

**CLAREZA DE RESPONSABILIDADE, SISTEMA PARTIDÁRIO E CORRUPÇÃO:
INCENTIVOS E COMPETIÇÃO VERTICAL**

**CLARITY OF RESPONSIBILITY, PARTY SYSTEM AND CORRUPTION: INCENTIVES
AND VERTICAL COMPETITION**

Marcus Rocha¹

Resumo: O objetivo deste artigo é discutir o conceito de clareza de responsabilidade e como ele se insere no arranjo institucional brasileiro pós-88. Para tanto, recorre-se à revisão de literatura sobre governabilidade no Brasil em conjunto sobre a literatura sobre *accountability* em poliarquias contemporâneas. Além da revisão da literatura, recorre-se a dados descritivos sobre as instituições políticas brasileiras em geral e o sistema partidário especificamente. A partir do debate sobre governabilidade no Brasil, clareza de responsabilidade e corrupção, discutimos como o arranjo institucional brasileiro, mesmo que funcional, pode dificultar o *accountability* e favorecer a corrupção. O artigo está dividido em mais quatro seções: na primeira se revê o debate em torno da governabilidade nas instituições brasileiras; na segunda, conceitos-chave sobre corrupção e *accountability*; na terceira, discute-se a centralidade da clareza de responsabilidades no processo de manter agentes *accountable*; por fim a conclusão analisa alguns dados sobre o desenho institucional brasileiro e conclui o artigo.

Palavras-chave: Clareza de responsabilidade; Accountability; Governabilidade.

Abstract: This article's main aim is to discuss how clarity of responsibility concept helps to explain Brazilian institutional framework and its effects. We proceed a literature review about both governability and accountability in Brazil. Beyond literature review, we rely on descriptive data about Brazilian political institutions, especially Brazilian party system to discuss how governability, clarity of responsibility and corruption relate to each other in Brazilian institutional arrangements. We argue that Brazilian institutional arrangement even if stable, fails to promotes accountability and curbs corruption. This article is divided in four sections. First, we review the debate about governability and Brazilian institutions; in the second, we define the concepts of corruption and accountability; third, we discuss clarity of responsibility as a central feature in democratic accountability; to conclude, we analyze few data about Brazilian institutional design.

Keywords: Clarity of responsibility – Accountability –governability

INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: PARA A GOVERNABILIDADE E AVANTE

O debate sobre o arranjo institucional brasileiro desde a redemocratização tem se centrado especialmente na capacidade de as instituições brasileiras produzirem governabilidade. Tendo como marco central o seminal artigo “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema

¹ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: marcus.hulk@gmail.com

Institucional Brasileiro”, de Sérgio Abranches (1987), a literatura sobre o chamado “presidencialismo de coalizão” brasileiro buscou discutir se, e em que medida, as instituições brasileiras tenderiam a produzir paralisia decisória. O artigo identifica no sistema político brasileiro uma situação peculiar: a combinação de presidencialismo, federalismo, multipartidarismo com voto de lista aberta e multipartidarismo. O resultado desse desenho institucional somado à multiplicação de demandas criada pelas características sociais e econômicas do país seria a paralisia decisória e a incapacidade de resolução de conflitos.

Ao longo dos mais de trinta anos seguintes a literatura se dividiu entre “pessimistas” e “otimistas” quanto às instituições brasileiras em geral e especialmente quanto ao sistema partidário brasileiro. Os “pessimistas” veem no arranjo institucional brasileiro um fenômeno peculiar quando comparado a outros países, destinado a produzir crises e paralisia; os “otimistas”, ao contrário, não veem no caso brasileiro um fenômeno único e mostram que, apesar das previsões, o sistema partidário brasileiro funciona.

Mainwaring (1993) e Mainwaring e Shugart (1997) veem no multipartidarismo o elemento gerador de instabilidade. A lista aberta não ordenada gera incentivos para estratégias individualizadas, o que cria dificuldade de coordenação durante a campanha e durante os mandatos. Tais estratégias tenderiam a não ocorrer através de linhas ideológicas, o que junto com a falta de programas partidários enfraqueceria o controle dos partidos sobre os parlamentares, que obedeceriam à lógica poder local calcada em patronagem (AMES, 2001, p. 93).

O sistema federativo brasileiro também criaria dificuldades para o processo decisório. Stepan (1999) argumenta que a repartição de competências federativas no Brasil aumentaria o número de atores com poder de veto, dificultando a formação de maiorias nacionais pois

do ponto de vista político, grupos com poder de obstrução incorporados na Constituição podem criar sérios problemas para o funcionamento legítimo e eficaz da democracia. Por exemplo, é possível que em um país, durante um longo período de tempo, exista uma grande maioria de líderes políticos, e uma grande maioria do eleitorado, que acreditam na necessidade de mudanças importantes. Mas, se a federação foi estruturada de modo a facilitar a formação de grupos de veto por parte de pequenas maiorias, a legitimidade e a eficácia da democracia poderiam ser prejudicadas por esses aspectos restritivos da maioria. (STEPAN, 1999)

A agenda de pesquisa “otimista” identificou que, a despeito das previsões, o presidencialismo multipartidário funciona. Limongi (2006), por exemplo, ecoa a opinião dominante nessa literatura: “nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular” (LIMONGI, 2006). Figueiredo e Limongi (2007, 2003, 2002, 1999, 1998, 1995), mostram

como os poderes de agenda do presidente da república são vitais após a redemocratização, sobretudo porque

Os poderes legislativos obtidos pela presidência ao longo do regime autoritário não foram revertidos. Como seria de esperar, essa continuidade tem efeitos sobre a produção legal do período estudado. Os dados levantados mostram que o poder Executivo, em razão dos poderes legislativos que possui, comanda o processo legislativo e, dessa forma, mina o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure* e de fato (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1995, p. 1).

Em termos orçamentários, o efeito da patronagem, da multiplicação de demandas causadas e pelos vários atores com estratégias individualizadas. Pereira e Muller (2002), por exemplo, mostram como o executivo possui alto controle sobre o processo orçamentário. Além disso, as emendas orçamentárias liberadas no processo de manutenção da base de apoio tem custo baixo para o governo e são altamente úteis para parlamentares em busca de eleitores, de forma que

em vez de acarretar grandes déficits públicos, o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade. A gama de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle do processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalança as possíveis fragilidades dos seus sistemas eleitoral, partidário e federativo tantas vezes apontados pela literatura como responsáveis pelas mazelas e problemas governativos no Brasil (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 295)

Dessa forma, o debate sobre o funcionamento das instituições brasileiras focou-se nos mecanismos institucionais que estruturam a relação entre executivo e judiciário. Tais mecanismos de coordenação, como as prerrogativas legislativas, permitem que o presidente consiga gerenciar coalizões de apoio mesmo em meio a um competitivo sistema partidário multipartidário. Emendas orçamentárias que levem políticas públicas para as bases dos candidatos constituem valiosa moeda de troca e por nenhuma definição se trata de uma transação corrupta.

CORRUPÇÃO: CONCEITO, INCENTIVOS, E REFORMAS PARA COMBATÊ-LA

O debate sobre os mecanismos de coordenação que permitiram o presidencialismo multipartidário brasileiro funcionar, como mostrado na sessão anterior, focaram por óbvio nos

mecanismos institucionais –prerrogativas dos poderes previstos na Constituição, nas leis e em regimentos. Corrupção, contudo, é um tema largamente ausente do debate sobre governabilidade. Assim como a corrupção distorce mercados (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016), ela perverte a democracia em suas bases. Como destaca Warren (2004), corrupção é sempre uma forma de exclusão. As instituições democráticas podem ser fortemente impactadas por poucas ações corruptas que beneficiam poucos agentes.

Os escândalos de corrupção conhecidos nos últimos anos², especialmente aqueles que envolvem a formação de bases de apoio no congresso, sugerem que transações corruptas se constituem em mecanismos de coordenação ocultos, largamente ausentes das análises sobre funcionamento do presidencialismo de coalizão. Ou seja, parte da governabilidade experimentada pelo Brasil nas últimas décadas pode ser creditada a um mecanismo oculto: a corrupção, utilizada como meio de obtenção de apoio político. A seleção de políticos no mercado eleitoral acaba distorcida em favor daqueles que tem acesso, por qualquer motivo, aos esquemas de corrupção.

A grande maioria dos autores define corrupção como a violação envolvendo a ocupação de uma prerrogativa pública. Johnston, por exemplo, define corrupção como “the abuse of public roles or resources for private benefit” (JOHNSTON, 2014, p. 9) ou ainda “*misuse of public office for private financial gain by an elected official*” (KUNICOVÁ; ROSE-ACKERMAN, 2005, p. 577). Visto dessa forma, o conceito de corrupção está estreitamente ligado à teoria principal-agente e aos estudos sobre *accountability*.

Talvez a mais utilizada classificação de diferentes tipos de *accountability* seja a divisão entre vertical e horizontal feita por Guillermo O'Donnell (1998). Os dois eixos em suas várias configurações adotadas por diferentes países resultariam da combinação de três tradições distintas: a democrática, a republicana e a liberal. Escrevendo no final dos anos 90, o autor considera que os países que haviam se democratizado nos anos recentes em larga medida cumpriam os requisitos de *accountability* vertical. Eleições livres e competitivas (mecanismo pelo qual o cidadão manteria os ocupantes de cargos *accountable*) teriam sido adotadas com sucessos nos países que haviam se democratizado recentemente. A maior deficiência nesses países seriam os mecanismos de *accountability* horizontal, ou seja, nos *checks and balances* exercidos pelos diferentes poderes. A fragilidade dos mecanismos de *accountability* horizontal significaria que sobretudo os componentes liberais e republicanos nessas novas poliarquias

² Casos de corrupção como os conhecidos pelos nomes das operações ou das CPI que os tornaram famosos, como do caso do Banestado, da operação Satiagraha, Mensalão, Petrolão, entre outros.

seriam frágeis (O'DONNELL, 1998).

A relação pressupõe um principal, detentor de uma prerrogativa ou direito e um agente, incumbido de agir em nome do primeiro a quem deve prestar contas. A relação entre os dois atores está sujeita a diversos problemas, sobretudo a assimetria de informações. Nessa relação, o controle de qualquer agente depende das prerrogativas institucionais do agente e do principal envolvidos. *Accountability* horizontal envolve, em tese, atores com relativa igualdade, mas cujas capacidades variam (O'DONNELL, 1998). Contudo, em democracias representativas, a mais importante relação (SCHEDLER, 1999) desse tipo é assimétrica: a que envolve eleitores (*principais*) e políticos (*agentes*). Outra dimensão, também assimétrica, é a que busca controlar a ação da burocracia estatal (*agentes*) que atuam em nome daqueles que foram eleitos para comandar o Estado (*principais*).

Em qualquer caso, é preciso definir o que significa manter um agente *accountable*. Schedler diferencia *accountability* em duas conotações distintas (SCHEDLER, 1999): Como *answerability* (“responsabilidade”), a obrigação de ocupantes de cargos fornecerem informações e explicações sobre suas ações e *enforcement* (aplicação da lei), a capacidade das agências encarregadas de impor sanções nos detentores de poder que falharam no cumprimento do dever. Para Schedler (1999) há três formas de prevenir o abuso de poder: ameaça de sanções; obrigar o poder a ser exercido de forma transparente e obrigação de justificar seus atos. A primeira é um tipo de *enforcement* e as demais de *answerability*.

O debate sobre reformas anticorrupção tende a focar reduzir os incentivos e aumentar os custos para as transações corruptas através de reformas administrativas e econômicas ou do aumento de controles e legislação penal. Entre as soluções em termos de incentivos, estão as baseadas na forma como esses incentivos estruturam a ação em nível individual. Como colocam Rose-Ackerman e Palifka (2016)

Corrupt incentives exist because state officials have the power to allocate scarce benefits and impose onerous costs. Because scarcity lies at the heart of corrupt deals, basic insights derived from microeconomics can help structure efforts to reduce corruption. (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016, p. 126).

Para o eleitor punir o agente no processo eleitoral, é preciso ter informação disponível. Todas as formas de *accountability* descritas por Schedler (1999) envolvem em alguma medida a disponibilidade de informações e, sobretudo, capacidade dos órgãos ou dos cidadãos em processá-las.

COMPETIÇÃO VERTICAL

O conceito de clareza de responsabilidade foi originalmente desenvolvido no âmbito da literatura sobre voto econômico, dizendo respeito à capacidade dos eleitores premiarem ou punirem políticos nas urnas de acordo com o desempenho da economia (SCHWINDT-BAYER; TAVITS, 2016; TAVITS, 2007). Powell e Whitten (1993) introduzem o conceito para tentar explicar por que os resultados nas pesquisas sobre voto econômico são inconclusivos. Ou seja, por que os resultados agregados não corroboravam a hipótese de que eleitores consideram a performance econômica anterior à eleição. A lógica da clareza de responsabilidade funciona de tal forma que

when clarity of responsibility is high, voters can easily identify and directly attribute responsibility to elected officials and, thus, can withhold votes from incumbent elites at election time. Elected officials anticipate this and have incentives to abstain from engaging in corruption or have incentives to actively work to keep corruption low. When clarity of responsibility is low, in contrast, voters have a more difficult time identifying who is responsible for corruption, assigning blame and voting elected representatives out of office (SCHWINDT-BAYER; TAVITS, 2016, p. 12).

É nesse sentido que clareza de responsabilidade se torna elemento fundamental do funcionamento das democracias contemporâneas. O exercício do *accountability*, envolve ameaça de sanções e obrigações e a sanção pelo voto necessita de poder transparente e de ações justificadas. A clareza de responsabilidades aumenta quando um único partido controla o governo e diminui quando múltiplos partidos dividem o mesmo (SCHWINDT-BAYER; TAVITS, 2016). Mais do que um cálculo individual, clareza de responsabilidade é um fator institucional, já que

the critical linkage of voter's assignment responsibility to the government is not merely an individual-level idiosyncrasy or rationalization. Rather, it will strongly reflect the nature of policymaking in the society and the coherence and control the government can exert over that policy. The greater the perceived unified control of policymaking by the incumbent government, the more likely is the citizen to assign responsibility for economic and political outcomes to the incumbents (POWELL; WITHENS, 1993, p. 398).

Dessa forma, se um sistema dificulta a identificação de responsabilidades, seja pelo mal desempenho da economia quanto no envolvimento em casos de corrupção, ele incentiva estes comportamentos. Lista aberta não ordenada e crescente número de partidos nas casas legislativas tornam mais opaca a relação do agente (legislador) com o principal (cidadão). Essa distorção beneficia aquele que tem acesso à extração de rendas da corrupção pois o custo em

Marcus Rocha

termos de eventual punição pelas urnas não se modifica substancialmente.

SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO: FRAGMENTAÇÃO E OPACIDADE

Dois fatores institucionais atuam diminuindo a clareza de responsabilidade no que diz respeito ao processo de *policy making* no Brasil: a quantidade de partidos e o sistema partidário. Tais elementos não produzem a paralisia decisória que um dia lhes foi atribuída. Contudo, enfraquecem a ameaça de sanção via mecanismo vertical ao tornar o processo mais opaco e a informação mais clara. No sistema eleitoral brasileiro, os incentivos a evitar o comportamento corrupto, no que diz respeito aos mecanismos verticais são baixos. A multiplicação de partidos, a despeito dos mecanismos institucionais de coordenação que possam existir, aumenta os custos da informação para o eleitor. Como mostram a tabela 1 e o gráfico 1, o número de partidos com registro no TSE, o número de partidos com representação na Câmara dos Deputados e Número Efetivo de Partidos (NEP) também aumentaram consideravelmente nos últimos anos.

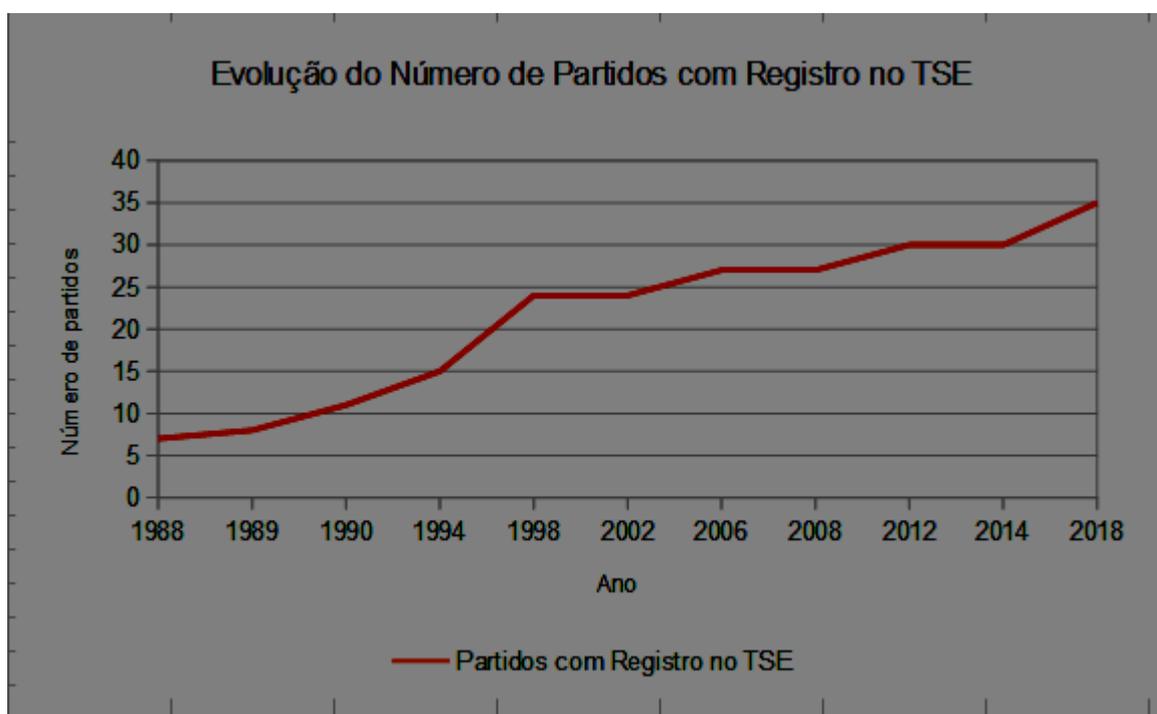
Tabela 1: Partidos com representação e número efetivo de partidos.

Ano	Partidos com representação na Câmara dos deputados	Número Efetivo de Partidos
1990	19	8,69
1994	18	8,16
1998	18	7,14
2002	19	8,47
2006	21	9,32
2010	22	10,36
2014	28	13,22
2018	30	16,4

Fonte: Gallagher (2018) e TSE. Compilação dos autores.

Em segundo lugar, o sistema eleitoral para a câmara baixa através do sistema proporcional esconde o agente do principal. Nos sistemas do tipo *plurality*, grupos restritos de eleitores tem apenas um representante, e o representante tem apenas um grupo definido de constituintes. Em um sistema proporcional de lista aberta a relação é embaralhada pela formação da lista ordenada pela votação individual e pela distribuição de votos via quociente eleitoral.

Gráfico 1: Evolução do número de partidos com registro deferido no TSE. Fonte: TSE. Compilação dos autores.



Apesar das previsões sinistras, o sistema partidário brasileiro funcionou de forma razoavelmente coordenada por trinta anos, após a redemocratização. A fusão das características sócias do povo brasileiro e das instituições de governos, em conjunto, não produziram a esperada ingovernabilidade e paralisia decisória. Apesar disso, são frequentes as manchetes sobre escândalos de corrupção, bem como a reeleição dos políticos envolvidos nestas mesmas manchetes. Não se trata de defender aqui este ou aquele sistema eleitoral. Antes, de criar lentes para que o cidadão interessado possa enxergar e atribuir responsabilidades sem forçar as vistas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson De. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5–34, 1988.

ABRUCIO, Fernando. *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Michigan: University of Michigan Press, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo e ALCANTARA, Manuel, orgs. *A Democracia Brasileira: Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. (2007, 2003, 2002, 1999, 1998, 1995)

_____. Poder de Agenda na Democracia Brasileira: Desempenho do Governo no Presidencialismo Multipartidário. In: SOARES, Gláucio Dillon e RENNÓ, Lúcio, orgs. *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

_____. Medidas Provisórias. In: BENEVIDES, Maria Victoria, VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio, orgs. *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

_____. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados* 45 (2): 303-344, 2002

_____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

_____. As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova* 44: 81-106, 1998.

_____. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 10 (29): 175-200, 1995.

JOHNSTON, Michael. **Corruption, Contention, and Reform: The Power of Deep Democratization**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2013.

JOHNSTON, Michael. **Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2005.

KUNICOVÁ, JANA; ROSE-ACKERMAN, SUSAN. Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption. *British Journal of Political Science*, v. 35, n. 4, p. 573–606, 2005.

LIMONGI, Fernando. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório. *Novos Estudos CEBRAP* 76: 17-41, 2006.

LIMONGI, Fernando e CORTEZ, Rafael. As Eleições de 2010 e o Quadro Partidário. *Novos*

Estudos 88: 21-37, 2010.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna e RENNÓ, Lúcio, orgs. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies* 26 (2): 198-228, 1993._____, orgs.

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew S. Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

O'Donnell, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova**, 1998, Vol. 44 (98): 27-54.

Powell, G. Bingham, and Guy D. Whitten. "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context." *American Journal of Political Science*, vol. 37, no. 2, 1993, pp. 391–414. *JSTOR*, JSTOR, www.jstor.org/stable/2111378.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. 2. ed. [S.l.]: Cambridge University Press, 2016.

SCHWINDT-BAYER, Leslie; TAVITS, Margit. **Clarity of Responsibility, Accountability, and Corruption**. New York: Cambridge University Press, 2016.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER; Marc (Org.). **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner, 1999. P. 13-28.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Dederalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do *Demos*. *Dados* 42 (2): 197-251, 1999.

TAVITS, Margit. Clarity of Responsibility and Corruption. *American Journal of Political Science*, v. 51, n. 1, p. 218–229, 2007.

WARREN, Mark E. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 2, p. 328–343, 2004. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1519886>>.