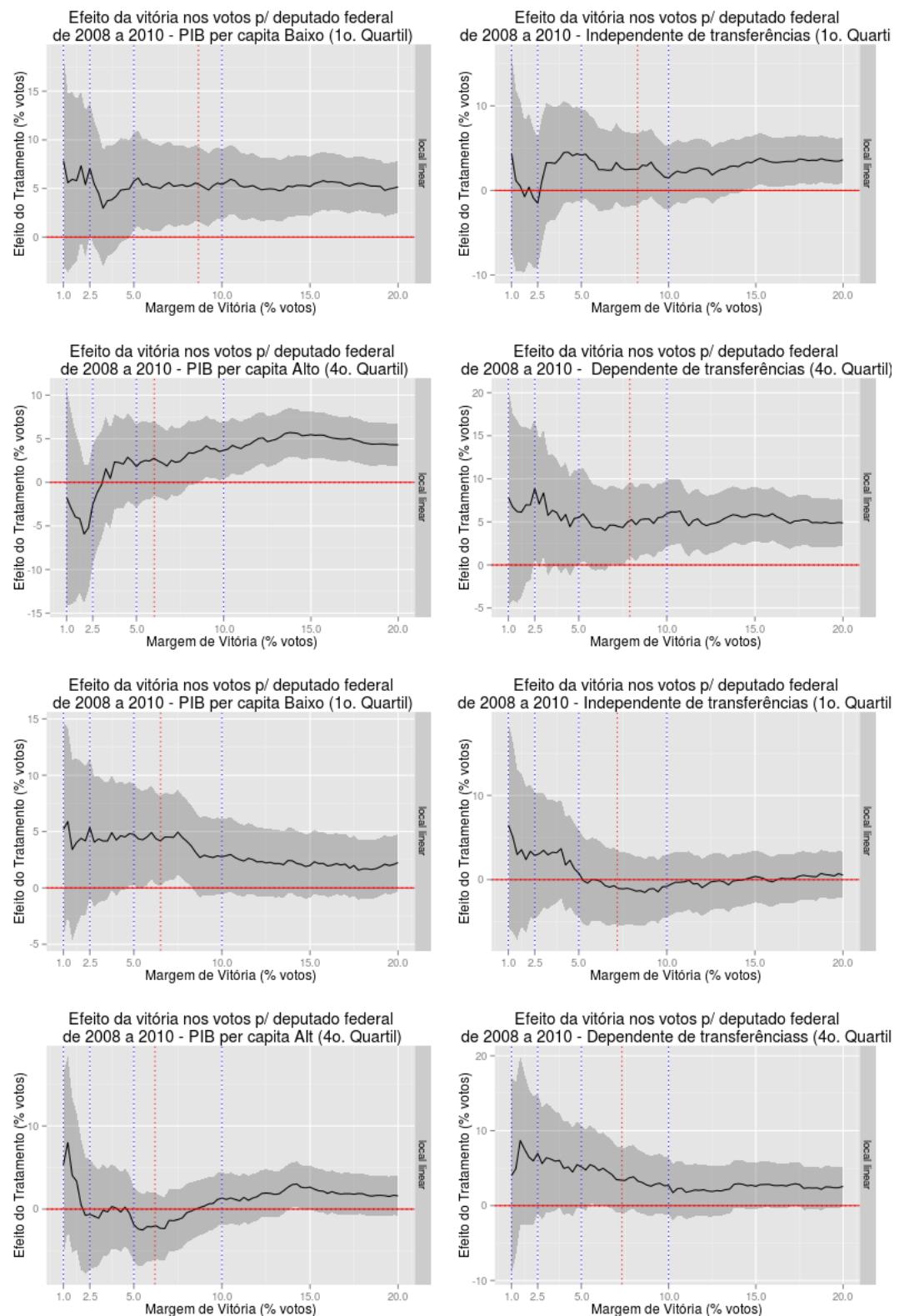
O tamanho do município não é a única característica municipal para a qual há efeitos heterogêneos do tratamento sobre o desempenho nas eleições para deputado federal e deputado estadual. A Figura 1.16 traz os resultados separados por municípios de maior e menor PIB per capita e para os municípios mais e menos dependentes de transferências de receitas. Neste último caso, a medida utilizada é a razão entre as receitas de transferências e as receitas totais. Os grupos foram separados de maneira bastante simples: por quartil na distribuição em cada variável. Para facilitar e sintetizar a visualização dos resultados, apenas o primeiro e o quarto quartil são apresentados e os demais constam no Anexo. A omissão dos quartis centrais não altera a interpretação dos resultados.

Nos municípios com PIB per capita baixo o efeito é maior e mais resistente à redução da margem de vitória do que nos municípios com PIB per capita alto. Municípios com PIB menor são também aqueles cuja população depende em média mais do Estado e, portanto, nos quais as lideranças dos governos municipais têm maior centralidade na cena política e econômica local.

Ambos os resultados apontam, pelo menos hipoteticamente, para um ponto de convergência: o efeito de vencer as eleições para o Executivo municipal será maior em localidades nas quais o prefeito tem papel político e econômico de destaque, ou ainda, enfrenta menos concorrência de lideranças locais e atores econômicos para influenciar a decisão dos eleitores. Dito de outra forma, o impacto do tratamento nas eleições municipais e estaduais é maior onde o prefeito é um cabo eleitoral privilegiado.

Com relação às receitas municipais, o impacto da vitória no município sobre os votos nas eleições proporcionais seguintes chega próximo a 10% nos municípios mais dependentes de transferências de outros níveis de governo, enquanto nos municípios mais independentes de transferências o impacto não é diferente de zero. Este resultado é particularmente importante para avançarmos ao segundo capítulo. Os municípios nos quais as receitas provenientes dos governos estaduais e governo

O IMPACTO DAS ELEIÇÕES PARA PREFEITO NO BRASIL: ELEIÇÕES PARA DEPUTADO FEDERAL E ESTADUAL 57



**Figura 1.16:** Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Federal e Deputado Estadual nas eleições seguintes por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2008-2010) por características econômicas do município (PIB per capita e grau de dependência de transferências de outros níveis de governo)

federal são também aqueles nos quais a ação dos deputados de ambos níveis de governo tem maior impacto político e econômico. Nesses municípios a intermediação dos parlamentares pode trazer retorno eleitoral maior. Como se verá abaixo, pelo menos no caso de deputados federais, os parlamentares não escolhem aleatoriamente prefeituras para onde enviarão recursos inseridos no orçamento mediante emenda parlamentar e privilegiam prefeitos dos próprios partidos. Portanto, além do impacto estar associado à relevância política e econômica do prefeito, também está associado ao impacto que recursos de outros governos produzem no município.

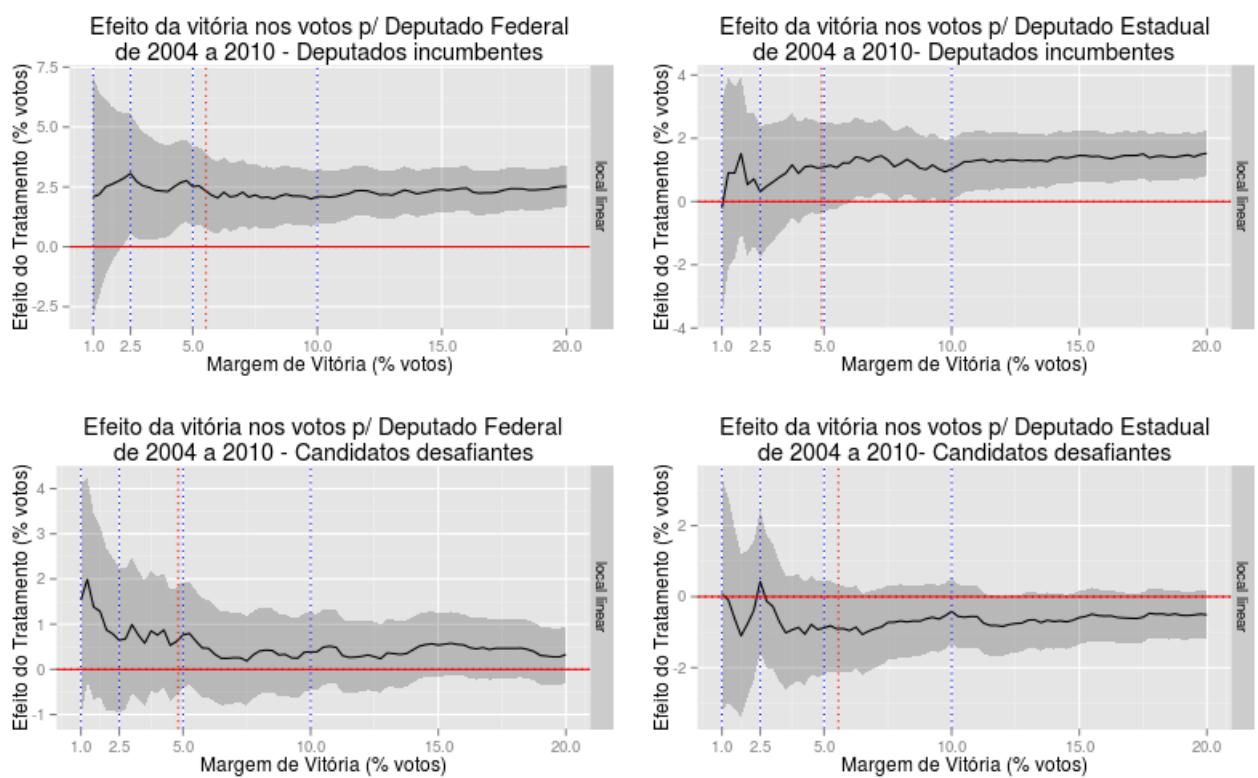
### **1.3.5 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: deputados estaduais e federais candidatos à reeleição**

A existência de efeito das eleições para prefeito nos votos para deputado federal e estadual, ainda que restrita às circunstâncias apontadas, indica que políticos de um mesmo partido se coordenam entre eleições no Brasil. Isso não significa necessariamente que tal coordenação seja espontânea ou não envolva custos. Não haveria sentido algum em prefeitos apoiarem candidatos pouco competitivos ou que não fossem capazes de, uma vez eleitos, lhes concederem vantagens políticas ou econômicas. Deputados federais e estaduais que buscam a reeleição são, dentre todos os candidatos, alguns dos que têm maiores possibilidades de atrair o apoio de prefeitos para suas candidaturas.

Nessa subseção, apresento os impactos da vitória eleitoral no município separando os candidatos a deputado federal e estadual que buscam um novo mandato dos candidatos desafiantes, que buscam o mandato para aquele cargo pela primeira vez ou que não foram eleitos na disputa anterior.

O procedimento nesta subseção é um pouco diferente do que foi feito até agora. Em vez de construir um subconjunto de observações a partir de uma restrição qualquer (por exemplo, apenas municípios com menos de 10 mil habitantes), separo  $Y_i$  em duas partes,  $Y_{i,incumbentes}$  e  $Y_{i,desafiantes}$ , e testo o efeito do tratamento em cada uma delas. Em cada município, um partido pode ter  $Y_i = Y_{i,incumbentes} + Y_{i,desafiantes}$  votos. Um cuidado importante é não confundir os casos em que os prefeitos são candidatos à reeleição (que correspondem apenas a uma parcela das observações) com a presente situação, em que a variável dependente é medida de maneira distinta para os deputados à reeleição e para os que não concorrem a um segundo mandato.

A Figura 1.17 apresenta os resultados da separação entre candidatos a deputado incumbentes e candidatos desafiantes, tanto para deputado federal quanto para deputado estadual. O período analisado contempla os pares de eleições 2004-2006 e 2008-2010, para os quais havia dados para acompanhar os candidatos ao longo dos



**Figura 1.17:** *Efeito do Tratamento no Voto para Deputado Federal e Deputado Estadual nas eleições seguintes por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2004-2010), separados por candidatos a deputado incumbentes e desafiante*

anos. Os resultados para deputado federal são bastante claros: o impacto do partido vencer nas eleições municipais para candidatos incumbentes é positivo. Tomando a margem de vitória  $\Delta \leq 2,5\%$ , o impacto nos votos dos deputados a federal que disputam por mais um mandato é de 3%. Por outro lado, não há evidências de que a vitória nas eleições para prefeito tenha algum impacto no desempenho dos candidatos desafiantes.

Considerando que o conjunto de incumbentes é bastante menor do que o conjunto de desafiantes o resultado acima apresentado é bastante expressivo. Talvez 5% a mais dos votos em município para um partido não seja um resultado que altere de maneira relevante o resultado eleitoral global. Contudo, 3% a mais de votos para os candidatos incumbentes em municípios em que o próprio partido governa é uma vantagem expressiva para um conjunto pequeno de candidatos. Mesmo quando os resultados são separados por par de eleição o efeito continua expressivo (omitidos nesta seção e apresentados no Anexo).

Infelizmente não foi possível separar para esta pesquisa os resultados entre candidatos a deputado federal incumbentes e desafiantes para as eleições anteriores a 2004. É possível que a ausência de resultados diferentes de zero para o período, apresentados logo no início desta seção, seja produto da análise indissociada dos dois conjuntos de candidatos, desafiantes e incumbentes. Os resultados anteriores sobre as diferenças entre os períodos devem, portanto, ser repensados à luz destes novos resultados.

No caso de deputados estaduais e para o período todo, 2004 a 2010, não há evidências de que o voto de candidatos incumbentes ou desafiantes sejam afetados pelo resultados das eleições para prefeito anteriores. Os sinais dos coeficientes estimados, entretanto, indicam que deve haver um impacto diferente do tratamento nos votos dos deputados estaduais buscando um novo mandato em comparação com candidatos desafiantes. De fato, os resultados para 2004 (omitidos no texto principal e apresentados no Anexo) apontam que desafiantes tem resultado negativo onde o próprio partido venceu as eleições para prefeito. Algo semelhante ocorre com os desafiantes a deputado federal em 2004, ainda que não haja evidências de que o impacto seja diferente de zero, mesmo que seu sinal seja negativo.

Vamos agora examinar o impacto das eleições para prefeito no Brasil no desempenho de seus candidatos a para senador, governador e presidente.

## 1.4 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: eleições para senador, governador e presidente

Vimos que a vitória nas eleições para prefeito tem impactos no desempenho do partido para deputado federal e estadual nas eleições subsequentes, ainda que este efeito esteja circunscrito às eleições recentes e varie de acordo com o contexto político local e com as características dos municípios. Nesta seção, repito o procedimento de análise para os demais cargos, senador, governador e presidente.

Há uma grande diferença entre as eleições nacionais e estaduais proporcionais e as disputas para o Poder Executivo e para o Senado: o número de cadeiras em competição. Diferentemente do que ocorre com as eleições proporcionais, os partidos não lançam candidatos em todas as disputas e frequentemente participam em coligações ou deixam de concorrer. Assim, a medida da variável  $Y_i$  é artificialmente igual a zero em municípios em que o partido governa mas, por exemplo, que estão localizados em um estado no qual o partido não participou das eleições para governador ou senador.

Mesmo tendo mais semelhanças entre si do que com as eleições para deputado federal e estadual, as disputas para o Senado e os governos federal e estadual têm diversas peculiaridades. A competição por cadeiras no Senado varia em magnitude a cada ano eleitoral e analisar conjuntamente eleições com uma ou duas cadeiras em disputa pode levar a resultados equivocados. Nas eleições de 1998 e 2002 cada estado da federação elegeu um senador. Em 2002 e 2010, os estados elegeram dois senadores cada.

O número de partidos competitivos em uma eleição é uma restrição que também deve ser observada. Para a análise do impacto do tratamento nos votos para presidente, a restrição do número de vagas em disputa quase que limita a análise a dois partidos, PT e PSDB, com algumas observações provenientes de partidos que disputaram a terceira ou quarta colocação e dos partidos pequenos. Convém lembrar que apenas o PSB (com Anthony Garotinho em 2002) dentre demais partidos participantes das eleições presidenciais é simultaneamente um partido competitivo nas eleições nacionais e municipais. Porém, para simplificar a análise do impacto dos tratamentos no voto para presidente, manterei apenas PSDB e PT na análise.

Por sua vez, nas eleições para governador e senador ocorre algo semelhante, ainda que os partidos que disputam com chances de vitória não sejam necessariamente os mesmos que concorrem na eleição para presidente. Dessa forma, decidi adotar um mecanismo de exclusão dos candidatos a governador e senador. Excluí todos os candidatos menos competitivos, que tiveram menos de 15% dos votos totais no

estado quando há apenas uma vaga em disputa e 7,5% dos votos para as eleições ao Senado quando a competição for por duas vagas.

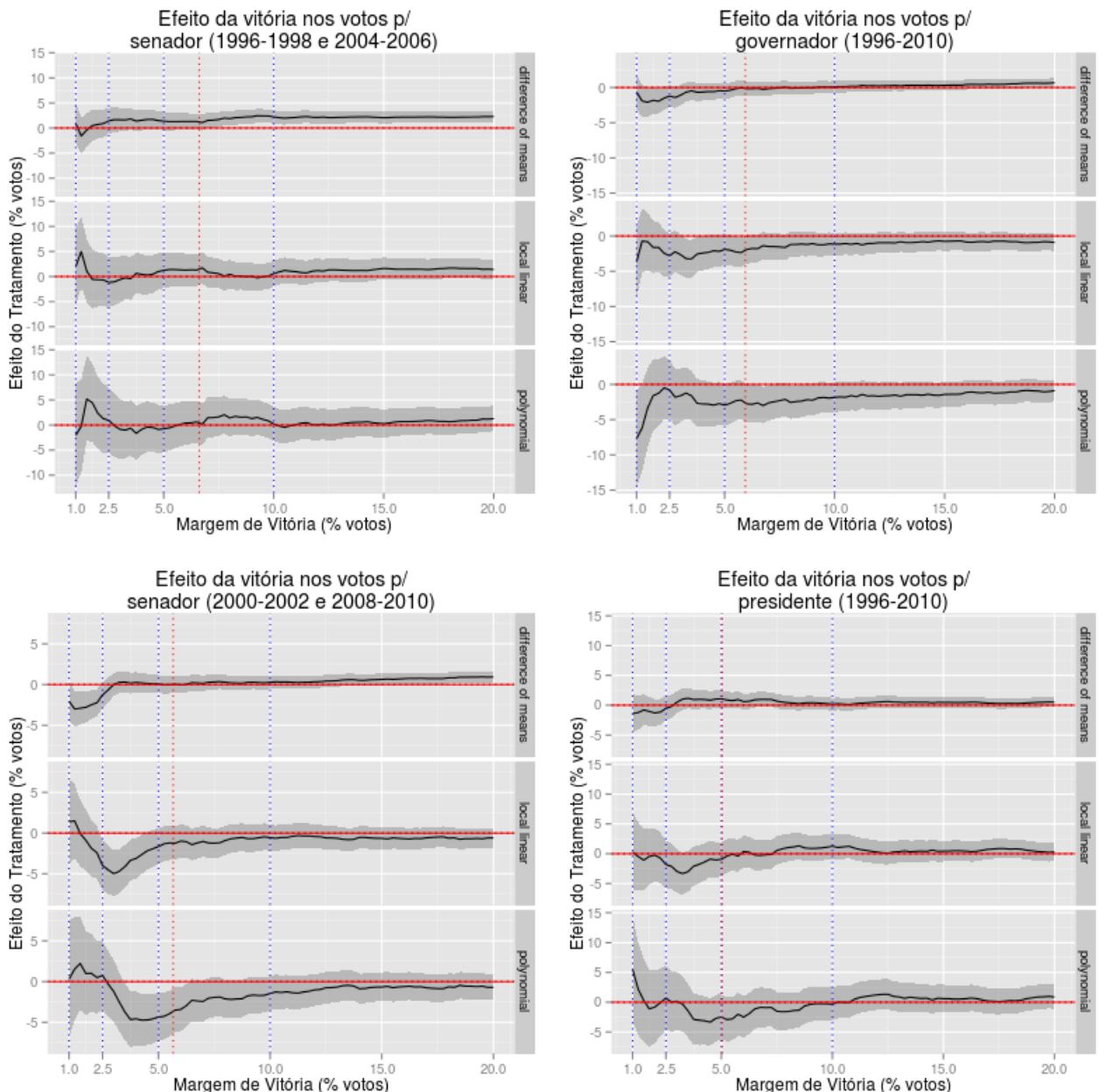
Uma das alternativas analíticas para este capítulo seria considerar o apoio a candidatos do Executivo de todos os prefeitos envolvidos na coalizão. Dessa maneira,  $p$  seria definido por qualquer partido aliado. Por exemplo, observaríamos o efeito do PMDB vencer em 2000 na candidatura do PSDB à presidência em 2002, excluiríamos o partido no par de eleições 2004-2006 por não ter apoiado nenhum candidato e incluiríamos o partido novamente em 2008-2010 para examinar o efeito da vitória para prefeito na candidatura presidencial do PT. Entretanto, os resultados, como se verá abaixo, são bastante instáveis e, quando são diferentes de zero, normalmente são negativos. Se quando o próprio partido vence as eleições para prefeito a performance para os cargos do Executivo não melhora, por qual razão a vitória de um aliado na prefeitura deveria importar? Assim, em vez de complexificar a análise neste momento, decidi deixar a avaliação do impacto de um aliado vencer as eleições para prefeito no desempenho eleitoral do partido para trabalhos futuros.

#### **1.4.1 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: eleições para senador, governador e presidente no período 1996-2010**

A Figura 1.18 apresenta o impacto da vitória eleitoral nos votos do partido para os três cargos em análise nas eleições seguintes. Os resultados para senador estão separados entre eleições em que há apenas uma (1996 e 2004) ou duas vagas em disputa (2000 e 2004). Em cada um dos gráficos, apresento o resultado pelos três métodos de estimação distintos adotado no capítulo.

O exame dos gráficos a Figura 1.18 não apenas revela que não há efeitos positivos da vitória para prefeito no desempenho do partido para os demais cargos como também indica que, em alguns casos, o resultado é negativo. Tanto na competição por duas cadeiras no Senado quanto nas disputas para governador ter vencido as eleições anteriores afeta negativamente o desempenho do partido, ainda que sejam evidências um pouco frágeis e mereçam uma análise mais cuidadosa. Diferentemente do que encontrou Ames (1994) para a eleição de 1989, o efeito da vitória municipal nos votos para a presidência é nulo.

Tal como fizemos com a análise do impacto do tratamento sobre os votos para deputado federal e estadual, vamos examinar os potenciais efeitos heterogêneos que contribuem para explicar os resultados da Figura 1.18 antes de refletir sobre as implicações teóricas do resultados.



**Figura 1.18:** Efeito do Tratamento no Voto para Senador, Governador e Presidente nas eleições seguintes por margem de vitórias nas eleições para prefeito (1996-2010)

### **1.4.2 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: efeitos heretogêneos do tratamento nas eleições para senador**

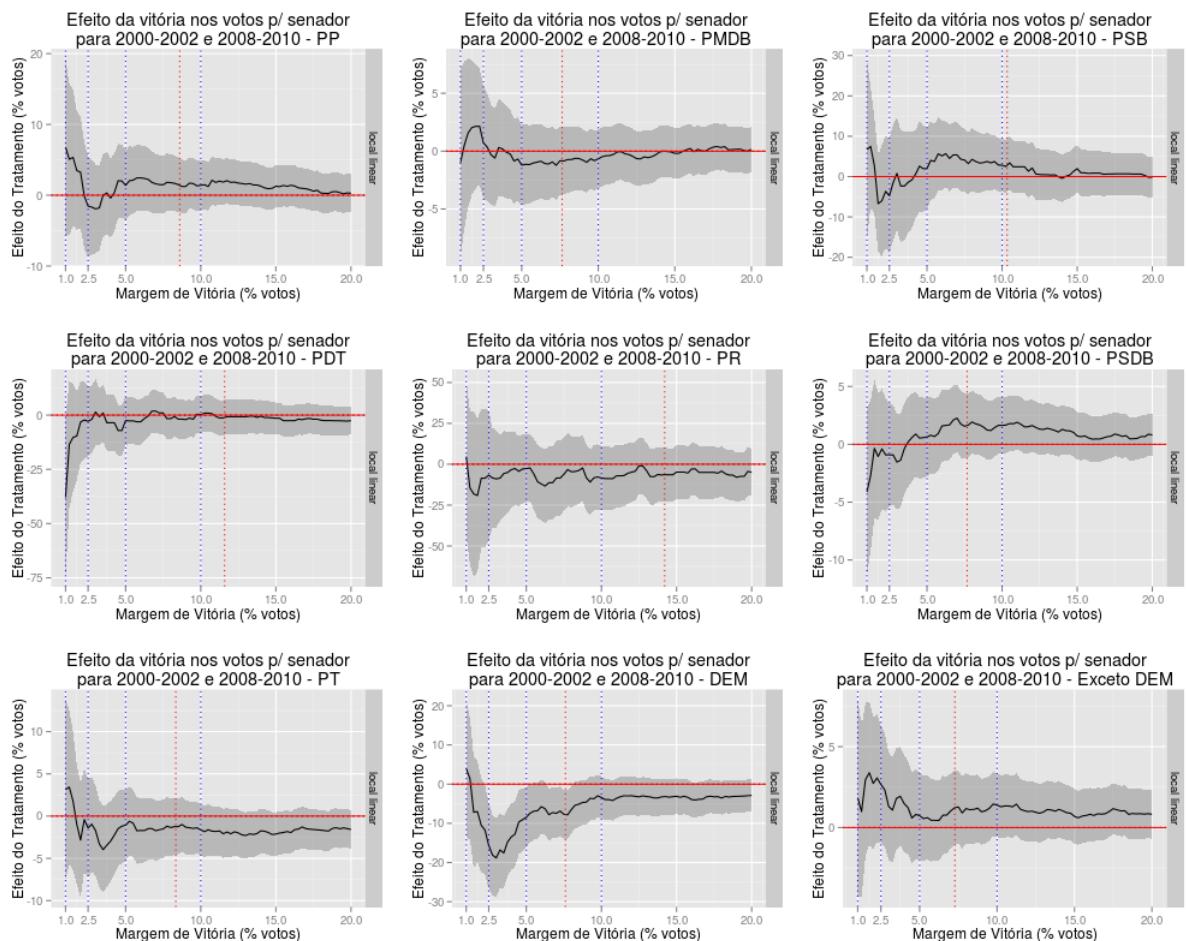
O efeito negativo da vitória apresentado nas eleições para senador em que há duas vagas em disputa permanece independentemente das características dos municípios ou do contexto político local (se o partido já governava antes de vencer a última eleição para prefeito ou se venceu em um município que não governava). Estes resultados, cuja apresentação no texto principal é irrelevante, são apresentados no Anexo. A separação pelo número de cadeiras no Senado em disputa, consequência da própria regra eleitoral, já contribui para a separação dos resultados por pares de eleição. Se separarmos os pares de eleição 2000-2002 e 2008-2010, os resultados permanecem exatamente inalterados para os dois anos e tampouco há razões para apresentá-los senão no Anexo.

É possível concluir que o efeito negativo para senador é, portanto, constante? Aparentemente não. A Figura 1.19 traz o resultado por partido para os dois pares de eleições em que há duas cadeiras em disputa no Senado. Note-se que apenas um partido, o DEM, tem um resultado negativo diferente de zero e correspondente ao padrão geral. O último gráfico da figura apresenta o resultados para todos os partidos exceto o DEM.

Claramente, vencer as eleições para prefeito não tem efeito no desempenho do partido nas eleições para senador. O DEM é a exceção e não é a toa. Desde o final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o DEM é um dos maiores derrotados nas urnas. O partido teve a maior bancada de senadores no fim dos anos 1990 e começo dos anos 2000. Hoje, a bancada do partido conta com apenas quatro senadores e as baixas ocorreram tanto em virtude de importantes derrotas eleitorais quanto por migração para outros partidos. De fato, o partido enfrenta uma crise bastante séria e não é estranho esperar que os prefeitos do DEM apoiem eleitoralmente candidatos de outros partidos ao longo dos anos 2000. Em 2011 várias lideranças do DEM migraram para o recém criado PSD.

Quando consideramos apenas os casos em que há uma cadeira para senador em disputa no estado, o resultado permanece inalterado e não há efeito da vitória nas eleições municipais no desempenho do partido na competição pelo Senado Federal.

A lógica da disputa ao Senado torna a separação entre candidatos incumbentes e desafiantes algo complexo. Diferentemente do que ocorre na competição por cadeiras na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas, o partido terá apenas candidatos desafiantes ou incumbentes nas eleições para uma única vaga, nunca os dois ao mesmo tempo. Em outras eleições, porém, o partido poderá ter só um candidato incumbente, só um desafiante ou os dois. A variedade de arranjos possíveis



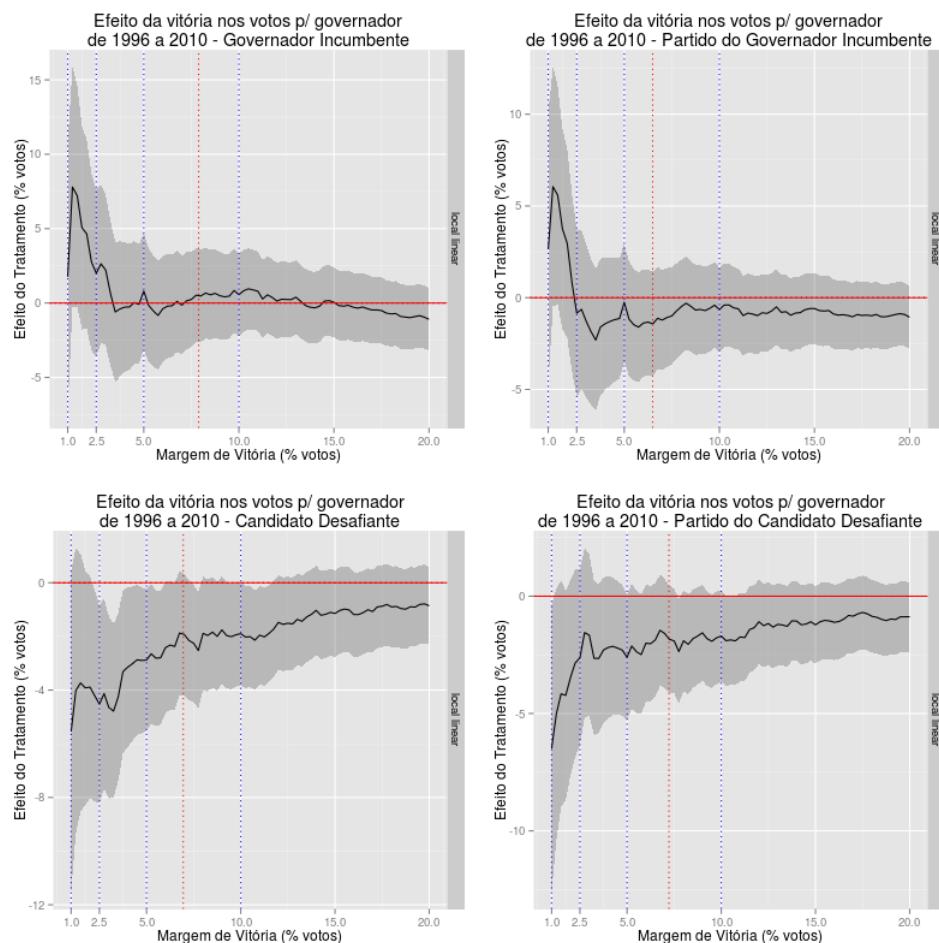
**Figura 1.19:** Efeito do Tratamento no Voto para Senador nas eleições seguintes por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2000-2002 e 2008-2010) por partido

torna inviável separar a análise do efeito do tratamento entre senadores em busca da continuação do mandato e desafiantes. Podemos concluir que não há efeitos – positivos ou negativos – da vitória nas eleições para prefeito no voto do partido para o Senado, exceto, obviamente, pelo DEM. Vamos agora analisar o impacto da vitória nas eleições para governador.

### **1.4.3 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: efeitos heretogêneos do tratamento nas eleições para governador**

Um aspecto fundamental a se considerar na análise do impacto da vitória municipal na performance do partido para governador é a existência de diferenças entre os candidatos a governador em campanha de reeleição e os candidatos que buscam um primeiro mandato. Governadores são atores importantes localmente e por vezes cruciais para o desenvolvimento político e econômico dos municípios. Ainda que candidatos ao governo do Estado sejam, em geral, políticos com maior ascensão sobre os diretórios locais, governadores são atores bastante poderosos dentro de sua circunscrição. A Figura 1.20 traz os resultados para governador separando-os entre candidatos desafiantes ou incumbentes e também por partido desafiante ou incumbente (quando o partido busca mais um mandato sem que o próprio governador esteja concorrendo a mais um mandato). Há evidências frágeis de que governadores (ou seu partido) se beneficiem eleitoralmente da vitória do próprio partido em eleições municipais. Mas o resultado mais relevante é que candidatos desafiantes têm resultado negativo onde o próprio partido ganha. Adotando  $\Delta \leq 2,5\%$  como referência, candidatos desafiantes tendem a ter 4,5% menos votos em municípios nos quais o seu próprio partido venceu as eleições municipais anteriores em relação aos municípios onde seu partido perdeu.

O raciocínio é contra-intuitivo: por qual razão os candidatos desafiantes teriam um desempenho pior nos municípios em que o partido venceu as eleições anteriores? Talvez governadores (ou partidos) em campanha por reeleição concentrem esforços justamente em municípios governados pelos partidos de seus concorrentes. Conquistar prefeitos legendas capazes de traír suas legendas pode ser uma estratégia eleitoralmente mais rentável do que cultivar os prefeitos do próprio partido. Isso explicaria, inclusive, o resultado nulo para candidatos (ou partidos) incumbentes, uma vez que tais candidatos teriam desempenho igualmente positivo onde o partido governa em comparação com locais em que os prefeitos de seus opositores governam. Menos do que uma conclusão, este raciocínio é hipotético e depende de esforços de



**Figura 1.20:** *Efeito do Tratamento no Voto para Governador nas eleições seguintes por margem de vitórias nas eleições para prefeito (1996-2010) para candidatos/partidos incum-bentes e desafiantes*

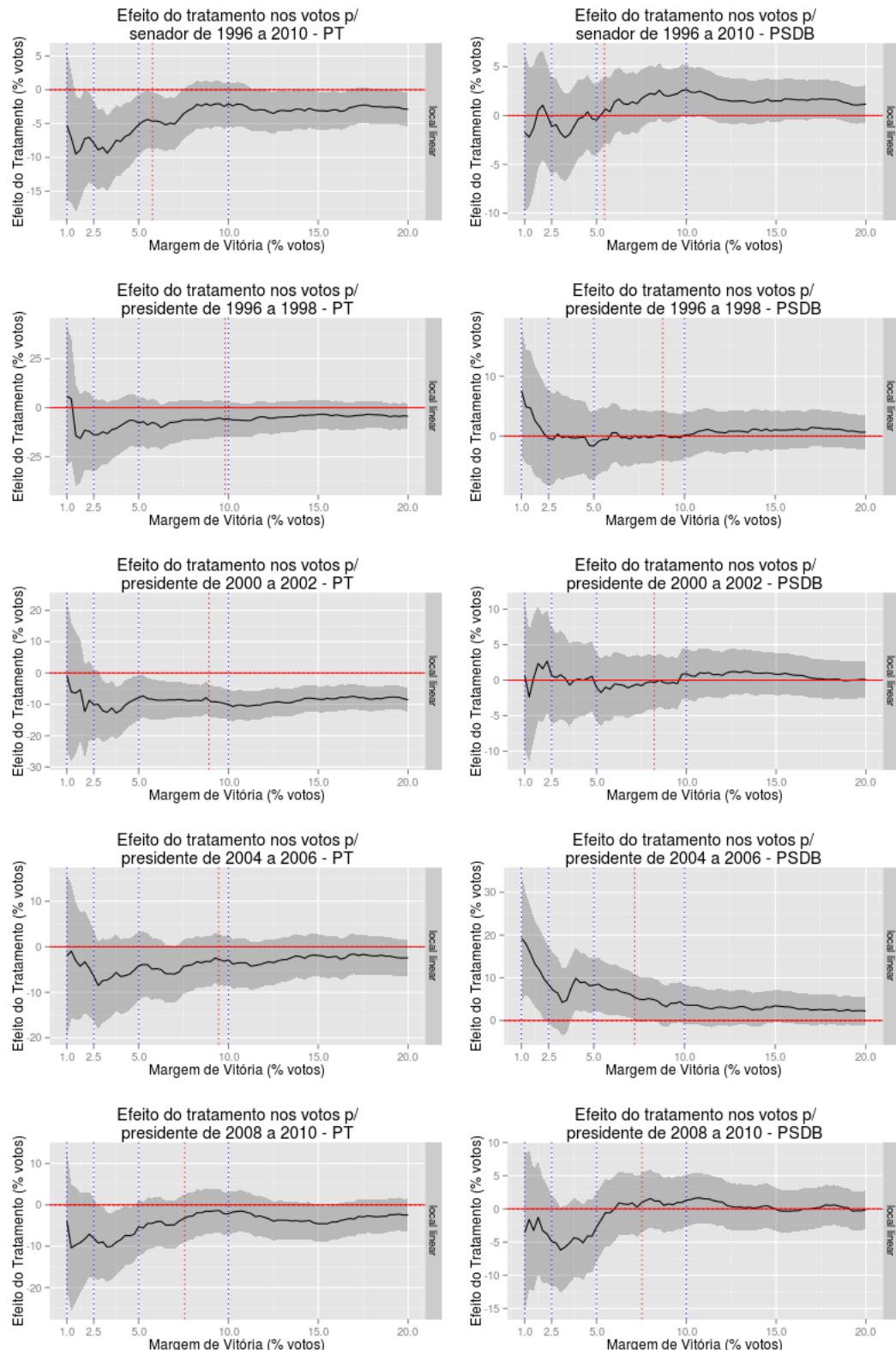
pesquisa apropriados para investigá-lo com cuidado.

Tal como no caso de senadores, o impacto do tratamento para governador depende menos das características dos municípios ou da conjuntura política municipal do que de outros aspectos da própria competição pelos Executivos estaduais. Alguns resultados apresentados no Anexo apontam que o tratamento é positivo para governadores incumbentes em municípios maiores e que o efeito negativo para desafiante é mais forte em municípios em que o partido já governa e venceu novamente as eleições. A principal variável que explica a heterogeneidade do efeito do tratamento para governador, porém, continua sendo a condição de incumbente ou desafiante dos candidatos. Dado o escopo desta pesquisa, só é possível oferecer explicações *ad hoc* sobre resultados inesperados.

#### **1.4.4 O impacto das eleições para prefeito no Brasil: efeitos heretogêneos do tratamento nas eleições para presidente**

A análise do efeito do tratamento nas eleições presidenciais no período entre 1996 e 2010 é quase equivalente à análise do efeito do tratamento para PT e PSDB na disputa pelo Governo Federal. Convém, portanto, separar o efeito por partido. Além disso, os dois partidos disputam cada uma das quatro eleições em análise em condições variadas, como incumbentes ou como desafiante, e com casos de reeleição em 1998 e 2006. É de se esperar, portanto, que os efeitos sejam heterogêneos para cada eleição e partido. A Figura 1.21 apresenta os resultados para os dois partidos para todo o período e também por eleição.

A separação dos resultados por partido aponta para efeitos da vitória eleitoral muito diferentes para PT e PSDB. Claramente, o PT tem um desempenho pior para a presidência nos municípios em que vence as eleições municipais, resultado na contra-mão do que apontou Ames (1994) ao analisar as eleições de 1989. O efeito negativo da vitória é particularmente crítico nas eleições presidenciais de 2002 e 2010. Adotando a margem de vitória de referência menor ou igual 2,5%, o efeito do tratamento em 2002 é de -10% (diferente de zero para nível de significância igual a 90%) e -8% (sem, no entanto, ser estatisticamente diferente de zero para esta margem específica). Em 2002 o resultado é bastante compreensível. Tal como no caso dos candidatos a governador desafiante, o PT era o partido que tentava conquistar a presidência concorrendo com o candidato do PSDB, que governava por dois mandatos consecutivos. Entretanto, em 2010 o PT era o partido no governo. Da mesma forma, o PSDB era o partido desafiante nas duas eleições presidenciais



**Figura 1.21:** Efeito do Tratamento no Voto para Presidente nas eleições seguintes por margem de vitórias nas eleições para prefeito (1996-2010 e por par de eleição) para PT e PSDB

recentes e, contrariamente ao PT, o efeito do tratamento é nulo (2010) ou positivo (2006).

Tampouco é possível argumentar, como se fez na análise do impacto da vitória para prefeito no desempenho para as eleições ao Senado, que o partido com resultados negativos esteja em decadência eleitoral, caso do DEM. Pelo contrário, O PT é o partido mais vitorioso nacionalmente nos últimos anos sob diversos aspectos. A decadência eleitoral do partido não explica os resultados da Figura 1.21.

Os resultados do efeito do tratamento nos votos para senador, presidente e governador demandam investigação mais aprofundada dos mecanismos pelos quais a eleição para prefeito afeta as eleições nacionais e estaduais. Por enquanto, é possível apenas apontar que o efeito da vitória no município é variado, muitas vezes localizados em um partido específico, e em diversas vezes negativo, contrariando os resultados anteriormente obtidos por Ames .

## **1.5 Conclusões tentativas sobre o impacto da vitória para prefeito nas eleições nacionais/estaduais e questões a serem exploradas no futuro**

O objetivo deste capítulo foi produzir evidências que apontam para a existência de cooderação interna nos partidos brasileiros. A despeito dos incentivos institucionais contrários, sabemos que há cooperação eleitoral entre candidatos deputado federal e estadual e os prefeitos membros de uma organização partidária. Pelo menos para eleições recentes, os partidos vitoriosos nas eleições municipais têm desempenho melhor nas eleições nacionais e estaduais para o Legislativo na localidade do que os partidos derrotados e que este efeito pode ocorrer apenas se houver cooperação entre políticos de um mesmo partido.

Os resultados apresentados no capítulo, contudo, são bastante instáveis. Há várias situações para as quais o efeito da vitória nas candidaturas do partido à Camara dos Deputados e Assembléias Legislativas inexiste. O destaque a resultados positivos dado em alguns momentos ao longo da análise reside na crença de que a estratégia de investigação favorece a obtenção de resultados nulos e, portanto, a obtenção de algum resultado – positivo ou negativo – deve ser tomada como uma evidência empírica importante. Em mais de um momento, o impacto do tratamento nos votos nas eleições legislativas seguintes era positivo e, assim, parece adequado assumir a existência de efeito como a principal conclusão deste primeiro capítulo.

Os efeitos do tratamento no voto do partido para os demais cargos – senador,

governador e presidente – observados no capítulo, por outro lado, não permitem qualquer conclusão. Servem unicamente para destacar as diferenças de senadores com os demais legisladores e apontar que ainda há que se aprimorar as formas de investigar se os destinos eleitorais dos candidatos ao Executivo em diferentes níveis de governo está entreleçado.

O esforço investigativo empreendido nesta primeira etapa da tese tem alguns caminhos a seguir no futuro. O primeiro deles é ampliar a série de dados com os resultados eleitorais de 2014. Se, como apontei anteriormente, o amadurecimento do sistema partidário brasileiro é uma das possíveis causas para a mudança dos padrões de relação entre prefeitos e deputados federais e estaduais variar ao longo do tempo, a inclusão de disputas futuras será de grande proveito para a análise.

Além disso, apontei em alguns momentos para o efeito distorsivo que a migração de prefeitos pode provocar na análise. Contemplar a migração de prefeitos deve ser um importante objetivo do prosseguimento desta pesquisa.

Finalmente, a narrativa sustentada no capítulo sobre a existência de coordenação entre membros de um partido em diferentes níveis de governo pode ser complementada com outras formas de investigação. Em particular, seria bastante interessante acompanhar como prefeitos se envolvem nas candidaturas de deputados federais e estaduais e como as lideranças partidárias decidem (ou não decidem) distribuir o apoio político dos prefeitos entre os concorrentes de sua legenda. Infelizmente o momento de elaboração da tese não coincidiu com as eleições nacionais e estaduais, momento no qual tais problemas podem ser investigados.

A maneira encontrada para prosseguir com o tema foi investigar questões correlatas sobre coordenação dentro dos partidos políticos brasileiros aproveitando as virtudes do desenho de regressão descontínua. No próximo capítulo procuro investigar a conexão entre deputados federais e prefeitos tem reflexos também na arena legislativa.



## Capítulo 2

# Partidos Políticos, Emendas Parlamentares e Prefeitos: conexão eleitoral *vs* conexão partidária

A literatura brasileira sobre o Congresso Nacional nas últimas décadas demonstrou que os partidos políticos são mais disciplinados e capazes de estruturar o processo legislativo do que se imaginava a partir da derivação direta dos efeitos das regras eleitorais sobre a atuação parlamentar. A despeito da adoção de eleições proporcionais com lista aberta no país, que criaria incentivos para o cultivo do voto pessoal e para a atuação individual e particularista no Legislativo, os partidos políticos na Câmara dos Deputados são bastante disciplinados, previsíveis e orientam as decisões coletivas dos parlamentares (alguns dos principais trabalhos são Amorim Neto e Santos , 2001, 2003; Figueiredo e Limongi , 1999, 2000, 2002, 2008; Limongi e Figueiredo , 2005; Santos , 1997, 1999, 2002).

Por outro lado, diversas pesquisas produziram evidências de que pelo menos parte dos legisladores brasileiros procuram ao longo de seus mandatos obter benefícios particularistas, que garantam sua popularidade frente ao eleitorado e sua sobrevivência política, trocando, inclusive, de partidos quando necessário (Samuels , 1997; Ames *et al.* , 2011; Mainwaring , 1999; Pereira e Rennó , 2001, 2007; Desposato , 2006). Há diversas estratégias possíveis para os parlamentares em mandato e concentrar esforços para conseguir levar às suas bases eleitorais benefícios concentrados é uma das opções (Leoni *et al.* , 2003; Lemos e Ricci , 2011; ?) e parlamentares chegam a trocar de partido par

Segundo versões desta vertente, os incentivos ao individualismo parlamentar estariam presentes, mas não se manifestariam no parlamento em virtude das regras internas da Congresso Nacional, que centralizam recursos nas lideranças partidárias,

e das diversas prerrogativas do Executivo nos processos legislativo e orçamentário (Pereira e Mueller , 2002, 2003). As lideranças partidárias seriam as responsáveis pela resolução dos problemas internos de ação coletiva, mas os efeitos dispersivos do sistema eleitoral não estariam eliminados. Assim, a *conexão eleitoral* continuaria existindo, apenas seus efeitos não seriam sentidos nas disputas políticas no interior do Legislativo.

Um dos principais momentos nos quais os parlamentares manifestariam sua preferência em obter benefícios particularistas seria na alocação de recursos orçamentários via emendas parlamentares. Não é por acaso que as emendas parlamentares receberam grande atenção na literatura e no debate político. Na perspectiva distributivista, as emendas individuais ao orçamento forneceriam os recursos fundamentais para a sobrevivência política dos parlamentares, que trocariam localmente benefícios ao eleitores por votos. Assim, em vez de introduzir no orçamento a proposição de bens coletivos, os parlamentares apresentariam emendas que beneficiariam apenas o seu próprio eleitorado, ou “*pork barrel*”, no jargão da ciência política.

De fato, quando questionados sobre a importância das emendas parlamentares em sua carreira política e no seu desempenho eleitoral, os deputados federais tendem a confirmar as expectativas da literatura distributivista. Mais adiante vamos observar alguns dados da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB), survey organizado por Power e Zucco para medir as percepções dos parlamentares no Congresso Nacional sobre diversos temas. Os dados do survey reasseguram que os deputados federais utilizam estratégicamente – ou, pelo menos, dizem que utilizam – as emendas parlamentares ao longo do mandato na expectativa de obter votos no futuro nas localidades beneficiadas.

A eficácia dessa estratégia de sobrevivência política por parte dos parlamentares no Congresso Nacional, porém, raramente é questionada (ver Mesquita , 2008) e os mecanismos da qual dependem nem sempre são examinados. Em primeiro lugar, os parlamentares precisam ser capazes de introduzir o recurso no orçamento e, posteriormente, conseguir que a emenda seja executada pelo Governo Federal. Em segundo, depende que o beneficiário direto da emenda – que normalmente é um governo estadual, uma prefeitura ou uma entidade sem fins lucrativos – transforme o recurso em política pública ou serviço disponível para o cidadão. Também depende do parlamentar ser capaz de reclamar crédito perante os eleitores beneficiados do que foi realizado a partir de sua intermediação no governo federal. Finalmente, para que a *conexão* seja completa, os eleitores precisam recompensar a atuação do parlamentar nas urnas ao final do mandato. Portanto, há vários riscos e incertezas nesta estratégia e convém examiná-los.

O primeiro deles, mais direto, é o Executivo não executar a emenda inserida pelo parlamentar no orçamento. No registro distributivista, as emendas seriam a moeda de troca utilizada pelo Executivo para garantir a aprovação legislativa de sua agenda e este é um dos centros do debate dos estudos legislativos no Brasil. Parlamentares situacionistas teriam maior sucesso do que oposicionistas e, portanto, menor risco ao investir na estratégia de conversão de emendas em votos. Figueiredo e Limongi (2008) apontam, porém, que mesmo parlamentares de oposição ao Governo Federal conseguem obter algum grau de sucesso na execução de suas emendas individuais e que não há relação causal entre liberação de emendas e apoio legislativo.

Para este capítulo não importa se os parlamentares têm emendas liberadas em função de um processo de barganha com o Governo Federal por apoio no Legislativo ou porque suas preferências são congruentes com as do Executivo. Não há razão, pois, para aprofundar tal debate. Interessa apenas saber que os parlamentares usam de suas prerrogativas para emendar o orçamento com fins eleitorais e, ao mesmo tempo, que têm pelo menos parte de suas emendas executadas.

A maior incerteza para o parlamentar, dessa forma, reside na conversão do benefício obtido aos eleitores em voto. Ainda que o anedotário político esteja repleto de histórias sobre a troca direta de benefícios e votos entre eleitores e representantes eleitos, as evidências empíricas são escassas. Em geral, se assume que os parlamentares são capazes de reclamar crédito por qualquer benefício obtido para um determinada localidade e a simples observação do envio de recursos é tratada como fato que corrobora a narrativa da *conexão eleitoral*. Entretanto, os recursos de emendas parlamentares que podem beneficiar uma localidade têm, em geral, duas formas: a execução de políticas federais na localidade, ou, mais provavelmente, a transferência de recursos mediante convênios, seja para governos estaduais, prefeituras ou para Entidades Sem Fins Lucrativos. Converter uma transferência de recursos para uma organização em um dada localidade em votos não é uma tarefa simples e direta. Samuels (2008a) argumenta que o objetivo dos parlamentares sequer é obter votos com a prática de *pork barrel*, mas sim mais recursos de campanha.

Por fim, há também o risco de que os intermediários necessários para que os recursos das emendas executadas não atribuam o crédito ao parlamentar. Veremos adiante que a maior parte dos recursos de emendas que podem ser geograficamente circunscritos beneficiam os governos estaduais ou municipais. E se o governador, prefeito ou dirigente de entidades que recebem os recursos decidirem disputar com o parlamentar a autoria pelo benefício obtido para a localidade? Em particular, e caminhando para o problema deste capítulo, o que ocorre quando deputados federais e senadores têm suas bases eleitorais localizadas primordialmente em estados/mu-

nicípios governados por partidos aos quais se opõe?

Para que a estratégia de concessão de benefícios particularistas a uma localidade com objetivos eleitorais tenha eficácia, portanto, pelo menos uma condição deve ser satisfeita: as lideranças da organização beneficiária da emenda devem estar dispostas a colaborar com o parlamentar. O argumento central do capítulo, pois, é que deputados federais priorizarão a elaboração e aprovação de emendas que beneficiem atores políticos locais ligados a seu partido – e não necessariamente um conjunto difuso de beneficiários cuja única propriedade é votar em determinada localidade. Verificar empiricamente se este argumento é verdadeiro é o objetivo da pesquisa apresentada no capítulo. Espera-se que quando deputados federais decidam quais localidades beneficiarão em suas emendas, escolham prioritariamente prefeituras governadas pelo próprio partido e não necessariamente municípios nos quais tem uma boa retrospectiva eleitoral. Assim, mesmo quando os parlamentares atuam de forma particularista, buscando benefícios para o eleitorado de suas bases, o fazem por meio dos canais partidários. Visto sob outra ótica, o objetivo é verificar se o fato do partido governar um município afeta as preferências alocativas dos deputados federais de sua bancadas.

Como se apontou no capítulo anterior, prefeitos são cabos eleitorais privilegiados e capazes de mobilizar votos para as candidaturas do partido a deputado federal e deputado estadual, ainda que a existência desta capacidade esteja condicionada ao contexto eleitoral local, período e às características dos municípios. O impacto de eleger o prefeito no desempenho eleitoral do partido dois anos depois aponta para a existência de algum grau de coordenação entre prefeitos e candidatos a eleições proporcionais dentro dos partidos políticos. Esta relação de apoio é uma via de mão dupla: em troca do suporte eleitoral que são capazes de oferecer, prefeitos demandam de seus pares na Câmara Federal apoio financeiro aos municípios.

O que se espera observar, portanto, é que deputados federais priorizem o envio de emendas parlamentares a municípios governados pelo próprio partido. Argumenta-se que, em vez de focalizar eleitores, os deputados federais preferem concentrar esforços na obtenção de recursos para os prefeitos aliados, cujo apoio afeta diretamente as chances do parlamentar se reeleger. Desta maneira, o deputado consegue dois objetivos: garantir que não haverá algum ator local que dispute a autoria do serviço ou política pública produzida com os recursos da emenda; e garantir que, mesmo se os eleitores não forem diretamente afetados pelo benefício produzido com a emenda, poderá contar ao menos com o apoio do prefeito nas eleições seguintes.

Estendendo o argumento, se prefeitos contribuem para a produção de campanhas vitoriosas a deputados federais, talvez os parlamentares estejam menos preocupados

com os efeitos diretos das emendas na intenção de voto dos municípios e mais interessados no fortalecimento do vínculo com prefeitos. Neste caso, os reais demandantes de *pork* são as lideranças locais, sobretudo prefeitos, e não os eleitores diretos. A ênfase na *conexão eleitoral* e no voto pessoal dada pela literatura distributivista perde parte de seu sentido se, de fato, os partidos políticos são a referência utilizada pelos parlamentares para elaborar emendas individuais ao orçamento inclusive quando o objetivo for beneficiar uma localidade em troca de votos. Em outras palavras, o caminho da *conexão eleitoral* é o próprio partido.

Idealmente, seria possível repetir a pesquisa para deputados estaduais. Entretanto, o processo orçamentário e as possibilidades dos legisladores estaduais apresentarem emendas ao orçamento varia bastante de estado para estado. Além disso, não há dados organizados ou disponíveis para estender a pesquisa para as Assembleias Legislativas. Por outro lado, é possível rapidamente replicar as pesquisas para o Senado Federal, objetivo presente na agenda futura deste trabalho.

A investigação empírica deste capítulo – se parlamentares privilegiam municípios governados pelo próprio partido ao elaborar emendas – requer a adoção de estratégias analíticas semelhantes às do capítulo anterior. A expectativa é que parlamentares levem em consideração um conjunto de fatores para a elaboração de uma emenda. Alguns deles estão relacionados tanto à sua performance eleitoral passada quanto ao desempenho eleitoral de seu partido nas eleições municipais que ocorrem no meio de seu mandato. Assim, o desempenho eleitoral do deputado em um município e a probabilidade de elaborar emenda que beneficie tal município estão correlacionados com a probabilidade de seu partido governar o município. Novamente, o desafio metodológico primordial é separar analiticamente a correlação entre desempenho do partido em eleições consecutivas dos efeitos do partido governar o município nas preferências orçamentárias dos parlamentares.

O procedimento de pesquisa, portanto, é semelhante ao do Capítulo 1 e utiliza um desenho de regressão descontínua para estimar o impacto do partido vencer as eleições municipais no total de recursos introduzidos no orçamento via emendas elaboradas por parlamentares do partido do prefeito e que beneficiem o governo municipal. Continuando o exemplo fictício utilizado anteriormente, esperamos que a prefeitura de São José do Brasil receba entre 2010 e 2012<sup>1</sup> relativamente mais recursos dos parlamentares do PMDB, partido vencedor em 2008, do que os municípios em que o PMDB perdeu as eleições para prefeito no mesmo ano.

Os trabalhos sobre a etapa legislativa do orçamento normalmente enfatizam ou

---

<sup>1</sup>O período de 2010 a 2012 corresponde ao mandato do prefeito excluído o primeiro ano, 2009. Como se explicará adiante, no momento da elaboração do Orçamento Federal de 2009 há incertezas quanto a quais partidos governarão quais municípios.

a capacidade dos partidos políticos de disciplinar as decisões dos parlamentares, ou a importância das emendas eleitorais para as carreiras dos deputados federais, dependendo da perspectiva teórica e dos propósitos analíticos. Esta pesquisa não coincide com nenhum dos dois tipos de trabalho sobre emendas parlamentares e comportamento legislativo. Assume-se que os parlamentares utilizam suas (restritas) prerrogativas orçamentárias para obter benefícios eleitorais futuros. Há evidências empíricas para acreditar que tal pressuposto seja verdadeiro, como se aponta abaixo. Entretanto, o objetivo é investigar se, mesmo quando supostamente atuam de maneira particularista e perseguem objetivos individuais, não o fazem à revelia do partido, mas sim pelo partido.

O capítulo tem a seguinte estrutura. Na próxima seção, discuto rapidamente alguns aspectos cruciais do processo orçamentário brasileiro no Governo Federal de maneira a situar o problema de pesquisa. A seguir, descrevo os procedimentos de pesquisa e apresento os dados utilizados. Uma vez que o método é o mesmo utilizado no capítulo anterior (desenho de regressão descontínua), abrevio a demonstração das propriedades do RDD e da estratégia de identificação. Entretanto, examino empiricamente se o uso de RDD é válido para a investigação das hipóteses deste capítulo de maneira breve. Por fim, apresento e discuto os resultados.

## 2.1 Processo Orçamentário no Brasil e Emendas Parlamentares

O processo orçamentário no Brasil pode ser resumidamente dividido em três etapas. Toda a iniciativa da Legislação Orçamentária é de responsabilidade do Poder Executivo. A primeira etapa constitui, portanto, o envio anual ao Congresso do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e da proposta Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a cada quatro anos e, sempre no primeiro ano do mandato presidencial, de uma proposta de Plano Plurianual (PPA).

A atuação formal do Congresso Nacional está restrita à segunda etapa do processo orçamentário e limitada pelas propostas de legislação formuladas no Executivo. Os diversos atores no Congresso Nacional – deputados federais, senadores, bancadas e comissões – podem emendar a proposta recebida do Executivo desde que as emendas não cancelem despesas com custeio (que representa a maior parte do orçamento), não produzam despesas que não tenham indicação da fonte de recursos e, por fim, se adequadem às diretrizes da LDO e do PPA. Em síntese, os parlamentares estão limitados à realocação dos recursos destinados ao investimento e o Congresso Nacional apenas autoriza o orçamento. É nas emendas que os parlamentares apresentam

ao orçamento, portanto, que podemos observar suas preferências alocativas.

Por fim, a terceira etapa do processo é a execução do orçamento pelo Poder Executivo. Como o orçamento brasileiro não é mandatório, ou seja, não produz obrigatoriedade de execução do que foi aprovado pelo Congresso Nacional, o Executivo tem grande margem de discricionariedade para determinar quais gastos serão realizados. Adicionalmente, a própria legislação orçamentária permite ao Executivo a realocação de recursos entre rubricas, ainda que com severos limites.

Portanto, a iniciativa exclusiva do Executivo na legislação orçamentária e sua capacidade de remanejar recursos e contingenciar gastos circunscreve consideravelmente a atuação formal do Congresso Nacional. As emendas apresentadas por parlamentares sofrem restrições quanto à sua capacidade de alterar as preferências do Executivo e não se traduzem necessariamente em recursos dispendidos. Os recursos introduzidos no Orçamento Federal mediante emenda dependem do resultado final da LOA aprovada no Congresso Nacional e da ação discricionária do Poder Executivo.

As emendas individuais dos parlamentares, foco deste capítulo, não são os únicos instrumentos disponíveis aos deputados federais. Os parlamentares podem apresentar emendas coletivas (pelas bancadas regionais, bancadas estaduais e comissões). Além disso, o relator geral do orçamento e os relatores parciais também podem emendar o orçamento. Se não se pode assumir, portanto, que os recursos de emendas parlamentares provoquem alterações relevantes para o Poder Executivo (como descrevem Figueiredo e Limongi , 2008) o contrário não é válido. Não apenas os recursos provenientes de emendas parlamentares importam para os membros do Legislativo como também a ação do Executivo interfere diretamente no sucesso dos deputados federais e senadores na realização de suas preferências orçamentárias.

Uma avaliação apressada dos aspectos formais do processo orçamentário levaria à conclusão de que apenas o Poder Executivo, portanto, tem alguma possibilidade de realizar transferências de recursos aos municípios brasileiros. Entretanto, os parlamentares tentam constantemente obter a execução de suas emendas parlamentares durante seu mandato, inclusive os parlamentares da oposição, e têm relativo sucesso.

Uma importante evidência de que as emendas são relevantes para pelo menos um grupo grande de parlamentares no Congresso Nacional é a tentativa de tornar obrigatória a execução de emendas por parte do Executivo. Nos meses em que o texto final desta tese estava sendo elaborado, o Senado votou em plenário e aprovou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que tornaria mandatória a execução pelo Poder Executivo das despesas inseridas no Orçamento Federal por emendas parlamentares. Apesar da Presidência ser contra a alteração das regras orçamentá-

rias, a aprovação da PEC no Senado contou inclusive com os votos de membros da base do governo. A Câmara dos Deputados já havia votado e aprovado uma versão modificada anteriormente do projeto. Mais ainda: nos últimos dias de 2013 houve acordo entre a Presidência e o Congresso Nacional para que constasse na LDO de 2014 a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares.

Há interesse por parte de deputados e senadores, portanto, em garantir a execução de suas emendas e alterar as regras do processo orçamentário. Esta é uma posição que não parece depender de partido político ou de posicionamento em relação ao Governo Federal. Vamos examinar na próxima seção como os próprios parlamentares atribuem importância às emendas aprovadas no orçamento.

### **2.1.1 Emendas ao orçamento, lideranças locais e carreira política: a percepção dos próprios parlamentares**

O objetivo deste capítulo é investigar se deputados federais privilegiam municípios governados por membros de seu próprio partido ao introduzir emendas no orçamento. O argumento central é que as emendas individuais importam para o futuro eleitoral dos deputados federais, mas que o beneficiário fundamental das emendas são as lideranças locais vinculadas ao partido do parlamentar e não os eleitores.

O pressuposto subjacente a este problema de pesquisa é que as emendas individuais ao orçamento importam para os deputados federais. Importar, neste caso, deve ser lido como “ter relevância” e não necessariamente como “ter efeito”. Pode ser que a estratégia de introduzir emendas no orçamento com finalidades eleitorais não afete as chances do parlamentar se reeleger (Mesquita , 2008). Contudo, interessa exclusivamente se os parlamentares acreditam que suas emendas individuais têm impacto em suas carreiras políticas e se orientam no Congresso por esta crença.

Para investigar a validade deste pressuposto, utilizei dados da Pesquisa Legislativa Brasileira, um *survey* aplicado por Timothy Power e Cesar Zucco nas últimas seis legislaturas do Congresso Nacional. Em particular, o questionário da última edição do *survey*, realizada em 2009, traz perguntas que são interessantes para este capítulo.

A primeira delas – e mais relevante – é bastante simples: “Na sua opinião, que importância tem aprovar e obter a execução de emendas ao orçamento para o futuro eleitoral de um congressista: nenhuma, alguma, muita?”. Dos 135 parlamentares que responderam a esta pergunta, quase dois terços (62,2%) afirmou que as emendas ao orçamento têm muita importância para o futuro eleitoral de um parlamentar. Mais de um terço (35,5%) afirmou que as emendas têm alguma relevância. Apenas 2,2% dos parlamentares acreditam que emendas ao orçamento não estão relacionadas ao

futuro eleitoral de um deputado federal ou senador.

Os parlamentares também responderam na edição de 2009 do *survey* sobre a importância que o encaminhamento de demandas de prefeitos ou lideranças locais têm sobre seu futuro eleitoral<sup>2</sup>. Mais da metade (53,7%) disse que o atendimento de tais demandas é muito importante e 44% atribui alguma importância. Só três parlamentares dos que responderam à pesquisa não acreditam que atender a líderes locais impacte na carreira de um parlamentar, dois dos quais também não dão importância a emendas ao orçamento.

Por fim, a comparação entre a importância do atendimento a demandas de prefeitos e lideranças locais com o atendimento a pedidos de eleitores, também perguntado no *survey*<sup>3</sup>, aponta na direção da intuição apresentada na introdução da tese: de que os demandantes de *pork* são os governantes locais e não os cidadãos do município. Se 53,7% consideram muito importante atender a prefeitos e líderes locais, apenas 31% considera muito importante atender diretamente os eleitores. A grande maioria (quase 61,5%) considera que atender a pedidos de eleitores têm alguma importância e 7,5% não dão importância alguma. Demandas de eleitores são importantes, mas menos do que as demandas de outros atores políticos locais na visão dos próprios deputados federais.

Os resultados para a legislatura de 2007-2010 são bastante claros: atender a demanda de prefeitos e líderes locais e introduzir emendas ao orçamento, na percepção dos parlamentares, são ações que afetam seu desempenho eleitoral. Os dados da Pesquisa Legislativa Brasileira apontam, portanto, que parece seguro assumir que os parlamentares atribuem relevância às emendas parlamentares, mesmo em um contexto em que as prerrogativas do Congresso no processo orçamentário sejam bastante limitadas. Os recursos destinados à execução das emendas parlamentares ao orçamento, sobretudo às emendas individuais, não representam uma parcela relevante da despesa do Governo Federal com investimento, mas são recursos cruciais para os parlamentares e no atendimento das demandas de políticos e lideranças locais.

Na próxima seção, apresento algumas informações sobre as emendas individuais ao orçamento e transferências aos municípios. Em particular, é fundamental refletir sobre como medir a preferência alocativa dos parlamentares eleitos.

---

<sup>2</sup>A pergunta no *survey* é: “Na sua opinião, que importância tem o encaminhamento das demandas dos prefeitos ou lideranças locais para o futuro eleitoral de um congressista: nenhuma, alguma, muita?”

<sup>3</sup>A pergunta no *survey* é: “Na sua opinião, que importância tem o atendimento aos pedidos de eleitores para o futuro eleitoral de um congressista: nenhuma, alguma, muita?”

## 2.1.2 Transferências intergovernamentais e emendas parlamentares: o quê medir?

A distribuição de recursos entre os diferentes níveis de governo em países federativos é um dos principais aspectos que moldam as relações intergovernamentais. Um dos focos da literatura de política econômica são as consequências políticas das transferências de recursos dos governos centrais para os governos locais. De um lado, as transferências são instrumentos disponíveis aos formuladores de políticas públicas para a redistribuição de recursos entre os governos locais e potencialmente para a redução de desigualdades. De outro, a alocação discricionária de recursos a serem transferidos para outros governos é um instrumento estratégico na mão dos partidos políticos e que pode ter consequências eleitorais relevantes. Diversos trabalhos demonstraram que os governos centrais privilegiam a transferência de recursos a localidades controladas por membros do seu partido ou nas quais está presente uma parcela do eleitorado, seja de *core voters* ou *swing voters*, relevante para suas estratégias eleitorais.

No Brasil, a maior parte das transferências do governo federal a estados e municípios é determinada por regras fixas. Entretanto, um volume significativo de recursos transferidos depende da ação discricionária de atores federais. Entre 2002 e 2012, as transferências voluntárias representaram cerca de 18% do total repassado aos estados e aos municípios<sup>4</sup>. Os recursos no Orçamento Federal sobre os quais é possível decidir mais livremente a alocação são diversos e dentre eles se incluem aqueles inseridos durante o processo orçamentário por meio de emendas parlamentares.

No período de 2002 a 2012 o Congresso Nacional apresentou aproximadamente 110 mil emendas ao PLOA. Quase 90 mil foram emendas individuais, enquanto as demais foram elaboradas pelos relatores, comissões ou bancadas regionais e estaduais de ambas Casas Legislativas. Somadas, as emendas individuais correspondem a XX% do total de despesas introduzidas por emendas parlamentares no texto final da Lei Orçamentária Anual (LOA) enviado para o Executivo. As emendas individuais representam uma parcela expressiva da atividade dos membros do Legislativo Federal e o momento de sua elaboração é uma das poucas situações ao longo do mandato em que o parlamentar pode transformar suas preferências em ações do Estado.

Dado que o objetivo deste capítulo é estimar o impacto do partido governar o município na decisão dos parlamentares do partido de alocarem recursos federais para este município, é preciso capturar o momento em que as preferências dos membros do partido no Legislativo são reveladas e podem ser medidas. Assim, diferentemente

---

<sup>4</sup>fonte: elaboração própria a partir de IPEADATA

de outros trabalhos sobre transferências de recursos federais para municípios, interessa observar apenas as emendas individuais, cuja autoria é facilmente atribuída a um parlamentar e, consequentemente, corretamente atribuída a um partido.

Somente com as emendas individuais e que produzam transferências de recursos para um município, ou para uma organização localizada no município, servem para análise. As transferências voluntárias totais aos municípios não refletem apenas a decisão dos partidos no Congresso, mas também do Poder Executivo. As emendas de bancadas ou comissões expressam preferências de um conjunto de parlamentares que não necessariamente pertencem a um mesmo partido. As emendas dos relatores, por sua vez, não são comparáveis às dos legisladores individuais pelas desigualdades de atribuições dos relatores em relação aos demais membros do Legislativo no processo orçamentário. Uma vez que identificar com precisão o partido político do autor da emenda é crucial para a análise, as transferências voluntárias que não têm origem nas emendas parlamentares, as emendas de bancada, comissões ou de relatores são desconsideradas.

Em síntese, para medir a preferência geral de um partido na alocação de recursos orçamentários entre municípios, a melhor alternativa é utilizar a soma das emendas individuais de seus parlamentares. Este é o procedimento adotado neste capítulo. Ainda que o volume de recursos provenientes de outros tipos de emendas ou fontes que um município recebe possa depender também de qual partido governa a prefeitura, incluí-los não contribuiria para a presente análise.

A Câmara dos Deputados foi responsável pela confecção de cerca 87% das emendas individuais apresentadas no Congresso Nacional de 2002 a 2012. Os deputados federais apresentaram aproximadamente 79 mil emendas individuais ao PLOA. Todas as emendas apresentadas descrevem onde o recurso, se aprovado e executado, será gasto: em um município, estado ou mesmo em uma região do país. Ao todo, separando as emendas pelas localidades beneficiadas, apenas, obtém-se aproximadamente 156 mil “itens”. É bastante comum que deputados apresentem emendas com vários “itens” e que destinem recursos para seu próprio estado e para um ou mais municípios dentro do estado ao mesmo tempo, por exemplo. Para manter a simplicidade do texto e da análise, considerarei cada “item” uma “emenda”.

Destas 156 mil emendas individuais apresentadas na Câmara dos Deputados no período de análise, apenas 6,2% tinha como destino regiões. A grande maioria (57,3%) tinha como beneficiário algum estado, normalmente o estado pelo qual o próprio parlamentar foi eleito. Pouco mais de um terço, 36,6% (que corresponde a quase 58 mil emendas), contemplavam municípios. A apresentação de emendas que tenham finalidade o município é, portanto, um componente relevante da atuação

dos parlamentares.

Da mesma forma que é preciso concentrar a análise nas emendas individuais para poder atribuir corretamente cada emenda a um partido, serão consideradas no capítulo somente as emendas que tenham como destino os municípios. O envio de recursos de emendas (ou, mais precisamente, itens de emendas) a estados ou regiões não depende de qual partido governa a prefeitura e pode ser descartado da análise. No momento em que houver informação precisa sobre quais partidos participam das coalizões nos estados – tarefa à qual os membros do projeto de pesquisa no qual esta tese está inserida têm se dedicado – será possível observar o efeito dos partidos governando os estados na decisão dos membros do partido no Congresso. Na ausência desta informação, o procedimento adequado é produzir a análise exclusivamente a partir das emendas cujos beneficiários são os municípios, denominadas a partir deste momento de “emendas municipais”.

Tomar o município como beneficiário da emenda parlamentar também não é suficientemente preciso. Ao elaborar a emenda, o parlamentar pode decidir sobre diversos aspectos da despesa que pretende inserir no orçamento além da localização final. Pode optar, por exemplo, pela área de política em que a despesa estará inserida, de qual órgão do governo federal virá o recurso, se envolverá a execução direta de uma política pelo Governo Federal ou a transferência para outra organização executá-la.

Para os objetivos do capítulo, interessa saber quem é o beneficiário da emenda. Além de separar as emendas pelo partido de autoria e a pelo município ao qual o recurso se destina, portanto, separarei as emendas também pelo tipo de beneficiário dentro do município. Quase dois terços das emendas municipais – 37 mil das 58 mil emendas – têm como finalidade a transferência de recursos para prefeituras. Estas 37 mil emendas são as que mais interessam à presente análise pois são aquelas que transferem recursos para que os prefeitos executem políticas públicas federais. Se, de fato, deputados federais privilegiam prefeitos aliados, então devemos observar uma frequência maior de emendas dos deputados para prefeituras em que o seu próprio partido venceu do que em prefeituras em que o partido perdeu as eleições para prefeito.

Uma quantidade relevante de recursos introduzidos no Orçamento Federal mediante emendas parlamentares, por outro lado, tem como beneficiário Entidades Sem Fins Lucrativos (ESFL). De 58 mil emendas individuais municipais, pouco menos de 8 mil nos 11 anos incluídos na análise deram a origem a convênios entre o governo federal e ESFLs. Tais emendas também são de grande interesse para a análise. ESFLs podem configurar uma rota alternativa para deputados federais enviarem recursos a apoiadores políticos em municípios governados por prefeitos de outros partidos.

Explorarei este tema adiante.

São consideradas na análise, portanto, as emendas enviadas diretamente para as prefeituras e as emendas enviadas diretamente a ESFLs. Há outras maneiras de beneficiar um município com emendas. Por exemplo, políticas executadas pelo Governo Federal nos municípios são um benefício para a prefeitura semelhante à transferência de recursos. Entretanto, é bastante difícil atribuir com precisão o benefício a um ator político local posicionado contra ou a favor de um partido nestes casos. Dessa forma, aplicação direta de recursos federais no município e outras formas de transferência são ignoradas. A grande maioria das emendas são transferências de recursos a prefeituras ou a ESFL. As transferências totais no município têm variação similar às transferências a prefeituras e sua inclusão na análise não traz novas informações.

É necessário notar que a expectativa em relação às emendas que beneficiam ESFL é oposta à expectativa das emendas que beneficiam diretamente a prefeitura. Por qual razão os parlamentares decidiram enviar recursos a ESFLs em municípios nos quais têm o prefeito como aliado? Uma resposta possível, adotada como hipótese nesta tese é: as ESFL podem representar um caminho alternativo para a obtenção de apoio eleitoral em municípios governados por opositores. Se interessa a um parlamentar conquistar votos em um município que é governado por um prefeito de outro partido, o apoio de dirigentes de ESFLs pode ser uma alternativa.

Há, porém, outra resposta possível: ESFLs podem representar uma rota para envio de recursos demandados pelo prefeito sujeita a menos controles procedimentais e burocráticos do que a prefeitura. Neste caso, o demandante de recursos continua sendo um prefeito aliado e o que muda em relação a transferências diretas à prefeitura é o meio pelo qual os recursos chegam ao município e a capacidade do governo federal e Tribunais de Contas fiscalizarem a utilização destes recursos.

As duas respostas apontam para direções opostas. Em um caso, esperamos relação negativa entre o partido governar o município e o total de recursos que a bancada do partido na Câmara dos Deputados destinará às ESFLs sediadas no município. No outro caso, esperamos uma relação positiva, posto que o demandante local do recurso pertence ao mesmo partido dos deputados que introduziram a emenda no orçamento. Não é inviável também que ambas as respostas estejam simultaneamente corretas e que as duas motivações para apresentação de emendas que beneficiem ESFLs existam.

Há um último ponto crucial na observação das preferências dos parlamentares e seus partidos no Orçamento Federal por meio das emendas: em que etapa os valores das emendas devem ser medidos? No autógrafo das emendas? No texto da LOA aprovado no Congresso? Na LOA sancionada pela Presidência? Na execução

orçamentária? Nos valores efetivamente pagos/transferidos?

Na etapa do processo orçamentário que envolve formalmente o Congresso Nacional, os legisladores podem apresentar livremente suas preferências, desde que respeitados as regras e limites de valores estabelecidos para as emendas. Assim, o valor apresentado nas emendas deve ser mais próximos da preferência real – sincera e irrestrita – dos parlamentares do que qualquer outro valor que se possa medir durante a elaboração e execução do orçamento. Entretanto, como o Congresso tem atuação bastante limitada e a prerrogativa de realizar ou não uma despesa é do Poder Executivo, o valor apresentado não é igual ao montante de recursos gasto em benefício do município. Para que haja uso estratégico das emendas, como se argumenta nesta tese, não basta ao parlamentar apresentá-las ao orçamento. É preciso também garantir sua execução.

O segundo problema com a utilização dos valores apresentados – e não necessariamente realizados – é que os parlamentares inserem no orçamento emendas considerando estrategicamente aquelas que têm maiores probabilidades de serem executadas. Diversos fatores podem contar a favor disso, tais como suas conexões no órgão do Governo Federal responsável pela execução, sua capacidade de barganhar com a Presidência ou ainda por quem será o beneficiário da emenda. Se há barganha entre Poderes e o Executivo também decide estrategicamente sobre quais emendas serão executadas, o valor apresentado das emendas não revela necessariamente uma preferência sincera, mas sim uma preferência estratégica do parlamentar.

Ambos os aspectos seriam bastante problemáticos se, por exemplo, somente parlamentares de partidos no governo obtivessem algum sucesso na execução de emendas. Em um cenário como este, deputados e senadores de oposição poderiam desistir, por exemplo, de apresentar emendas. Ou apresentariam as emendas como mera justificativa formal aos prefeitos e lideranças locais de que atuam em benefício de determinada localidade. Entretanto, na próxima seção descrevo e apresento os dados utilizados no capítulo e, como se verá, nenhuma dessas conjunturas parecem plausíveis. Parlamentares de todos os partidos apresentam emendas e o total por bancada corresponde ao número de parlamentares de cada partido.

Substituir o valor apresentado originalmente pelos parlamentares nas emendas pelo valor que consta na LOA após a sanção presidencial não altera o problema. Pelo contrário, adiciona o ruído provocado pela interação entre os parlamentares e os relatores e comissões de orçamento no Congresso. Restaria, assim, observar os valores empenhados ou pagos de emendas que foram efetivamente executadas. No entanto, quanto mais longe os valores estiverem do processo de elaboração das emendas, situado no início da fase congressional do processo orçamentário, mais difícil

fica argumentar que tais valores refletem as preferências dos parlamentares. Elas são o resultado observado do processo de interação e da eventual disputa entre os Poderes. Ainda que deputados e senadores possam influenciar quais de suas emendas serão aprovadas, nenhuma das duas medidas (valores empenhados ou valores pagos) reflete o que se gostaria medir.

O valor apresentado continua sendo, portanto, a medida mais próxima do que se pretende capturar: a preferência sincera e irrestrita dos parlamentares na alocação de recursos entre municípios. Mesmo que não representem os recursos federais efetivamente dispendidos ou transferidos para os municípios, os valores que constam originalmente nas emendas seguem sendo a melhor aproximação do que se quer estudar. Se todos os partidos têm pelo menos parte de suas emendas executadas, então é razoável assumir que os parlamentares e bancadas partidárias em geral esperam que o uso estratégico de emendas tenha alguma eficácia. De qualquer forma, é prudente examinar os efeitos heterogêneos entre governistas e situacionistas, e assim procedo no capítulo.

Antes de descrever os dados utilizados, discuto brevemente como um desenho de regressão descontínua, que já foi detalhado no capítulo anterior, é adequado para a investigação do problema de pesquisa deste capítulo.

## 2.2 Procedimentos de Pesquisa: Regressão Descontínua, eleições para prefeito e emendas individuais ao orçamento

No Capítulo 1, apresentei como desenhos de regressões descontínuas têm sido adotados com frequência na ciência política para estimar o efeito do partido vencer as eleições majoritárias sobre uma variável potencialmente afetada pela vitória. Eleições majoritárias produzem uma variação quase aleatória no tratamento entre as observações próximas ao ponto de descontinuidade (margem de vitória igual a zero) que, consequentemente, viabilizam a estimativa de efeitos causais da vitória eleitoral. Ou, sob outra ótica, permitem estimar os efeitos de um partido específico governar um município sobre um conjunto de variáveis tais como o total de recursos transferidos ao município que resultam da atuação dos parlamentares daquele partido. Neste capítulo, mudaremos a linguagem de “impacto de vencer as eleições” para “impacto do partido governar um município”, tendo em vista que, dada a estratégia metodológica, essas duas formas de interpretar o tratamento são equivalentes. Vamos rapidamente rever a mecânica da regressão descontínua antes de avançar para

os dados do capítulo.

### 2.2.1 A mecânica da regressão descontínua: emendas individuais ao orçamento

Como vimos anteriormente, a votação de um partido  $p$  no município  $m$  para uma eleição para prefeito no ano  $t$  ( $V_{p,m,t}$  ou  $V_i$ , sendo  $i$  uma combinação de  $p$ ,  $m$  e  $t$ ) pode ser descrita em termos de uma função densidade de probabilidade condicional às diversas características do partido no município, representados por  $A_i$  e assumidos aqui como não observáveis, e por um termo aleatório  $\epsilon_i$ .

Nos municípios brasileiros com menos de 200 mil eleitores aptos, os candidatos disputam uma eleição majoritária de apenas um turno para a prefeitura e vence as eleições o candidato que obtiver o maior número de votos  $V_i$ . Governará o município o partido ( $d_i = 1$ ) que tiver maior  $V_i$  e, portanto, margem de votos positiva em relação ao partido oponente mais bem votado ( $\tau_i = \Delta > 0$ ) na eleição municipal. Os demais partidos, com margens de votos negativas ( $\tau_i = -\Delta < 0$ ) em relação ao primeiro, não são eleitos ( $d_i = 0$ ) e, portanto, fazem parte do grupo de controle, composto pelos partidos que não governam o município. Cada partido tem uma probabilidade diferente de governar ou não o município e esta probabilidade depende de  $A_i$ .

O objetivo é estimar o efeito do tratamento  $d_i$  em  $Y_i$ , que é uma variável resposta que pode ser descrita da mesma forma que  $V_i$  e também é função de  $A_i$ . Como  $d_i$  e  $Y_i$  são função dos mesmos conjuntos de variáveis, a condição de independência  $Y_i \perp d_i$  não é válida. Entretanto, como vimos no primeiro capítulo, quando o módulo margem de vitória ( $\Delta$ ) tende a zero temos que a probabilidade de um partido vencer a disputa em um município e em uma eleição específica é independente do fatores não observáveis ( $A_i$ ) que determinam  $\tau_i$ . Logo:

$$\lim_{\Delta \rightarrow 0} E[d_i | \tau_i = -\Delta] = \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[d_i | \tau_i = +\Delta]$$

A consequência do tratamento ser quase aleatório é que podemos estimar o efeito de  $d_i$  (ou do o partido  $p$  governar o município  $m$  após a eleição  $t$ ) em  $Y_i$  da seguinte maneira:

$$\begin{aligned} \rho &= \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[E[Y_i | d_i = 1] | \tau_i = +\Delta] - \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[E[Y_i | d_i = 0] | \tau_i = -\Delta] \\ &= \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[Y_{1,i} | \tau_i = +\Delta] - \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[Y_{0,i} | \tau_i = -\Delta] \\ &= \lim_{\Delta \rightarrow 0} (E[Y_{1,i} | \tau_i = +\Delta] - E[Y_{0,i} | \tau_i = -\Delta]) \end{aligned}$$

Tal como no primeiro capítulo, o efeito causal estimado,  $\rho$ , será sempre apresentado em função de  $\Delta$ , posto que a arbitrariedade na escolha da margem de vitória pode levar a resultados fortuitos. Da mesma maneira, em diversos momentos  $\rho$  é estimado de três maneiras diferentes: como diferença de médias entre os grupos de tratamento, como descontinuidade em um função linear de  $Y_i$  por  $\Delta$  e como descontinuidade em um função polinomial de terceiro grau de  $Y_i$  por  $\Delta$ .

## 2.2.2 Operacionalização da pesquisa, hipótese e dados utilizados

A unidade de análise na pesquisa deste capítulo é novamente o partido ( $p$ ) em um município ( $m$ ) e em uma eleição ( $t$ ). Quando o partido  $p$  vence as eleições  $t$  no município  $m$  e, portanto, governa o município nos quatro anos seguintes, ele integra o grupo dos tratados ( $d_i = 1$ ). Se  $p$  foi derrotado, ele compõe o grupo de controle ou não tratados ( $d_i = 0$ ). O objetivo neste capítulo é testar se os parlamentares do partido  $p$  destinam mais recursos por meio de emendas individuais ao Orçamento Federal aos municípios governados pelo partido do que aos municípios não governados pelo seu partido, sendo esta a hipótese principal do capítulo.

Integram o conjunto de dados os dois partidos mais bem colocados nas eleições para prefeito em municípios com menos de 200 mil eleitores aptos e que, portanto, não têm possibilidade da disputa ser decidida em dois turnos.  $V_i$  é medido como o percentual de votos que o partido  $p$  teve nas eleições  $t$  no município  $m$  e  $\tau_i$  é a diferença entre os dois competidores, sendo positiva para o vencedor e negativa para o perdedor.

A variável resposta,  $Y_i$ , é a soma dos valores das emendas apresentadas pelos deputados do partido  $p$  que beneficiam o município  $m$  nos anos seguintes à eleição  $t$ , exceto o primeiro, e pode ser construída com quatro denominadores diferentes: 1 - o total de eleitores aptos a votar; 2 - o total de receitas orçamentárias do município; 3 - total de emendas apresentadas pelo partido a todos os municípios naquele ano; ou 4 - o total de emendas apresentadas ao município por todos os partidos no mesmo período. Voltemos ao exemplo fictício de São José do Brasil, em que o PMDB foi o partido vitorioso em 2008 e o PSDB terminou a eleição em segundo colocado. Vamos supor que três deputados federais do PMDB apresentaram emendas individuais ao orçamento entre 2010 e 2012 que destinam recursos ao município São José do Brasil. O numerador  $Y_i$  para o PMDB neste município e em 2008 é a soma das emendas dos três deputados nos anos nos quais o partido governou o município, exceto no primeiro ano de governo, dividido por algum dos três denominadores acima apontados.

No exemplo do PMDB em 2008 e em São José do Brasil, o primeiro denominador

é o número de eleitores aptos nas eleições de 2008 no município. Este denominador poderia ser facilmente substituído pelo total de votos válidos ou pelo total de habitantes sem que o resultado fosse relevantemente alterado, exceto na magnitude dos coeficientes estimados. A escolha por eleitores aptos resulta da interpretação de que o parlamentar apresenta emenda esperando votos do município no futuro, ainda que por intermédio do prefeito, como já debatido, o que torna o número de eleitores apto um divisor adequado para o problema.

O segundo denominador é simplesmente a receita orçamentária municipal em  $t$ . Com este denominador, é possível calcular a proporção que as transferências de emendas individuais do partido  $p$  para o município  $m$  representam da receita municipal. A vantagem desses dois primeiros denominadores é que a dimensão do município é controlada, pois quanto maior a população do município, maiores as receitas da prefeitura e o volume de recursos que os parlamentares destinam ao município por meio de emendas individuais.

O terceiro denominador é a soma dos valores de todas as emendas individuais que os parlamentares do PMDB apresentaram entre 2010 e 2012 destinadas a qualquer município (excluídas, portanto, as emendas que beneficiavam regiões ou estados inteiros). Medindo  $Y_i$  desta maneira, temos uma ideia clara da divisão do orçamento de emendas individuais de cada partido no Congresso entre municípios e podemos observar facilmente a diferença entre localidades nas quais o partido governa e nas quais perdeu as últimas eleições para prefeito.

Por fim, o último denominador é a soma dos valores das emendas individuais de parlamentares de todos os partidos que beneficiavam São José do Brasil entre 2010 e 2012. Ao optar por este denominador, sabemos se o partido vitorioso aumenta sua participação no envio de recursos ao município. Esta variável, porém, traz consigo alguns problemas abaixo explorados. Como muitos municípios pequenos não recebem nenhum recurso da maioria dos partidos ou recursos de um só partido, a variável tem muitos valores extremos (zero e 100%).

Note-se que, como a LOA deve ser aprovada até o final de agosto de cada ano e as eleições ocorrem em outubro, em  $t$  os parlamentares não sabem qual será o partido do prefeito no ano seguinte. Assim, é necessário excluir as emendas inseridas no orçamento e que beneficiem o município no primeiro ano do mandato de qualquer prefeito. No exemplo hipotético, o ano de 2009 está excluído e  $Y_i$  é a soma dos valores de emendas individuais do partido  $p$  que beneficiem o município  $m$  nos três últimos anos do mandato do prefeito, ou seja, 2010, 2011 e 2012.

Há diversas formas pelas quais um deputado federal consegue destinar recursos a um município via emenda parlamentar ao orçamento. A primeira delas e mais

comum é destinando recursos diretamente à prefeitura ou a uma Entidades Sem Fins Lucrativos (ESFLs) situada no município. Exemplos de ESFLs são hospitais benficiares e Santas Casas, associações, centros comunitários, entidades sindicais, cooperativas, etc. Além disso, é possível aprovar uma emenda que determine a execução de uma política pública do Governo Federal no Município. Na linguagem do orçamento público brasileiro, há diversas modalidades de aplicação nas quais as emendas individuais podem estar classificadas.

No capítulo, a variável dependente  $Y_i$  será medida de duas maneiras levando em consideração a classificação da emenda por modalidade de aplicação e para as quais estabeleço hipóteses com sinais opostos. A primeira é composta apenas pelas transferências diretas à prefeitura (modalidade de aplicação 40 e 41 e representada por  $Y_i^{pref}$ ). A vantagem de medir  $Y_i$  desta maneira reside na atribuição precisa do benefício de uma emenda individual do parlamentar de um partido a um outro ator político cujo partido também é conhecido. A migração de prefeitos e deputados federais certamente provoca ruído na análise, mas é desconsiderada nesta pesquisa. Felizmente, a migração partidária tornaria menos provável a obtenção de resultado positivo e podemos assumir que os efeitos da vitória para prefeitos verdadeiros são iguais ou maiores aos que forem estimados no capítulo.

$Y_i$  também é medido apenas como transferências a ESFLs (modalidade de aplicação 50 e representada por  $Y_i^{esfl}$ ). Quando se tratar de transferências a ESFLs o procedimento é exatamente o mesmo, com a diferença que as emendas individuais têm como beneficiário uma organização localizada no município  $m$ . É importante lembrar que, quando  $Y_i$  mede transferências a ESFLs, a hipótese não tem sinal pré-definido: é possível que parlamentares destinem mais recursos para entidades em municípios governados por outros partidos em comparação com municípios governados pelo seu próprio partido ou o contrário. Esta hipótese será discutida adiante com mais cuidado. Por enquanto, vamos nos concentrar apenas nas emendas que beneficiam diretamente a prefeitura.

Nem todos os municípios brasileiros são beneficiados todos os anos com recursos provenientes de emendas individuais, apesar da maioria dos municípios ter sido beneficiada em pelo menos um ano por pelo menos uma emenda individual (89% dos municípios). A decisão de uma bancada partidária de não apresentar emendas individuais destinando recursos a um município é uma decisão tão importante quanto a de apresentar emendas em prol da localidade. A ausência de emendas para todos os municípios em todos os anos é bastante negativa para análise, uma vez que os parlamentares não apresentam emendas a todos os municípios com igual probabilidade. Por exemplo, municípios médios e grandes tendem a receber mais recursos

de emendas individuais do que os menores municípios. Ainda que uma das medidas da variável dependente tenha como divisor o número de eleitores, que é função do tamanho do município, o desequilíbrio entre municípios pode distorcer resultados. Para lidar com as consequências da probabilidade do município ser beneficiado por emendas individuais de parlamentares variar por diversas vezes, repito a análise excluindo as observações com  $Y_i = 0$ . Abaixo explico com mais cuidado o tratamento dado a estas observações.

Os dados com os valores das emendas parlamentares foram coletados no portal SIGA Brasil, do Senado Federal. Os anos disponíveis no portal são 2002 a 2014. Dessa forma, diferentemente do capítulo anterior, apenas três eleições municipais são incluídas na análise (2000, 2004 e 2008). A unidade de medida das emendas é sempre R\$ em 2012 e o deflator utilizado foi o IPCA. As demais questões referentes ao tratamento dos dados são semelhantes às do Capítulo 1.

Adiante, discuto os resultados heterogêneos por um conjunto de variáveis. A maioria delas já foram introduzidas no primeiro capítulo e são medidas da mesma forma. Entretanto, há uma nova variável neste capítulo que merece destaque: o pertencimento ou não à coalizão presidencial. Se deputados federais governistas e opositores tomam decisão sobre suas emendas individuais de maneira distinta, então esperamos que a separação da análise pela posição em relação ao governo federal traga resultados heterogêneos.

Diversos trabalhos se preocuparam em codificar com cuidado quais são os partidos pertencentes à coalizão presidencial e em qual momento de cada governo partidos integram ou deixam a coalizão. Pela natureza dos dados utilizados neste capítulo e a forma com que os dados são trabalhados, o excesso de cuidado na construção de coalizões a cada ano complexificaria demasiadamente a análise. Em primeiro lugar, porque os mandatos presidencial e de prefeitos não coincidem. Assim, os prefeitos eleitos em 2000 governam em condições que variam ao longo do próprio mandato. Nos primeiros dois anos, alguns prefeitos estão alinhados ao governo de Fernando Henrique Cardoso, enquanto outros são de partidos de oposição. A partir de 2003, início do primeiro governo Lula, a posição da maioria dos prefeitos em relação ao governo federal muda. O primeiro procedimento para simplificar a análise dos efeitos heterogêneos por posição em relação ao governo federal, portanto, é excluir as observações de prefeitos eleitos em 2000. Só seria possível considerar tais observações na análise se  $Y_i$  fosse discriminado entre os anos do mandato do prefeito.

Dessa forma, permanecem na análise o final do primeiro mandato e o segundo mandato completo de Lula, além dos dois primeiros anos de Dilma Rousseff na presidência. Mesmo com esta simplificação, contudo, as coalizões variam bastante entre

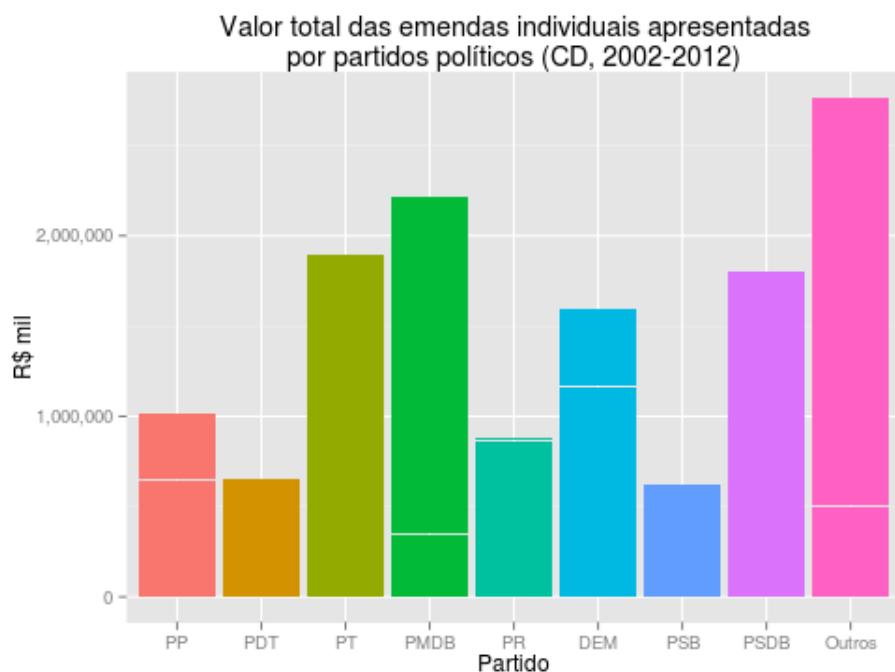
2004 e 2012. Felizmente, como já foi observado, oito partidos (PP, PDT, PT, PMDB, PR, DEM, PSB e PSDB) compõem a grande maioria dos casos analisados. São também partidos que podem ser mais facilmente situados em relação ao governo federal de 2004 a 2012. DEM e PSDB são claramente a oposição nesse período. O PT é sempre o partido da presidência. O PMDB, que integrou a coalizão nos primeiros anos de Lula na presidência, o PR (ou o antigo PL) e o PSB ocupam em todo o período algum ministério ou a vice-presidência. O PP ocupa pelo menos um ministério desde 2005. Como  $Y_i$  para as eleições de 2004 é construído pela soma das emendas individuais de 2006 e 2008, o PP pode ser considerado parte da coalizão presidencial em todo o período sem grandes prejuízos. O partido mais difícil de ser classificado é o PDT. Entretanto, por ter ocupado um ministério no primeiro ano do governo do PT, durante todo o segundo mandato de Lula e nos primeiros anos do governo de Dilma Rousseff, parece seguro classificar o partido como membro da coalizão presidencial.

Resumindo, portanto, além de iniciar a análise apenas em 2004 para evitar mandatos de prefeitos com posição variante em relação ao governo federal, incluo somente os oito maiores partidos nas eleições municipais pela facilidade de situá-los em relação ao partido do chefe do Executivo e pelo baixo prejuízo ao número de observações analisadas. Considero PP, PDT, PT, PMDB, PR e PSB partidos governistas e DEM e PSDB partidos de oposição.

### **2.2.3 Partidos no Congresso e emendas individuais ao orçamento**

Em geral, os maiores partidos no Congresso tendem a ser os mais vitoriosos nas demais eleições. Contudo, dado o desenho desta pesquisa, os partidos competitivos em um número maior de municípios são mais importantes para a análise do que os partidos com maiores bancadas. Todos os partidos políticos no Congresso se utilizam da prerrogativa de emendar o orçamento. A Figura 2.1 apresenta a soma de todas as emendas individuais apresentadas por partido político. Apenas os 8 partidos políticos com mais vitórias municipais são destacados. Os demais estão agrupados na categoria “Outros”. Como as regras para apresentação de emendas individuais são fixas e independem da posição do parlamentar em relação ao governo, os valores por bancada tendem a ser proporcionais ao tamanho das próprias bancadas.

Muitos parlamentares de um partido tendem, por exemplo, a destinar recursos do governo federal para as prefeituras ou organizações sediadas nas capitais ou grandes municípios de seus estados. Por outro lado, para os menores municípios é comum que apenas um parlamentar de um único partido se preocupe em enviar recursos.



**Figura 2.1:** Total (em R\$ mil) de emendas apresentadas por partido político na Câmara dos Deputados entre 2002 e 2012.

Dessa forma, a distribuição dos valores que os partidos enviam aos municípios é bastante assimétrica e os maiores municípios recebem proporcionalmente mais recursos do partido do que os menores municípios. 55% do total valor total de emendas individuais apresentadas é destinada a municípios com mais de 50 mil habitantes, um terço para municípios entre 10 e 50 mil habitantes e apenas 11% aos menores municípios, com menos de 10 mil habitantes.

Se a suspeita teórica de que o resultado da eleição para prefeito e a decisão dos parlamentares ao emendar o orçamento são funções de um mesmo conjunto de variáveis observáveis e não observáveis (apoio eleitoral do partido no município, reputação, etc) for verdadeira, então devemos esperar correlação positiva entre tais variáveis. Entretanto, um dos aspectos problemáticos da presente análise é como medir  $Y_i$ . As variáveis dependentes do Capítulo 1 eram bastante mais simples e de fácil interpretação do que as variáveis deste capítulo. Em primeiro lugar, porque a freqüência de zeros no numerador para as variáveis aqui utilizadas é muito grande. Dos mais de 32 mil casos válidos, formados por um combinação de partido ( $p$ ), município ( $m$ ) e eleição ( $t$ ), em 83% o valor de  $Y_i$  é zero para todas as modalidades de aplicação. Em outras palavras, em 83% dos casos em que o partido venceu as eleição para prefeito ou ficou em segundo colocado nenhum parlamentar do partido, em nenhum dos três anos antes da próxima eleição municipal, destinou recursos ao

município por nenhuma modalidade de aplicação. Quando consideradas apenas as transferências diretas para prefeitura, o percentual de zeros sobe para quase 85%. Para as ESFLs a situação é ainda mais crítica e somente 1,7% são não nulos. Dado que a operacionalização do desenho de regressão descontínua requer a exclusão das observações para obter identificação correta do efeito causal da vitória eleitoral, a existência de muitos casos com zero é bastante comprometedora.

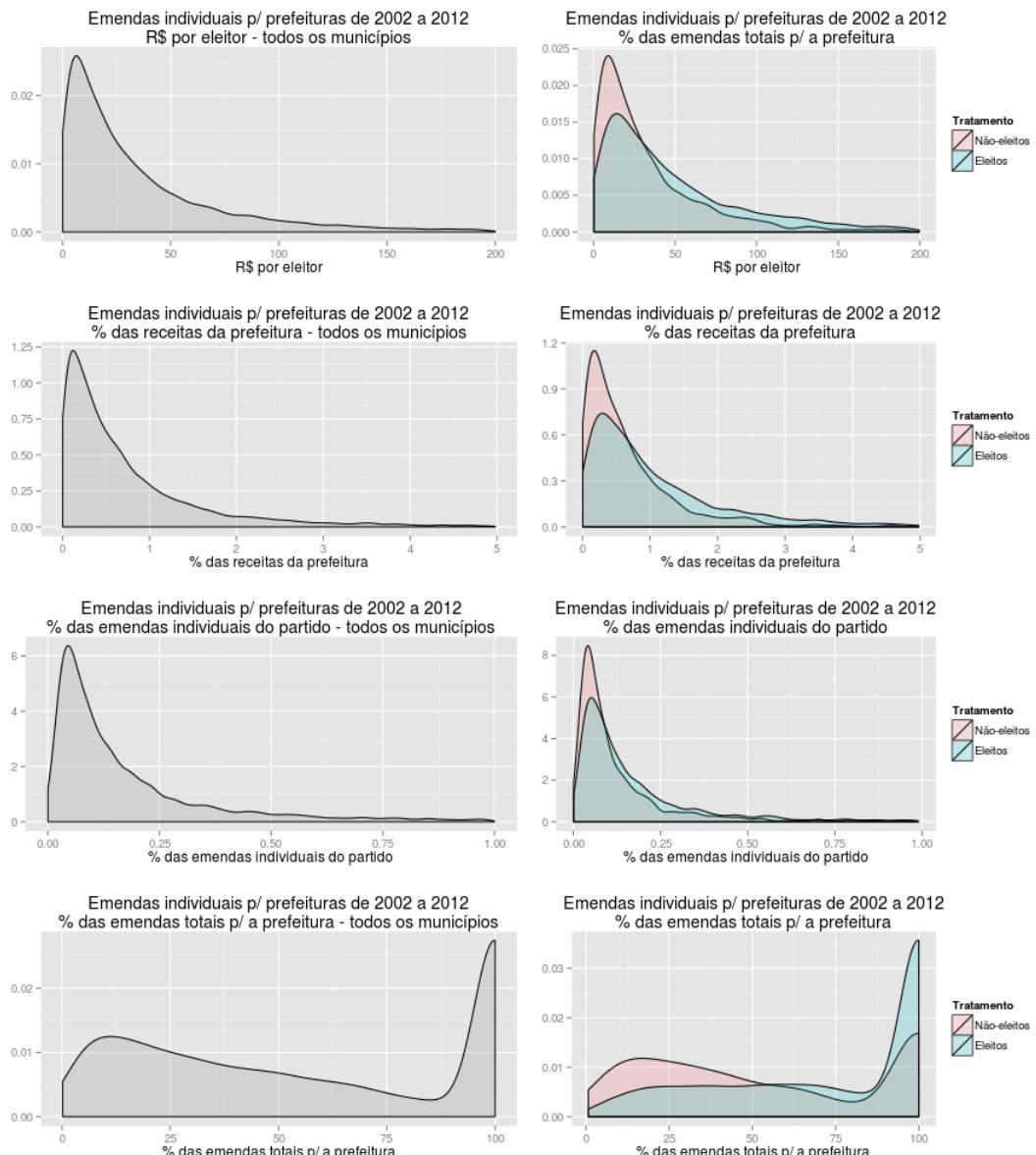
Note-se que o grande número de casos com  $Y_i = 0$  é resultado dos limites formais para emendas individuais no processo orçamentário. Vamos supor que os parlamentares de um partido tenham interesse em distribuir igualmente recursos entre  $n$  municípios um valor  $v$  via emendas individuais. Entretanto,  $n * v$  é maior que teto permitido para emendas individuais para este partido no orçamento. Dessa forma, os parlamentares elegem  $k$  municípios dentre os  $n$  para beneficiarem. A consequência imediata desta restrição é que ao medir  $Y_i$  para os demais  $n - k$  municípios não beneficiados por este partido obtém-se o valor zero quando a esperança para esta variável é diferente de zero ( $E[Y_i] > 0$ ).

A existência de algumas observações em que  $Y_i = 0$  mesmo quando  $E[Y_i] \neq 0$  foi a razão pela qual no primeiro capítulo diversos partidos foram excluídos da análise dos efeitos da vitória no município nas eleições para senador, governador e presidente. Infelizmente, neste capítulo não há um critério objetivo que consiga separar os casos em que  $Y_i = 0$  e  $E[Y_i] = 0$  dos casos em que  $Y_i = 0$  e  $E[Y_i] \neq 0$ . Além disso, os casos com zero não estão igualmente distribuídos entre os grupos de tratamento. Quando consideradas as transferências diretas a prefeituras, aproximadamente 53% das unidades em que  $Y_i = 0$  são não tratadas. Quando consideradas somente as transferências a ESFLs, a distribuição metade dos casos com zero está em cada um dos grupos.

Assim, a solução encontrada é produzir a análise com e sem os casos da variável dependente igual a zero, tendo em vista que a inclusão dos casos com  $Y_i = 0$  favorece a produção de resultados positivos, posto que há mais unidades não tratadas com valores nulos do que unidades tratadas.

Além do problema do grande número de zeros, a escolha do denominador da variável tem muito impacto sobre sua distribuição. A Figura 2.2 apresenta a distribuição das quatro diferentes maneiras de medir  $Y_i^{pref}$ . De um lado está a distribuição para a totalidade de partidos ( $p$ ) e municípios ( $m$ ) entre 2000 e 2012, não importante a posição do partido na eleição municipal ou mesmo se o partido concorreu. Do outro estão os casos em que o partido terminou entre os dois primeiros colocados na disputa para prefeito e, portanto, que compõem o conjunto de dados da análise. Este último conjunto está separado por grupo de tratamento. Estão excluídos os

96 PARTIDOS POLÍTICOS, EMENDAS PARLAMENTARES E PREFEITOS: CONEXÃO ELEITORAL VS CONEXÃO PARTIDÁRIA



**Figura 2.2:** Distribuição das quatro medidas da variável dependente  $Y_i^{pref}$  – transferências diretas a prefeituras cuja origem são emendas individuais de deputados federais – entre 2002 e 2012. Os gráficos à esquerda contemplam todos os municípios, inclusive os que não integram a análise. Os gráficos à direita da figura contém apenas os municípios incluídos na análise e separamos por grupo de tratamento.

casos em que  $Y_i^{pref} = 0$  ou apresenta valores extremos. A inclusão dos casos de  $Y_i^{pref} = 0$  inviabilizaria a observação gráfica da variação dos demais valores.

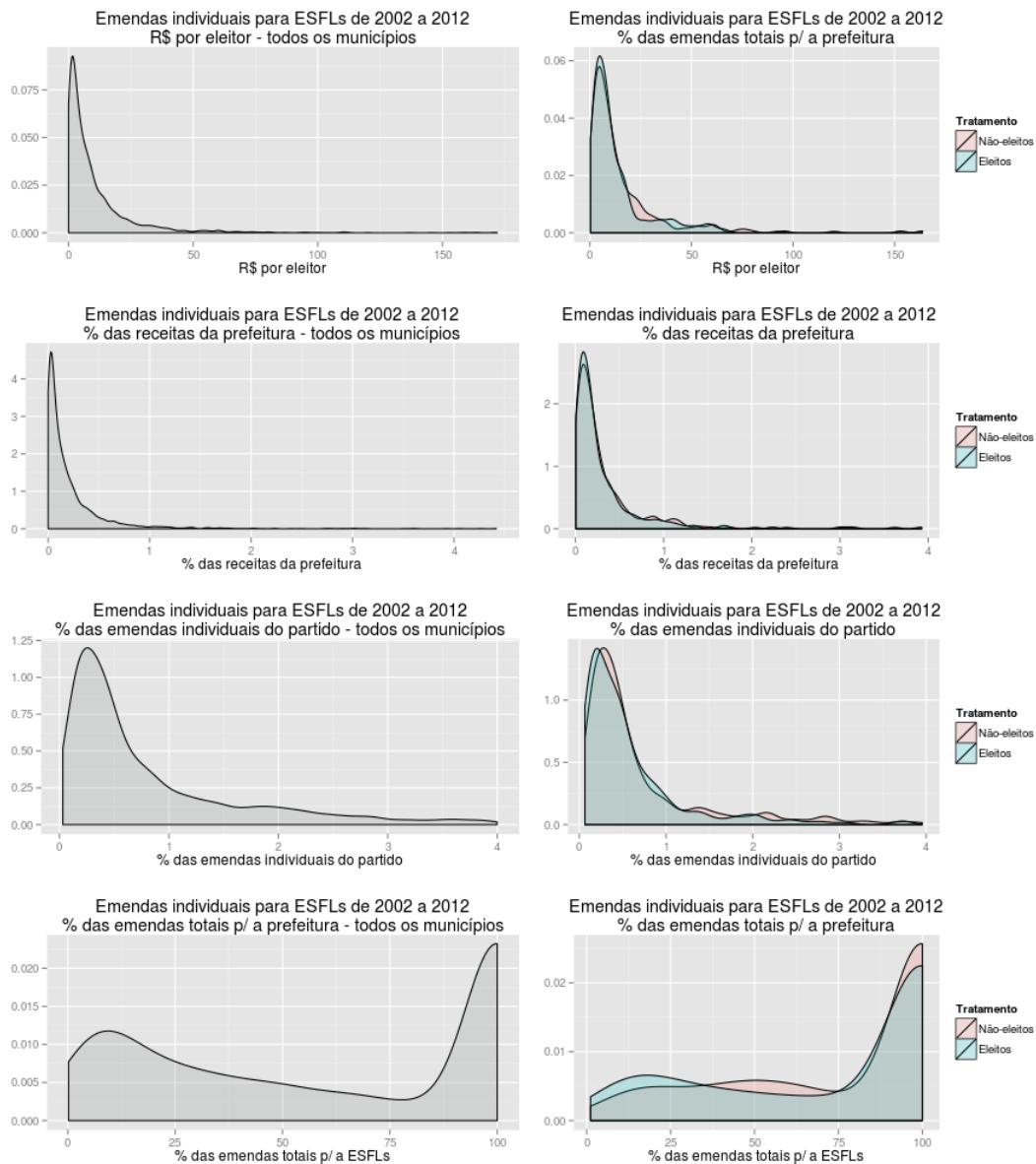
É possível notar que a primeira medida de  $Y_i^{pref}$ , R\$ por eleitor, é bastante assimétrica e tem distribuição semelhante para os dois conjuntos de dados. A grande maioria das prefeituras que se beneficiam de alguma emenda parlamentar recebem até R\$ 100,00 por eleitor e há poucos casos extremos. Dentre as observações incluídas da análise, vemos claramente que há mais observações não tratadas para o menores valores de  $Y_i$ . Por outro lado, a partir de aproximadamente R\$ 30,00 por eleitor, há mais observações tratadas do que não tratadas. Este é um forte indicativo de que os parlamentares tendem a enviar mais recursos a municípios nos quais o partido venceu as eleições para prefeito. É preciso, porém, avançar na análise e estimar corretamente os efeitos causais da vitória eleitoral com um desenho de regressão descontínua.

Algo semelhante ocorre quando a variável dependente representa a proporção das emendas individuais nas receitas da prefeitura ou como proporção do total de emendas individuais apresentadas pelo partido e que beneficiam municípios. Vemos que a soma das emendas individuais introduzidas no orçamento por um partido raramente representa mais de 2% das receitas municipais na grande maioria dos municípios. Também é possível notar que, em geral, a soma das emendas para um município específico normalmente representa até 0.5% da soma total das emendas individuais do partido. Para ambas as medidas de  $Y_i^{pref}$  os valores mais baixos são mais frequentes nos casos em que o partido não venceu as eleições para prefeito, enquanto os valores mais altos são mais frequentes entre unidades tratadas.

Quando  $Y_i^{pref}$  representa a participação das emendas individuais de um partido no total de emendas que beneficiam o município, porém, a variável tem um comportamento pouco usual. Em diversas situações a prefeitura será beneficiada por emendas de apenas um partido. Por esta razão, a variável têm, além de uma grande quantidade de zeros omitidos, muitas observações em que  $Y_i^{pref} = 100$ . O comportamento pouco usual desta variável pode provocar distorções nos resultados, uma vez que pode haver desequilíbrio entre os grupos de tratamento. De fato, 54% dos casos em que  $Y_i^{pref} = 100$  pertencem ao grupo dos não tratados.

A Figura 2.3 reproduz os gráficos para as quatro maneiras diferentes de medir  $Y_i^{esfl}$ . As distribuições são bastante semelhantes, com algumas diferenças importantes a se notar. A primeira delas é que mudam as faixas de valores em que as observações estão distribuídas. Para as duas primeiras medidas da variável, temos que a grande maioria dos casos se concentra em até R\$ 25 por eleitor e 1% das receitas municipais. Por outro lado, a soma das emendas individuais de um partido

98 PARTIDOS POLÍTICOS, EMENDAS PARLAMENTARES E PREFEITOS: CONEXÃO ELEITORAL VS CONEXÃO PARTIDÁRIA



**Figura 2.3:** Distribuição das quatro medidas da variável dependente  $Y_i^{esfl}$  – transferências diretas a Entidades Sem Fins Lucrativos cuja origem são emendas individuais de deputados federais – entre 2002 e 2012. Os gráficos à esquerda contemplam todos os municípios, inclusive os que não integram a análise. Os gráficos à direita da figura contém apenas os municípios incluídos na análise e separa-os por grupo de tratamento.

para ESFLs de um município representam um valor maior do total de emendas individuais do partido para todas as ESFLs do país, posto que há menos emendas que beneficiam ESFLs do que emendas que beneficiam prefeituras.

O segundo aspecto importante a se notar é que as curvas entre os diferentes grupos de tratamento têm distribuição bastante semelhante, um importante indicativo de que talvez o tratamento não tenha efeito, nem positivo, nem negativo, sobre as decisões do parlamentares em relação à destinação de recursos para ESFLs.

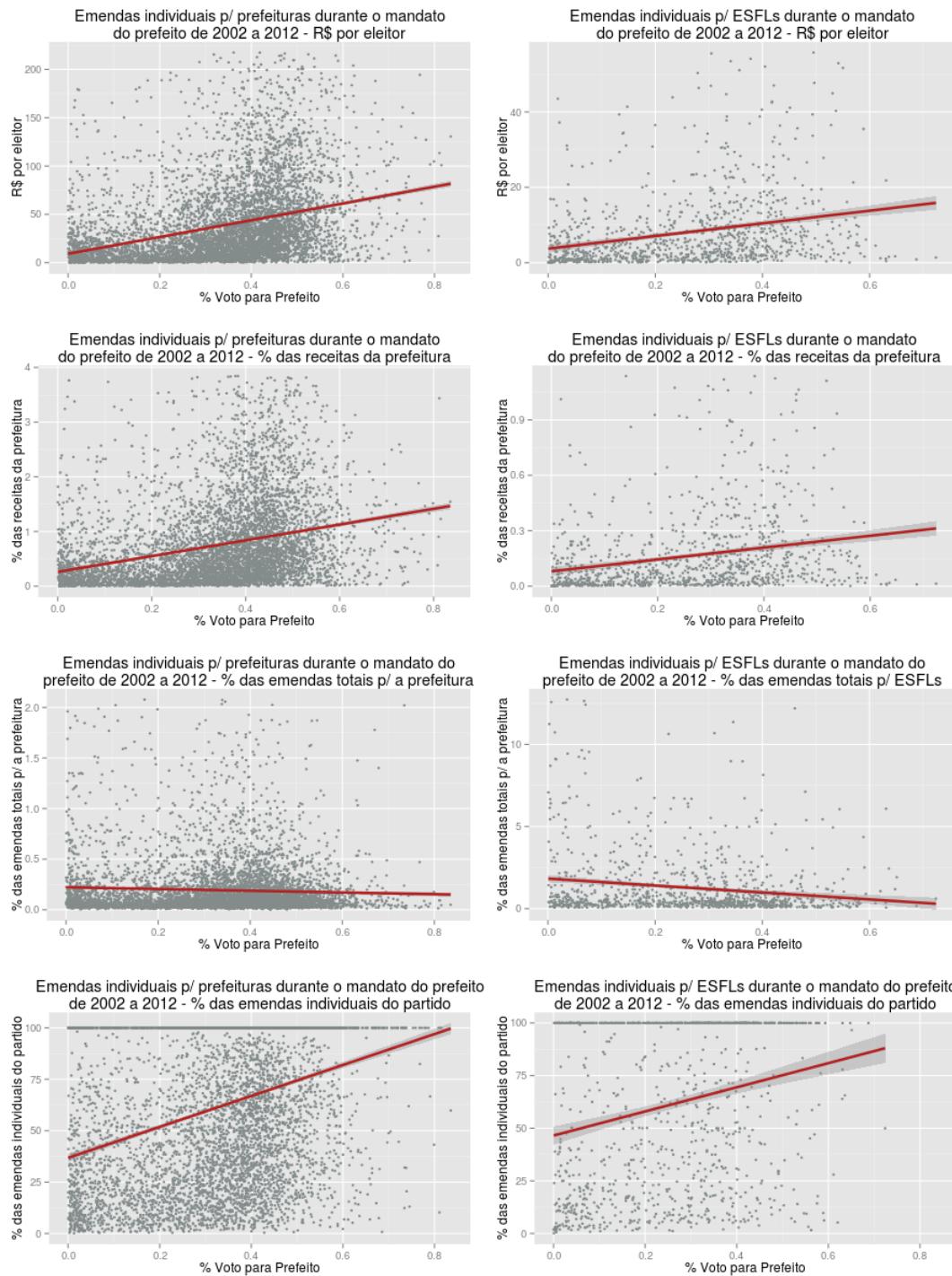
Por fim, é importante observar que as três primeiras medidas têm valores extremos tanto para  $Y_i^{pref}$  quanto  $Y_i^{esfl}$ . Esses valores extremos são, na maioria das vezes, consequência da escolha do denominador e poderiam provocar distorções no resultado. Enquanto no primeiro capítulo a amplitude das variáveis dependentes era bastante clara e limitada, de 0% a 100%, neste capítulo as variáveis estão limitadas a 0% por um lado mas podem assumir valores anormais no outro extremo da distribuição. A solução dada a este problema foi excluir todos os valores acima de três desvios padrão da distribuição nas medidas que não têm limite superior, ou seja, qualquer valor fora dos primeiros 99,73% da distribuição dessas variáveis.

A opção por um desenho de regressão descontínua está fundamentada na suspeita de que as decisões dos parlamentares sobre suas emendas individuais, o desempenho do partido nas eleições para prefeito e o próprio tratamento são resultado de um mesmo conjunto de fatores não observáveis ou conhecidos. Espera-se, portanto, que tais variáveis estejam correlacionadas entre si. Dito de outra forma, se os deputados federais utilizam estrategicamente as emendas individuais para obter votos, devemos observar uma correlação positiva entre o volume de recursos destinados pelos parlamentares de um partido a um município e o desempenho do partido nas eleições municipais.

A expectativa de uma correlação positiva se estende também a transferências a Entidades Sem Fins Lucrativos. Apesar de esperar que o tratamento tenha efeito negativo na decisão dos parlamentares enviarem recursos a ESFL no município, se espera que os parlamentares privilegiem os municípios nos quais o partido têm mais votos. Por esta razão, é fundamental um desenho de pesquisa que identifique corretamente o efeito do tratamento e possa separar a correlação entre as variáveis do impacto de vencer as eleições para prefeito.

A Figura 2.4 apresenta a distribuição das quatro medidas de  $Y_i^{pref}$  e  $Y_i^{esfl}$  pelo voto nas eleições para prefeito anterior à apresentação das emendas. São incluídos todos os casos em que a soma das emendas individuais do partido para o município são maiores do que zero e o partido concorreu nas eleições para prefeito. A linha vermelha em cada um dos gráficos descreve uma relação linear entre as variáveis.

100 PARTIDOS POLÍTICOS, EMENDAS PARLAMENTARES E PREFEITOS:  
CONEXÃO ELEITORAL VS CONEXÃO PARTIDÁRIA



**Figura 2.4:** Distribuição das quatro medidas da variável dependente  $Y_i^{pref}$  e  $Y_i^{esfl}$  – transferências diretas a prefeituras e ESFLs cuja origem são emendas individuais de deputados federais – entre 2002 e 2012 pelo voto nas eleições para prefeitos anteriores.

A inclinação das retas que sintetizam as distribuições apresentadas têm o mesmo sinal para emendas que beneficiam prefeituras ou Entidades Sem Fins Lucrativos. A relação do desempenho do partido nas eleições para prefeito com  $Y_i$  é positiva quando esta última representa a soma das emendas individuais de um partido para um município pelo total de eleitores do município, pela receita municipal ou como proporção das emendas de todos os partidos ao município. É bastante claro, portanto, que existe um conjunto de fatores não observáveis que explica ambas as variáveis. Quando a variável dependente  $Y_i$  é construída como o total de emendas individuais do partido para um município sobre o total de emendas individuais do partido para todos os municípios, parece não haver relação da variável com os votos que o partido recebeu na eleição municipal. A reta que descreve a relação tem inclinação negativa, mas é praticamente horizontal.

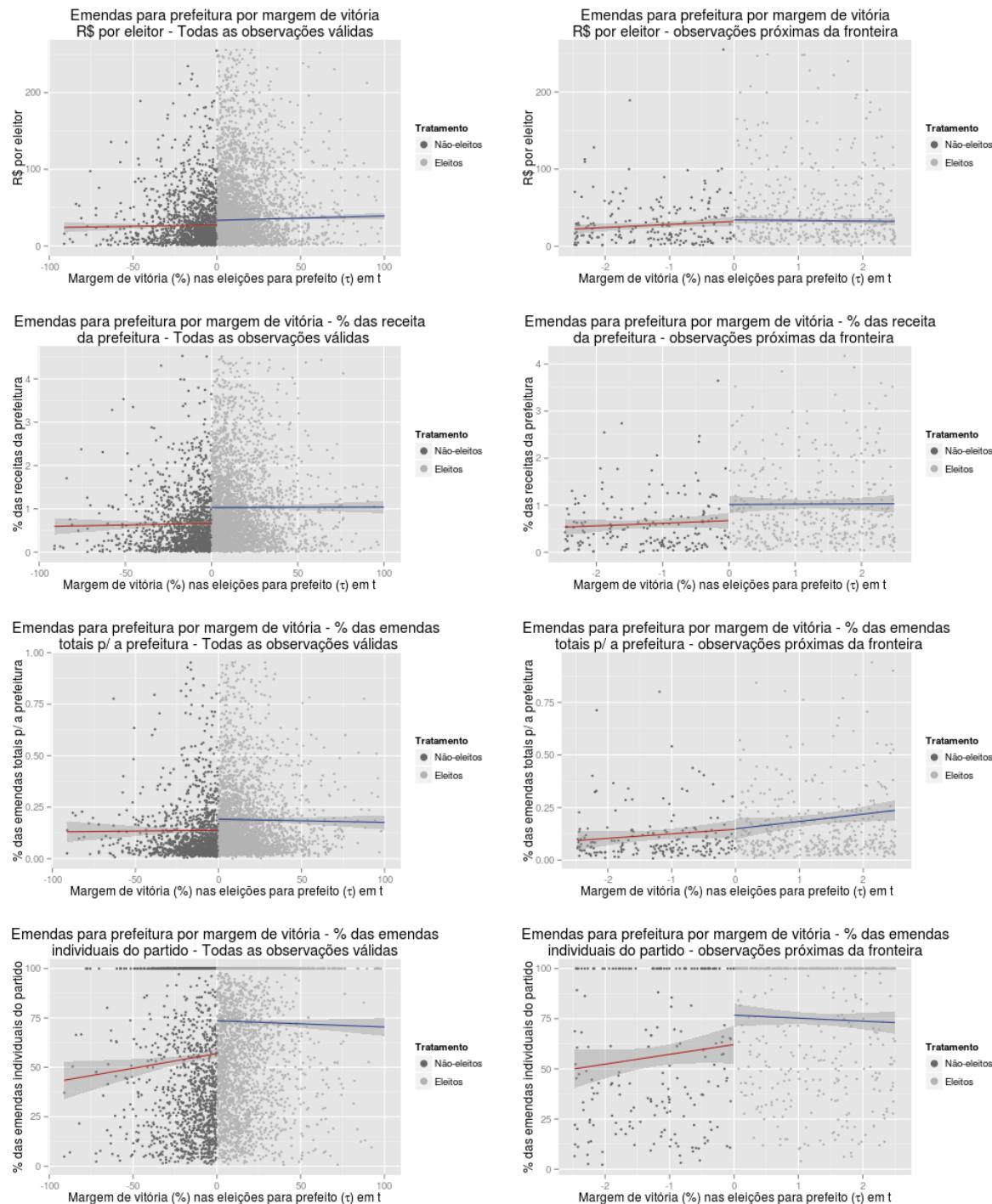
Mais importante do que observar a correlação entre as duas variáveis retratadas nos gráficos da Figura 2.4 é notar que a dispersão de  $Y_i$  é bastante alta, seja quando o partido teve bom ou mau desempenho nas eleições para prefeito. É de se esperar, assim, que próximo à fronteira de atribuição do tratamento definida por  $\tau_i = 0$  a dispersão de  $Y_i$  também seja grande. Haverá casos em que as somas das emendas individuais apresentam valores altos e casos em que este somatório apresenta valores bastante baixos (além dos inúmeros zeros) mesmo ao selecionar apenas eleições competitivas e definidas por uma margem estreita de votos, em que primeiro e segundo colocados têm desempenhos semelhantes e melhores do que os demais oponentes.

A Figura 2.5 apresenta as quatro medidas de  $Y_i^{pref}$  por margem de vitória. Para cada medida há dois gráficos, um com todos os casos em que o partido  $p$  terminou a eleição para prefeito em primeiro ou segundo lugar e um para todos os casos que atendem à restrição da margem de vitória  $-\Delta \leq \tau \leq \Delta$ , com  $\Delta = 2,5\%$ . Em todos os gráficos os pontos cinza escuro são as unidades não tratadas, enquanto os pontos azuis claros são as unidades tratadas. As retas vermelha e azul são funções lineares que descrevem as unidades em cada um dos grupos de tratamento, respectivamente.

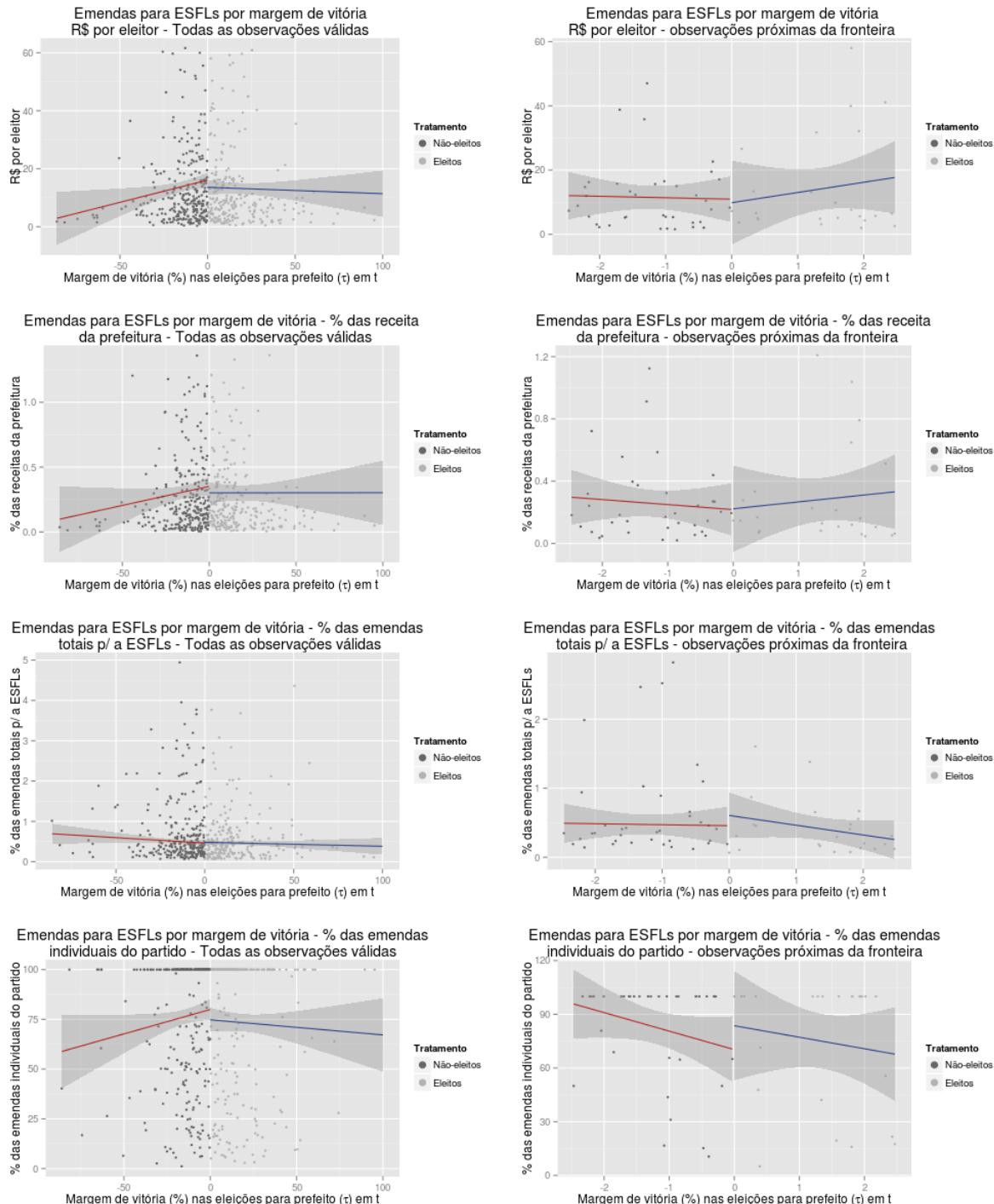
Note-se que o exercício da Figura 2.5 se aproxima do procedimento adotado em um desenho de regressão descontínua. O pressuposto adotado na análise é que para margens próximas a zero a probabilidade de uma observação ser tratada é a mesma de não ser tratada. Dada a forma com que este problema foi construído, nos gráficos em que  $\Delta \leq 100\%$ , a posição das observações no eixo das abscissas é resultado, pelo menos em teoria, de um conjunto de fatores não observáveis, enquanto nos gráficos em que  $\Delta \leq 2,5\%$ , a posição das observações no mesmo eixo é quase aleatória. As observações em que  $Y_i^{pref} = 0$  foram excluídas

A Figura 2.6 apresenta gráficos semelhantes para  $Y_i^{esfl}$ . A principal diferença em

102 PARTIDOS POLÍTICOS, EMENDAS PARLAMENTARES E PREFEITOS:  
CONEXÃO ELEITORAL VS CONEXÃO PARTIDÁRIA



**Figura 2.5:** Distribuição das quatro medidas da variável dependente  $Y_i^{pref}$  – transferências diretas a prefeituras cuja origem são emendas individuais de deputados federais – entre 2002 e 2012 por margem de vitória para prefeito.



**Figura 2.6:** Distribuição das quatro medidas da variável dependente  $Y_i^{esfl}$  – transferências diretas a ESFLs cuja origem são emendas individuais de deputados federais – entre 2002 e 2012 por margem de vitória para prefeito.

relação aos gráficos da Figura 2.5 é o número bastante reduzido de observações para todas as medidas da variável. As consequências do número baixo de observações para a análise são bastante visíveis nos gráficos em que  $\Delta$  é limitado: os intervalos de confiança para a reta de regressão que descreve os pontos é bastante maior para  $Y_i^{esfl}$  do que para  $Y_i^{pref}$ .

A forma como os resultados são estimados no capítulo, mesmo quando o efeito causal  $\rho$  for estimado como descontinuidade em uma função linear, são um pouco diferentes das retas apresentadas nas Figura 2.5 e 2.6. Entretanto, já podemos ter uma expectativa clara dos resultados para cada uma das variáveis e das medidas de cada variável. A depender do denominador utilizado na construção  $Y_i^{pref}$ , há, aparentemente, diferenças entre os grupos de tratamento. Para  $Y_i^{esfl}$  podemos esperar resultados nulos, dado que os intervalos de confianças são demasiadamente altos.

Antes de avançar para a estimação dos efeitos causais,  $\rho$ , convém examinar, como no primeiro capítulo, se o desenho de pesquisa está adequadamente construído e se não há efeito do tratamento em variáveis anteriores ou contemporâneas à sua ocorrência.

#### **2.2.4 Testando a validade do Desenho de Regressão Descontínua: o não-impacto das eleições para prefeito nas decisões passadas dos deputados federais**

O principal risco para o desenho de regressão descontínua é a possibilidade de desequilíbrio em covariáveis entre unidades tratadas e não tratadas. Se estas covariáveis estiverem correlacionadas com a variável resposta ( $Y_i$ ), então o efeito estimado do tratamento será viesado.

No Capítulo 1 analisamos o impacto da vitória nas eleições para prefeito nos resultados eleitorais passados do partido e vimos que não há diferenças entre unidades tratadas e não tratadas quanto a esta variável. Em particular, já sabemos que vencer as eleições para prefeito não afeta o desempenho anterior do partido para deputado federal ou prefeito, ou mesmo o total de votos que o partido recebeu para vereador simultaneamente à eleição que definiu tratados e não tratados. Este resultado é bastante importante pois não apenas o desempenho retrospectivo, mas também qualquer outra variável passada ou contemporânea à definição do tratamento, por construção, não pode ser afetada pelo tratamento. A existência de efeito de  $d_i$  sobre tais variáveis (representadas novamente por  $O_i$ ) comprometeria a análise do desenho de regressão descontínua proposto<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>O Capítulo 4 retoma o tema do desequilíbrio entre os grupos de tratados e não tratados

Portanto, os testes realizados no capítulo 1 tornam bastante mais confiáveis os resultados que são apresentados neste capítulo. O resultado eleitoral passado, a margem de vitória nas eleições para prefeito e as decisões dos parlamentares são, pelo menos em teoria, funções do mesmo conjunto de variáveis não observáveis ( $A_i$ ). Assim, para que o resultado possa ser estimado sem viés, é fundamental que o tratamento tenha independência em relação a tais fatores quando  $\Delta$  é próximo de zero.

Ainda assim, especificamente para este capítulo, convém examinar se o desenho de pesquisa proposto tem validade quando  $O_i$  representa as decisões passadas sobre emendas individuais por parte dos deputados federais de um partido. Infelizmente, para este trabalho não foram coletados os valores das emendas individuais apresentadas pelos deputados federais anteriores a 2002. Dessa maneira, é possível testar o efeito da vitória para prefeito nas decisões dos partidos no Congresso para as eleições municipais de 2004 e 2008. Fica de fora, portanto, a eleição de 2000, que terá como teste de validação apenas os resultados já apresentados. Vale lembrar que a eleição de 1996 está excluída da análise e não há razão para nos preocuparmos com ela agora.

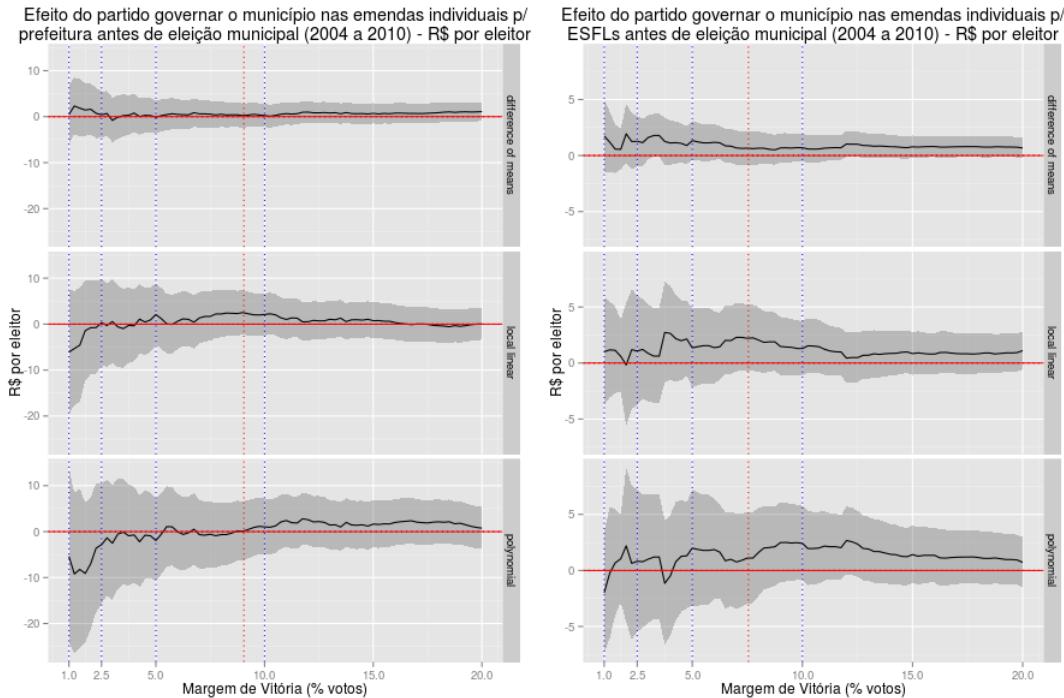
$O_i$  assume nesta seção as diferentes medidas para as duas principais variáveis adotadas no capítulo. A primeira delas é simplesmente o total em emendas apresentadas por deputados federais que do partido  $p$  que beneficiam diretamente a prefeitura ou as ESFLs do município  $m$  nos dois últimos anos antes da eleição municipal e no próprio ano eleitoral  $t$  por eleitor apto em  $t$ . A Figura 2.7 apresenta o efeito da vitória nas eleições de 2004 e 2008 para prefeito para  $O_i$  medida desta maneira, excluindo os municípios em que  $O_i = 0$ . Para cada um dos gráficos desta seção há um gráfico semelhante no Anexo que inclui as observações com  $O_i = 0$  e cujos resultados comentar no texto.

Não há evidências de que o resultado nas eleições para prefeito afeta as decisões passadas dos deputados federais em relação a emendas individuais. Não há diferenças relevantes com a exclusão das observações em que  $O_i = 0$ , cujos resultados constam do Anexo. O efeito estimado representa a diferença entre a média para cada grupo de tratamento do percentual em emendas individuais alocadas no município por eleitor. Por exemplo, uma diferença de R\$ 1,00 significaria que os deputados federais do partido alocam em média um real a mais por eleitor do total das emendas individuais

---

e apresenta problemas inicialmente não discutidos nesta seção. Como se observará adiante, há uma variável para a qual o desequilíbrio entre tratados e não tratados é mais sério: as receitas de campanha para prefeito. Sistematicamente, partidos vitoriosos arrecadaram mais do que partidos derrotados, mesmo quando são comparados apenas os casos nos quais a margem de vitória tende a zero. O Capítulo 4 trata apenas deste assunto e revê os resultados dos três primeiros capítulos à luz deste problema.

106 PARTIDOS POLÍTICOS, EMENDAS PARLAMENTARES E PREFEITOS:  
CONEXÃO ELEITORAL VS CONEXÃO PARTIDÁRIA



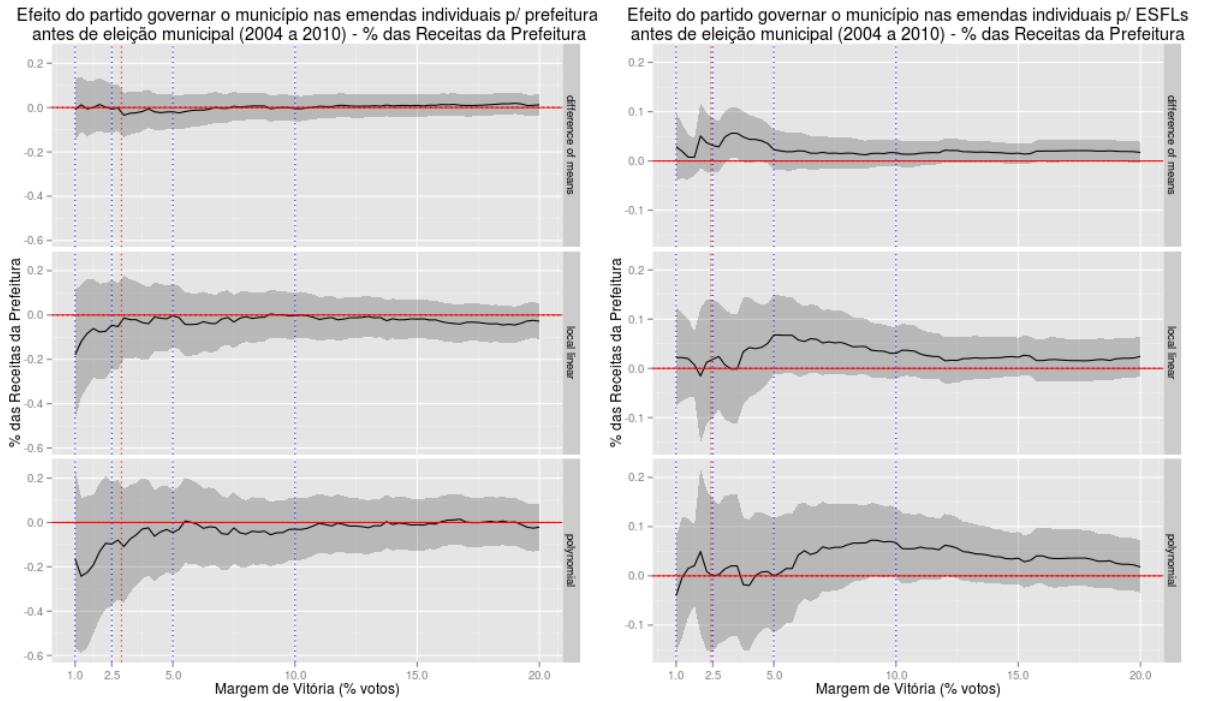
**Figura 2.7:** *Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido (em R\$ por eleitor) nos três últimos anos do mandato de prefeito anterior à eleição municipal por margem de vitória para prefeito (2002 a 2008).*

aos municípios em que o partido venceu.

Da mesma forma que no primeiro capítulo, quando tiver de apresentar com mais parcimônia os resultado, darei preferência à apresentação do efeito estimado como descontinuidade em uma regressão linear simples.

Na Figura 2.8, repito o procedimento alterando o denominador utilizado para a construção de  $O_i$ . Neste caso, a variável representa o percentual de recursos beneficiando o município  $m$  apresentados em emendas individuais do partido  $p$  sobre o total de receitas municipais nos três últimos anos de mandato do prefeito antes da eleição municipal em  $t$ . Os resultados para esta medida convergem com o anterior e não por acaso: eleitorado e receitas municipais são função da população do município. Novamente o efeito estimado é nulo, não importando se os casos com  $O_i = 0$  são ou não omitidos e tampouco o estimador utilizado.

As Figuras 2.9 e 2.10 trazem os resultados do efeito do tratamento em  $O_i$  quando esta variável é medida como total de emendas individuais de um partido que beneficiam um município em relação ao total de emendas individuais do próprio partido ou como total de emendas individuais de um partido que beneficiam um município em relação ao total de emendas de todos os partidos que beneficiam o município. Em ambos os casos os resultados para  $O_i > 0$  são nulos e não há

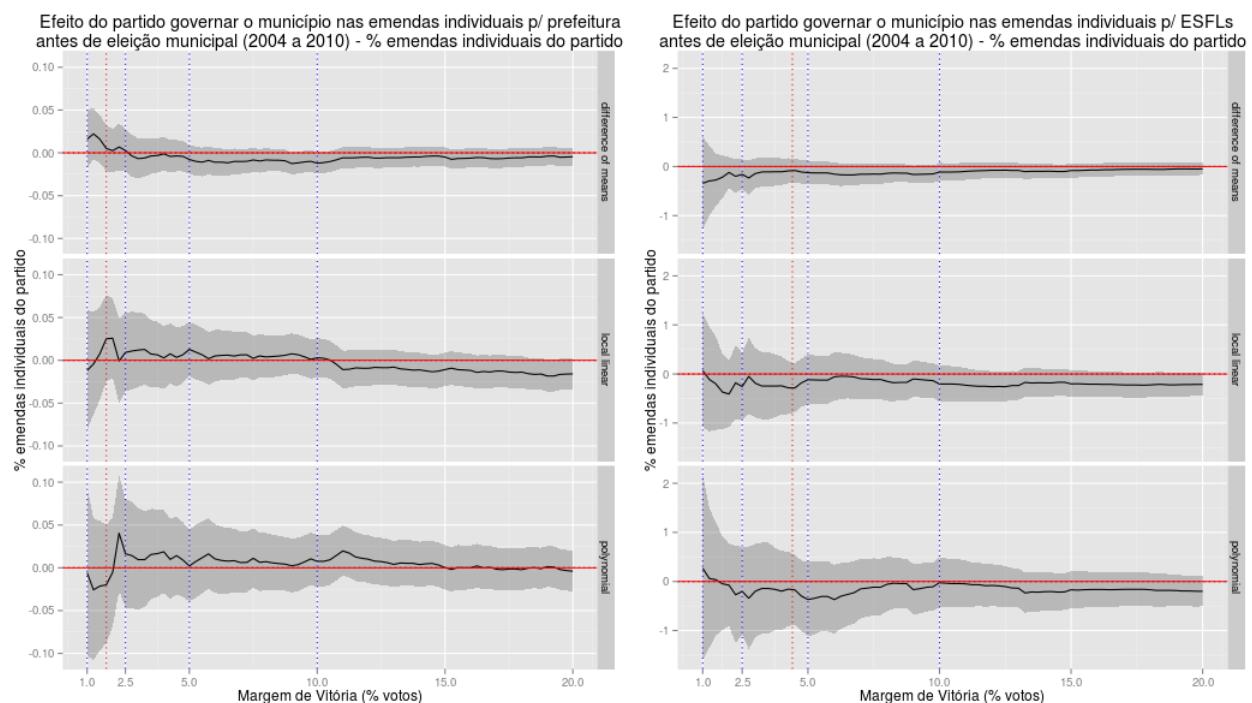


**Figura 2.8:** Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido (como razão das receitas da prefeitura) nos três últimos anos do mandato de prefeito anterior à eleição municipal por margem de vitória p/ prefeito (2002 a 2008).

efeito algum do tratamento, seja para transferências a prefeituras ou transferências ESFLs. Quando  $O_i$  é a proporção de emendas de um partido sob o total de emendas do município e  $O_i \geq 0$  (no Anexo), porém, há efeito do tratamento para margens próximas a zero para qualquer forma de estimar o efeito do tratamento  $\rho$  quando as emendas são elaboradas em benefício das prefeituras.

É necessário refletir sobre este único resultado inesperado, sobre a direção do sinal e suas potenciais consequências. Esperamos que a existência de fatores não observáveis tenham como consequência o bom desempenho do partido entre eleições e também a maior probabilidade do partido beneficiar o município com emendas, independentemente dos resultados eleitorais nas eleições municipais. Entretanto, observarmos uma relação negativa entre vencer a eleição e a probabilidade do município receber emendas do partido no passado. O viés do estimador tem, dessa forma, sinal contrário à expectativa do efeito do tratamento. Se há viés derivado do desequilíbrio nesta variável, ele torna mais difícil a obtenção de um resultado positivo.

A razão mais provável para o desequilíbrio é que a maioria dos casos em que  $O_i = 0$  para esta medida são casos não tratados, ou seja, são municípios nos quais o partido perdeu a eleição em  $t$ . Para  $\Delta \leq 2,5$  há 2,5% mais casos não tratados. Como para estes casos  $O_i \neq E[O_i]$ , o desequilíbrio pode ser apenas resultado da incapacidade de

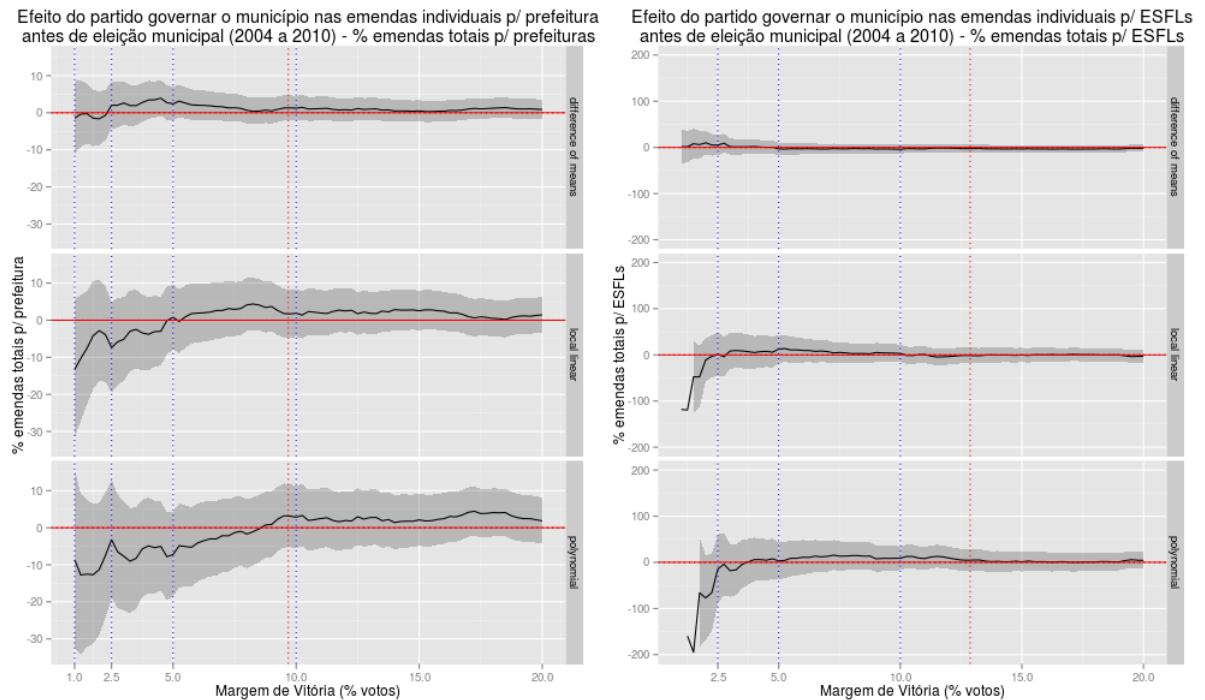


**Figura 2.9:** *Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido (como razão do total em emendas de todos os partidos para prefeitura ou ESFLs do município) nos três últimos anos do mandato de prefeito anterior à eleição municipal por margem de vitória para prefeito (2002 a 2008).*

medir as preferências de deputados sobre todos os municípios em um contexto em que apenas algumas prefeituras são beneficiadas pelos parlamentares no Congresso Nacional. É mais seguro, como já se havia indicado, priorizar a comparação entre municípios que recebem emendas em vez de incluir todos os municípios. A seguir, vamos observar os resultados deste capítulo.

## 2.3 Emendas individuais ao Orçamento, prefeitos e ESFLs

O objetivo deste capítulo é testar se as eleições para prefeito afetam a decisão dos deputados federais no processo orçamentário. Este problema pode ser lido também da seguinte maneira: o partido que governa o município influencia a decisão dos parlamentares na Câmara dos Deputados em relação às emendas individuais? O argumento central do capítulo é que os deputados federais destinam recursos preferencialmente a prefeitos de seu próprio partido e não necessariamente para as localidades nas quais tiveram retrospectivamente mais votos, tal como costumam apontar trabalhos que evidenciam o voto pessoal e a *conexão eleitoral* como aspec-



**Figura 2.10:** *Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido (como razão do total de emendas do partido para prefeituras ou ESFLs) nos três últimos anos do mandato de prefeito anterior à eleição municipal por margem de vitória para prefeito (2002 a 2008).*

tos centrais do sistema político brasileiro. Em outras palavras, espera-se produzir evidências de que o uso estratégico das emendas individuais na Câmara dos Deputados, antes de revelar a atuação particularista dos deputados federais, aponta para a ação coordenada dos políticos brasileiros dentro das organizações partidárias e entre diferentes níveis de governo. Talvez a conexão que de fato importe seja a *conexão partidária*, e não a *conexão eleitoral*.

Como apontado anteriormente no capítulo, devemos esperar que os municípios beneficiados pelas emendas individuais dos parlamentares de um partido sejam também aqueles nos quais o partido tenha maior expectativa de votos nas eleições municipais, estaduais e nacionais. Por esta razão, é necessário adotar uma estratégia analítica que permita identificar adequadamente o impacto de vencer as eleições municipais – ou o impacto do partido governar o município – no total de emendas destinadas ao município por parlamentares de um partido.

Nesta seção, apresento os resultados e os efeitos estimados adotando como variável dependente tanto a soma das emendas individuais apresentadas por parlamentares de um partido que beneficiem a prefeitura de um município quanto a soma das emendas individuais que beneficiem um conjunto de ESFLs situadas no município. Ambas as variáveis são medidas de mais de uma maneira, como já debatido anteri-

ormente. Inicio a seção analisando emendas individuais na Câmara dos Deputados que beneficiem diretamente as prefeituras dos municípios.

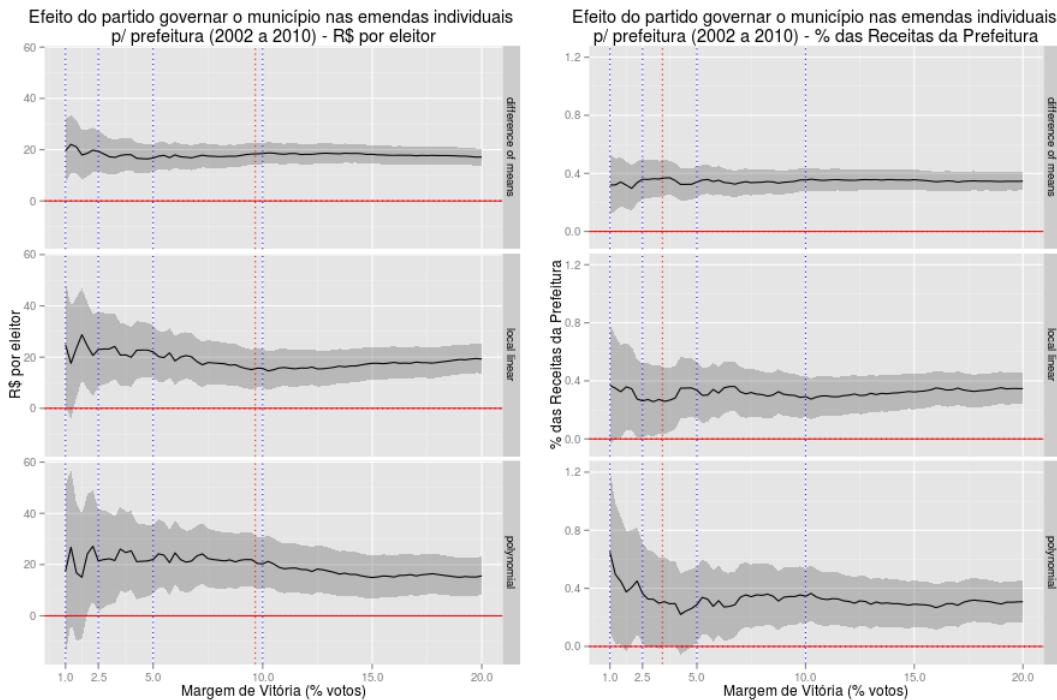
### 2.3.1 Emendas individuais ao Orçamento e prefeitos: *conexão partidária*

Deputados federais privilegiam prefeituras de municípios governados pelos próprios partidos ao apresentar emendas individuais ao orçamento? Os gráficos da Figura 2.11 apontam que, pelo menos a partir das eleições municipais de 2000, sim. Há um claro efeito do partido governar o município na decisão dos parlamentares quando  $Y_i^{pref}$  representa a soma das emendas individuais que beneficiam a polulação por eleitor ou como proporção das receitas municipais. Em ambos os casos, apenas observações com  $Y_i^{pref} > 0$  foram utilizadas e os gráficos que incluem observações com  $Y_i^{pref} \geq 0$  estão no Anexo.

Para a primeira medida apresentada, o efeito do tratamento  $\rho$  é diferente de zero para qualquer estimador escolhido para margens de vitória próximas a zero. Adotando a margem de 2,5% como referência e estimando  $\rho$  como um descontinuidade em uma função linear, temos um efeito de R\$ 23,00 por eleitor. Ou seja, esperamos que os deputados federais de um partido destinem à prefeitura de um município R\$ 23,00 a mais por cidadão apto a votar em municípios governados pelo próprio partido em relação a municípios governados por outra agremiação. Um município de pequeno porte, por exemplo, que tehná 5 mil eleitores, deve receber em média R\$ 115 mil reais a mais de um partido, valor nada desprezível dado padrão das emendas na Câmara dos Deputados.

Quando  $Y_i^{pref}$  representa a razão entre as emendas individuais de um partido para a prefeitura de um município e as receitas totais do município, o efeito do tratamento também é diferente de zero para margens de vitória baixas. Mesmo ao estimar  $\rho$  como descontinuidade em uma função polinomial, para  $\Delta \leq 5\%$  o p-valor da estimativa do efeito do tratamento fica abaixo de 5% em diversos momentos. Para  $\rho$  estimado com uma função linear, o efeito é claramente diferente de zero para margens de vitórias mais baixas e no ponto  $\Delta \leq 2,5\%$  o efeito estimado é de 0,26%. Assim, prefeitos de um partido podem esperar receber mais recursos como proporção das receitas da prefeitura de parlamentares aliados do que prefeitos de outros partidos.

No Anexo apresento também os resultados incluindo  $Y_i^{pref} = 0$ . Há duas diferenças fundamentais em relação aos resultados apresentados. A primeira delas é que o efeito é diferente de zero para praticamente qualquer margem de vitória ou forma de estimar o efeito causal ( $\rho$ ), inclusive margens bastante próximas a zero. Ou seja,



**Figura 2.11:** Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido ( $R\$$  por eleitor ou como razão das receitas do município) nos três últimos anos do mandato de prefeito por margem de vitória (2000 a 2012).

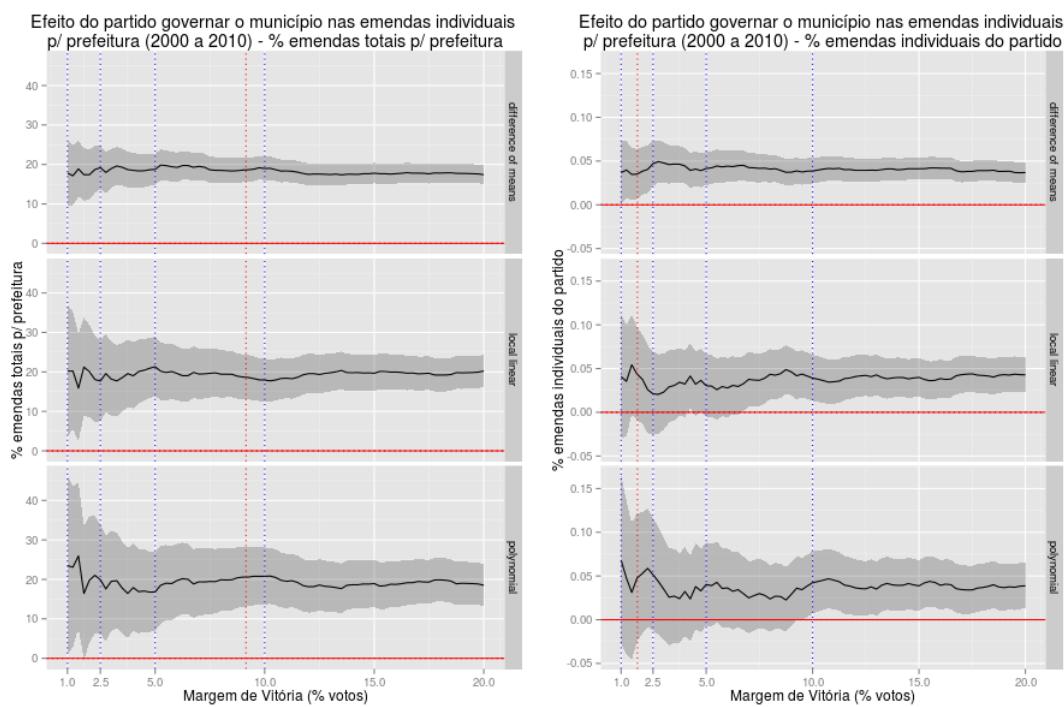
o gráfico não chega a cruzar nenhuma vez a linha vermelha para o conjunto de pontos apresentadosm, o que reforça o resultado positivo acima encontrado. A segunda diferença é que os efeitos estimados são menores. Para  $\Delta \leq 2,5\%$ , temos  $\rho = R\$ 8,00$  por eleitor ou  $\rho = 0,12\%$  das receitas municipais. Ao aumentar o número de casos  $Y_i^{pref} = 0$ , a queda na magnitude do efeito é absolutamente normal.

Essas duas primeiras medidas de  $Y_i^{pref}$  são bastante úteis por levarem no denominador valores proporcionais ao tamanho dos municípios. Por esta razão é importante observar os resultados para as duas outras medidas de  $Y_i^{pref}$ , que são, respectivamente, o total de emendas individuais de um partido como proporção do total de emendas individuais de qualquer partido para um município, ou como proporção do total de emendas individuais do partido na Câmara dos Deputados (que beneficiem quaisquer municípios).

A Figura 2.12 apresenta o efeito estimado do tratamento em  $Y_i^{pref}$  para ambas as medidas, excluindo os casos em que  $Y_i^{pref} = 0$ . O efeito do tratamento para a razão do total destinado ao município pelo partido do prefeito sobre o total de emendas que beneficiam o município segue os resultados já apresentados.  $\rho$  é diferente de zero para todas as margens menores ou iguais a qualquer valor no intervalo entre 2,5% e 5% quando estimado como descontinuidade em uma função linear ou polinomial.

## 112 PARTIDOS POLÍTICOS, EMENDAS PARLAMENTARES E PREFEITOS: CONEXÃO ELEITORAL VS CONEXÃO PARTIDÁRIA

Para a referência adotada na análise ( $\Delta \leq 2,5\%$  e função linear), o efeito estimado é de aproximadamente 17,7%, ou seja, a participação do partido do prefeito no total de emendas individuais que beneficiam o governo municipal é quase um quinto maior do que a participação dos demais partidos. A inclusão das observações com  $Y_i^{pref} = 0$  novamente contribui para que o resultado seja ainda mais persistente à redução da margem e para o mesmo ponto de referência o efeito estimado é um pouco mais alto, com  $\rho = 19,4\%$ .



**Figura 2.12:** *Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido (como razão do total em emendas:1- de todos os partidos p/ prefeitura ou ESFLs do município; do partido p/ prefeituras ou ESFLs) nos três últimos anos do mandato de prefeito por margem de vitória (2000 a 2012).*

Por outro lado, não é possível encontrar diferenças entre a proporção de emendas do partido para municípios governados pelo partido pelo total de emendas. O efeito não é diferente zero, com exceção para a estimação por diferença de médias. A inclusão das observações com  $Y_i^{pref} = 0$  altera bastante o resultado. Tal como as outras medidas de  $Y_i^{pref}$ , para qualquer margem ou estimador de  $\rho$ , o efeito é positivo e diferente de zero. Para  $\Delta \leq 2,5\%$ , o impacto do partido governar o município é  $\rho = 0,017\%$ . Dado que normalmente um partido destina menos de 1% de suas emendas para cada município, o efeito, ainda que pequeno, é relevante. Certamente, quando comparados com os demais resultados encontrados nesta seção, este é o menos expressivo.

O resultado combinado das diferentes formas de medir  $Y_i^{pref}$  aponta na direção

esperada: deputados federais privilegiam prefeituras governadas pelo seu próprio partido. Antes de avançar e reproduzir a análise para as emendas cujos beneficiários são as ESFLs, cabe analisar os possíveis efeitos heterogêneos do resultado encontrado.

### **2.3.2 Emendas individuais ao Orçamento e prefeitos: partidos no governo e na oposição e demais efeitos heterogêneos**

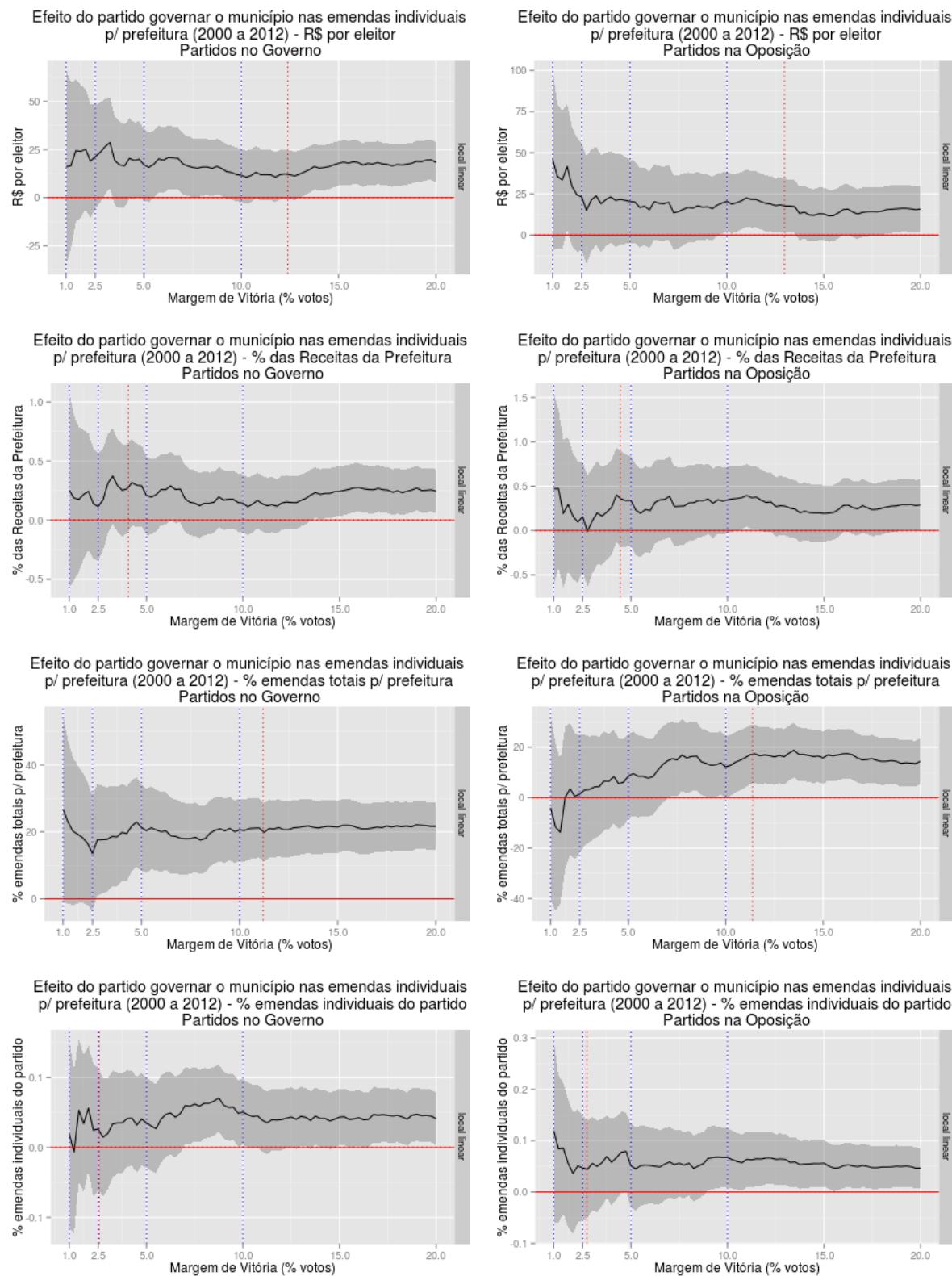
Um dos pressupostos adotados na presente análise é o de que os deputados federais apresentam emendas individuais ao orçamento de acordo com suas preferências alocativas e sem considerar a probabilidade das emendas serem ou não executadas pelo Poder Executivo. Contudo, e se parlamentares em partidos aliados à presidência tiverem expectativas diferentes quanto à aprovação de suas emendas em comparação aos parlamentares em partidos de oposição? Se os parlamentares conhecem as chances de suas emendas serem executadas, e se as chances variarem dependendo da posição em relação ao governo federal, então devemos esperar comportamentos diferentes entre parlamentares governistas e oposicionistas.

Uma das expectativas que os parlamentares podem ter é que o governo federal também leva em consideração qual é o partido no governo municipal para decidir se executa ou não a emenda individual de um parlamentar. Brollo e Nannicini (2012) apontam que o governo federal pune prefeitos de partidos que não pertencem à base aliada do governo. Assim, parlamentares de oposição poderiam, por exemplo, decidir prioritariamente por emendas individuais que produzissem despesas que também fossem do interesse do Executivo e, consequentemente, deixar de priorizar prefeitos de seu partido. Para os parlamentares aliados ao Executivo federal, por outro lado, tal restrição não existiria.

A Figura 2.13 apresenta os resultados para partidos no governo e na oposição em separado. São consideradas as quatro medidas de  $Y_i^{pref}$  e os resultados são apresentados apenas como descontinuidade em uma função linear. É preciso lembrar que, dados os critérios de classificação de partidos no governo e na oposição, integram a análise apenas os oito partidos que mais participaram das eleições municipais com chances de vencer (e terminaram em primeiro ou segundo lugar) e somente a partir de 2004. Os partidos na oposição são apenas dois, DEM e PSDB. Os partidos da base aliada são PP, PDT, PMDB, PR e PSB, além do próprio PT.

A redução do número de observações para os dois conjuntos de dados – parlamentares do governo e da oposição – tem como efeito a perda de significância estatística em quase todas as medidas. Vale notar que há mais partidos no grupo de governistas do que no grupo oposicionistas. Assim, mesmo havendo um grande número de

114 PARTIDOS POLÍTICOS, EMENDAS PARLAMENTARES E PREFEITOS:  
CONEXÃO ELEITORAL VS CONEXÃO PARTIDÁRIA



**Figura 2.13:** Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido nos três últimos anos do mandato de prefeito por margem de vitória e separado por partidos no governo e partidos na oposição (2004 a 2012).

observações para DEM e PSDB, o grupo formado por estes dois partidos conta com menos observações do que o outro grupo.

De maneira geral, os gráficos para cada um desses dois conjuntos são bastante semelhantes entre si. Há duas diferenças a se notar. Praticamente não há efeito do tratamento para partidos da oposição. Este resultado, porém, pode ser consequência do número mais baixo de observações e não seria prudente afirmar exclusivamente a partir deste critério que partidos no governo ou na oposição têm diferenças entre si.

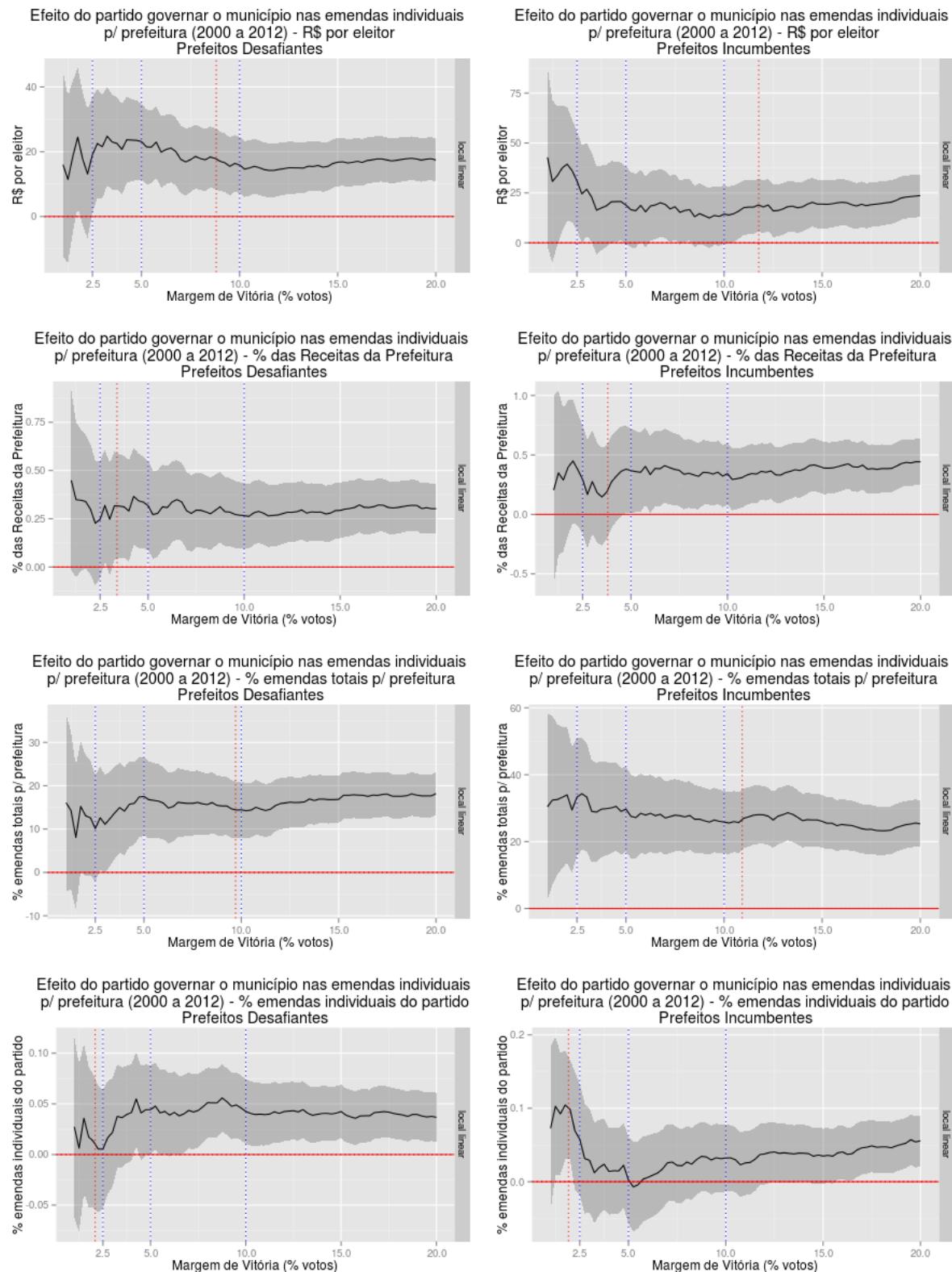
A segunda diferença reside nos gráficos para os dois grupos em que  $Y_i^{pref}$  é medido como total de emendas de um partido para um município sobre a soma das emendas de todos os partidos para o mesmo município. Esta é a única situação em que há diferenças relevantes entre governistas e oposicionistas, pois o efeito é bastante claro para o primeiro e inexistente para o segundo grupo. Novamente, porém, este dado é insuficiente para apontar que há diferenças reais entre os parlamentares de cada um dos grupos. A inclusão dos casos em que  $Y_i^{pref} = 0$ , cujos gráficos são apresentados no Anexo, torna as diferenças entre os grupos ainda menos claras.

Seria possível neste capítulo repetir a análise dos efeitos heterogêneos apresentados no Capítulo 1. Por exemplo, o efeito estimado para municípios menores, mais pobres ou mais dependentes de diferenças poderia ser maior do que o efeito estimado para municípios maiores, mais ricos ou menos dependentes dos demais níveis de governo. Entretanto, os resultados separados por características municipais não apontam para efeitos heterogêneos relevantes. Tal como aconteceu com a separação por posição em relação ao governo, a divisão dos dados em subconjuntos de características municipais não revela diferenças importantes. Os gráficos do efeito estimado por característica municipal constam do Anexo.

Finalmente, no primeiro capítulo pudemos verificar que há diferenças notáveis para os casos em que o partido já governava o município em relação aos casos em que o partido ainda não governava. A Figura 2.14 apresenta os resultados para as quatro medidas de  $Y_i^{pref}$  para cada uma das situações. A diferença central é que os valores estimados para as quatro medidas nos casos em que o partido já governava o município anteriormente são em geral maiores, ou seja, esperamos um efeito nas situações em que partido se mantém no governo municipal. Os intervalos de confiança do efeito estimado são bastante grandes e nem sempre podemos dizer que  $\rho$  é diferente de zero, ainda que em todos os gráficos da Figura 2.14 haja pelo menos um ponto para margens abaixo 5% em que o efeito é estatisticamente diferente de zero.

Vamos agora analisar os efeitos do partido governar o município nas emendas individuais cujos beneficiários são as Entidades Sem Fins Lucrativos localizadas em

116 PARTIDOS POLÍTICOS, EMENDAS PARLAMENTARES E PREFEITOS:  
CONEXÃO ELEITORAL VS CONEXÃO PARTIDÁRIA



**Figura 2.14:** Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido nos três últimos anos do mandato de prefeito por margem de vitória e separado por contexto eleitoral local (2000 a 2012).

determinado município e não mais as prefeituras.

### **2.3.3 Emendas individuais ao Orçamento e Entidades Sem Fins Lucrativos: hipóteses**

Com certa frequência vemos notícias sobre escândalos envolvendo transferências de recursos do governo federal e dos governos estaduais a Entidades Sem Fins Lucrativos. A existência de controles burocráticos menores seriam responsáveis pela opção de políticos no Legislativo e no Executivo enviar recursos para apoiadores políticos ou mesmo desviar recursos públicos. Entretanto, sabe-se muito pouco sobre a relação entre o Estado e organizações da sociedade civil que recebem recursos estatais para a produção de fins públicos. As ESFLs formam um conjunto bastante grande e diverso de organizações e não é uma única forma de relação entre entidades que fazem parte deste conjunto e o Estado (para discussões e dados sobre o tema ver Lopez e Bueno , 2012 e Lopez e Barone , 2013)

O objetivo nesta seção é examinar se o fato do partido governar o município ou não influencia nas decisões dos parlamentares em enviarem recursos a ESFLs localizadas no município. Mas qual é a relação entre a filiação do prefeito e decisão dos parlamentares em relação a organizações não formalmente vinculadas com a prefeitura?

A suspeita central é que ESFLs podem configurar um caminho alternativo para parlamentares obterem apoio de lideranças locais em municípios que lhes interessam eleitoralmente, mas que são governados por partidos opostos ao seu. Este cenário seria particularmente importante se, por exemplo, um deputado foi eleito com votos em um município governado por um aliado e, na metade de seu mandato parlamentar, esta localidade passou a ser governado por outro partido. O município continua sendo eleitoralmente atrativo para o deputado que, neste novo cenário, não pode mais contar com o apoio do chefe do Executivo local.

Ainda que o prefeito seja uma liderança política de destaque no município, certamente concorre com atores locais além dos membros do Legislativo. Pessoas à frente de organizações comunitárias, igrejas, sindicatos, movimentos sociais, organizações filantrópicas – apenas para listar algumas – podem ocupar o importante papel de intermediar a relação dos cidadãos e eleitores com seus representantes nos demais níveis de governo. Se os prefeitos são um caminho interno ao partido para se chegar aos eleitores, essas lideranças podem representar um caminho externo.

Infelizmente, não é possível atribuir a lideranças locais um partido e testar se a vinculação com os deputados federais explica as transferências às suas organizações, como no caso de prefeitos. Ainda assim, é viável observar se o conjunto de organiza-

ções no município tendem a receber mais recursos de um partido quando este perde as eleições para prefeito, sendo esta a principal hipótese a ser testada na próxima subseção. Examinando transferências federais a ESFLs – e não apenas as emendas parlamentares que beneficiam ESFLs – Bueno (2014) aponta que o Governo Federal adota como estratégia o envio de recursos para tais organizações em municípios governados por oposicionistas.

O principal problema de testar a hipótese de ESFLs como alternativa à prefeitura para obtenção de apoio político local é que prefeitos podem também ter interesse que outras organizações no município, além da prefeitura, recebam recursos oriundos de outros níveis de governo. Em primeiro lugar, ESFLs estão sujeitas a menos controles burocráticos para executar recursos federais e estaduais do que as prefeituras. Neste caso, a ESFL é uma alternativa à prefeitura adotada pelo próprio governante local, e não por um parlamentar que tem interesse no município mas não tem a cooperação da prefeitura. Em segundo, prefeitos talvez contem com o apoio político das entidades no município. Obter recursos com deputados federais para tais organizações pode ser um objetivo estratégico do prefeito para a obtenção de apoio local. Se essas conjecturas forem verdadeiras, devemos esperar uma relação positiva entre o partido vencer as eleições municipais e os parlamentares do partido enviarem destinarem recursos a ESFLs do município.

É possível também que as duas hipóteses sejam verdadeiras e que os mecanismos por trás de uma e de outra coexistam. Neste caso, um conjunto de organizações no município serviria de rota alternativa para obter apoio local para parlamentares de partidos de oposição ao partido do prefeito e outro conjunto seria formado por organizações que recebem recursos justamente pela ação do governante local. Infelizmente, é impossível separar esses dois conjuntos de organizações locais e esta restrição deve ser levada em consideração na análise dos resultados a seguir.

### **2.3.4 Emendas individuais ao Orçamento e Entidades Sem Fins Lucrativos: resultados**

A Figura 2.15 apresenta os resultados para as quatro medidas de  $Y_i^{esfl}$ , sendo elas o total de emendas apresentadas pelos parlamentares do partido que beneficiam ESFLs no município: 1- por eleitor; 2- como proporção das receitas da prefeitura; 3- como proporção do total destinados a ESFLs do município por parlamentares de quaisquer partidos; e 4- como proporção do total de recursos destinados por parlamentares do partido a todas as ESFLs do país. Ainda que no segundo caso o denominador seja um atributo da prefeitura (receitas totais), e não do conjunto de ESFLs no município, a variável medida desta forma nos permite comparar o volume

de recursos destinado a ESFLs com o quanto o Executivo local tem à disposição para produzir políticas locais, contratar pessoal, etc. Tal como se procedeu até o momento, estão incluídas apenas observações em que  $Y_i^{esfl} > 0$  e os gráficos para  $Y_i^{esfl} \geq 0$  são apresentados no Anexo.

Todos os resultados apontam para uma única direção: não há evidências de que o partido no governo municipal não impacta na decisão dos parlamentares apresentarem emendas para ESFLs do município. Para as duas últimas medidas de  $Y_i^{esfl}$  e para  $\rho$  estimado por diferença de médias, há algum indicativo de que o tratamento tem efeito negativo, ou seja, de que parlamentares enviam mais recursos a ESFLs em municípios não governados pelo próprio partido do que para os demais. Além disso, quando da inclusão dos casos em que  $Y_i^{esfl} \geq 0$  (apresentados no Anexo), é possível encontrar alguma evidência de que  $\rho$  é menor e estatisticamente diferente de zero. Sob os critérios adotados nesta pesquisa, porém, é mais prudente afirmar que não há impacto do resultado nas eleições municipais sobre a decisão do deputados federais em relação a ESFLs.

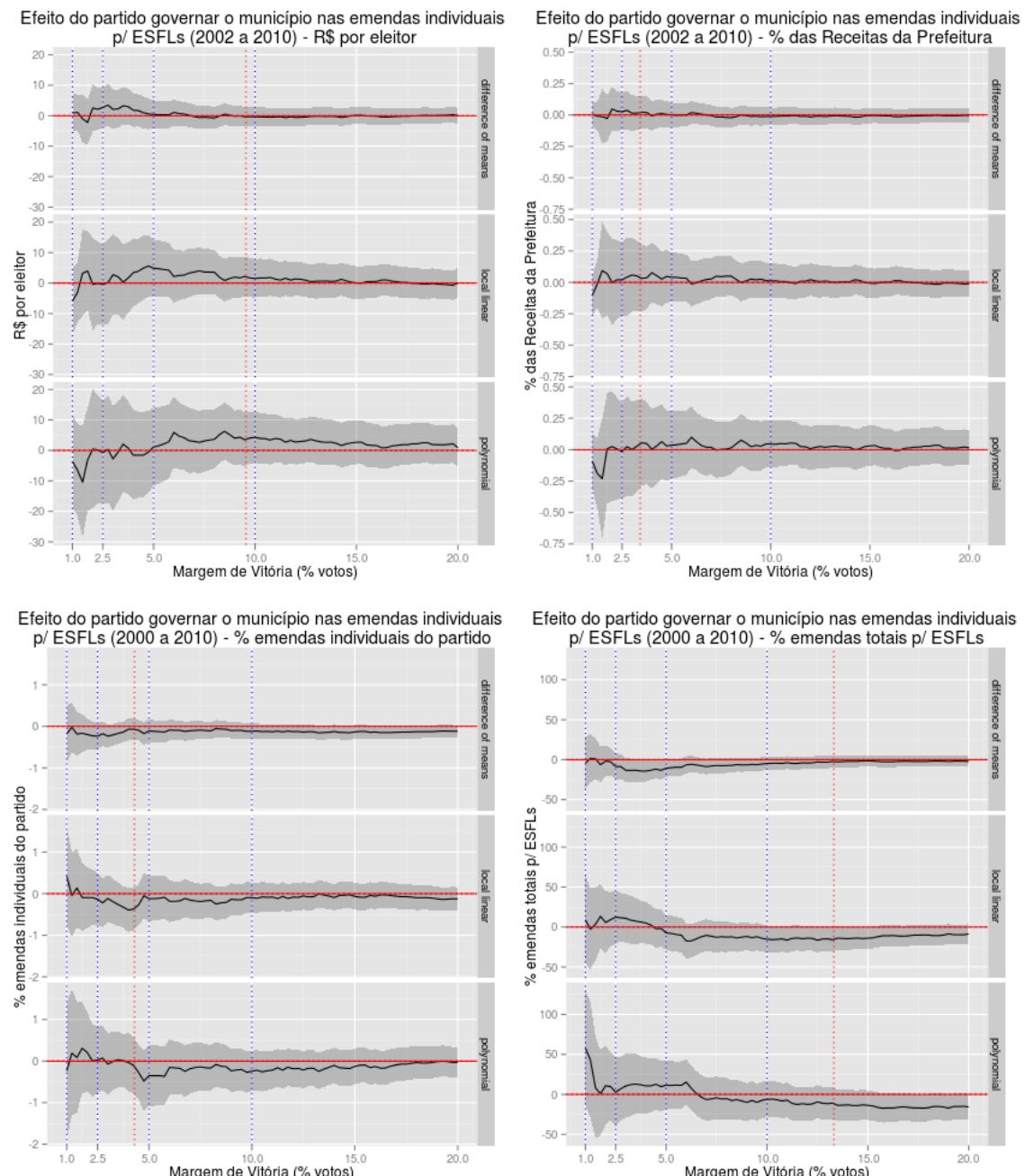
Existem pelo menos três explicações possíveis para o resultado nulo. A primeira é que de fato não há relação entre o partido no governo municipal e a decisão dos partidos no Congresso. Entretanto, o resultado nulo pode ser também consequência de um número muito baixo de observações com  $Y_i^{esfl} > 0$  e, consequentemente, da existência de poucas eleições municipais decididas por uma margem pequena de votos. A existência de poucas observações disponíveis para a análise é também a razão pela qual não convém proceder o exame de efeitos heterogêneos do tratamento, procedimento adotado para a análise das emendas parlamentares que beneficiam prefeituras.

Por fim, o resultado nulo pode ser reflexo da não separação dos dois conjuntos de organizações na totalidade de EFSLs de um município entre aquelas aliadas ao prefeito – e para as quais o mandatário local tentará obter recursos – e as entidades que poderiam servir como alternativa para obtenção de apoio político local para parlamentares em oposição ao prefeito. Se os sinais para cada conjunto de organizações é oposto, tratá-los de forma indiferenciada interfere na estimação de  $\rho$ .

## 2.4 Conclusão: *conexão partidária, prefeitos e deputados federais*

O propósito central do capítulo foi examinar se deputados federais apresentam emendas individuais que beneficiam prioritariamente prefeituras governadas pelo seu partido. O argumento principal é que os reais demandantes de *pork* são lideranças

120 PARTIDOS POLÍTICOS, EMENDAS PARLAMENTARES E PREFEITOS:  
CONEXÃO ELEITORAL VS CONEXÃO PARTIDÁRIA



**Figura 2.15:** *Efeito do Tratamento nas emendas individuais apresentadas por parlamentares do partido beneficiam Entidades Sem Fins Lucrativos nos três últimos anos do mandato de prefeito por margem de vitória (2000 a 2012).*

loais capazes de influenciar os resultados eleitorais futuros de um parlamentar e que as emendas apresentadas por deputados federais revelam os vínculos partidários entre legisladores e governantes locais. Nos termos da literatura rapidamente debatida no início do capítulo, a conexão que explica as decisões parlamentares é *partidária* e não necessariamente *eleitoral*.

As evidências encontradas no capítulo dão suporte a este argumento. Podemos observar impactos relevantes do partido governar o município sobre a decisão aloca-tiva dos deputados federais para diferentes maneiras de medir o total de emendas individuais que beneficiam governos locais.

A investigação se estendeu também às emendas individuais que beneficiam ESFLs. Buscou-se evidências de que estas organizações apresentariam uma alternativa para a obtenção político em municípios governados por prefeitos opositores a um parlamentar. Os resultados encontrados no exame desta hipótese são nulos e não é possível distinguir a ausência de efeitos da qualidade do teste realizado.

Em conjunto com as conclusões tentativas do primeiro capítulo, a avaliação do resultados até este momento na tese tornam crível a narrativa apresentada. Prefeitos são, de um lado, atores políticos fundamentais para a construção de candidaturas vitoriosas nas eleições proporcionais e atuam em prol de membros de seu partido. A cooperação e articulação entre membros de uma organização partidária é um elemento central da competição eleitoral. Por outro lado, prefeitos são os demandantes de benefícios geograficamente localizados. A coordenação entre parlamentares e governantes locais influencia os resultados das decisões no Congresso Nacional.

Tal como no capítulo anterior, ainda há alguns aspectos da análise que podem e devem ser melhorados na pesquisa apresentada nesta etapa. Em primeiro lugar, com esforços mais amplos de coleta de dados é possível reatagar a análise para as eleições de 1996 e incluir as eleições de 2012. Particularmente no caso das organizações não estatais beneficiadas, é necessário ampliar o número de observações para diferenciar a ausência de resultados pela qualidade da estimativa da ausência de resultados pela inexstênciade efeitos. Também seria importante testar se os resultados se mantém ao substituir os valores apresentados das emendas individuais pelos valores efetivamente transferidos às prefeituras e ESFLs. Ainda que os valores apresentados capturem com mais fidelidade o que se pretende medir, alterações na variável podem contribuir para a validação dos resultados e para a melhor compreensão do fenômeno. Por fim, incluir os efeitos da migração partidária de prefeitos na análise deve ser um objetivo futuro.

122 PARTIDOS POLÍTICOS, EMENDAS PARLAMENTARES E PREFEITOS:  
CONEXÃO ELEITORAL VS CONEXÃO PARTIDÁRIA

# Capítulo 3

## As vantagens de governar: o impacto da vitória nas eleições para prefeito na capacidade do partido em atrair apoiadores

Nos capítulos anteriores exploramos a relação entre prefeitos e candidatos aos demais níveis de governo com a finalidade de observar se os resultados das eleições municipais afetam tanto o desempenho eleitoral futuro de um partido quanto a decisão dos membros deste partido no Congresso Nacional. Uma das conclusões centrais é que prefeitos produzem vantagens eleitorais para os candidatos de seu partido nas eleições estaduais e nacionais, ainda que a existência destes efeitos dependa de algumas circunstâncias da competição local e varie entre anos.

O empreendimento do Capítulo 1 se assemelha bastante ao de um conjunto de trabalhos preocupados em estimar a vantagem eleitoral do incumbente, que pode ser compreendida como a expectativa de que os candidatos ou partidos concorrendo a mais um mandato tenham chances sistematicamente maiores de serem eleitos em comparação a seus oponentes. Tanto dentro quanto fora do Brasil se produziu evidências contra e a favor à existência da vantagem do incumbente. Contudo, seja nestes trabalhos, seja no primeiro capítulo desta tese, raramente se questiona como vencer as eleições produz vantagens eleitorais para o partido. Em outras palavras, a literatura se concentrou na existência dos efeitos e não nos mecanismos que o produzem.

O objetivo do capítulo final desta tese é explorar alguns dos possíveis mecanismos pelos quais o partido consegue produzir vantagens eleitorais ao vencer uma disputa para um cargo majoritário. É possível pensar em vários mecanismos. Por exemplo,

pode ser que prefeitos sejam um ponto focal cujo indicativo de apoio a um candidato (nas eleições nacionais/estaduais ou mesmo na disputa seguinte para prefeito) aumente as chances de vitória deste candidato. Pode ser também que prefeitos sejam capazes de ampliar gastos públicos na véspera da eleição para melhorar a imagem do partido. Ou ainda, é possível que prefeitos contratem novos servidores para a prefeitura na expectativa de atrair novos aliados e apoiadores no município. A lista de hipóteses ou conjecturas é grande e há trabalhos que sugerem a existência de vários destes mecanismos.

Neste capítulo, aproveitando do desenho de pesquisa já utilizado nos capítulos anteriores, estimo o efeito da vitória nas eleições municipais em três variáveis que potencialmente afetam os resultados das eleições municipais seguintes e que podem revelar alguns dos mecanismos pelos quais o partido é capaz de produzir vantagens eleitorais após uma vitória. São elas: 1 - o número de membros filiados ao partido; 2 - as receitas de campanha do partido para as eleições proporcionais no município; e 3 - o número de partidos aliados na competição pelo Executivo municipal.

As hipóteses que dão origem a estes testes são bastante diretas. A expectativa é que o prefeito vencedor seja capaz de atrair mais membros para seu partido – seja pela capacidade de contratar correligionários para a prefeitura, de fortalecer os diretórios partidários ou simplesmente de se apresentar como organização capaz de influenciar políticas municipais. Da mesma forma, espera-se que um partido vitorioso seja capaz de arrecadar mais recursos para suas campanhas futuras para outros cargos, como, por exemplo, nas disputas para vereador no município. Além do prefeito ter a possibilidade de contratar serviços e comprar insumos de empresas no município que no futuro podem contribuir para a campanha do partido, o simples fato de vencer as eleições em um ano aumenta as chances do partido vir a apresentar candidatos competitivos nas eleições seguintes e, portanto, de atrair doadores para sua campanha. É bastante razoável que um partido vitorioso consiga manter doadores entre eleições e também de atrair novas contribuições.

Por fim, se é verdade que também nos municípios o chefe do Executivo é capaz de atrair os demais partidos para construção de coalizões de governo, e que as coligações eleitorais refletem tais coalizões, é de se esperar que partidos vitoriosos sejam capazes de construir coalizões municipais maiores ou, pelo menos, contem com o apoio de um percentual maior de vereadores de outras siglas.

As perguntas que orientam os três testes podem ser resumidas em uma única: o partido vitorioso nas eleições municipais é capaz de atrair novos apoiadores, sejam eles novos membros, doadores de campanhas ou políticos de outros partidos interessados na administração municipal? Nas próximas seções discuto com mais detalhes

cada um dos problemas em separado.

Nos capítulos anteriores o foco da análise era a relação entre prefeitos com membros e candidatos do partido nos demais níveis de governo. Note-se que neste capítulo os atores estaduais e nacionais estão fora da análise e me concentro apenas nas consequências da vitória para a construção de capacidade competitiva do partido dentro do próprio município. As razões para tal escolha derivam dos limites para se medir ou coletar dados sobre os fenômenos estudados, como será explicado adiante. O vínculo com os demais esforços de pesquisa provém da suspeita de que as vantagens conquistadas no município servem também ao partido nas disputas políticas para outros níveis de governo.

Diferentemente das etapas anteriores da pesquisa, os resultados deste capítulo apontam para a inexistência dos mecanismos testados. Não há evidências de que vencer as eleições para prefeito afeta o número de filiados do partido, as receitas futuras do partido nas campanhas para vereador ou o tamanho das coalizões eleitorais encabeçadas pelo partido no município. Há evidências frágeis do efeito do tratamento na arrecadação de campanha do partido nas eleições para vereador. Este resultado, porém, tem baixa validade e há um possível viés na sua estimativa. O único resultado positivo expressivo apresentado no capítulo aponta para a existência de efeito do tratamento - governar o município - no número de filiados ao partido na metade do mandato do prefeito.

Este capítulo está organizado de maneira um pouco diferente dos demais. Dedico cada seção do capítulo à investigação de cada uma das três hipótese. Desta forma, percorro rapidamente o caminho que leva da construção do problema à apresentação dos dados e discussão dos resultados para cada mecanismo. A próxima seção revê os fundamentos do desenho de regressão descontínua adotado na tese e sua aplicação na investigação das hipóteses deste capítulo. As seções seguintes tratam da análise do impacto da vitória para prefeito no número de filiados do partido, nas receitas de campanha do partido e no tamanho das coligações eleitorais, nesta ordem. Ao final, discuto brevemente os resultados.

### 3.1 A mecânica da regressão descontínua e a construção de vantagens eleitorais

A estratégia de investigação empírica deste capítulo é a mesma dos anteriores. A votação de um partido  $p$  para uma eleição para prefeito no ano  $t$  no município  $m$  ( $V_{p,m,t}$  ou  $V_i$ , sendo  $i$  uma combinação de  $p$ ,  $t$  e  $m$ ) pode ser descrita em termos de uma função densidade de probabilidade condicional às diversas características do

partido no município, representados por  $A_i$ , e assumidos aqui como não observáveis, e por um termo aleatório  $\epsilon_i$ .

Nos municípios brasileiros com menos de 200 mil eleitores aptos os candidatos disputam uma eleição majoritária de apenas um turno para a prefeitura e vence as eleições o candidato que obtiver o maior número de votos ( $V_i$ ). Governará o partido ( $d_i = 1$ ) que tiver maior  $V_i$  e margem de votos positiva em relação ao partido oponente mais bem votado ( $\tau_i = \Delta > 0$ ). Cada partido tem uma probabilidade diferente de governar ou não o município e esta probabilidade depende de  $A_i$ .

O objetivo é estimar o efeito do tratamento  $d_i$  em  $Y_i$ , variável resposta que também é função de  $A_i$  e que pode ser descrita da mesma forma que  $V_i$ . Este é o caso das variáveis dependentes deste capítulo. Número de filiados, receitas de campanha e tamanho das coalizões eleitorais são atributos do partido no município e variam no tempo. O número de filiados pode ser medido em qualquer momento entre eleições municipais. Receitas de campanha e tamanho das coalizões podem ser observados apenas em anos eleitorais.

$d_i$  e  $Y_i$  são função dos mesmos conjuntos de variáveis e a condição de independência  $Y_i \perp d_i$  não é válida. Contudo, quando o módulo margem de vitória tende a zero temos que a probabilidade de um partido, em um município e em uma eleição específica é independente do fatores não observáveis ( $A_i$ ) que determinam  $\tau_i$ . Logo:

$$\lim_{\Delta \rightarrow 0} E[d_i | \tau_i = -\Delta] = \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[d_i | \tau_i = +\Delta]$$

A consequência do tratamento ser quase aleatório é que podemos estimar o efeito  $\rho$  do tratamento  $d_i$  em  $Y_i$  da seguinte maneira:

$$\begin{aligned} \rho &= \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[E[Y_i | d_i = 1] | \tau_i = +\Delta] - \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[E[Y_i | d_i = 0] | \tau_i = -\Delta] \\ &= \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[Y_{1,i} | \tau_i = +\Delta] - \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[Y_{0,i} | \tau_i = -\Delta] \\ &= \lim_{\Delta \rightarrow 0} (E[Y_{1,i} | \tau_i = +\Delta] - E[Y_{0,i} | \tau_i = -\Delta]) \end{aligned}$$

Novamente, apresento os resultados do efeito causal,  $\rho$ , em função de  $\Delta$  (para evitar a escolha de uma margem de vitória arbitrária) e de três maneiras diferentes: como diferença de médias entre os grupos de tratamento, como descontinuidade em um função linear de  $Y_i$  por  $\tau_i$  e como descontinuidade em um função polinomial de terceiro grau de  $Y_i$  por  $\tau_i$ .

A interpretação da análise é semelhante à dos capítulos anteriores. Quando comparamos quase vencedores e quase perdedores, podemos observar diferenças quanto à capacidade do partido em atrair novos apoiadores, sejam eles novos membros fi-

liados ao partido, apoiadores de campanha ou partidos aliados e seus respectivos vereadores? Se sim, então há evidências de que o partido vencedor no município consegue melhorar seu desempenho futuro por meio da atração de novos apoios. Se não, então atrair novos apoios não é um mecanismo relevante para explicar como os partidos políticos vitoriosos produzem obtêm vantagens eleitorais em relação a seus adversários.

### **3.2 Prefeitos, campanhas e organização partidária: o efeito da vitória eleitoral no número de filiados ao partido**

Um dos aspectos críticos da democracia brasileira frequentemente apontado na literatura é o baixo grau de identificação dos eleitores com os partidos políticos. A filiação aos partidos reflete diretamente esta face do sistema político nacional: em 2010 o Brasil tinha aproximadamente 130 milhões de eleitores aptos e cerca de 14 milhões de pessoas filiadas a partidos políticos, ou seja, pouco mais de 10% do total de pessoas registradas para votar. Certamente este número é maior do que o total de pessoas que efetivamente se engaja na política partidária, posto que o cadastro de filiados do TSE contém várias falhas de registro e a desfiliação não costuma ser algo recorrente entre membros que não têm pretensões eleitorais. Mais ainda, este valor está distribuído entre todos os partidos. O PMDB, partido com o maior número de filiados no país, conta com 1,7% do total de eleitores filiados no país. O primeiro gráfico da Figura 3.1 apresenta o número de filiados por partido.

Os trabalhos sobre filiação partidária e voto no Brasil normalmente utilizam dados de survey. Praticamente não há evidências sobre o efeito da filiação partidária no desempenho eleitoral e, tal como a presente pesquisa, do resultado eleitoral sobre a capacidade dos partidos atraírem novos membros. É possível conjecturar algumas razões para tal lacuna. A primeira é a qualidade dos dados sobre filiação partidária. Além dos problemas de registro e manutenção da filiação de membros inativos já mencionados, as listas de filiados dos partidos eram, até a pouco tempo atrás, raramente disponibilizadas a pesquisadores.

A segunda razão possível é que as teorias de mobilização, bastante importantes nos EUA e em países em que o voto não é compulsório, têm pouca aderência ao contexto brasileiro. Membros do partido são peças chave para levar eleitores para as urnas, mas talvez não tão importantes para influenciar a escolha do voto dos eleitores brasileiros. Sobretudo no caso das campanhas para cargos majoritários, com

destaque para presidente, governador, senador e prefeitos de capitais, a comunicação em rádio, TV, internet e jornais têm mais relevância e consome mais recursos do que a persuasão por parte dos membros do partido do candidato. É bastante mais provável que o papel de correligionários em campanha seja mais importante nas eleições proporcionais ou em municípios menores.

Finalmente, os partidos brasileiros variam quanto à forma e grau de organização partidária. Inclusive, é possível notar diferenças dentro de um mesmo partido entre diferentes estados. Há partidos que contam com diretórios espalhados em vários municípios, enquanto outros têm apenas comitês provisórios ou têm abrangência territorial reduzida. Assim, ou a maioria dos partidos não têm capacidade para se espalhar pelo país todo, ou a construção de uma rede de diretórios, comitês e filiados não é um elemento crucial para a vitória nas eleições. Novamente, o pressuposto impacto reduzido da militância de membros do partido no resultado eleitoral pode ser uma explicação para a carência de trabalhos na literatura brasileira sobre o efeito dos filiados do partido no resultado das eleições e também de trabalhos sobre o problema reverso, ou seja, do efeito bom desempenho eleitoral no número de membros de uma organização.

Esta seção tem o objetivo de examinar se os partidos vitoriosos nas eleições municipais são capazes de atrair novos filiados. A pergunta poderia ser ampliada: há efeito do partido ter um bom desempenho eleitoral na capacidade do partido consolidar raízes no eleitorado? É possível imaginar algumas das razões pelas quais um partido poderia atrair novos eleitores após vencer as eleições, ainda que não seja possível testá-las. Em primeiro lugar, o partido vitorioso tem a prerrogativa de indicar pessoas para a nova administração municipal. Em segundo, pessoas ligadas ao partido têm maiores chances de influenciar o processo decisório de políticas públicas. A possibilidade de participar, seja da administração municipal, seja das decisões públicas, é uma vantagem relevante para o partido vitorioso.

Tal como no primeiro capítulo, é fundamental compreender que a hipótese desta seção é composta de duas partes. Para que haja efeito do tratamento no número de filiados do partido, é preciso que as condições seguintes sejam simultaneamente satisfeitas: 1- a vitória para prefeito deve aumentar o interesse das pessoas pelo partido; e 2- este interesse deve ser transformado em novas filiações aos diretórios e comitês locais do partido. A ausência de efeito do tratamento significa que pelo menos uma das duas condições acima não foi satisfeita.

A razão pelo qual um desenho de regressão descontínua serve aos propósitos deste capítulo é bastante simples. A expectativa é que o partido tenha um desempenho eleitoral na eleição municipal bom em municípios onde há maior suporte no eleito-

rado e consequentemente, nos quais o partido tem um número relativamente maior de filiados. Dessa forma, observar diretamente a correlação entre vencer as eleições e o crescimento no número de filiações do partido é analiticamente incorreto.

Antes de avançar na análise do efeito da vitória, convém debater rapidamente os dados utilizados, a operacionalização da pesquisa e testar a validade da adoção de um desenho de regressão descontínua para o problema investigado nesta seção.

### 3.2.1 Operacionalização da pesquisa, dados utilizados e validade do desenho de regressão descontínua

Os dados utilizados nesta seção provém do próprio Tribunal Superior Eleitoral. A partir da listagem de filiações foi possível construir para cada ano o total de filiados por partido e por município. Os dados de filiados têm registros bastante antigos, inclusive alguns do final da década de 70. Entretanto, os dados são pouco confiáveis qualquer período anterior à segunda metade dos anos 1990. Pelo período em que os dados foram coletados, os registros para 2011 são incompletos. Não há dados partir do ano 2012 neste trabalho. A data de referência utilizada para medir quantos filiados havia no partido e no município por ano foi primeiro de julho, ou seja, sempre antes das eleições e antes do início das campanhas eleitorais (nos anos em que há eleições).

O número absoluto de filiados que um partido tem em um município é certamente proporcional ao eleitorado local. Por esta razão, é preciso medir  $Y_i$  com um denominador que torne os municípios comparáveis entre si. Para esta seção, utilize duas maneiras diferentes de medir  $Y_i$ . A primeira delas é simplesmente a variação percentual do total de filiados nos quatro anos após a eleição municipal  $t$ , na qual os grupos de tratamento e controle foram definidos. A medida de variação é bastante simples e adequada ao problema. Contudo, em situações em que o município tem poucos eleitores, a entrada ou saída de um novo membro para o partido representa uma variação muito grande. Por esta razão utilize também uma segunda medida: o total de filiados quatro anos após  $t$ , ano da eleição municipal, sobre o total de eleitores aptos no município.

Ao utilizar informação de filiados quatro anos após as eleições municipais, é necessário excluir da análise as observações das eleições municipais de 2008, posto que os dados de filiação utilizados não permitem ir além de 2010. Por esta razão, repito o procedimento de análise substituindo em ambas medidas de  $Y_i$  o número de filiados quatro anos após  $t$  pelo número de filiados dois anos após  $t$ . Medir a filiação dois anos após a eleição municipal também tem um sentido prático importante, pois é exatamente o momento em que ocorrem as eleições estaduais e nacionais

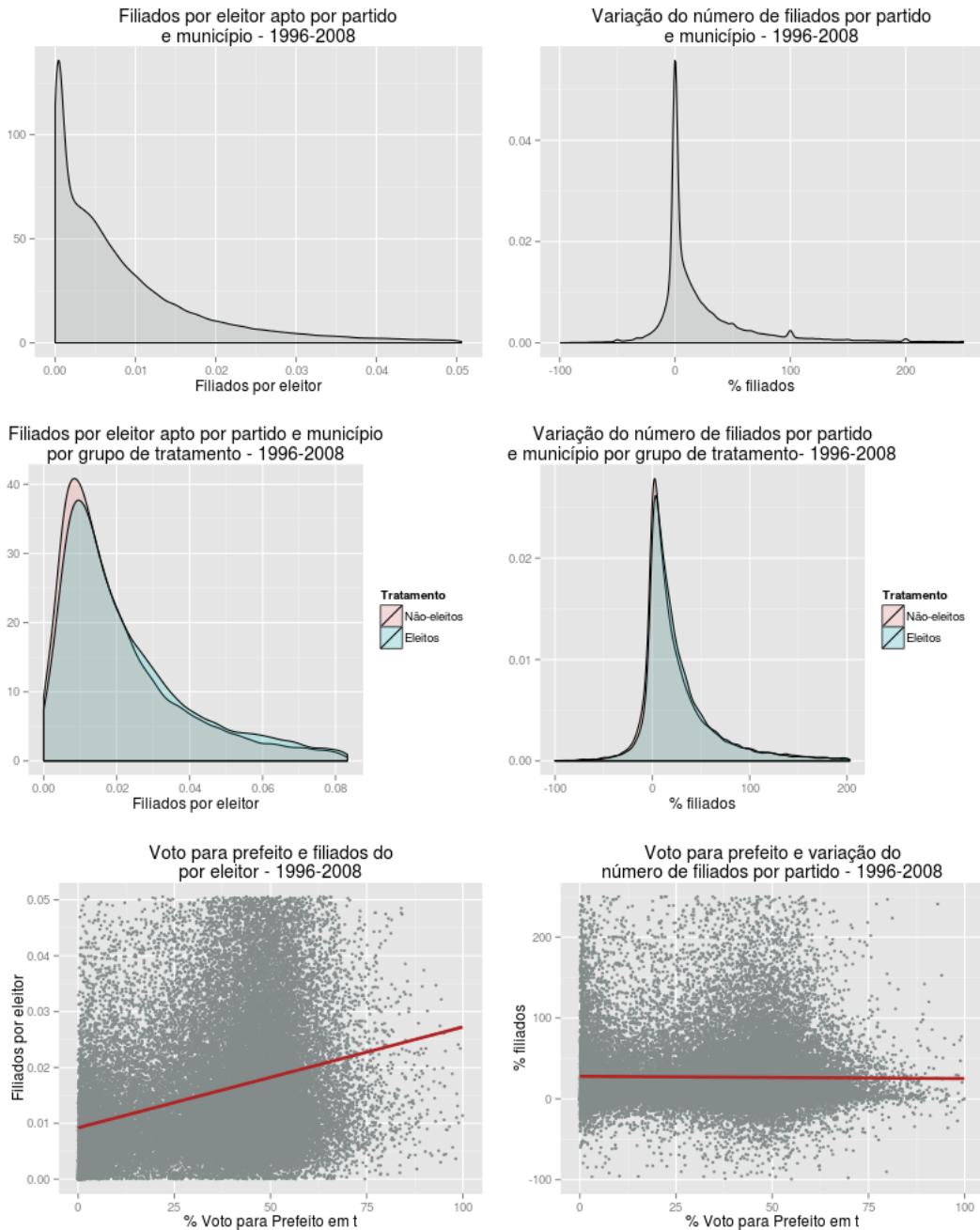
e no qual se espera que os membros do partido estejam mobilizados e engajados nas campanhas. Além disso, a grande maioria dos prefeitos que trocam de partido ao longo do mandato o fazem entre julho e setembro do terceiro ano no governo municipal. Dessa forma, a medida de  $Y_i$  para os dois primeiros anos sofre menos com migração de prefeitos do que a medida de  $Y_i$  para os quatro anos de mandato.

Convém agora examinarmos a distribuição das variáveis utilizadas no capítulo. A Figura 3.1 apresenta, para cada uma das medidas adotadas, a distribuição do número de filiados para todos os partidos brasileiros por município, a distribuição do número de filiados para todos os partidos brasileiros por município apenas para as observações que compõem a análise e separados por grupo de tratamento e, finalmente, a distribuição de  $Y_i$  pelo voto do partido nas eleições para prefeito. Este último gráfico contém também uma reta de regressão linear que representa a relação entre as duas variáveis. Os gráficos à esquerda representam a variável  $Y_i$  medida como número de filiados por eleitor no município. Os gráficos à direita representam  $Y_i$  medida como a variação do total de filiados do partido no município em 4 anos.

Há algumas observações importantes sobre a distribuição de  $Y_i$ . Quando a medida adotada é a proporção de filiados por eleitor quatro anos após a eleição, vemos que a distribuição é bastante assimétrica para o universo e para os dados que compõem a análise. Há poucas diferenças entre os grupos de tratamento, ainda que seja possível observar mais unidades não tratadas para os menores valores e mais unidades tratadas para os maiores valores. Há uma clara correlação da variável com o voto para prefeito e, consequentemente, com a margem de vitória.

Quando se observa  $Y_i$  medida como variação ao longo do mandato, porém, não é possível notar nenhuma relação com a margem de vitória. A reta de regressão que descreve a distribuição conjunta dos dados é praticamente horizontal. Esta é uma importante pista de que  $Y_i$  medida desta forma não está correlacionado com os fatores não observáveis ( $A_i$ ) que explicam a margem de vitória e, consequentemente, as chances de tratamento. A variação percentual no número de filiados por partido nos municípios para o universo está concentrada no zero. Para os dados da amostra a dispersão é um pouco maior e, novamente, as diferenças entre os grupos de tratamento são pequenas.

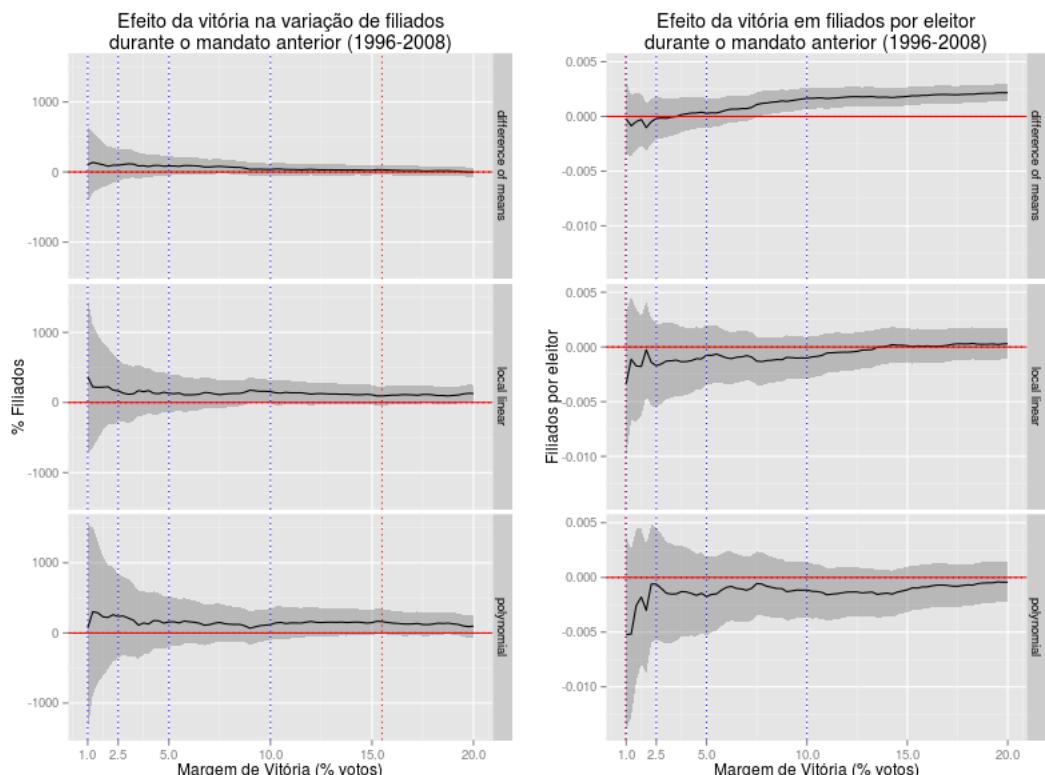
Repetindo o procedimento adotado anteriormente na tese, para verificar se a adoção de um desenho de regressão descontínua é adequada ao problema, testo se o tratamento explica variáveis  $O_i$  que, por construção, não podem sofrer impacto do tratamento. Nesta seção, utilizo tanto a variação percentual no mandato anterior quanto o número de filiados por eleitor em julho do ano das eleições municipais em  $t$ . No primeiro caso, são incluídas somente as eleições municipais de 2000 e 2004 posto



**Figura 3.1:** Distribuição do número de filiados (por eleitor ou como variação durante o mandato) de 1996 a 2008: 1 - para todos os partidos em todos os municípios; 2 - para os partidos incluídos na análise e separado por grupos de tratamento; e 3 - por voto para prefeito na eleição anterior.

132 AS VANTAGENS DE GOVERNAR: O IMPACTO DA VITÓRIA NAS ELEIÇÕES PARA PREFEITO NA CAPACIDADE DO PARTIDO EM ATRAIR APOIADORES

que os dados sobre filiação partidária para 1992 são de baixa qualidade e 2008 está, num primeiro momento, fora da análise. No segundo caso, o período testado inclui 1996 e mantém a exlusão de 2008. Os resultados são apresentados na Figura 3.2.



**Figura 3.2:** Efeito do Tratamento no número de filiados do partido (na data da eleição por eleitor ou como variação no mandato anterior) por margem de vitórias nas eleições para prefeito (1996-2010).

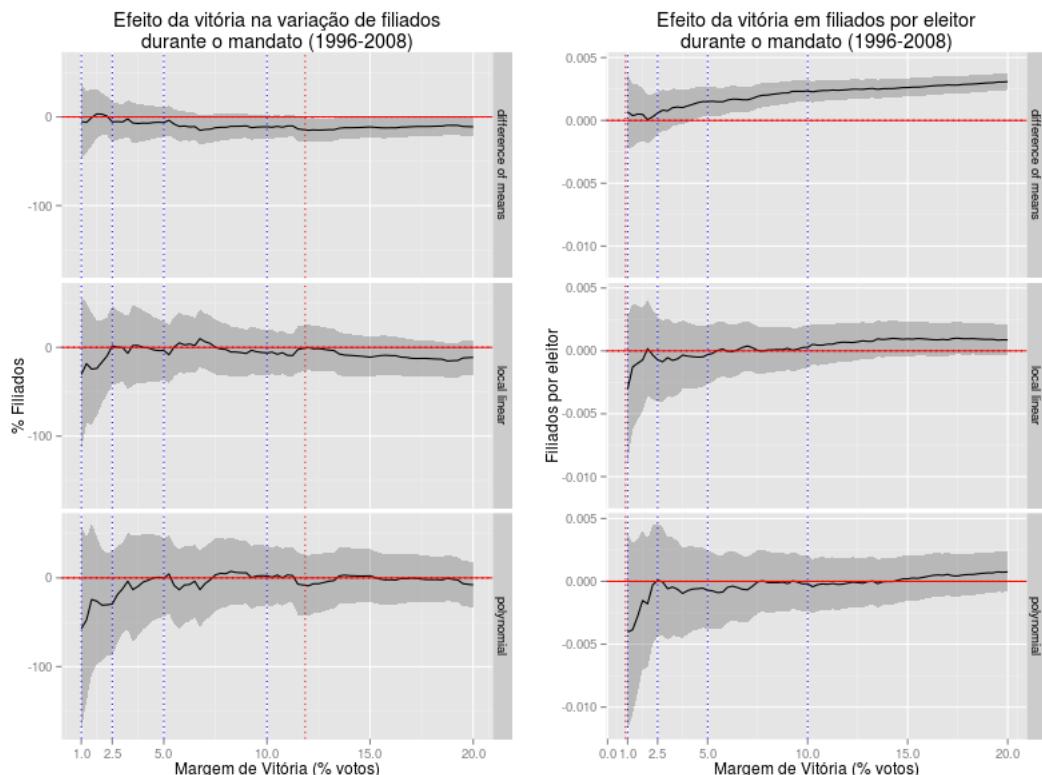
Claramente, o tratamento não explica nenhuma das duas medidas de  $O_i$ , ou seja, não há nenhum efeito da vitória nas eleições municipais na quantidade de membros que o partido tem no passado. Mesmo quando a variável  $O_i$  é representada pela proporção de filiados ao partido no eleitorado, variável que tem correlação positiva com a margem de vitória na eleição municipal, não temos nenhuma evidência de que haja desbalanceamento entre os grupos de tratamento. Este resultado torna seguro estimar o efeito do tratamento no futuro, propósito deste capítulo. Podemos também contar com as análises já produzidas para os demais capítulos, que apontam para a inexistência de efeito do tratamento em outras variáveis passadas, como o próprio voto para prefeito quatro anos antes da eleição em  $t$ , os votos nas eleições nacionais e estaduais dois anos antes de  $t$ , o voto para vereador em  $t$  ou o total de emendas apresentadas pelos membros do partido nos anos anteriores à eleição municipal<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>O Capítulo 4 retoma o tema do desequilíbrio entre os grupos de tratados e não tratados

### 3.2.2 O efeito da vitória nas eleições municipais sobre o número de filiados ao partido

Partidos vitoriosos no município conseguem atrair novos apoiadores para o partido? Estes novos apoiadores tornam-se filiados ao partido? Este é o objeto de investigação desta seção. A suspeita é que o partido que conquista a prefeitura é capaz de aumentar o número de filiados no município e que este é um dos mecanismos pelos quais podemos observar efeitos da vitória para prefeito, por exemplo, nas eleições nacionais e estaduais.

A Figura 3.3 apresenta os resultados para o período de 1996 a 2008. É importante lembrar que as eleições de 2008 estão excluídas em virtude da ausência de dados para filiados em 2012.



**Figura 3.3:** Efeito do Tratamento no número de filiados do partido (ao final do mandato por eleitor ou como variação no mandato) por margem de vitórias nas eleições para prefeito (1996-2008).

e apresenta problemas inicialmente não discutidos nesta seção. Como se observará adiante, há uma variável para a qual o desequilíbrio entre tratados e não tratados é mais sério: as receitas de campanha para prefeito. Sistematicamente, partidos vitoriosos arrecadaram mais do que partidos derrotados, mesmo quando são comparados apenas os casos nos quais a margem de vitória tende a zero. O Capítulo 4 trata apenas deste assunto e revê os resultados dos três primeiros capítulos à luz deste problema.

## 134 AS VANTAGENS DE GOVERNAR: O IMPACTO DA VITÓRIA NAS ELEIÇÕES PARA PREFEITO NA CAPACIDADE DO PARTIDO EM ATRAIR APOIADORES

Não há nenhuma evidência de que vencer as eleições municipais tem efeito no número de filiados do partido. O efeito do tratamento,  $\rho$ , é diferente de zero apenas quando estimado por diferença de médias e para margens de vitórias menores ou iguais ao ponto em que  $\Delta \leq 5\%$ . Porém, dado o exame de validade do desenho de pesquisa dos capítulos anteriores, sabemos que nesta circunstância o efeito estimado pode ser viesado. O resultado nulo independe da medida, ou seja, o vencer as eleições no município não tem efeito sobre o número de filiados por eleitor do partido no município ou sobre a taxa de variação do número de filiados por partido entre anos.

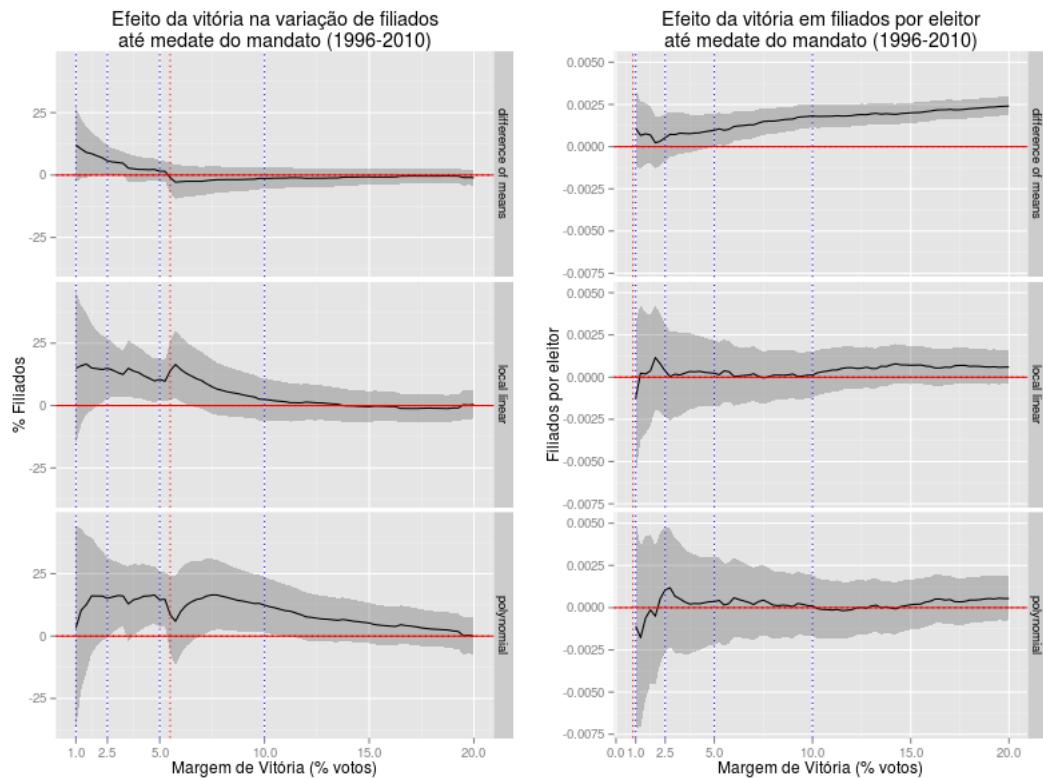
Há duas leituras possíveis deste resultado nulo. O primeiro deles é que vencer as eleições para prefeito não contribui para que o partido atraia novos apoiadores, ainda que, como vimos, o desempenho eleitoral do partido aumente. Se esta explicação for verdadeira, vencer as eleições para prefeito tem efeito na atração de novos eleitores mas não de filiados ao partido.

A segunda interpretação é que, mesmo atraindo novos apoiadores para o partido, estes não terminam por se filiar ao partido. Dito de outra forma, o partido consegue fazer com que mais pessoas participem de sua administração e de sua campanha, mas estas nosos apoiadores não optam por serem membros formais do partido.

Para poder incluir as eleições de 2008 na análise, repito o procedimento acima adotado, mas, em vez de utilizar o número de filiados nas eleições quatro anos após a eleição municipal, construo ambas as medidas de  $Y_i$  a partir do total de filiados ao partido no município dois anos após a disputa pelo Executivo municipal. Os resultados são apresentados na Figura 3.4

Não há efeito algum do tratamento quando a variável dependente é o número de filiados ao partido no município por eleitor. Porém, quando observamos o efeito de vencer no município na taxa de variação do número de filiados nos dois primeiros anos do mandato do prefeito, encontramos um resultado positivo e diferente de zero, não importando, inclusive, a maneira com que o efeito do tratamento  $\rho$  é estimado. Vencer as eleições faz com que o partido aumente em aproximadamente 14% o número de membros registrados ao partido localmente - utilizando novamente a descontinuidade em uma regressão linear e módulo margem de vitória menor ou igual a 2.5%.

Qual a razão do resultado divergir entre as duas medidas? A taxa de variação é bastante mais sensível ao tamanho do município do que o número de filiados por eleitor. É possível, pois, que a média da variação nos municípios menores – que representam a maioria das observações – seja maior do que nos municípios maiores. Qual a razão para o efeito nos dois primeiros anos ser relevante e o nos quatro anos de mandato não? Não há respostas claras a esta pergunta, mas uma



**Figura 3.4:** Efeito do Tratamento no número de filiados do partido (na metade do mandato por eleitor ou como variação nos dois primeiros anos do mandato) por margem de vitórias nas eleições para prefeito (1996-2010).

possível razão é a migração entre partidos dos prefeitos. Usando dados dos prefeitos eleitos em 2000 e 2004, vemos que pouco menos de 5% troca de partido até as eleições estaduais/nacionais. Entretanto, quase um quinto terá migrado até o final do período legal para concorrer a eleições municipais por um novo partido, ou seja, na segunda metade do terceiro ano do mandato<sup>2</sup>. Se prefeitos que migram levam consigo membros filiados ao partido para uma nova agremiação, então é possível que o efeito de vencer as eleições no número de filiados seja mitigado pela migração partidária.

Temos, assim alguma evidência, ainda que frágil, de que pelo menos nos primeiros anos do mandato e provavelmente nos menores municípios vencer as eleições para prefeito contribui para aumentar o número de filiados ao partido. Considerando que as eleições para deputado federal e estadual ocorrem na metade do mandato do prefeito, não parece adequado descartar que a mobilização de novos membros do partido pelo prefeito seja um mecanismo importante, mesmo sob evidências empíricas frágeis.

A seguir, vamos examinar o efeito de vencer as eleições municipais sobre as receitas de campanha do partido nas eleições proporcionais no município subsequentes.

### **3.3 Prefeitos, vereadores e campanhas: o efeito da vitória eleitoral nas receitas de campanha do partido para vereador**

Campanhas eleitorais vitoriosas em praticamente qualquer democracia têm um denominador comum: a capacidade de arrecadar recursos com empresas, membros do partido e eleitores individuais. A única exceção, talvez, sejam sistemas políticos nos quais o financiamento às campanhas provém na maior parte do próprio Estado. As campanhas mais caras não são necessariamente as campanhas vitoriosas, mas é raro encontrar em qualquer sistema político partidos verdadeiramente competitivos que não dependam da sua capacidade de arrecadar fundos para competir nas eleições. O Brasil claramente não é uma exceção. Para qualquer cargo que se observe, sempre há relação direta entre as receitas de campanha de um partido e seu desempenho eleitoral.

O desempenho eleitoral em uma eleição está correlacionado com a performance do partido na eleição anterior por serem ambos consequências de um conjunto comum de fatores não observáveis, aos quais anteriormente resumimos em  $A_i$ . Alguns desses

---

<sup>2</sup>fonte: elaboração própria a partir de dados de candidaturas e filiação partidária do TSE

fatores podem ser traduzidos como capital político, apoio no eleitorado, qualidade dos candidatos, etc. É bastante provável que algo semelhante ocorra com os recursos de campanha arrecadados por um partido. As receitas de um partido são, pelo menos em parte, resultado da expectativa de vitória e, portanto, desses mesmos fatores não observáveis. Campanhas caras produzem resultados eleitorais melhores e boa performance eleitoral produz expectativas maiores de vitória no futuro. Como separar, então, o efeito da vitórias nas eleições municipais nas receitas de campanha do desempenho eleitoral que produziu a vitória?

Responder à pergunta desta seção – a vitória eleitoral tem impacto nas receitas de campanha futuras do partido? – requer a adoção de uma estratégia investigativa que permita separar analiticamente o efeito dos fatores não observáveis que explicam simultaneamente o tratamento e a variável resposta.

É possível conjecturar diversas razões pelas quais a vitória nas eleições municipais produziria resultados positivos futuros na arrecadação de campanha do partido. Ao se mostrar vitorioso em uma disputa, o partido sinaliza a potenciais doadores de campanha chances altas de governar o município novamente. Entretanto, é bastante provável que o partido seja capaz de arrecadar mais para suas campanhas nas eleições seguintes pelo fato de que boa parte das doações para campanhas provém de pessoas jurídicas, muitas das quais têm interesse em decisões da prefeitura e em contratos para prestação de serviços ou fornecimento de produtos para o Estado. Samuels (2008b) aponta que o objetivo de parlamentares ao particarem *pork barrel* é conquistar financiadores de campanha que se beneficiam de contratos públicos e não necessariamente eleitores. Mesmo em se tratando de eleitores, é possível que o partido vencedor arrecade relativamente mais porque indivíduos interessados em nomeações para cargos em comissão decidam doar para as campanhas do partido. Testar tais conjecturas estão para além do escopo da tese e há análises empíricas na literatura que tratam de tais temas. Para a pesquisa apresentada nesta seção, é relevante apenas notar se o partido vitorioso obtém mais apoiadores dispostos a contribuir para as suas campanhas.

Infelizmente não há dados sobre receitas de campanhas nas disputas para os cargos eletivos nos estados e no governo federal identificáveis por município. O ideal seria observar se as receitas de campanha dos partidos para deputado federal, estadual, senador, governador e presidente são maiores nos municípios em que o partido governa em relação aos municípios nos quais o partido não governa. Como as contas das campanhas dos partidos para tais cargos são agregadas por estado – ou mesmo nacionalmente, no caso da disputa para presidente – atribuir uma doação de campanha a um partido em um município é praticamente impossível. Assim, opto por

analisar apenas o impacto da vitória no município nas contas do partido nas eleições municipais seguintes. A suspeita é que se o partido – ou prefeitos eleitos – são capazes de conquistar doadores para o partido no município, também o serão quando buscarem doadores para as campanhas dos membros de seu partido que concorrem cargos em outros níveis de governo.

O problema central que decorre da utilização de dados de receita de campanhas municipais é que prefeitos podem ser competentes para conquistar apoiadores ao longo de seus mandatos para sua própria reeleição sem, no entanto, contribuirem para que o partido tenha caixas de campanha mais abastecidos. Há uma alternativa para contornar este problema: estimar o impacto da vitória nas contas do partido nas campanhas para vereador. Se prefeitos contribuem para que membros de seu partido concorrendo a cargos no Legislativo municipal tenham mais recursos para suas campanhas, é razoável supor que também contribuirão pelo menos para melhorar a arrecadação das campanhas de candidatos a deputados federais e estaduais do partido, sobretudo de parlamentares incumbentes. Vamos a seguir examinar os procedimentos de pesquisa, as variáveis utilizadas e a validade do desenho.

### **3.3.1 Operacionalização da pesquisa, dados utilizados e validade do desenho de regressão descontínua**

O montante gasto pelos partidos nas campanhas municipais é, antes de mais nada, proporcional à população do município. Candidaturas a prefeituras em municípios grandes gastam consideravelmente mais do que candidaturas em cidades pequenas. Da mesma maneira, candidatos a vereador em grandes centros urbanos dispendem mais recursos do que competidores ao Legislativo de municípios pequenos. Ademais, no caso das eleições proporcionais no município, há mais cadeiras em disputa e, portanto, mais candidatos de cada partido.

Uma das maneiras razoáveis de tornar uma medida de receitas de campanhas comparável entre municípios é dividir o valor de cada partido em uma eleição pelo total de eleitores aptos. Ainda que o valor político de um assento nas Câmaras de vereadores varie, é razoável crer que o gasto para municípios de diferentes tamanhos se mantenha dentro de um intervalo pequeno. Assim, as receitas do partido por município nas eleições seguintes a  $t$  é a primeira medida de  $Y_i$  adotada nesta seção.

Além dos dados sobre receitas dos partidos, o TSE fornece também as despesas das campanhas. Nesta pesquisa opto por utilizar apenas as receitas, uma vez que o objetivo é compreender se há impacto da vitória na disputa para prefeito na capacidade do partido atrair apoiadores e, consequentemente, doadores de campanha. As diferenças entre despesas e receitas de campanhas existem, pois há partidos que

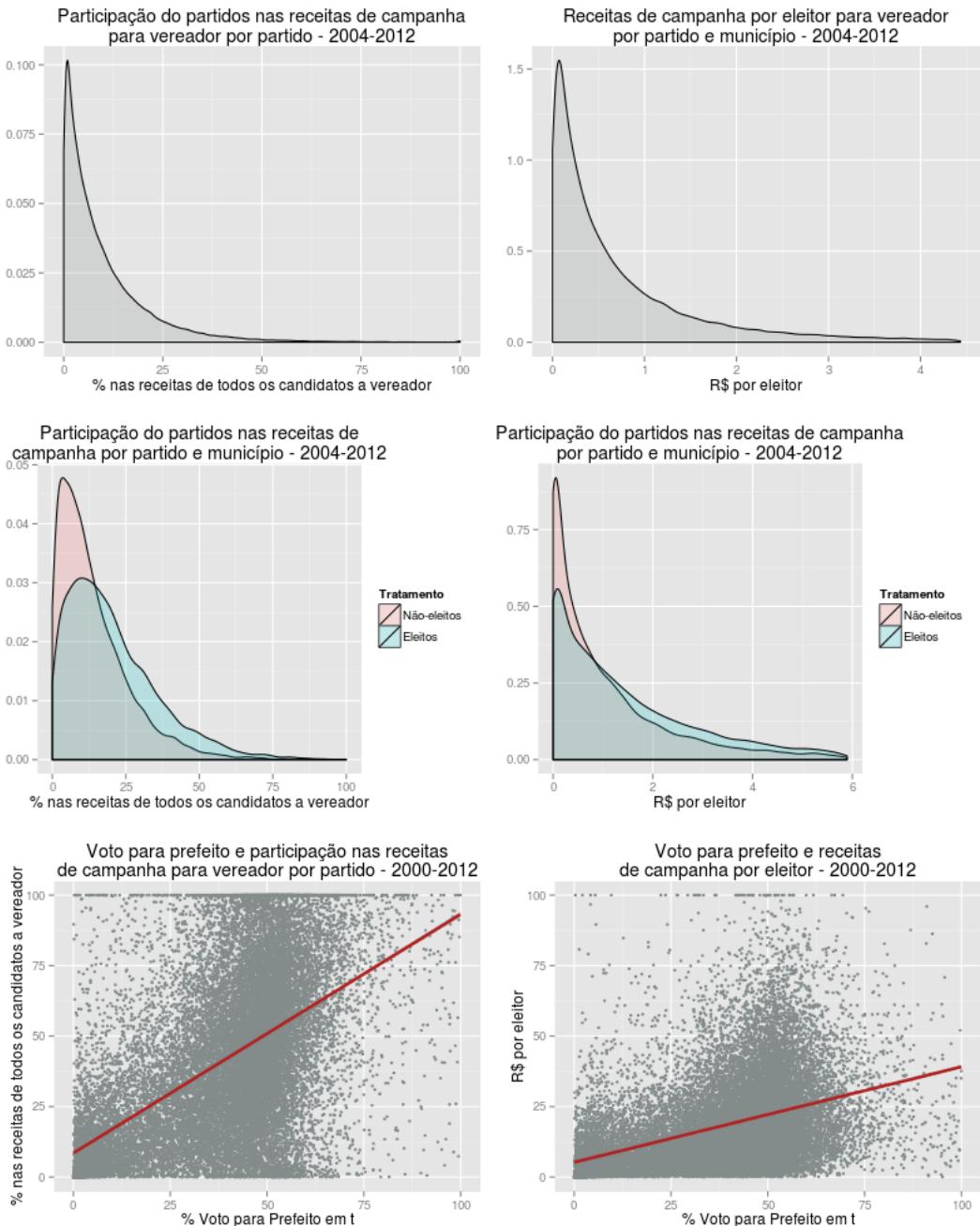
gastam mais do que arrecadam e *vice-versa*. Entranto, é seguro afirmar que o que se arrecada é proporcional ao que se gasta na maioria das campanhas municipais no Brasil e a substituição de um valor pela outro pouco interfere no resultado.

Há uma segunda maneira de medir  $Y_i$  e também de interpretar a análise desta seção. Se vencer as eleições municipais afeta a capacidade do partido atrair doadores locais para sua campanha, devemos esperar que nos municípios em que um partido vence sua participação no total arrecadado por todos os partidos é maior do que nas localidades onde foi derrotado. A vantagem de utilizar esta medida é que sua variação é menos afetada pela dimensão populacional. Em contraposição, esta medida varia conforme o número de partidos competitivos no municípios. Seja por que os dados são de baixa qualidade e há erros de registro, seja por que alguns municípios são efetivamente não competitivos, não é raro encontrar partidos que são os únicos a arrecadar recursos para a campanha para prefeito.

Os erros de registro não são os únicos problemas nos dados sobre receitas de campanha no TSE. Os dados disponibilizados no Repositório de Dados Eleitorais do TSE começam apenas a partir de 2002 e, portanto, não possível incluir as eleições municipais de 1996 na análise. Para evitar problemas de duplicação, levo em consideração nas contrução de  $Y_i$  somente os registros de receitas dos candidatos e ignoro os registros dos comitês. É comum que os comitês repassem recursos aos candidatos. Somar os valores das receitas de comitês e dos candidatos seria um equívoco.

A Figura 3.5 contém os gráficos que descrevem os dados utilizados nesta seção. Para cada uma das medidas de  $Y_i$  apresento a distribuição para todos os partidos e municípios, a distribuição para todos os casos incluídos na análise (partidos que finalizaram a eleição municipal em primeiro ou segundo lugar) e a distribuição pelo voto do partido nas eleições para prefeito em  $t$ . Note-se que nestes últimos gráficos as informações sobre receitas de campanha dizem respeito à eleição municipal seguinte, realizada quatro anos após a eleição em  $t$ , na qual os grupos de tratamento são definidos. Do lado esquerdo estão os gráficos para  $Y_i$  representado pela participação do partido no total arrecadado por todos os competidores no município e do lado direito estão os gráficos para  $Y_i$  representado pela receita por eleitor apto no município.

O primeiro gráfico da Figura 3.5 apresenta a distribuição da participação do partido no total arrecadado para todos partidos os competidores na eleição para o Legislativo municipal. É bastante raro, por exemplo, que um partido arrecade mais de um quarto do total de partidos em uma determinada localidade. Esta variável tem distribuição bastante assimétrica. Em contraste, quando analisamos os gráficos que contém as observações incluídas na análise que são, por construção, os partidos



**Figura 3.5:** Distribuição das receitas de campanha para vereador dos partidos (em R\$ por eleitor ou como razão do total que todos os partidos arrecadam) de 2000 a 2012: 1 - para todos os partidos em todos os municípios; 2 - para os partidos incluídos na análise e separado por grupos de tratamento; e 3 - por voto para prefeito na eleição anterior.

mais competitivos em cada município, vemos que estes tendem a arrecadar mais do que o total da partidos no país. É possível notar que há mais casos para os valores baixos de  $Y_i$  para partidos que perderam as eleições municipais e mais casos com valores altos de  $Y_i$  para partidos vencedores.

A distribuição de  $Y_i$  medida como receita por eleitor tem um comportamento praticamente idêntico ao da participação dos partidos no total de receitas em uma campanha, inclusive quanto às diferenças entre os grupos de tratamento. A grande maioria dos partidos gasta menos de R\$ 2,00 por eleitor. Também neste caso os partidos incluídos na análise têm maior dispersão, ou seja, arrecadam mais por eleitor para suas campanhas em geral mais do que a média do país.

Há uma clara correlação entre o desempenho do partido nas eleições para prefeito e as receitas dos vereadores do partido no futuro, como é possível observar nos dois últimos gráficos da Figura 3.5. Se no primeiro capítulo havíamos visto que o voto para vereador e prefeito em uma mesma eleição estavam correlacionados, bem como o voto para prefeito entre eleições, não causa surpresa que ambas medidas  $Y_i$ , em qualquer dos casos, estejam correlacionadas com a margem de vitória.

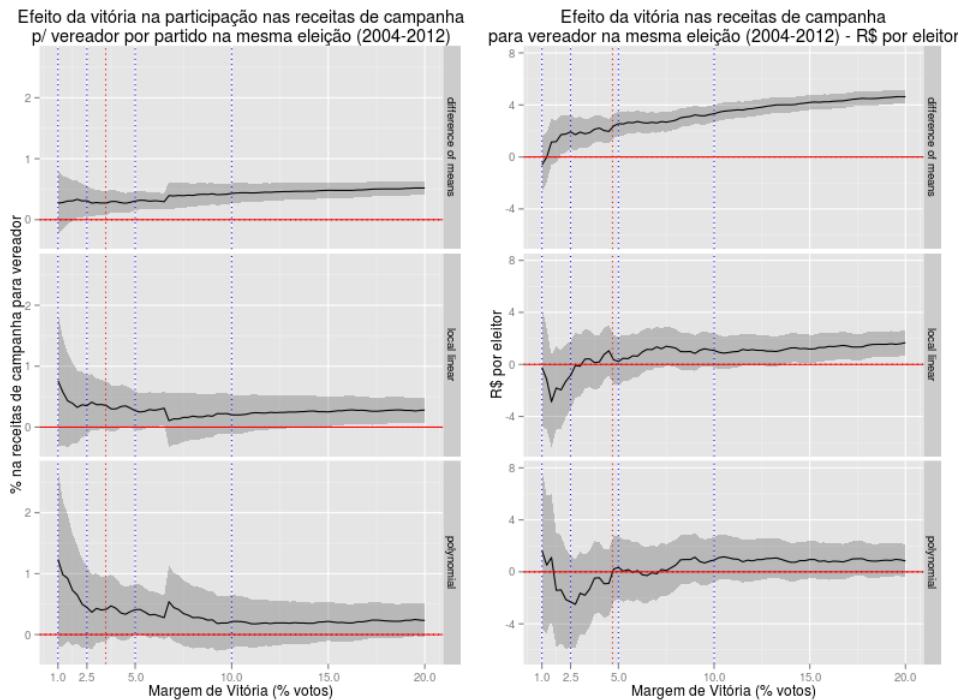
Para testar a validade do desenho de regressão descontínua adotado, testo o efeito do tratamento em variáveis contemporâneas à sua atribuição, novamente denominadas  $O_i$ , sendo elas as duas medidas de  $Y_i$  para o próprio ano da eleição municipal. A Figura 3.6 apresenta os testes:

Diferentemente do que se observou até agora, esta seção tem um problema de validação bastante mais sério. Mais ainda, o fato de qualquer teste de validação do desenho de pesquisa adotado ser problemático compromete os resultados do desenho dos demais problemas investigados.

Quando medimos  $O_i$  como receitas de campanha do partido para vereador por eleitor no município, os grupos de tratamento são bastante semelhantes entre si. Contudo, ao medir  $O_i$  como proporção da receita do partido nas receitas de todos os partidos em uma localidade, vemos que, mesmo para a estimativa do efeito do tratamento como descontinuidade em uma função linear ou em uma função polinomial há efeitos positivos. Para margens de vitória iguais ou menores a valores no intervalo no entre  $2,5\% \leq \Delta \leq 5\%$ , partidos vitoriosos arrecadaram em média cerca 0,3% ou 0,4% a mais do que os partidos que perderam. Se a diferença de arrecadação é um fator crucial para vencer as eleições, então não podemos afirmar que o tratamento tem comportamento *quasi aleatório* quando  $\tau_i = +\Delta$  ou  $\tau_i = -\Delta$  e  $\Delta$  tende a zero.

Uma vez que este problema é bastante sério e afeta os resultados já apresentados nos capítulos e seções anteriores, trato com mais cuidado deste tema próximo capítulo e discuto suas consequências com mais detalhes. A seguir, vamos observar

## 142 AS VANTAGENS DE GOVERNAR: O IMPACTO DA VITÓRIA NAS ELEIÇÕES PARA PREFEITO NA CAPACIDADE DO PARTIDO EM ATRAIR APOIADORES



**Figura 3.6:** *Efeito do Tratamento nas receitas de campanha para vereador (R\$ por eleitor ou como razão do total que todos os partidos arrecadam) na mesma eleição e por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2004-2008).*

os resultados do efeito do tratamento nas receitas de campanha do partido para vereador, ignorando, por ora, o problema apresentado.

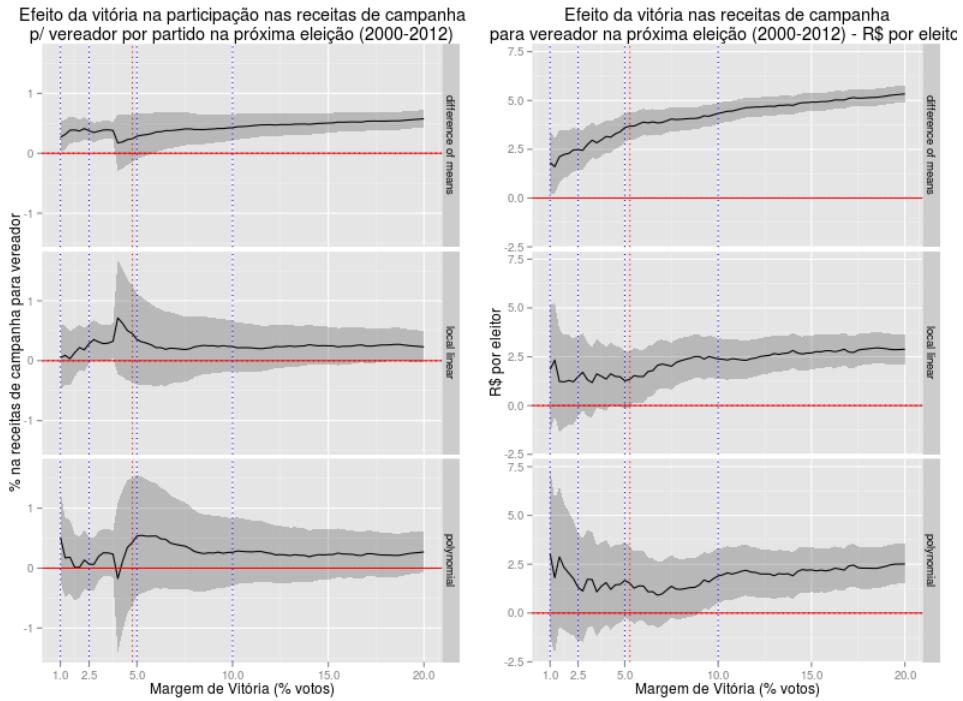
### 3.3.2 O efeito da vitória eleitoral nas receitas de campanha do partido para vereador

Vencer as eleições para prefeito contribui para que o partido tenham mais recursos para suas campanhas futuras? Ou ainda, governar o município faz com que o partido seja capaz de atrair mais doadores de campanha? É bastante provável que políticos eleitos para prefeituras tenham mais recursos para suas campanhas próprias no futuro<sup>3</sup>. Mas será que a vitória no município contribui para que os membros do partido que concorrem a outros cargos consigam arrecadar mais?

Na Figura 3.7 apresento o efeito da vitória sobre as duas medidas de  $Y_i$  adotadas na seção, ou seja, nas receitas do partido por eleitor nas eleições para vereador seguintes e na proporção de receitas de campanha do partido dentre todas as candidaturas a vereador no município.

Seria possível argumentar que para algumas margens de vitória específicas (no

<sup>3</sup>O impacto de vencer as eleições nas receitas do partido para campanhas para prefeito é examinado no Capítulo??



**Figura 3.7:** Efeito do Tratamento nas receitas de campanha para vereador ( $R\$$  por eleitor ou como razão do total que todos os partidos arrecadam) na eleição seguinte e por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2000-2012).

intervalo no entre  $2,5\% \leq \Delta \leq 5\%$ ) há efeitos positivos. Em alguns pontos este efeito é diferente de zero para um intervalo de confiança de 95% ou, em outros pontos, de 90%, e em geral é próximo a  $R\$ 0,50$  por eleitor. Substantivamente este valor não é irrelevante, uma vez que este valor poderia ser gasto, por exemplo, envio de material de campanha, mensagens telefônicas ou outras estratégias baratas de comunicação com os eleitores.

Contudo, e apesar de ter termos observado diferenças importantes na distribuição das duas medidas de  $Y_i$  para os grupos de tratamento, o resultado geral para qualquer medida ou forma de estimar é praticamente nulo. Contrariando a expectativa desta tese, portanto, concluo que o fato do partido vencer as eleições municipais ou governar a prefeitura não contribui para que os vereadores do partido consigam mais recursos para suas campanhas em comparação com as situações em que o partido não venceu a disputa pelo Executivo municipal. Ao revisar os resultados desta seção no próximo capítulo, fica a ausência de resultados fica ainda mais clara.

### **3.4 Prefeitos, eleições municipais e alianças políticas: o efeito da vitória nas eleições para prefeito sobre o tamanho das coalizões municipais**

O último problema investigado nesta tese trata de um questão peculiar de sistemas multi-partidários. Em eleições majoritárias, como as eleições para prefeito, poucos partidos são efetivamente competitivos. De fato, como vimos no Capítulo 1, os primeiros e segundos colocados nas eleições municipais pertencem a apenas 8 partidos dentre as três dezenas de organizações oficialmente registradas e habilitadas a competir. Mesmo os oito partidos mais frequentes no topo das disputas municipais não competem recorrentemente entre si e é possível encontrar coalizões eleitorais das mais variadas no país dentro dos municípios.

A existência de eleições diretas para todos os cargos Executivos, da presidência às chefias dos estados e municípios, em combinação com a presença muitos partidos capazes de obter assentos nos Legislativos produz a necessidade de formação de coalizões de governo. Diversos trabalhos brasileiros apontam para a importância da construção de coalizões e para os instrumentos institucionais à disposição dos chefes do Executivo em diferentes níveis de governo, que contribuem para a estabilidade das relações entre Executivo e Legislativo. Ainda que a relação entre prefeitos, vereadores e lideranças locais seja pouco investigada no Brasil, evidências empíricas apontam para a capacidade do prefeito construir coalizões e obter o apoio legislativo de vereadores. Em particular, as regras de elaboração do orçamento, aplicáveis a todo o país cujos fundamentos são constitucionais ou estão definidos em legislação federal, são centrais para a definição desta estabilidade, tal como discutivo com detalhes no capítulo anterior.

A suspeita da qual parto é que nos municípios, vereadores e membros de partidos pouco competitivos ou derrotados teriam incentivos fortes para aderirem à aliança com o partido do prefeito, fenômeno por vezes compreendido como governismo, quando este tivesse um candidato na disputa municipal. Assim, o objetivo desta seção é bastante claro: observar se partidos vitoriosos atraem apoio de outros partidos para suas candidaturas futuras, traduzido na forma de coligações eleitorais. A expectativa é que partidos vitoriosos sejam capazes de construir coligações eleitorais maiores para prefeito.

Dessa forma, utilizando novamente um desenho de regressão descontínua, observo se as coligações eleitorais para prefeitos – medidas tanto quanto número de partidos na coligação, quanto quanto participação dos partidos da coligação nas Câmaras de Vereadores – são maiores para os casos em que o partido venceu as eleições munici-

pais em comparação com os casos nos quais o partido perdeu as eleições municipais. Uma possível maneira de ler o problema é: os partidos que não pretendem competir nas eleições para prefeito tendem a se aliar ao partido no governo municipal? Se sim, então devemos observar efeito do tratamento – vencer as eleições – no tamanho das coalizões para prefeito.

O problema investigado nesta seção está um pouco mais distante dos demais estudados até então. A base de filiados do partido ou a capacidade do partido arrecadar recursos com doadores locais estão supostamente relacionadas ao desempenho do partido nas eleições proporcionais para deputado federal, estadual e senador, por exemplo. Entretanto, conquistar apoio dos partidos locais não necessariamente se converte em um benefício para os membros do partido nos demais níveis de governo. Coalizões e coligações municipais são um assunto estritamente local, ainda que revelem um dos possíveis mecanismos para que o partido construa vantagens eleitorais no município. O interesse neste problema reside na possibilidade de existência de fenômenos análogos em outros níveis de governo, sobretudo nos estados. Governadores vencedores atraem apoio dos legisladores estaduais e dos diretórios estaduais de outros partidos? Ou ainda, como os distritos eleitorais para deputado federal e senador são os estados, será que governadores vitoriosos atraem para mais deputados federais aliados? O debate sobre o quanto capazes os interesses estaduais se fazem representar no Congresso Nacional está, em alguma medida, em paralelo ao problema estudado nesta seção. Infelizmente não há eleições estaduais suficientes para repetir a pesquisa desta tese usando as eleições estaduais como descontinuidade.

A seguir, explico a operacionalização da pesquisa, descrevo empiricamente as variáveis utilizadas e discuto a validade da adoção deste problema de pesquisa.

### **3.4.1 Operacionalização da pesquisa, dados utilizados e validade do desenho de regressão descontínua**

Como medir o apoio eleitoral de partidos não competidores a um candidato a prefeito? Uma das medidas mais simples é contar o número de partidos na coligação eleitoral. Entretanto, os partidos têm relevância política bem diferentes e o peso eleitoral de seu apoio varia. Uma coligação formada por vários partidos pequenos apoiando um candidato de um partido grande na cabeça da chapa tem provavelmente menos capital político do que uma coligação formada por alguns partidos grandes e médios.

A alternativa encontrada na tese é observar o total de vereadores eleitos pelo partidos da coligação na disputa municipal anterior, ou seja, o capital político da coligação medido em termos de legisladores eleitos. Também seria viável utilizar os

votos para vereador dos partidos da coligação na eleição para vereador no passado. Entretanto, estaria incluindo na análise partidos que tiveram votos mas não elegeram nenhum vereador e, portanto, tem poder de barganha reduzido ao longo do mandato do prefeito. A migração de vereadores ao longo do mandato não foi considerada, fator que potencialmente provoca ruídos nos resultados.

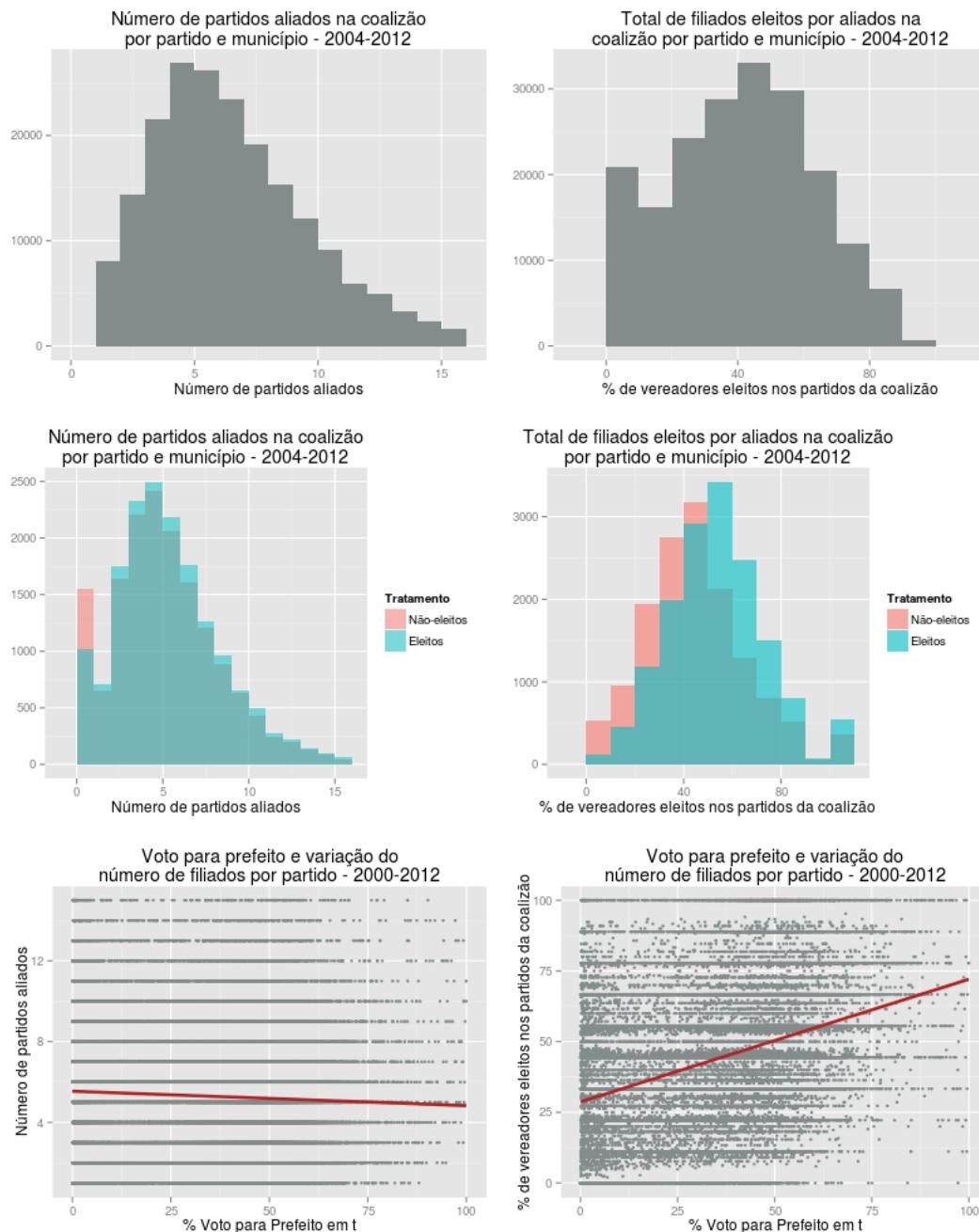
O objetivo da seção é estimar o efeito do tratamento no tamanho das coalizões eleitorais do partido,  $Y_i$  medido das duas formas apresentadas - número de partidos na coalizão eleitoral e percentual de cadeiras no Legislativo local que os partidos da coalizão conquistaram na última eleição municipal. Em ambas as medidas o partido  $p$ , do qual o candidato pela coalizão pertence, está sempre excluído. A Figura 3.8 descreve as duas medidas e apresenta sua relação com a margem de vitória para prefeito. Os dois primeiros gráficos representam a distribuição para o universo; os gráficos na metade da figura repetem o procedimento, mas apenas para os dados incluídos na análise e separando por grupos de tratamento. Os últimos dois gráficos retratam a relação de  $Y_i$  com o voto do partido para prefeito em  $t$ .

Muitos partidos concorrem sozinhos nas eleições municipais e há um grande número de zeros nos gráficos em que  $Y_i$  é a contagem de partidos aliados na coalizão. Entretanto, é bastante mais comum que os partidos tenham entre 2 e 8 aliados. Há mais observações não tratadas com valor zero, ou seja, que competem em coalizões sem nenhum aliado. Para todos os demais valores, inclusive para as maiores coalizões, há sempre mais observações não tratadas.

A distribuição do tamanho das coalizões como total de vereadores eleitos pelos partidos aliados ao cabeça de chapa lembra uma curva normal, sobretudo no caso as observações que compõem a análise. Há diferenças entre os grupos de tratamento e, na média, partidos vencedores têm coalizões maiores do que partidos derrotados quando medidos  $Y_i$  pela capacidade do partido eleger vereadores. Assim, para ambas medidas de  $Y_i$  há suspeita de que o tratamento tenha efeito no tamanho da coalizão municipal.

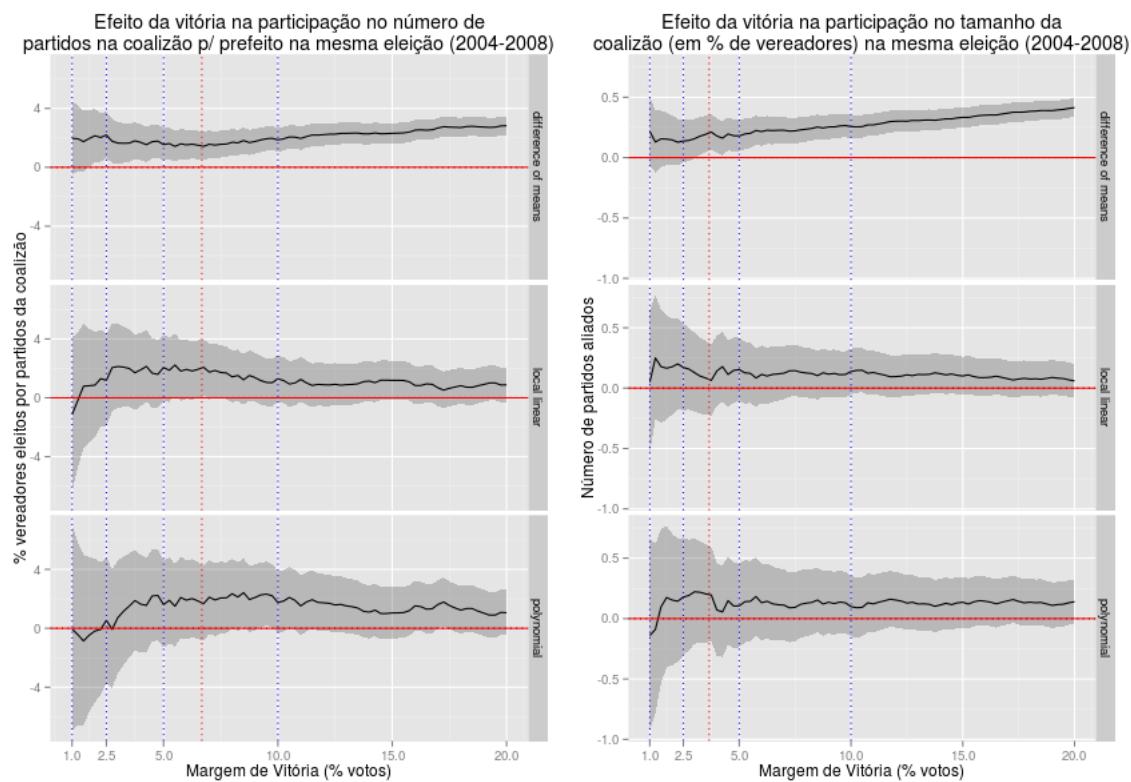
A relação de cada uma das medidas com o voto para prefeito, porém, são diferentes. Aparentemente não há relação entre o voto para prefeito e o número de partidos na coligação (ou, pode-se dizer, há uma relação negativa e correlação baixa). Entretanto, a corelação entre voto para prefeito e tamanho da coalizão como número de vereadores eleitos pelos partidos aliados anteriormente é claramente positiva.

Seguindo padrão adotado na tese, convém testar a validade da adoção de um desenho de regressão descontínua para o problema desta seção. Novamente,  $O_i$  representa a variável com quatro anos defasagem para qualquer uma das medidas, ou seja, para o tamanho da coalizão na própria eleição em  $t$ . A Figura 3.9 apresenta o

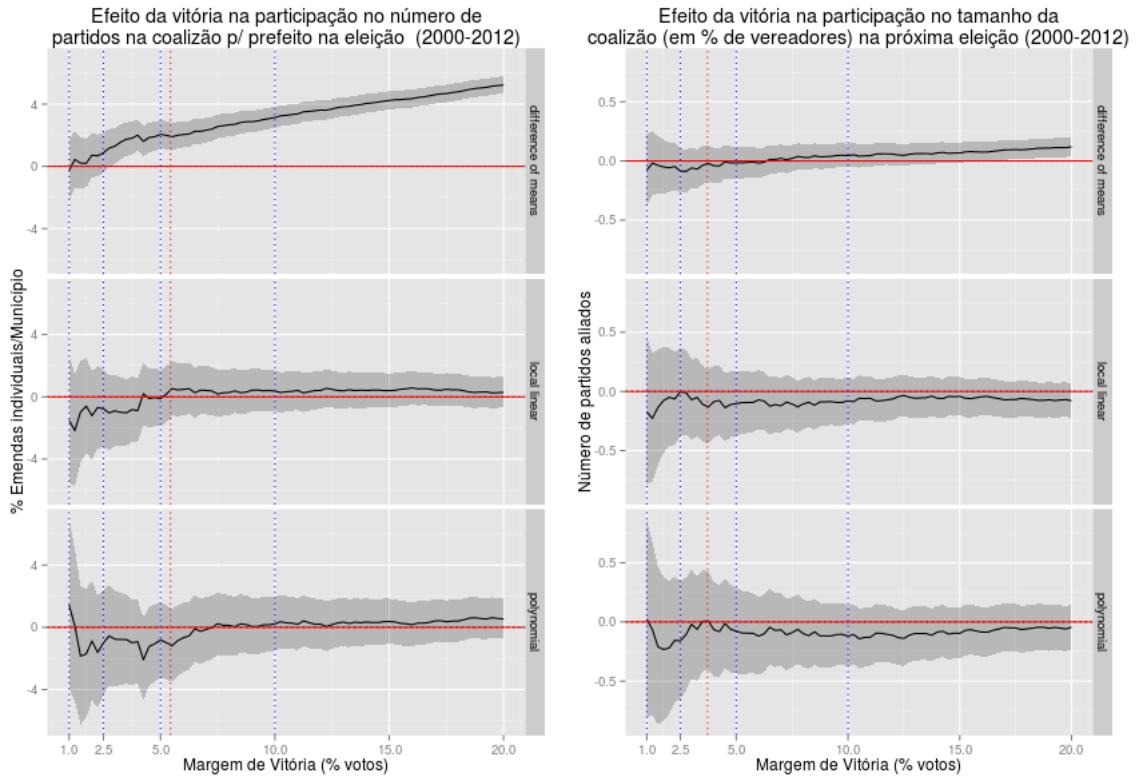


**Figura 3.8:** Distribuição do tamanho das coligações municipais (em número de partidos ou como participação dos partidos da coligação) de 2000 a 2012: 1 - para todos os partidos em todos os municípios; 2 - para os partidos incluídos na análise e separado por grupos de tratamento; e 3 - por voto para prefeito na eleição anterior.

148 AS VANTAGENS DE GOVERNAR: O IMPACTO DA VITÓRIA NAS ELEIÇÕES PARA PREFEITO NA CAPACIDADE DO PARTIDO EM ATRAIR APOIADORES



**Figura 3.9:** Efeito do Tratamento no tamanho das coligações municipais (em número de partidos ou como participação dos partidos da coligação) na mesma eleição e por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2004-2008).



**Figura 3.10:** Efeito do Tratamento no tamanho das coligações municipais (em número de partidos ou como participação dos partidos da coligação) na eleição seguinte e por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2000-2012).

efeito do tratamento sobre  $O_i$  estimado pelos três métodos usados no capítulo.

Não há evidências de que o tratamento tenha algum efeito no tamanho da coalizão quando o efeito é estimado como descontinuidade em uma função, linear ou polinomial. O equilíbrio entre os grupos de tratamento aparece, porém, na estimativa por diferença de médias e, novamente, os resultados obtidos do impacto do tratamento sobre  $Y_i$  medido desta forma não são confiáveis.

### 3.4.2 O efeito da vitória nas eleições para prefeito sobre o tamanho das coalizões municipais

Governar um município impacta no tamanho das coalizões do partido nas eleições para prefeito? Em outras palavras, é possível afirmar que os partidos que não tem pretensões de vencer as eleições tendem a se aliar com o partido que governa o município na próxima disputa municipal? Na Figura 3.10 são apresentados os efeitos estimados do tratamento para as duas medidas - número de partidos na coalizão e total de vereadores eleitos pelos partidos da coalizão:

Havíamos botado anteriormente que há diferenças na distribuição de  $Y_i$  para os

grupos de tratamento e a expectativa era de um efeito positivo no tamanho das coalizões. Entretanto, observamos claramente que não há efeito algum de vencer as eleições em nenhuma das duas medidas de  $Y_i$  e para nenhuma das formas de estimativa. Mais ainda, o valor estimado de  $\rho$ , além de não ser estatisticamente diferente de zero, é na maior parte das vezes negativo. A única excessão é a estimativa por diferença de médias do efeito do tratamento no número de partidos na coalizão, que, como vimos, tem pouca validade.

Os resultados desta seção, como praticamente todos os resultados do capítulo, contraria a expectativa inicial. Não há evidências de que vencer as eleições tenha efeito no tamanho das coalizões eleitorais, ou seja, partidos no governo não necessariamente atraem mais aliados de outros partidos. Se nas demais seções encontramos evidências frágeis de que o tratamento tem algum efeito positivo na capacidade do partido em atrair novos membros ou doadores de campanha, quando observamos seu efeito sobre o tamanho das coligações eleitorais futuras do partido encontramos apenas resultados nulos.

### 3.5 Breve conclusão: partidos, filiados, campanhas e efeitos nulos

O principal objetivo deste capítulo foi explorar alguns dos possíveis mecanismos que operam, por exemplo, nos fenômenos estudados na primeira etapa da tese. Se prefeitos são capazes de afetar positivamente a performance eleitoral de candidatos de seu partido ao Câmara dos Deputados e às Assembléias Legislativas, então a investigação dos mecanismos deve ser parte da agenda de pesquisas interessadas em compreender os partidos políticos brasileiros.

A suspeita original do capítulo era de que partidos vitoriosos no município seriam capazes de atrair mais apoios políticos locais. Estes novos apoios seriam traduzidos como aumento no número de filiados, mais doadores de campanha e mais partidos nas coligações eleitorais. Entretanto, como vimos, os efeitos do tratamento em qualquer uma dessas variáveis são praticamente nulos. Portanto, não é através da conquista de novos apoios que partidos vitoriosos constroem vantagens eleitorais e outros mecanismos devem ser investigados.

# Capítulo 4

## Discussão: financiamento de campanha para prefeito e possíveis viés nos efeitos estimados da vitória no município

Nos Capítulos 1, 2 e 3 investiguei se vencer as eleições para prefeito no Brasil afeta um conjunto diversos de variáveis: a performance eleitoral do partido vitorioso nas eleições nacionais e estaduais; a decisão dos deputados federais do partido ao produzir emendas individuais; e, finalmente, a capacidade do partido atrair apoio político, seja ela traduzido em novos filiados para o partido, doadores de campanha ou aliados locais de outras organizações. Além de uma narrativa sobre como a política local afeta a política nacional e a vida dos partidos, o que une os esforços empreendidos nos capítulos anteriores são os caminhos da análise e os procedimentos de pesquisa. Em particular, os capítulo têm em comum o uso de desenho de regressão descontínua como estratégia de identificação dos efeitos da vitória eleitoral (ou, alternativamente, do partido governar o município) nas variáveis dependentes adotadas em cada uma das análises conduzidas.

Na linguagem dos problemas investigados, se observou as diferenças produzidas na variável dependente comparando situações em que o partido quase perdeu as eleições para prefeito com as situações em que o quase partido ganhou. A comparação conduzida desta forma garantiu que vencedores e perdedores fossem semelhantes em quaisquer outras variáveis que deveriam ser controladas mas que, dado os limites de se coletar informações sobre os partidos, candidatos e eleitores, não estavam disponíveis ou não poderiam ser medidas.

Tomou-se o cuidado de observar em todos os capítulos se de fato as estimativas

## 152 DISCUSSÃO: FINANCIAMENTO DE CAMPANHA PARA PREFEITO E POSÍVEIS VIÉS NOS EFEITOS ESTIMADOS DA VITÓRIA NO MUNICÍPIO

obtidas eram não viesadas. Para validar as estimativas do desenho de regressão descontínua, testei se a vitória nas eleições municipais tem efeito em variáveis que, por construção lógica, não poderiam ser afetadas por este “tratamento”, tais como os resultados eleitorais retrospectivos, as decisões passadas dos parlamentares e assim por diante. Pelo que foi apresentado até então, não há razões para desconfiar da validade dos efeitos do tratamento estimados e apresentados. Entretanto, durante a revisão do Capítulo 3 da tese, cuja ordem de elaboração corresponde à sequência de apresentação dos capítulos, encontrei efeitos inesperados do tratamento em uma variável anterior à sua atribuição: as receitas de campanha para prefeito na própria disputa que define partidos vitoriosos e derrotados.

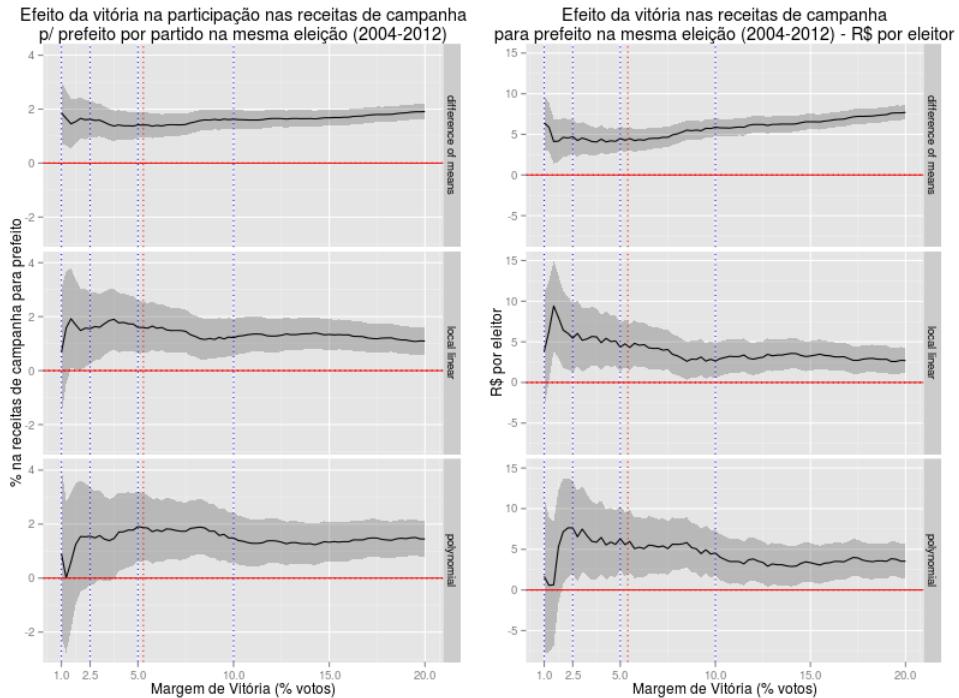
Este breve capítulo, que não integra o plano original da tese, tem como propósito apresentar o problema encontrado, debatê-lo, apresentar uma solução e rever os resultados apresentados antes de proceder à conclusão do trabalho. Em primeiro lugar, examino rapidamente o desequilíbrio entre os grupos de tratamento em relação às receitas de campanha dos candidatos a prefeito. A seguir, reestimo os resultados dos capítulos anteriores controlando pela desigualdade entre tratados e não tratados em relação a esta variável e discuto rapidamente os achados.

### 4.1 O efeito da vitória no município sobre as receitas de campanha para prefeito na mesma eleição

Adotando exatamente o mesmo procedimento analítico dos capítulos anteriores, a Figura 4.1 apresenta o efeito da vitória no município ( $d_i$ ) em duas medidas da receita de campanha para prefeito na mesma eleição que definiu os grupos de tratamento, designada nesta seção de  $a_i$ . A primeira dela é o total de receitas por eleitor apto. A segunda é o total de receitas do partido como proporção do que todos os partidos arrecadaram no município naquela disputa pela prefeitura. No Anexo apresento estatísticas descritivas de ambas medidas da variável.

Em ambos os casos vemos que há um claro desequilíbrio entre os grupos de tratamento, mesmo para margens de vitória menores ou iguais a valores no intervalo  $1\% \leq \Delta \leq 2,5\%$ . Adotando o ponto  $\Delta \leq 2,5\%$ , referência utilizada ao longo da tese, vemos que partidos arrecadaram em município em que venceram em média R\$ 1,55 por eleitor ou 5,5% do total arrecadados por todos os partidos a mais do que em municípios em que perderam. O resultado é bastante resistente à redução da margem de vitória.

Um detalhe importante a se observar é que assumo que a variável é de fato anterior – ou pelo menos contemporânea – à atribuição do tratamento. Esta característica



**Figura 4.1:** Efeito do Tratamento nas receitas de campanha para vereador ( $R\$$  por eleitor ou como razão do total que todos os partidos arrecadaram) na mesma eleição e por margem de vitórias nas eleições para prefeito (2004-2008).

da variável, porém, pode ser questionada. A prestação de contas de campanha publicada pelo TSE e utilizada na construção da tese ocorre apenas após o resultado das eleições. Se, por exemplo, candidatos vencedores tiverem sistematicamente mais incentivos para declarar todas as receitas de campanha (por exemplo, sob o risco de perderem o mandato se não o fizerem) do que os candidatos perdedores, então o desequilíbrio encontrado pode ser consequência de um problema de medição e não necessariamente de uma desigualdade entre vencedores e perdedores. Neste caso, a variável seria posterior à atribuição do tratamento e possivelmente consequência do resultado das eleições.

Vamos ignorar esta possibilidade e prosseguir assumindo que a variável está corretamente medida. O desequilíbrio nesta variável afeta todos os resultados da tese. Sistematicamente, partidos vencedores arrecadaram mais na eleição que determinou tratados e não tratados do que partidos perdedores. Como, então, contornar este problema?

## 4.2 Controlando por observáveis em um desenho de regressão descontínua

Umas das opções seria rever os resultados e considerar apenas efeitos do tratamento obtidos para margens de vitória realmente pequenas, por exemplo, que atendam à  $\Delta \leq 1\%$ . porém, sabemos que, salvo raras excessões, nenhum dos resultados da tese é diferente de zero para margens de vitória tão próximas a zero. Poucas eleições atendem à condição  $0\% \leq \Delta \leq 1\%$  para este intervalo a ausência de efeito se confunde com ausência de significância provocada pelo número baixo de observações.

A alternativa encontrada neste capítulo adicional é manter repetir a análise para margens de vitórias  $\Delta \leq 2,5\%$  adotando as receitas de campanha dos candidatos como controle. Durante toda a tese assumi que era preciso comparar observações de partidos quase perdedores com quase ganhadores por considerar que todos os fatores que explicariam simultaneamente as variáveis dependentes ( $Y_i$ ) e a probabilidade de tratamento era não observável. Provavelmente a maioria dos fatores presentes em  $A_i$  de fato continuam desconhecidos ou são difíceis de serem medidos. A receita de campanha dos candidatos  $a_i$  é um dos fatores presentes em  $A_i$ . Em vez de viés em não observáveis, passamos para uma situação de viés em observáveis. Uma vez que  $a_i$  provoca desigualdades entre os grupos de tratamento, é possível rever os resultados controlando por  $a_i$ .

Sob este novo problema, podemos reescrever a probabilidade de tratamento como sendo:

$$\lim_{\Delta \rightarrow 0} E[d_i | \tau_i = -\Delta, a_i] = \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[d_i | \tau_i = +\Delta, a_i]$$

O efeito causal  $\rho$  pode ser reescrito como:

$$\begin{aligned} \rho &= \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[E[Y_i | d_i = 1] | \tau_i = +\Delta, a_i] - \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[E[Y_i | d_i = 0] | \tau_i = -\Delta, a_i] \\ &= \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[Y_{1,i} | \tau_i = +\Delta, a_i] - \lim_{\Delta \rightarrow 0} E[Y_{0,i} | \tau_i = -\Delta, a_i] \\ &= \lim_{\Delta \rightarrow 0} (E[Y_{1,i} | \tau_i = +\Delta, a_i] - E[Y_{0,i} | \tau_i = -\Delta, a_i]) \end{aligned}$$

E a estimativa de  $\rho$  como descontinuidade em uma função linear obtida por:

$$Y_i = \beta_0 + \rho * d_i + \beta_1 * \tau_i + \beta_a * a_i + \epsilon_i$$

É fundamental notar que a receita de campanha para prefeito é uma das variáveis

**Tabela 4.1:** Revendo resultados do Capítulo 1 - Efeito da vitória para prefeito nos votos do partido para Deputado Federal nas eleições seguintes controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira

	Espec. 1	Espec. 2	Espec. 3	Espec. 4
Intercepto	16.05*** (0.74)	15.09*** (1.03)	20.43*** (2.12)	13.34*** (1.18)
Efeito da vitória	2.07 (1.25)	3.45* (1.73)	-2.39 (3.52)	5.45** (1.97)
Margem de Vitória	0.06 (0.43)	0.38 (0.59)	1.29 (1.21)	-0.01 (0.67)
Receitas por eleitor	0.04 (0.04)	0.04 (0.05)	-0.03 (0.09)	0.06 (0.06)
R <sup>2</sup>	0.01	0.02	0.00	0.03
Adj. R <sup>2</sup>	0.00	0.02	0.00	0.03
Num. obs.	2658	1269	346	923

Espec. 1: Todas observações; Espec. 2: apenas 2008; Espec. 3: Pref. incumbentes (2008); Espec. 4: Pref. desafiantes (2008)

com menor disponibilidade no tempo. Os resultados revistos dos capítulos anteriores contém, na melhor das hipóteses, dados para os prefeitos eleitos em 2004 e 2008. Para as demais eleições só é possível tratar  $a_i$  como não observável.

### 4.3 Revendo os resultados dos capítulos anteriores controlando por viés em observáveis

As Tabelas 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4 apresentam as regressões para as observações que atendem à condição  $\Delta \leq 2,5\%$  e reparem os principais resultados apresentados no Capítulo 1. As Tabelas 4.1 e 4.2 trazem o impacto estimado da vitória nas eleições municipais sobre o voto do partido para deputado federal e deputado estadual. Além dos resultados para todos as observações a partir de 2004, observei os esfeitos para o ano de 2008 em separado, por contexto eleitoral local (prefeitos incumbentes ou desafiantes), também apenas para 2008. A Tabela 4.1 traz os resultados para deputado federal e a Tabela 4.2 para deputado estadual. Em baixo de cada tabela há uma explicação curta de cada uma das especificações.

Os resutados para deputado federal apresentados nesta seção continuam bastante expressivos. O partido tende a ter um desempenho 3,45% (Especificação 1 da Tabela 4.1) nos municípios nos quais venceu as eleições para prefeito. Em municípios onde o partido não governava anteriormente (prefeito desafiante, apresentado na Especificação 4 da Tabela 4.1), o impacto de vencer as eleições sobre a performance

156 DISCUSSÃO: FINANCIAMENTO DE CAMPANHA PARA PREFEITO E POSÍVEIS VIÉS NOS EFEITOS ESTIMADOS DA VITÓRIA NO MUNICÍPIO

**Tabela 4.2:** Revendo resultados do Capítulo 1 - Efeito da vitória para prefeito nos votos do partido para Deputado Estadual nas eleições seguintes controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira

	Espec. 1	Espec. 2	Espec. 3	Espec. 4
Intercepto	15.93*** (0.73)	14.37*** (1.00)	20.06*** (2.07)	12.62*** (1.12)
Efeito da vitória	0.70 (1.24)	2.84 (1.67)	-2.04 (3.45)	4.30* (1.88)
Margem de Vitória	-0.07 (0.42)	-0.26 (0.57)	1.12 (1.18)	-0.84 (0.64)
Receitas por eleitor	0.00 (0.03)	-0.04 (0.05)	-0.03 (0.08)	-0.07 (0.06)
R <sup>2</sup>	0.00	0.01	0.00	0.01
Adj. R <sup>2</sup>	0.00	0.00	-0.01	0.01
Num. obs.	2710	1278	346	932

Espec. 1: Todas observações; Espec. 2: apenas 2008; Espec. 3: Pref. incumbentes (2008); Espec. 4: Pref. desafiantes (2008)

do partido sobe para 5,45%.

O efeito do tratamento nos votos do partido para deputado estadual nas eleições seguintes é positivo e diferente de zero apenas quando circunscrevemos a análise aos municípios em que o partido era desafiante na disputa municipal (Especificação 4 da Tabela 4.2). Nestas situações, vencer as eleições para prefeito melhora em 4,3% a performance do partido no município na disputa pelo Legislativo estadual. Vale notar que em nenhum das especificações das duas tabelas o coeficiente das receitas de campanha para prefeiuto difere de zero.

De maneira bastante breve, podemos reassegurar os resultados encontrados no primeiro capítulo para o impacto do partido governar o município no desempenho do partido nas eleições proporcionais estaduais e nacionais, sobretudo a partir de 2008. Vamos agora examinar se os resultados para os demais cargos são diferentes dos encontrados anteriormente.

A Tabela 4.3 traz os resultado para a disputa para o Senado Federal. As duas primeiras especificações apresentam os resultados para 2004 e 2008, em separado. As duas últimas repetem o procedimento excluindo o partido DEM, que, como vimos anteriormente, tinha resultados muito diferente dos demais partidos. O que encontramos são resultados nulos em qualquer especificação e não devemos esperar efeito do partido governar o município nos desempenho de seus candidatos para o Senado. Este resultado pouco altera o que encontramos anteriormente.

Por sua vez a Tabela 4.4 apresenta os resultados revistos do efeito do vitória local

**Tabela 4.3:** Revendo resultados do Capítulo 1 - Efeito da vitória para prefeito nos votos do partido para Senador nas eleições seguintes controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira

	Espec. 1	Espec. 2	Espec. 3	Espec. 4
Intercepto	40.71*** (2.77)	32.06*** (1.82)	40.95*** (3.39)	32.64*** (1.92)
Efeito da vitória	-3.47 (4.80)	-4.82 (2.88)	-6.64 (5.92)	-5.07 (3.00)
Margem de Vitória	1.27 (1.62)	0.54 (1.00)	1.96 (1.95)	0.75 (1.04)
Receitas por eleitor	0.00 (0.13)	0.12 (0.09)	0.05 (0.15)	0.12 (0.10)
R <sup>2</sup>	0.00	0.03	0.01	0.03
Adj. R <sup>2</sup>	-0.01	0.02	-0.01	0.02
Num. obs.	185	283	141	266

Espec. 1: dois senadores; Espec. 2: um senador; Espec. 3: dois senadores s/ DEM; Espec. 4: um senador s/ DEM

**Tabela 4.4:** Revendo resultados do Capítulo 1 - Efeito da vitória para prefeito nos votos do partido para Governador e Presidente nas eleições seguintes controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira

	Espec. 1	Espec. 2	Espec. 3	Espec. 4	Espec. 5
Intercepto	46.70*** (1.34)	49.34*** (2.51)	43.97*** (1.52)	54.35*** (2.26)	40.21*** (1.82)
Efeito da vitória	-2.68 (2.28)	3.48 (4.45)	-4.03 (2.52)	-7.18* (3.64)	1.35 (3.15)
Margem de Vitória	0.29 (0.79)	-1.57 (1.53)	0.63 (0.87)	1.50 (1.29)	-0.01 (1.08)
Receitas por eleitor	0.06 (0.07)	0.06 (0.19)	0.14* (0.07)	-0.04 (0.12)	0.01 (0.07)
R <sup>2</sup>	0.00	0.00	0.01	0.02	0.00
Adj. R <sup>2</sup>	0.00	-0.01	0.01	0.01	-0.01
Num. obs.	1017	343	674	241	370

Espec. 1: Gov.; Espec. 2: Gov. incumbente; Espec. 3: Gov. desafiante; Espec. 4: Pres. PT;Espec. 4: Pres. PSDB

**Tabela 4.5:** Revendo resultados do Capítulo 2 - Efeito da vitória para prefeito nas emendas apresentadas pelos deputados federais do partido que beneficiam prefeituras controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira

	Espec. 1	Espec. 2	Espec. 3	Espec. 4
Intercepto	29.51*** (6.27)	0.69*** (0.11)	0.14*** (0.02)	61.87*** (4.24)
Efeito da vitória	21.51* (10.01)	0.14 (0.18)	0.03 (0.03)	13.34* (6.76)
Margem de Vitória	-2.45 (3.37)	0.07 (0.06)	0.01 (0.01)	2.25 (2.25)
Receitas por eleitor	0.90*** (0.27)	0.01 (0.00)	0.00 (0.00)	-0.11 (0.17)
R <sup>2</sup>	0.06	0.05	0.03	0.07
Adj. R <sup>2</sup>	0.05	0.04	0.02	0.07
Num. obs.	349	319	347	354

Espec. 1: R\$ por eleitor; Espec. 2: % Rec. Munic; Espec. 3: % total ESFLs; Espec. 4: % total partido

nos votos do partido para governador e presidente, agora introduzindo as receitas de campanha do partido nas eleições municipais como controle. As três primeiros especificações estimam o efeito do tratamento para todas as observações válidas, para governadores incumbentes e para governadores desafiantes, respectivamente. As duas últimas especificações apresentam os resultados para a disputa presidencial, já separados respectivamente pelo dois únicos partidos que importam na análise deste problema, PT e PSDB. Não há nenhum efeito do partido governar o município nos votos do partido para governador. Porém, seguimos com um efeito negativo especificamente para o PT nas eleições presidenciais (Especificação 4 da Tabela 4.3). Certamente, este é um resultado não esperado que merece investigação no futuro.

As Tabelas 4.5 e 4.6 refazem os resultados do Capítulo 2 apresentando o efeito do partido governar o município nas decisões dos deputados federais ao apresentar emendas individuais que beneficiem prefeituras (Tabela 4.5) ou o conjunto de ESFLs (Tabela 4.6) em uma determinadas localidades. Cada especificação apresenta os resultados para uma das medidas da variável dependente, que representa o total em emendas individuais apresentadas pelos parlamentares de um partido para organizações locais (prefeituras ou ESFLs) por algum dos seguintes denominadores, nesta ordem: total de eleitores aptos; receitas totais da prefeitura; total em emendas individuais apresentadas por todos os partidos para a localidade (para prefeituras ou ESFLs); e o total de emendas apresentadas pelos deputados federais do partido para qualquer município (também separado por beneficiário).

**Tabela 4.6:** Revendo resultados do Capítulo 2 - Efeito da vitória para prefeito nas emendas apresentadas pelos deputados federais do partido que beneficiam ESFLs controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira

	Espec. 1	Espec. 2	Espec. 3	Espec. 4
Intercepto	8.48 (4.27)	0.19* (0.09)	0.63** (0.21)	71.26*** (11.23)
Efeito da vitória	4.98 (8.29)	0.12 (0.18)	-0.27 (0.41)	23.03 (21.79)
Margem de Vitória	-0.14 (2.64)	-0.01 (0.06)	0.05 (0.13)	-9.24 (6.94)
Receitas por eleitor	0.43 (0.30)	0.00 (0.01)	0.00 (0.01)	-0.56 (0.80)
R <sup>2</sup>	0.10	0.05	0.02	0.06
Adj. R <sup>2</sup>	0.03	-0.02	-0.06	-0.01
Num. obs.	44	43	44	44

Espec. 1: R\$ por eleitor; Espec. 2: % Rec. Munic; Espec. 3: % total ESFLs; Espec. 4: % total partido

Os resultados do Capítulo 2 praticamente se mantém. Mesmo controlando por potenciais vieses provocados pelas desigualdades entre tratados e não tratados quanto às receitas de campanha na disputa pelo Executivo municipal, ainda encontramos efeitos importantes do partido governar o município nas decisões orçamentárias dos parlamentares de sua bancada. Esperamos que os deputados federais de um partido destinem em média R\$ 21,5 a mais por eleitor para municípios governados por prefeitos aliados do que para as demais localidades (Especificação 1 da Tabela 4.5) e aloquem em média 13% a mais de suas emendas para tais municípios em comparação com os demais (Especificação 4 da Tabela 4.5).

Também acompanhando os resultados anteriormente apresentados, a Tabela 4.6 reapresenta o efeito do tratamento na decisão dos parlamentares alocarem recursos para ESFL. O efeito não é diferente de zero para as poucas observações próximas ao ponto em que temos uma correta identificação do efeito causal.

Finalmente, as Tabelas 4.7 e 4.8 trazem os resultados revistos do Capítulo 3 após a introdução das receitas de campanha na disputa para prefeito como controle. Os resultados encontrados naquele capítulo, já bastante frágeis e praticamente indiferenciáveis de zero continuam inalterados. A Tabela 4.7 apresenta a estimativa do efeito causal quando a variável dependente é o número de filiados, por eleitor apto (Especificação 1) ou a variação ao longo do mandato do prefeito (Especificação 2), e repete os resultados para o número de filiados ao partido na metade do mandato (Especificação 3 e 4). Na Tabela 4.8 estão as regressões e os coeficientes estimados

**Tabela 4.7:** Revendo resultados do Capítulo 2 - Efeito da vitória para prefeito no número de filiados do partido controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira

	Espec. 1	Espec. 2	Espec. 3	Espec. 4
Intercepto	0.02*** (0.00)	-32.72** (10.42)	0.03*** (0.00)	1.87* (0.79)
Efeito da vitória	0.00 (0.00)	-6.15 (6.07)	0.00 (0.00)	0.02 (0.46)
Margem de Vitória	0.00 (0.00)	9.22 (17.77)	0.00 (0.00)	1.15 (1.35)
Receitas por eleitor	0.00* (0.00)	-0.60 (0.50)	0.00*** (0.00)	-0.04 (0.04)
R <sup>2</sup>	0.00	0.00	0.01	0.00
Adj. R <sup>2</sup>	0.00	0.00	0.01	0.00
Num. obs.	2710	2706	2710	2706

Espec. 1: filiados por eleitor; Espec. 2: variação; Espec. 3: filiados por eleitor (2 anos); Espec. 4: variação (2 anos)

para as duas medidas de receitas de campanha para vereador (por eleitor ou como proporção do total arrecadado por todos os partidos) e para as duas medidas de tamanho da coligação eleitoral (em número de partidos ou participação dos partidos da coligação no Legislativo local). Os resultados, como esperado, são nulos para os três problemas investigados e qualquer umadas medidas.

#### 4.4 Breve discussão: revendo (e mantendo) os resultados dos capítulos anteriores ao controlar por observáveis

O propósito deste capítulo foi introduzir na estimação dos efeitos causais uma variável de controle que, no processo de elaborção da pesquisa, apareceu como uma diferença sistemática entre partidos eleitos e não eleitos: as receitas de campanha dos candidatos a prefeito. Havendo desigualdades entre os grupos de tratamento, os resultados produzidos anteriormente poderiam conter viés e, eventualmente, as conclusões obtidas a partir deles estariam equivocadas.

Os resultados gerais revistos neste capítulo pouco alteram as conclusões dos demais. Continuamos observando efeitos importantes da vitória nas eleições municipais sobre os votos do partido nas eleições proporcionais e na decisão dos deputados federais do partido ao apresentar emendas ao orçamento. Da mesma maneira, os

**Tabela 4.8:** Revendo resultados do Capítulo 3 - Efeito da vitória para prefeito nas receitas de campanha do partido para vereador e no tamanho das coalizões municipais na próxima eleição municipal controlando por receitas de campanha para prefeito e para unidades próximas à fronteira

	Espec. 1	Espec. 2	Espec. 3	Espec. 4
Intercepto	1.75*** (0.13)	17.38*** (0.66)	47.18*** (0.92)	4.96*** (0.14)
Efeito da vitória	0.06 (0.08)	0.61 (0.38)	0.65 (0.53)	-0.05 (0.08)
Margem de Vitória	0.23 (0.23)	1.44 (1.12)	-0.72 (1.57)	0.14 (0.23)
Receitas por eleitor	0.03*** (0.01)	-0.05 (0.03)	0.12** (0.04)	0.01* (0.01)
R <sup>2</sup>	0.02	0.01	0.00	0.00
Adj. R <sup>2</sup>	0.01	0.01	0.00	0.00
Num. obs.	2710	2447	2536	2710

Espec. 1: filiados por eleitor; Espec. 2: variação; Espec. 3: filiados por eleitor (2 anos); Espec. 4: variação (2 anos)

resultados anteriormente nulos ou instáveis permanecem inalterados.

Tendo em vista que o desequilíbrio entre grupos de tratamento encontrado não afeta os resultados, podemos avançar para a discussão final da tese.

162 DISCUSSÃO: FINANCIAMENTO DE CAMPANHA PARA PREFEITO E POSÍVEIS  
VIÉS NOS EFEITOS ESTIMADOS DA VITÓRIA NO MUNICÍPIO

# Discussão: partidos, prefeitos, eleições e política orçamentária no Brasil

Nos três esforços de pesquisa que compõem esta tese, investiguei se há efeitos do partido governar o município sobre aspectos da competição eleitoral, da atividade legislativa e da vida partidária. O objetivo principal da tese, trabalhado sobretudo nos Capítulos 1 e 2, doi observar a existência de vínculos partidário entre prefeitos e políticos situados nos demais níveis de governo e testar se a cooperação entre eles tem efeitos na performance eleitoral do partido e nas decisões orçamentárias no Congresso Nacional.

A narrativa sustentada pela tese é a de que prefeitos são atores políticos locais de destaque e dos quais candidatos nas eleições proporcionais dependem para construírem suas carreiras políticas. A importância eleitoral dos prefeitos teria como consequência o direcionamento da expressão particularista no Congresso Nacional e, eventualmente, nas Assembléias Legislativas, para a satisfação dos interesses de atores dentro do próprio partido e não necessariamente das demandas de bases eleitorais, noção difusa e imprecisa adotada como pressuposto em diversos trabalhos sobre os partidos brasileiros.

As evidências empíricas coletadas apontam que o fato do partido governar um município – ou de vencer as eleições municipais – afeta o desempenho eleitoral dos candidatos do partido nas eleições proporcionais e o total de recursos destinados à prefeitura apresentados por parlamentares de sua bancada na Câmara dos Deputados. Os resultados encontrados variam de acordo a condições eleitorais locais, no tempo e de acordo com as características do município, mas tendem a apontar sempre em uma mesma direção. Ainda que isoladamente essas duas evidências não sejam suficientes para corroborar a narrativa apresentada, em conjunto fazem com que tal narrativa seja uma interpretação bastante plausível sobre as relações partidárias entre políticos locais e representantes nacionais e estaduais em comparação

164      DISCUSSÃO: FINANCIAMENTO DE CAMPANHA PARA PREFEITO E POSÍVEIS  
VIÉS NOS EFEITOS ESTIMADOS DA VITÓRIA NO MUNICÍPIO

às demais explicações disponíveis.

Na busca por evidências empíricas, a pesquisa desta tese produziu também um conjunto de resultados nulos. Não se encontrou evidências de que a vitória do partido nas eleições municipais afete o total de recursos destinados por parlamentares do partido a ESFLs situadas no município, no número de filiados à organização, nas receitas de campanhas futuras da sigla ou no tamanho das coligações eleitorais encabeçadas pelo partido. Também se produziu um conjunto de evidências cuja interpretação precisa ser mais bem pensada. Há efeitos, ainda que frágeis ou instáveis, do partido governar o município na performance eleitoral de seus candidatos a senador, governador e presidente. Estes efeitos estão, por vezes, restritos a um partido, a um tipo de competidor ou a algumas eleições. Como não apontam para uma direção única ou têm aderência às explicações disponíveis, é melhor apontar para a necessidade de investigá-los com mais cuidado do que concluir algo a respeito deles.

# Referências Bibliográficas

- Ames (1994)** Barry Ames. The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election. *The American Political Science Review*, 88(1):95. ISSN 00030554. doi: 10.2307/2944884. URL <http://www.jstor.org/stable/2944884?origin=crossref>. Citado na pág.
- Ames (1995a)** Barry Ames. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, 57(02):324–343. ISSN 1468-2508. URL [http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0022381600041657](http://journals.cambridge.org/abstract_S0022381600041657). Citado na pág.
- Ames (1995b)** Barry Ames. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, 39(2):406–433. ISSN 0092-5853. doi: 10.2307/2111619. URL [file:///Users/Javier/Documents/Javier\\_Brolo/Articles/Mendeley/Desktop/Ames/1995/Ames\\_1995\\_Electoral\\_Strategy\\_under\\_Open-List\\_Proportional\\_Representation.pdf](file:///Users/Javier/Documents/Javier_Brolo/Articles/Mendeley/Desktop/Ames/1995/Ames_1995_Electoral_Strategy_under_Open-List_Proportional_Representation.pdf). Citado na pág.
- Ames (2001)** Barry Ames. *Os entraves da democracia no Brasil*. Editora FGV, Rio de Janeiro. Citado na pág.
- Ames et al. (2011)** Barry Ames, Carlos Pereira e Lucio Rennó. Famintos por pork. Em Timothy J. Power e Cesar Zucco Jr., editors, *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*, páginas 239–272. Editora UFMG, Belo Horizonte, 1 ed. Citado na pág.
- Amorim Neto e Santos (2001)** Octavio Amorim Neto e Fabiano Santos. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados*, 44(2). ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582001000200003. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582001000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000200003). Citado na pág.
- Amorim Neto e Santos (2003)** Octavio Amorim Neto e Fabiano Santos. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, 46(4):661–698. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582003000400002. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000400002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400002). Citado na pág.

- Angrist e Pischke (2008)** J D Angrist e J S Pischke. Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion. *Business Economics*, 45(1):75–76. ISSN 0007666X. doi: 10.1057/be.2009.37. URL <http://www.palgrave-journals.com/doifinder/10.1057/be.2009.37>. Citado na pág.
- Avelino et al. (2012)** George Avelino, Ciro Biderman e Leonardo S. Barone. Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. *Dados*, 55(4):987–1013. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582012000400005. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582012000400005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582012000400005). Citado na pág.
- Boas e Hidalgo (2011)** Taylor C. Boas e F. Daniel Hidalgo. Controlling the Airwaves: Incumbency Advantage and Community Radio in Brazil. *American Journal of Political Science*, 55(4):869–885. ISSN 00925853. doi: 10.1111/j.1540-5907.2011.00532.x. URL <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1540-5907.2011.00532.x>. Citado na pág.
- Brambor e Ceneviva (2012)** Thomas Brambor e Ricardo Ceneviva. Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. *Novos Estudos - CEBRAP*, (93):09–21. ISSN 0101-3300. doi: 10.1590/S0101-33002012000200002. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002012000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000200002). Citado na pág.
- Brollo e Nannicini (2012)** Fernanda Brollo e Tommaso Nannicini. Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil. *American Political Science Review*, 106(04):742–761. ISSN 0003-0554. doi: 10.1017/S0003055412000433. URL [http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0003055412000433](http://journals.cambridge.org/abstract_S0003055412000433). Citado na pág.
- Brollo et al. (2013)** Fernanda Brollo, Tommaso Nannicini, Roberto Perotti e Guido Tabellini. The Political Resource Curse. *American Economic Review*, 103(5):1759–1796. ISSN 0002-8282. doi: 10.1257/aer.103.5.1759. URL <http://pubs.aeaweb.org/doi/abs/10.1257/aer.103.5.1759>. Citado na pág.
- Bueno (2014)** Natalia S. Bueno. Bypassing your Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Nonprofit Organizations in Brazil. 2014. Citado na pág.
- Carey e Shugart (1995)** John M Carey e Matthew Soberg Shugart. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 14(4):417–439. ISSN 02613794. doi: 10.1016/0261-3794(94)00035-2. URL <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0261379494000352>. Citado na pág.
- Carneiro e de Almeida (2008)** Leandro Piquet Carneiro e Maria Hermínia Tavares de Almeida. Definindo a arena política local: siste-

- mas partidários municipais na federação brasileira. *Dados*, 51(2):403–432. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582008000200006. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582008000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000200006). Citado na pág.
- Carvalho (2003)** Nelson Rojas Carvalho. *E no início eram as bases: Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Editora Revan, 1 ed. Citado na pág.
- Caughey e Sekhon (2011)** D. Caughey e J. S. Sekhon. Elections and the Regression Discontinuity Design: Lessons from Close U.S. House Races, 1942-2008. *Political Analysis*, 19(4):385–408. ISSN 1047-1987. doi: 10.1093/pan/mpr032. URL <http://pan.oxfordjournals.org/content/19/4/385.short>. Citado na pág.
- Cox e McCubbins (1993)** Gary W. Cox e Mathew D. McCubbins. *Legislative Leviathan: Party Goverment in The House*. University of California Press, 1 ed. Citado na pág.
- de Castro et al. (2009)** Mônica Mata Machado de Castro, Fátima Anastasia e Felipe Nunes. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, 52(4):961–1001. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582009000400005. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582009000400005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000400005). Citado na pág.
- Desposato (2006)** Scott W. Desposato. Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, 50(1):62–80. ISSN 0092-5853. doi: 10.1111/j.1540-5907.2006.00170.x. URL <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1540-5907.2006.00170.x>. Citado na pág.
- Desposato (2008)** Scott W. Desposato. The Impact of Electoral Rules on Legislative Parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies. *The Journal of Politics*, 68(4):1018–1030. Citado na pág.
- Dunning (2012)** Thad Dunning. *Natural Experiments in the Social Sciences*. Cambridge University Press, New York, 1 ed. Citado na pág.
- Eggers et al. (2013)** Andrew Eggers, Olle Folke, Anthony Fowler, Jens Hainmueller, Andrew B. Hall e James M. Snyder. On The Validity Of The Regression Discontinuity Design For Estimating Electoral Effects: New Evidence From Over 40000 Close Races. URL <http://papers.ssrn.com/abstract=2303487>. Citado na pág.
- Ferraz e Finan (2008)** Claudio Ferraz e Frederico Finan. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes \*. *Quarterly Journal of Economics*, 123(2):703–745. ISSN 0033-5533. doi: 10.1162/qjec.2008.123.2.703. URL <http://qje.oxfordjournals.org/abstract/123/2/703>.

- <http://qje.oxfordjournals.org/content/123/2/703.abstract>.  
Citado na pág.
- Figueiredo e Limongi (1999)** Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Editora {FGV}. ISBN 8522502919.  
Citado na pág.
- Figueiredo e Limongi (2000)** Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. Constitutional change, legislative performance and institutional consolidation. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (spe1):73–94. ISSN 0102-6909. doi: 10.1590/S0102-69092000000500006. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092000000500006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000500006). Citado na pág.
- Figueiredo e Limongi (2002)** Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, 45(2): 303–344. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582002000200005. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582002000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200005). Citado na pág.
- Figueiredo e Limongi (2008)** Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro, 1. ed ed. Citado na pág.
- Fowler e Hall (2012)** Anthony Fowler e Andrew B. Hall. Disentangling the Personal and Partisan Incumbency Advantages: Evidence from a Structural Regression Discontinuity Design. *SSRN Electronic Journal*. ISSN 1556-5068. doi: 10.2139/ssrn.2120743. URL <http://papers.ssrn.com/abstract=2120743>. Citado na pág.
- Fujiwara (2011)** Thomas Fujiwara. A Regression Discontinuity Test of Strategic Voting and Duverger's Law. *International Quarterly Journal of Political Science*, 6(3–4):197–233. URL <http://econpapers.repec.org/RePEc:now:jlqjps:100.00010037>. Citado na pág.
- Green et al. (2009)** D. P. Green, T. Y. Leong, H. L. Kern, A. S. Gerber e C. W. Larimer. Testing the Accuracy of Regression Discontinuity Analysis Using Experimental Benchmarks. *Political Analysis*, 17(4):400–417. ISSN 1047-1987. doi: 10.1093/pan/mpp018. URL <http://pan.oxfordjournals.org/content/17/4/400.short>. Citado na pág.
- Imbens e Kalyanaraman (2011)** G. Imbens e K. Kalyanaraman. Optimal Bandwidth Choice for the Regression Discontinuity Estimator. *The Review of Economic Studies*, 79(3):933–959. ISSN 0034-6527. doi: 10.1093/restud/rdr043. URL <http://restud.oxfordjournals.org/content/79/3/933.short>. citado na pág.

- Imbens e Lemieux (2008)** Guido W. Imbens e Thomas Lemieux. Regression discontinuity designs: A guide to practice. *Journal of Econometrics*, 142(2):615–635. ISSN 03044076. doi: 10.1016/j.jeconom.2007.05.001. URL <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304407607001091>. Citado na pág.
- Imbens e Wooldridge (2009)** Guido W. Imbens e Jeffrey M. Wooldridge. Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature*, 47(1):5–86. ISSN 0022-0515. doi: 10.1257/jel.47.1.5. URL <https://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/jel.47.1.5>. Citado na pág.
- Lee (2008)** David S. Lee. Randomized experiments from non-random selection in U.S. House elections. *Journal of Econometrics*, 142(2):675–697. ISSN 03044076. doi: 10.1016/j.jeconom.2007.05.004. URL <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304407607001121>. Citado na pág.
- Lee e Lemieux (2010)** David S. Lee e Thomas Lemieux. Regression Discontinuity Designs in Economics. *Journal of Economic Literature*, 48(2):281–355. ISSN 0022-0515. doi: 10.1257/jel.48.2.281. URL <https://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/jel.48.2.281>. Citado na pág.
- Lemos e Ricci (2011)** Leany Lemos e Paolo Ricci. Individualismo e Partidarismo na Lógica Parlamentar: o antes e o depois das eleições. Em Timothy J. Power e Cesar Zucco Jr., editors, *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*, páginas 207–238. Editora UFMG, Belo Horizonte, 1 ed. Citado na pág.
- Leoni et al. (2003)** Eduardo Leoni, Carlos Pereira e Lúcio Rennó. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. *Opinião Pública*, 9(1):44–67. ISSN 0104-6276. doi: 10.1590/S0104-62762003000100002. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100002). Citado na pág.
- Limongi e Figueiredo (2005)** Fernando Limongi e Argelina Figueiredo. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, 48(4):737–776. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582005000400002. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582005000400002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400002). Citado na pág.
- Litschig e Morrison (2009)** Stephan Litschig e Kevin Morrison. Local Electoral Effects of Intergovernmental Fiscal Transfers: Quasi-Experimental Evidence from Brazil, 1982–1988. 2009. URL <http://ase.tufts.edu/econ/events/neudcDocs/SaturdaySession/Session04.pdf>. Citado na pág.

- Lopez e Barone (2013)** Felix Garcia Lopez e Leonardo Sangali Barone. As Entidades Sem Fins Lucrativos e as Políticas Públicas Federais: Tipologia e Análise de Convênios e Organizações (2003 - 2011). *Textos para Discussão - IPEA*, 1896 (1). Citado na pág.
- Lopez e Bueno (2012)** Felix Garcia Lopez e Natalia S. Bueno. Transferências Federais a Entidades Privadas sem Fins Lucrativos (1999-2010). *Textos para Discussão - IPEA*, 1778(1). Citado na pág.
- Mainwaring (1991)** Scott Mainwaring. Politicians, Parties, and Electoral Systems Brazil in Comparative Perspective. *Comparative Politics*, 24(1):21–43. ISSN 00104159. doi: 10.2307/422200. Citado na pág.
- Mainwaring (1999)** Scott Mainwaring. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford University Press, 1 ed ed. Citado na pág.
- McCravy (2008)** Justin McCrary. Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: A density test. *Journal of Econometrics*, 142(2):698–714. ISSN 03044076. doi: 10.1016/j.jeconom.2007.05.005. URL <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304407607001133>. Citado na pág.
- Mesquita (2008)** Lara Mesquita. *Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. Citado na pág.
- Pereira e Mueller (2002)** Carlos Pereira e Bernardo Mueller. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, 45 (2):265–301. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582002000200004. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582002000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004). Citado na pág.
- Pereira e Mueller (2003)** Carlos Pereira e Bernardo Mueller. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, 46(4):735–771. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582003000400004. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000400004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400004). Citado na pág.
- Pereira e Rennó (2001)** Carlos Pereira e Lucio Rennó. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, 44(2):133–172. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582001000200004. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582001000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000200004). Citado na pág.

- Pereira e Rennó (2007)** Carlos Pereira e Lucio Rennó. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, 27(4):664-683. ISSN 0101-3157. doi: 10.1590/S0101-31572007000400010. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572007000400010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000400010). Citado na pág.
- Pettersson-Lidbom (2008)** Per Pettersson-Lidbom. Do Parties Matter for Economic Outcomes? A Regression-Discontinuity Approach. *Journal of the European Economic Association*, 6(5):1037-1056. ISSN 1542-4766. doi: 10.1162/JEEA.2008.6.5.1037. URL <http://doi.wiley.com/10.1162/JEEA.2008.6.5.1037>. Citado na pág.
- Samuels (1997)** David Samuels. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. *Dados*, 40(3). ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52581997000300008. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300008). Citado na pág.
- Samuels (2008a)** David J. Samuels. The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil. *The Journal of Politics*, 62(01). ISSN 0022-3816. doi: 10.1111/0022-3816.00012. URL [http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0022381600000128](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0022381600000128). Citado na pág.
- Samuels (2008b)** David J. Samuels. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. *The Journal of Politics*, 64(03): 845 – 863. ISSN 0022-3816. doi: 10.1111/0022-3816.00149. URL [http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0022381600001535](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0022381600001535). Citado na pág.
- Santos (1997)** Fabiano Santos. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados*, 40(3). ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52581997000300007. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007). Citado na pág.
- Santos (1999)** Fabiano Santos. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados*, 42(1):111-138. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52581999000100006. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000100006). Citado na pág.
- Santos (2002)** Fabiano Santos. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, 45(2):237-264. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582002000200003. URL [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582002000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003).

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582002000100001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000100001)  
Citado na págs.

**Titiunik (2011)** Rocío Titiunik. Incumbency Advantage in Brazil: Evidence from Municipal Mayor Elections. 2011. Citado na págs.

**van der Klaauw (2008)** Wilbert van der Klaauw. Regression–Discontinuity Analysis: A Survey of Recent Developments in Economics. *Labour*, 22(2): 219–245. ISSN 1121-7081. doi: 10.1111/j.1467-9914.2008.00419.x. URL <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9914.2008.00419.x>. Citado na págs.