



**JULIANA BRAGA GIL**

***ACCOUNTABILITY***  
**NO CONTEXTO PARTIDÁRIO**

**LAVRAS – MG**

**2016**

**JULIANA BRAGA GIL**

***ACCOUNTABILITY***  
**NO CONTEXTO PARTIDÁRIO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas do Estado, para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora

Dra. Eloísa Helena de Souza Cabral

Coorientadora

Dra. Júlia Moretto Amâncio

**LAVRAS – MG**

**2016**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha  
Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com dados  
informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Gil, Juliana Braga.

*Accountability* no contexto partidário / Juliana Braga Gil. – Lavras:  
UFLA, 2016.  
112 p.

Dissertação (mestrado profissional)–Universidade Federal de Lavras,  
2016.

Orientador(a): Eloísa Helena de Souza Cabral.  
Bibliografia.

1. *Accountability*. 2. Responsabilização. 3. Partidos Políticos. 4.  
Corrupção. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

**JULIANA BRAGA GIL**

***ACCOUNTABILITY***  
**NO CONTEXTO PARTIDÁRIO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas do Estado, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 08 de julho de 2016.

Dra. Monika Weronika Dowbor da Silva      UNISINOS

Dra. Julia Moretto Amancio                      UFLA

Dra. Eloísa Helena de Souza Cabral

Orientadora

Dra. Júlia Moretto Amâncio

Coorientadora

**LAVRAS – MG**

**2016**

## RESUMO

O presente trabalho é de natureza teórica, apresentado em formato de dissertação, dividido em três capítulos articulados por meio de revisão de literatura. Tem como objetivo geral analisar as dimensões de *accountability* no contexto partidário brasileiro e suas possíveis aplicações no combate à corrupção, como forma de complementar a efetividade legislativa de responsabilização partidária. No contexto da democracia representativa, as dimensões de *accountability* vertical, horizontal e societal, juntamente com aspectos teóricos dos partidos políticos e a necessidade de uma legislação específica de controle partidário, foram os eixos teóricos discutidos. O objetivo principal se desdobrou em 3 (três) objetivos específicos, quais sejam: i Analisar os mecanismos de *accountability*. ii Identificar e sistematizar elementos conceituais e teóricos dos partidos políticos. iii Analisar a legislação brasileira em termos de responsabilidade partidária e os avanços legislativos para controle da corrupção. No primeiro capítulo, a partir da contextualização da democracia representativa, buscou-se apresentar a teoria de *accountability*, sua perspectiva histórica, seus aspectos conceituais e teóricos clássicos e suas dimensões mais aceitas pela literatura. O segundo capítulo fundamentou-se pela origem dos partidos políticos desdobrando-se nas dimensões de *accountability* para partidos. Por fim, no terceiro capítulo, abordam-se as leis que tratam de partidos políticos e responsabilidade partidária, com ênfase no Código Eleitoral de 1965, na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1995. Finaliza-se o capítulo com a análise da Lei 12.846 de 2013, conhecida como “Lei Anticorrupção” que trata da responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, desdobrando-se nas medidas contra a corrupção do Ministério Público Federal, propostas em 2015.

Palavras-chave: *Accountability*. Responsabilização. Partidos Políticos. Corrupção.

## ABSTRACT

This present work is theoretical in nature, presented in dissertation format, divided into three chapters articulated by literature review. It has the general objective to analyze the dimensions of accountability in Brazilian party context and its possible applications against corruption as a way to complement the legislative effectiveness of party responsibility. In the representative democracy context, the dimensions of vertical, horizontal and societal accountability, along with theoretical aspects of political parties and the need for specific legislation of party control, these was the theoretical axes discussed. The main objective was divided into three specific objectives, namely: i) analyze the accountability mechanisms. ii) identify and systematize conceptual and theoretical elements of political parties. iii) analyze the Brazilian legislation in terms of party responsibility and legislative advances to control corruption. In the first chapter, from the representative democracy context, it was sought to present the accountability theory, its historical perspective, its conceptual and theoretical aspects classic and its dimensions more accepted in the literature. The second chapter it was based on the origin of political parties unfolding in the dimensions of accountability for parties. Finally, in the third chapter, the laws are approached dealing with political parties and party responsibility, with emphasis on the Electoral Code of 1965, in the Federal Constitution of 1988 and in the Organic Law of Political Parties of 1995. Concludes the chapter with the Law 12.846 of 2013 analysis, known as "Anti-Corruption Law" which deals with administrative and civil responsibility of legal entities by practice acts against Public Administration, national or foreign, unfolding in action against corruption of the Federal Public Ministry, proposed in 2015.

Keywords: Accountability. Responsibility. Political parties. Corruption.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Gráfico 1 - Número de publicações anuais.....	18
---	----

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
2	<b>ACCOUNTABILITY - DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO</b> ..	20
2.1	<i>Accountability</i> - aspectos conceituais e teóricos .....	25
2.2	Mecanismos de <i>Accountability</i> .....	29
2.2.1	<i>Accountability</i> – vertical .....	30
2.2.1.1	<i>Accountability</i> vertical – teoria da agência .....	32
2.2.1.2	<i>Accountability</i> – horizontal.....	39
2.2.1.3	<i>Accountability</i> – Answerability x Enforcement .....	41
2.3.1.4	<i>Accountability</i> - societal .....	45
3	<b>PARTIDOS POLÍTICOS E ACCOUNTABILITY</b> .....	49
3.1	<b>Partidos Políticos: origem, clivagens sociais e tipologias clássicas</b> .....	50
3.2	<b>Partidos políticos: organização e poder</b> .....	56
3.3	<b>Partidos políticos: ideologia, informação e <i>Accountability</i> vertical</b> .....	60
3.4	<b>Partidos políticos: <i>Accountability</i> horizontal</b> .....	65
3.4.1	<b>Controle horizontal, CGU e Lava Jato</b> .....	66
3.5	<b>Partidos políticos: <i>Accountability</i> Societal</b> .....	75
3.6	<b>Corrupção, ética e informação</b> .....	80
4	<b>PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: LEGISLAÇÃO</b> .....	85
4.1	<b>Legislação partidária</b> .....	85
4.2	<b>Lei anticorrupção</b> .....	91
4.3	<b>Medidas anticorrupção do Ministério Público Federal (MPF)</b> ...	94
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	103
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	106

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de natureza teórica parte do pressuposto de que a responsabilização partidária pela má conduta dos candidatos, via mecanismos de *accountability*, seria uma alternativa para enfrentar a corrupção recorrente no sistema político brasileiro.

A conjuntura política histórica com suas transformações sociais contempla a organização da vida em coletivo e a gestão de interesses conflitantes. A política tem preocupação com o interesse público e, para tanto, faz escolhas para minimizar as necessidades coletivas. Na democracia representativa, os cidadãos são representados por atores políticos eleitos, autorizados pelos representados a tomar decisões em seu nome.

No sistema democrático, eleições periódicas são uma forma de garantir que os cidadãos sejam capazes de manter seus representantes responsabilizados, pois se espera que as eleições possam restringir o comportamento dos políticos caso não promovam os interesses dos eleitores (COBB; TAYLOR, 2015). Num tipo ideal, presume-se que o voto desencadeia a representação de interesses políticos do público, e o poder, concedido ao eleito, seja usado para o interesse público (COBB; TAYLOR, 2015).

A responsabilidade tem ligação com o desempenho. Nesse sentido, as ações dos governos e a organização do serviço público são julgadas pela sua contribuição para o bem-estar da comunidade (LEWIS; O'FLYNN; SULLIVAN, 2014). As autoridades públicas são responsáveis por seus atos. Suas escolhas, decisões e ações devem ser explicadas e informadas aos cidadãos. Mecanismos legais, políticos e administrativos são utilizados para se efetivar a responsabilidade do governo, na tentativa de impedir o aumento da corrupção, do clientelismo e de atos políticos arbitrários (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Os atores políticos são intermediados ao governo pelos partidos, que são associações civis, que têm entre seus principais objetivos institucionais a representação de interesses coletivos. Vistos como instrumentos mediadores entre a sociedade e o Estado, com a função de aglutinar vontades individuais e harmonizá-las em vontades coletivas, os partidos políticos têm o poder de intermediar a relação entre cidadãos e governo, materializando-se como um vínculo entre a sociedade e os representantes eleitos. Por meio dos partidos, buscam-se expressar de forma unificada e organizada os diferentes interesses e vontades de cada um dos representados (MEZZARROBA, 2004).

Do ponto de vista teórico, o trabalho orienta-se pela problemática da falta de mecanismos de responsabilização dos partidos políticos brasileiros, embasando-se a discussão no contexto da democracia representativa, pela teoria de *accountability*.

Sistemas e práticas de *accountability* englobam a ética e os valores que sustentam arranjos de governança. Na Administração Pública, no contexto das políticas públicas e dos serviços públicos, as dimensões éticas são caracterizadas, em sua maior parte, como de interesse público e suas respectivas instituições e os atores são julgados por suas ações tendo como base o bem-estar social. Além do interesse público, outros valores, como justiça, humanidade ou equidade, também, são avaliados na *accountability*. E a cultura política define os valores predominantes, diante da relação entre sistemas e práticas de prestação de contas e os valores prevaletentes (LEWIS; O'FLYNN; SULLIVAN, 2014).

No Brasil, a teoria de *accountability* foi, parcialmente, absorvida pela literatura, isso se deu, em grande medida, pela dificuldade de relação contextual política e cultural com o termo (CAMPOS, 1990). Sua interpretação vai ao encontro da obrigação dos representantes de prestar contas, tanto às instâncias de controle, como aos representados, e a tradução mais aceita, objetivamente,

em português é responsabilização. A estrutura da discussão teórica perpassa pela responsabilização, pela legalidade e pela sanção.

A teoria vem crescendo, nos últimos anos, e o debate envolvendo o tema vem agregando novos posicionamentos conceituais. Assim como o de O'Donnell (1998), que apresentou a dualidade entre a dimensão vertical e horizontal de *accountability* e a visão de Schedler (1999) de “*answerability*” e “*enforcement*”.

Essas dimensões conduzem a responsabilização de representantes e de instâncias do governo presumindo, como eficácia de *accountability*, a informação, justificação e punição (SCHEDLER, 1999). Assim, a efetividade pressupõe a transparência pública pela qual o cidadão teria como refletir e decidir. Trata-se de um tipo ideal, visto que, na realidade política, a publicidade das ações partidárias limita-se a prestações de contas, em sua maioria, com números forjados. Assim, instrumentos de controle, transparência e responsabilização são ineficientes ou pouco efetivos. Dessa feita, a pesquisa tem as seguintes características:

### **LINHA DE PESQUISA**

Gestão das Organizações Públicas do Estado.

### **MODALIDADE DE PRODUTO FINAL**

Dissertação.

### **OBJETO DE ESTUDO**

Partidos Políticos Brasileiros.

## **TEMA**

Análise da responsabilização partidária brasileira via mecanismos de *accountability*.

## **PROBLEMA DE PESQUISA**

Depara-se hoje com um desgaste da imagem do Estado brasileiro, em parte, decorrente dos consecutivos escândalos de corrupção dos últimos anos e da crise financeira. Por isso, o combate à corrupção necessita de mecanismos eficientes de responsabilização tanto para os atores políticos, como também para as instituições públicas e privadas. Assim como também é necessário o envolvimento e uma maior participação da população no controle social (ABRUCIO, 2007).

A corrupção, na Administração Pública, representa um dos principais entraves para prestação de serviços sociais eficazes, nos países em desenvolvimento, corrupção considerada aqui como uso indevido de cargos públicos para ganhos privados (SCHATZ, 2013). Os resultados de anticorrupção institucional tradicional com reformas e criação de agências independentes, embora tenham trazido uma melhoria significativa para o sistema, não têm sido eficientes para resolver o problema (SCHATZ, 2013).

No caso brasileiro, a fragilidade organizativa dos partidos brasileiros demonstra efeitos esperados das instituições no sistema partidário, “deixando em segundo plano a busca de material empírico sobre o efetivo funcionamento interno das agremiações” (RIBEIRO, 2013, p. 228). Com isso, pesquisadores têm dificuldade de obtenção de dados precisos e confiáveis sobre as organizações partidárias. Mesmo com as prestações de contas, dados da filiação e componentes dos órgãos partidários sendo públicos, nota-se que o acesso a

essas informações e os mecanismos de controle avançaram lentamente, especialmente, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), rumo a maiores graus de eficiência, informatização e centralização das informações.

Outra dificuldade de acesso diz respeito ao fato dos partidos não disponibilizarem alguns dados, referentes à burocracia e ao financiamento. Ou por interesse próprio ou por limitações organizacionais (RIBEIRO, 2013), o que dificulta o controle e responsabilização dos mesmos.

Analisa-se a responsabilização dos atores políticos, via prestação de contas (*accountability*), entendida como assunto próprio aos esforços de aprofundamento da democracia no país. Salienta-se a importância do uso de mecanismos de *accountability*, em âmbito partidário e de transposição desses mecanismos de controle dos atores políticos, também, para os partidos políticos que os intermediaram aos cargos públicos. A análise e proposição trazem dentro da teoria de *accountability* a argumentação de êxito da proposta como forma de aumentar o controle e responsabilização dos partidos, visando ao fortalecimento institucional do Estado.

Diante do descrédito partidário e de altos índices de corrupção, como mecanismos de *accountability* podem contribuir para responsabilização dos partidos políticos brasileiros, diante do cenário de corrupção?

## **OBJETIVO GERAL**

O estudo proposto, assim como os objetivos estabelecidos, almeja contribuir com o desenvolvimento do tema, com vistas a aprimorar e incentivar futuros estudos sobre modelos de controle e responsabilização partidária no país. Para tanto, prioriza a insuficiência dos meios e recursos de responsabilização política, na via partidária, apontando-a como responsável, em parte, pela

desconfiança do cidadão brasileiro nas instituições e pela descrença nos partidos políticos, sugerindo uma ideia de responsabilização mais abrangente e efetiva.

O objetivo principal é analisar a *accountability* no contexto partidário brasileiro.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

O objetivo geral perpassa por três objetivos específicos, que contribuem para melhor entendimento do problema.

- a) Analisar os mecanismos de *accountability*.
- b) Identificar e sistematizar elementos conceituais e teóricos dos partidos políticos.
- c) Analisar a legislação brasileira em termos de responsabilidade partidária e os avanços legislativos para controle da corrupção.

### **JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA**

Desde seu surgimento, na virada do século XVIII para o século XIX, os partidos políticos modernos se tornaram um dos principais objetos de pesquisa da Ciência Política. Desde então, diversos modelos de análise organizacional e tipologias de partidos foram propostos, com a finalidade de se estudar, da maneira mais acurada possível, essa variável indispensável das democracias representativas. Os partidos enfrentam, periodicamente, diagnósticos pessimistas que proclamam sua iminente perda de legitimidade e a consequente crise do sistema de representação. De acordo com o Barômetro Global da Corrupção da Transparência Internacional (2010, p. 9), 79% dos cidadãos veem os partidos políticos como as instituições mais afetadas pela corrupção, seguidos por funcionários públicos (62%) e parlamentos (60%) (SCHATZ, 2013).

No sistema eleitoral brasileiro, os partidos têm o monopólio de acesso ao Estado e os tipos de controle a que os partidos vêm sendo submetidos ao longo do período democrático brasileiro, não têm cumprido seu papel de responsabilização e sanção por ilícitos políticos que envolvem os partidos.

*Accountability* vem no sentido de organizar as relações entre governantes e governados, sendo a responsabilização de atores políticos uma conquista democrática. Mas há que se pensar em responsabilidade do sistema político como um todo, assim uma nova legislação referente à responsabilidade partidária e instituições de fiscalização e controle direcionadas a partidos e poderiam ser o início de um novo rumo para o combate à corrupção no país. A corrupção é um fenômeno complexo, com consequências políticas e econômicas negativas. A corrupção diminui a confiança no governo e a legitimidade das instituições, assim como prejudica as finanças públicas, pois diminui o investimento e reduz o crescimento comercial (COSTAS; SOLÉ-OLLÉ; SORRIBAS-NAVARRO, 2012).

Importante no combate à corrupção é analisar o contexto e a natureza específica da corrupção, em um determinado ambiente, levando em conta que medidas unilaterais, para a abordagem repressiva ou o desenvolvimento organizacional e o desempenho de expectativas das instituições de combate à corrupção, devem ser apropriados ao contexto (SCHATZ, 2013).

Esse trabalho tem um forte apelo no sentido de mudar o olhar e a naturalização com que são tratados os partidos no sistema eleitoral brasileiro. Visualizam-se exigências de responsabilização mais altas, que vão além da prestação de contas. Tanto como uma exigência do contexto atual e como uma visão da posição de exclusividade dos partidos brasileiros na relação sociedade e Estado.

O Estudo aponta para a possibilidade de responsabilização dos partidos, por considerar que o uso de mecanismos de *accountability*, no âmbito partidário,

contribuirá para diminuir o descrédito que os partidos políticos têm mostrado pelo insucesso de seus representantes, como também dar mais visibilidade ao pensamento ideológico partidário, pois, na maioria dos casos, não é avaliado pelo cidadão nos pleitos. Propõe-se um estudo teórico que possibilitará que novos trabalhos possam trazer contribuições referentes a maneiras de implementação categórica de responsabilização partidária. Desse modo, a legislação referente à fiscalização partidária, ao controle e à consequente responsabilização dos partidos, possa ser eficaz à realidade dos partidos políticos brasileiros e à vida pública contemporânea.

### **PERCURSO TEÓRICO METODOLÓGICO**

Apresentam-se, nesta seção, os procedimentos metodológicos utilizados no desenvolvimento da pesquisa, compreendendo sua natureza e classificação, os setores de conhecimento, os métodos utilizados e o processo de revisão de literatura que norteou a pesquisa.

Collins e Hussey (2005) esclarecem que a dissertação, para obtenção do título de mestre, deve dar ênfase na demonstração de uma abordagem crítica e analítica. Há que se ter o rigor metodológico necessário, na condução do processo de investigação, ou seja, a pesquisa precisa ser sistemática e metódica.

Na visão de Collins e Hussey (2005), os objetivos de uma pesquisa são: revisar e sintetizar o conhecimento existente, investigar alguma situação ou problema existente, fornecer soluções para um problema, explorar e analisar questões mais gerais, construir ou criar um novo procedimento ou sistema, explicar um novo fenômeno, gerar novo conhecimento, e a combinação dos itens anteriores.

Com o intuito de contribuir na efetivação de mecanismos de controle e de responsabilização dos partidos, propôs-se realizar um trabalho de cunho

acadêmico-científico do tipo crítico e argumentativo, baseado em conceitos das Ciências Sociais, com ênfase na Administração Pública, Ciência Política e Direito, ressaltando a complexidade didática que envolve a representação política.

### **A PESQUISA: NATUREZA, PROCESSO DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS**

Em sua forma de abordar o problema, a pesquisa se enquadra na categoria de estudo qualitativa. A pesquisa qualitativa compreende a realidade, utilizando-se de estratégias indutivas (COLLINS; HUSSEY, 2005), narrativas limitadas em termos locais, temporais e, por fim, específicos a uma determinada situação, para propor uma solução, hipótese ou teoria a partir dos estudos (FLICK, 2009). Quanto aos objetivos, o presente trabalho pode ser classificado como exploratório, porque é realizado sobre um problema ou questão de pesquisa, a fim de procurar padrões, ideias ou hipóteses que possam facilitar e aprimorar a minimização do problema da corrupção em âmbito partidário (COLLINS; HUSSEY, 2005).

### **COLETA E ANÁLISE DE DADOS**

A pesquisa bibliográfica foi realizada com ênfase na seleção de artigos de bases do periódico CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), com um recorte temporal dos últimos 5 (cinco) anos, cumprindo com a exigência da instituição e, também, como forma de referenciar pesquisas atuais sobre o tema. Como suporte teórico, utilizaram -se os clássicos da literatura sobre *accountability*, representação e partidos políticos. Outras

fontes de bibliográficas, também, contemplaram a escrita, como leis, Constituição de 1988 e websites de governos.

Utilizou-se a bibliografia internacional, por se tratar de um conceito que já vem sendo utilizado em outros países, fato que permitiu um mapeamento da teoria, para melhor entendimento no contexto brasileiro, com sua evolução no decorrer histórico e suas dimensões criadas e adaptadas a contextos políticos diversos. E o uso da bibliografia nacional foi uma forma de obter bases nos casos brasileiros para a tradução e visão de um conceito criado para outras realidades.

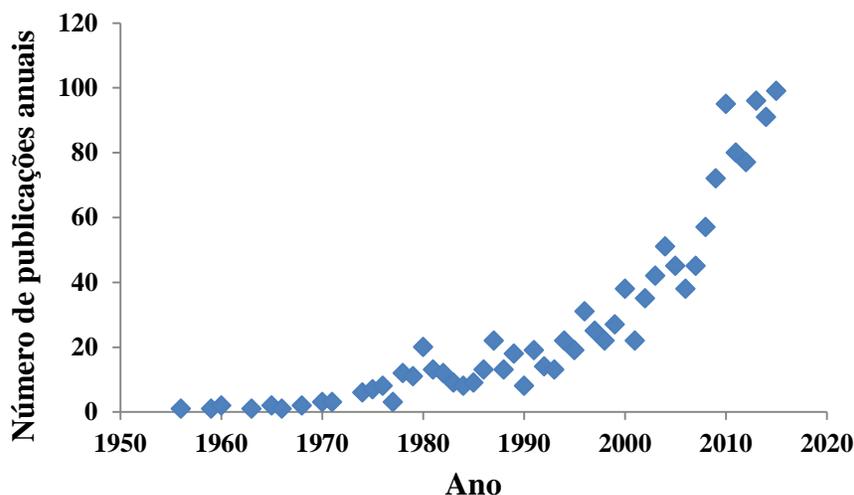
Os dados foram coletados na base de dados multidisciplinar, nacionalmente, reconhecida, *Web of Science*. que inclui publicações da base de dados de periódicos coreanos - KCI, da Derwent Innovations Index<sup>SM</sup>, da Biological Abstracts® e da base SciELO Citation Index. Utilizou-se, como termo de busca, a expressão *accountability*, pelo título, em todos os idiomas, resultando em 7.264 publicações compreendidas entre os anos de 1952 a 2016.

Em seguida, refinou-se o domínio de pesquisa para a área “*Social Science*”, reduzindo para 5174 publicações. Após, refinou-se para a área de pesquisa “*Government Law*” e “*Public Administration*”, obtendo 2.101 publicações. Com a aplicação do filtro do período compreendido entre 2011 a 2016, obtiveram -se 483 títulos. E, finalmente, dentre estes, 337 artigos.

Foram selecionados 38 artigos pela leitura dos resumos, sendo 14 referenciados, por contemplarem o tema *accountability* relacionado com sistemas partidários, novas democracias, partidos políticos e corrupção.

O gráfico 1 demonstra o crescimento das publicações de *accountability*, no mundo, de 1956 a 2015, dentro dos filtros pesquisados.

Gráfico 1 - Número de publicações anuais.



Com base nas pesquisas, constatou-se que *accountability* para partidos é um tema que não está sendo explorado pela academia. Pouco se fala sobre o controle e responsabilização dos partidos. Com foco nessa lacuna, este trabalho apresenta uma contribuição para a área, pois não há estudos específicos sobre o tema. E, no contexto político atual, onde se enfrenta uma série de desafios, na tentativa de controle da corrupção, a responsabilização partidária por ilícitos é vista como necessária ao sistema democrático.

O trabalho apresentado, em formato de dissertação, é dividido em três capítulos articulados por meio de revisão de literatura. No primeiro capítulo, intitulado “*Accountability* - Democracia e Representação”, inicia-se com uma reflexão acerca do Regime Democrático e da Representação Política e, a partir daí, buscou-se destrinchar a teoria de *accountability*, sua perspectiva histórica, seus aspectos conceituais e teóricos clássicos.

O segundo capítulo, intitulado “Partidos Políticos e *Accountability*”, fundamenta-se na origem dos partidos políticos, sua perspectiva histórica, compreendendo as definições de partidos políticos e sua estrutura

organizacional, desdobrando-se nas dimensões de *accountability* para partidos que possam contribuir para o combate à corrupção. Objetivou-se caracterizar os conceitos, a institucionalização e o desenvolvimento dos partidos, perpassando as obras clássicas expondo uma teoria geral dos partidos. O intuito foi compreender as dimensões de *accountability* que mais se aproximam da responsabilização partidária em termos de controle de corrupção.

O terceiro capítulo, intitulado “Partidos políticos no Brasil: Legislação” analisa a legislação partidária, em termos de responsabilização, com ênfase no Código Eleitoral de 1965, na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1995 (BRASIL, 1988, 1995). Finaliza-se o capítulo com a análise da Lei 12.846 de 2013, conhecida como “Lei Anticorrupção” que trata da responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, desdobrando-se nas medidas contra a corrupção do Ministério Público Federal, propostas em 2015 (BRASIL, 2013b).

Nesta sessão, serão apresentados conceitos e concepções teóricas que irão fundamentar e compor este estudo, com destaque nas teorias que permeiam os estudos clássicos de *accountability* e partidos políticos. Inicia-se com uma breve introdução sobre representação até desdobrar-se na teoria de *accountability*.

## **2 ACCOUNTABILITY - DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO**

*Accountability* é um meio de viabilizar o controle social sujeitando a Administração Pública à legalidade pela prestação de contas desdobrando-se em transparência pública. Em termos políticos, há que se pensar em como fazer uso dos mecanismos de responsabilidade, a fim de aferir resultados sociais que estabeleçam uma ponte entre a classe política e a sociedade. Este processo fortalece a democracia e aumenta as chances dos bens e finanças públicas serem direcionadas ao interesse público.

A democracia, segundo Bobbio (2004), é uma das várias formas de governo, contrapõe-se às formas autocráticas e o poder está nas mãos da maior parte da sociedade, em contraposição ao governo de uns poucos. Na evolução da democracia, percebe-se a permanência do povo como titular do poder político, entendendo-se pelo termo povo o conjunto dos cidadãos que toma as decisões em última instância. O que muda, no decorrer histórico nos tipos de democracia, são as formas de exercer esse direito (BOBBIO, 2004).

Essas mudanças agregam vários adjetivos à democracia, ao longo do processo histórico. Dentre eles, destaca Ferraz (2006), democracia: dos antigos, dos modernos, representativa, incluyente, real, global, radical, sustentável, paritária, participativa, direta, deliberativa, razoável, desenvolvimentista. De acordo com Ferraz (2006), o processo de adjetivação da democracia foi estimulado, nos últimos 30 anos, pela experiência de democratização dos países do chamado terceiro mundo, tendo como base e direção teórica os modelos de democracia liberal representativa, participativa e deliberativa.

Nos estudos de Dahl (2012), esses países, na realidade, não podem ser chamados de democracias por serem pobres aproximações do que seria o ideal democrático. Para o autor, esses países passaram por transições entre os Regimes Políticos. Assim como, no Brasil, por exemplo, passou-se da ditadura

para um regime considerado por ele, relativamente, democratizado, porém incompleto. O autor denomina esses países de Poliarquias (DAHL, 2012).

Dahl (2012) esclarece que a democratização é um processo em que se aumenta a contestação política, expandindo os direitos de participação e, assim, define o processo de democratização como uma progressiva ampliação da competição e da participação política.

A democracia é um governo responsável por todos os seus cidadãos, tendo a igualdade política como seu pré-requisito básico. Isso abrange o direito de todos terem poderes para formular, expressar e ter preferências, igualmente, consideradas na conduta do governo. Ou seja, a democracia é um processo de tomada de decisões coletivas que ocorre tanto no interior do Estado como também nas associações civis (DAHL, 2012).

Segundo Dahl (2012), a característica chave da democracia é a contínua responsividade do governo frente às preferências de seus cidadãos, os quais, por sua vez, são considerados, politicamente, como iguais. Nesse regime ideal de Dahl (2012), os cidadãos plenos têm oportunidades plenas de formular suas preferências, expressá-las e tê-las, igualmente, consideradas na conduta do governo, sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte delas.

Os grupos formados na sociedade podem influenciar o processo democrático, dependendo do contexto em questão. Para isso, Dahl (2012) elenca oito garantias que as instituições devem fornecer: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos políticos; direitos de líderes políticos disputarem apoio e votos; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas; e, por fim, instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências. Observa-se que processo eleitoral, na democracia representativa, tem grande importância nos regimes políticos de Dahl (2012), assim como as fontes de informação, o que vai ao encontro da *accountability*

eleitoral, que pode funcionar, mediante oferta de informação, para que a avaliação retrospectiva seja feita com êxito.

No contexto democrático, a teoria da representação tem uma relação de dualidade entre representantes e representados, no qual os representados autorizam, via eleição, o representante agir em seu nome. Portanto a eleição é o mecanismo de escolha de representantes na democracia representativa. Mecanismo visto como insuficiente para a efetividade da democracia, haja vista a necessidade de controle do poder por instrumentos que possam diminuir e controlar práticas de corrupção, clientelismo e arbitrariedade (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

A representação abarca certo grau de complexidade ao seu conceito, quando se analisam os diversos significados assumidos pela palavra ao longo da história. Significados que são muito mais adequados ao contexto do que à semântica em si. Ubirati (2006, p. 218) conceitua representação como:

A instituição que possibilita à sociedade civil (em todos os seus componentes) identificar-se politicamente e influenciar a direção política do país. Sua natureza ambivalente – social e política, particular e geral – determina sua ligação inevitável com a participação.

Trata-se a confiança como princípio balizador da representatividade, já que é pela qual os governados consentem os governantes como representantes de seus interesses. Para Arato (2002, p. 89), “a confiança nos representantes significa que acreditamos que o uso do interesse público e a consideração das contribuições públicas disponíveis sejam autênticos”. Nesse sentido, a representação tem uma importância central numa democracia, por ser essencial para processos de legitimidade e responsabilização. A representação não é restrita aos “agentes ou instituições governamentais”, ela aponta para uma “forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre

as instituições e a sociedade e não é confinada à deliberação e decisão na assembleia” (UBIRATI, 2006, p. 201).

Apesar do grande caminho a se percorrer em busca de melhorias políticas, a representação não exclui a participação de indivíduos, de grupos e de associações, na vida pública. Seja a participação na escolha de bons representantes e na fiscalização destes, seja exercendo pressão e controle ao poder do Estado, como também agindo para organizar a comunidade (NOGUEIRA, 2008).

Hoje, há uma discussão assídua na literatura que envolve a resolução de problemas políticos e sociais, advindos da democracia representativa ou participativa, ora como alternativas, ora como exposição de causas advindas de um sistema ou de outro (FERRAZ, 2006). Assim, tem-se uma “nova trama conceitual”, de democracia, que, além de ter “conceitos de representação e participação, tradicionalmente alinhados em coordenadas opostas”, há, também, o conceito de “*accountability*”, que ganhou centralidade, seja para teoria convencional ou para teoria crítica (LAVALLE; VERA, 2011, p. 98). Nesse contexto, esclarecem Lavalle e Vera (2011, p. 130) que:

As teorias centradas na ideia de *accountability* teriam surgido da inconformidade diante das teorias da autorização, procurando tornar mais exigente o conceito de representação, denunciando as insuficiências de um ato de consentimento único e introduzindo a necessidade de controles e sanções sobre os políticos.

Entende-se que na representação evidencia-se a autorização do povo, por meio do processo eleitoral, para que o representante possa tomar decisões e agir em seu nome. É uma relação que visa ao interesse público e, para tanto, há que se pensar em controle do poder concebido. A teoria de *accountability* tem uma ligação direta com o controle do poder público, já que ambos trazem como ideia central a responsabilização. O que, habitualmente, vê-se, em termos de

responsabilização no sistema democrático representativo, está ligado à penalização do ator político.

*Accountability* é um princípio que tende a organizar a relação entre governantes e governados, responsabilizando agentes públicos e políticos, o que se apresenta como uma conquista democrática. *Accountability* pode ser contextualizada como parâmetro de qualidade de um sistema político, quando é avaliado o maior ou menor grau de responsabilização do sistema (LINDBERG, 2013).

Se pensarmos em vários tipos de *accountability* como subtipos do sentido clássico de prestação de contas e responsabilização, sua aplicação estende-se a casos de *accountability*, como político, financeiro, jurídico e burocrático, gerando condições de *accountability* (LINDBERG, 2013). E essas condições aumentam as chances de comprometimento social por parte do sistema político. É o que se espera hoje dos partidos políticos brasileiros, uma postura ética que transmita confiança aos eleitores no intuito de resgatar a credibilidade perante a sociedade.

A discussão sobre *accountability*, suas formas, aplicabilidade, falhas e conceito tem assiduidade da agenda política nos últimos anos. A escolha da teoria é uma tentativa de estabelecer uma relação entre partidos e responsabilização. O estudo proposto trata da responsabilização do sistema partidário brasileiro, sendo a responsabilização e controle por um sistema eleitoral, entre os órgãos do legislativo, executivo e judiciário e pela sociedade civil, vistos como insuficientes para controlar o poder dos partidos.

Faz-se, no terceiro capítulo, um levantamento da legislação eleitoral e partidária, para análise das formas de responsabilização dos partidos brasileiros. Embora necessárias, as alterações legislativas são um complemento para se enfrentar o descrédito partidário, a corrupção e a arbitrariedade. Por isso, a necessidade de instâncias de controle, do Ministério Público Federal e do Poder

Judiciário, juntamente com a expansão de condições de *accountability* para partidos.

### **2.1 *Accountability* - aspectos conceituais e teóricos**

O debate sobre democracia, que envolve tanto sua qualidade quanto seu desempenho, tem estreita ligação com *accountability*. Deparamo-nos com a veracidade da afirmação seja ela relacionada com a legitimidade ou com eficiência da ação governamental (CARNEIRO; COSTA, 2001).

O aparecimento do termo *accountability* data do século XVIII na realidade inglesa. Seu aparecimento foi associado à emergência do capitalismo, estabelecendo-se como empresa capitalista, com suas normas, parâmetros e acompanhado de uma modernização da Administração Pública rompendo com o patrimonialismo (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

O termo *accountability* foi absorvido de forma muito parcial no Brasil, tanto que não há um consenso em torno da tradução do termo para o português. A tradução que mais se aproxima, objetivamente, da palavra *accountability* é responsabilização (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

A busca do significado de *accountability* e o esforço de uma relação contextual política e cultural do termo, no Brasil, tiveram como marco precursor o trabalho de Campos em 1990. A autora organiza as observações e reflexões sobre o tema que vinha sendo estudado desde 1975 e apresenta-nos a necessidade de os princípios democráticos estarem associados aos princípios de *accountability*. Na visão da autora, “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*” (CAMPOS, 1990, p. 4). Esclarece a autora que “*accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (CAMPOS, 1990, p. 4).

No Brasil, a opção de Campos (1990) foi em trabalhar no âmbito do significado do termo *accountability* em vez de ater-se à tradução. Demonstra que a falta do conceito do termo na Administração Pública brasileira é um agravante na relação entre a Administração Pública e seu público e uma distorção na noção de público. Nas palavras da autora:

Pelo lado dos funcionários, um desrespeito pela clientela (exceto os clientes conhecidos ou recomendados) e uma completa falta de zelo pelos dinheiros públicos (supostamente pertencentes a um dono tão rico quanto incapaz de cobrar). Pelo lado do público, uma atitude de aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e todo tipo de privilégios; tolerância e passividade ante a corrupção, a dupla tributação (o imposto mais a propina) e o desperdício de recursos (CAMPOS, 1990, p. 2).

Tem-se a ideia de *accountability* ligada ao processo democrático, via prestação de contas dos atos da Administração Pública, para a promoção da transparência, sendo essa dinâmica um contrassenso aos regimes autoritários, nos quais a prestação de contas está fora da lógica do regime. Isso explica a enorme dificuldade de visualização de Campos, na época, por se tratar de um sistema democrático tão recente ou até relativamente democratizado.

O conceito de *accountability*, na literatura, tem aproximações recorrentes, com prestação de contas, responsabilidade, controle de poder, moralidade, mecanismos de controle. Esses conceitos de *accountability* são recorrentes na ciência política e na contabilidade financeira e vem expandindo-se na Administração Pública (LINDBERG, 2013).

As organizações públicas são cada vez mais necessárias para garantir a qualidade dos serviços públicos. Isso colocou certa pressão sobre o conceito *accountability* e uma mistura dos mecanismos e componentes, expandindo o seu alcance e significado (LEWIS; O'FLYNN; SULLIVAN, 2014). A diversidade de definições está relacionada à confusão literária sobre a finalidade e a

expectativa normativa da prestação de contas (LEWIS; O'FLYNN; SULLIVAN, 2014). O aumento significativo de produção acadêmica, nos últimos anos, proliferou uma gama de significados e dimensões atribuídos ao conceito de *accountability* (LINDBERG, 2013).

Aproximações teóricas com a Administração Pública demonstram, em sua maioria, que a ideia contida na palavra *accountability* “traz, implicitamente, a responsabilização pessoal pelos atos praticados e, explicitamente, a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347).

Apesar da falta de consenso na literatura, *accountability*, é a obrigação de prestar contas, nesse sentido, os representantes eleitos e os burocratas, nos cargos públicos, têm a obrigação de responder, legalmente, pelos atos e ações por eles praticados. Sendo a prestação de contas avaliada por instâncias de controle e caso alguma irregularidade seja detectada, haverá a responsabilização do agente público. Essa prestação de contas inclui a parte financeira, mas vai além do quantitativo, engloba a justificação das escolhas e a qualidade do serviço prestado. Consoante esclarece Coelho (2000), o termo *accountable* pode ser relacionado a pessoas físicas e jurídicas. No caso das jurídicas, sejam elas do primeiro, segundo ou terceiro setor, o que realmente importa é que o sistema político *accountable* seja um modelo de responsabilidade moral.

Uma pessoa ou instituição é *accountable* quando é responsável por decisões e pelas consequências de suas ações e inações, e o de, portanto, ser um exemplo para outros. Aquele que é *accountable* aceita a responsabilidade e mantém sua integridade, evitando a “aparência de improbidade” e resguardando (no caso de uma organização) sua reputação (COELHO, 2000, p. 171).

Lewis, O'Flynn e Sullivan (2014) apresentam uma definição simples de *accountability* como sendo a obrigação de prestar contas em resposta a um conjunto de responsabilidades. Responsabilidade está associada com autoridade,

não necessariamente política. Assim, atores com autoridade para tomar decisões são objetos da relação de responsabilização. Portanto *accountability* é diferente de resposta e está associado com o ato de governar discricionário, normalmente, entendido como a alocação autoritária de recursos, controle do exercício e coordenação (LINDBERG, 2013).

No que diz respeito às perspectivas normativas da prestação de contas, temos as perspectivas democráticas, que asseguram políticos responsáveis perante o povo que os elegeram. As perspectivas constitucionais estão relacionadas à prevenção e investigação de abusos e à legalidade nos tramites. E, por fim, as perspectivas administrativas que estão ligadas a uma aprendizagem gerencial centrada em garantir a eficácia e a qualidade dos serviços públicos (LEWIS; O'FLYNN; SULLIVAN, 2014).

A partir dessas perspectivas democráticas, constitucionais e administrativas, que se materializam em condições de *accountability*, os seus conceitos estão em permanente construção e evolução. Com as mudanças ocorridas na realidade social, há uma melhor adequação e qualificação da ideia de responsabilização que solucione problemas advindos dessa pauta, na Administração Pública (PINHO; SACRAMENTO; 2009).

Percebe-se que *accountability* nunca foi um conceito simples e prático no decorrer histórico. No entanto estudos recentes demonstram que novas formas de governança têm surgido, alargando a gama de atores envolvidos na formulação de políticas e prestação de serviços públicos, levando a prestação de contas a outro nível (LEWIS; O'FLYNN; SULLIVAN, 2014).

Esse nível mais elevado de controle tem aumentado a pressão, para que os recursos sejam utilizados de forma mais eficiente e eficaz, visando ao interesse público e contando com uma maior participação dos cidadãos nos casos da responsabilização dos governos (LEWIS; O'FLYNN; SULLIVAN, 2014).

O desenvolvimento de condições de *accountability* depende muito do desenvolvimento do próprio sistema democrático. Pinho e Sacramento (2009) evidenciam um aumento de *accountability* ou a criação de condições de *accountability*, de 1990 até 2009, no Brasil, embora a argumentação de Campos (1990) ainda seja, em nossos dias, condizente com a realidade da Administração Pública Brasileira. No caso brasileiro, a democratização é recente, portanto as nossas instâncias de controle, também, são novas e necessitam ser aprimoradas assim como a nossa democracia. Esse aprimoramento não é um processo linear que, necessariamente, leva a uma melhora, pois, para que haja desenvolvimento, o sistema político passa por avanços e retrocessos.

Entende-se que a prestação de contas, assim como o uso dos recursos públicos, é uma pauta que gera preocupação, no sistema político brasileiro, em razão dos casos de desvios orçamentários, má aplicação dos recursos e precária penalização dos atores e dos partidos políticos envolvidos. Mecanismos de *accountability* não trazem a solução, por si só, para barrar a corrupção partidária, mas podem gerar um fortalecimento em termos de controle partidário e possíveis desdobramentos para uma maior fiscalização e penalização dessas instituições.

A teoria de *accountability* apresenta algumas classificações teóricas, utilizadas de acordo com a visão e necessidade política, dentre elas destacam-se as mais aceitas pela literatura: *accountability* Vertical/Eleitoral, Horizontal, *Answerability*, *Enforcement* e Societal.

## **2.2 Mecanismos de *Accountability***

Os mecanismos de responsabilização são fatores chaves no funcionamento ideal de uma democracia. Eles contribuem, para generalizar a confiança social, na própria democracia. A presença de diferentes órgãos de controle estatal assegura aos cidadãos que, em caso de ações criminosas ou

ilícitas cometidas pelos seus representantes políticos, haverá investigação e sanção, com vistas a se evitar danos à credibilidade do sistema democrático (BARREDA, 2014). Os mecanismos de *accountability* ajudam o governo a corrigir e melhorar as práticas e políticas públicas, assim como fortalecer o Estado e as instituições.

### **2.2.1 Accountability – vertical**

A classificação bidimensional de *accountability*, trazida por Guillermo O’Donnell (1998) vertical e horizontal, é uma forma de ordenar a prestação de contas. Essa classificação baseia-se na posição ocupada pelos atores.

A dimensão vertical realiza-se por eleições, razoavelmente, livres e justas, nas quais o cidadão manifesta sua vontade por meio do voto, punindo ou premiando o candidato, dando-lhe apoio ou não na eleição. É uma ação entre atores desiguais, cidadãos versus representantes (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Incluem-se, nessa dimensão, as liberdades de opinião e de associação e o acesso à informação. Nesse sentido, apresenta-se a afirmação de O’Donnell (1998, p. 28):

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability* vertical”. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.

Para O’Donnell (1998), a eleição é o instrumento de escolha dos governantes, na democracia representativa e tem centralidade na *accountability* vertical, mesmo ocorrendo de tempos em tempos. O autor admite que a falta de estrutura dos sistemas partidários, a alta volatilidade de eleitores e partidos, os

temas de políticas públicas, pouco definidos, como também as reversões inesperadas de políticas, são fatores que diminuem a eficácia e efetividade da *accountability* vertical-eleitoral. Assim, O'Donnell (1998) problematiza o fato de que, nas novas poliarquias, os aspectos democráticos, ligados à *accountability*, são mais efetivos pela *accountability* vertical, materializando-se nas eleições e no ato de votar, e essa dimensão, por si só, demonstra insuficiências no controle e fiscalização de atos e ações dos governantes.

No que concerne à viabilidade de *accountability* vertical, necessário se faz, segundo Vieira (2005), uma avaliação retrospectiva, na qual os eleitores tenham informações sobre o governante, durante o mandato e possam avaliar, a partir disso, como positivos ou negativos os atos e ações do governante. Assim esclarece Vieira (2005, p. 612):

Nessa perspectiva, se a situação do eleitor melhorar, o governante será reeleito; em sentido contrário, se a situação piorar, ocorrerá a troca do representante. O pressuposto fundamental nessa hipótese é que o eleitor possua todas as informações necessárias e tenha conhecimento e/ou capacidade para efetuar a avaliação.

A responsabilização eleitoral está no cerne da estrutura democrática, em termos de modelos de recompensa versus punição retrospectiva, que é visível pela eleição. Assim, os eleitores recompensam os atores históricos que executam bem e punem aqueles que executam mal (DE FERRARI, 2015).

Vieira (2005) constatou que a *accountability* vertical pressupõe a existência de informações, a qual seria uma condição básica e necessária para que os eleitores possam avaliar as ações dos governantes. E, como os eleitores não possuem todas as informações e têm dificuldade de processá-las, “a eleição deve ser percebida muito mais como um processo político de seleção de bons governantes do que um momento de sanção ou punição para os maus governantes” (VIEIRA, 2005, p. 621).

Esse posicionamento vai ao encontro do proposto por Przeworski (1998) sobre assimetria da informação. O autor defende que o papel do Estado depende do modelo econômico, assim como do modelo do Estado. Assim, ele demonstra, pela teoria econômica dos mercados imperfeitos e da informação incompleta, a relação entre agente e principal.

### **2.2.1.1 *Accountability* vertical – teoria da agência**

Os problemas de agência decorrem de conflitos de interesses existentes em atividades de cooperação entre os indivíduos, quer ela ocorra ou não em situações de hierarquia entre o agente e o principal. E tratam o relacionamento de agência como um contrato em que uma ou mais pessoas – o principal – engajam outra pessoa – o agente – para desempenhar alguma tarefa em seu favor, envolvendo a delegação de autoridade para a tomada de decisão pelo agente (JENSEN; MECKLING, 1976).

De acordo com Eisenhardt (1989), a Teoria da Agência pressupõe que, em toda relação de cooperação, existem conflitos de interesse e as partes têm o objetivo de maximizar seus lucros e benefícios.

É uma relação contratual, ao estabelecer direitos e deveres das partes (principal e agente). A Teoria da Agência fornece mecanismos eficientes, ligados ao monitoramento e incentivo, para garantir que o comportamento das partes esteja alinhado aos interesses coletivos. Esse tipo de relacionamento cooperativo entre as partes pode acarretar problemas relacionados à fraude, informação escassa e racionalidade limitada, que são originados das diferenças nas preferências dos participantes, na incerteza e na informação disponível (EISENHARDT, 1989).

Lunardi (2008) apresenta uma síntese da Teoria de Agência descrevendo que: Proprietários (ou acionistas) e administradores têm interesses diferentes. O

conselho de Administração deve garantir o controle dos atos dos gestores, face aos interesses dos acionistas e, para esse fim, utiliza-se de um conjunto de práticas, denominadas Governança. Acrescenta o autor que o papel do Conselho de Administração tem ênfase em ações de controle e rigor na transparência e na prestação de contas por parte dos gestores (*accountability*). Ressalta, também, a importância do conselho de administração na definição de políticas de remuneração dos administradores.

Percebe-se que, embora os problemas de agência se derivem das divergências de interesses e objetivos, entre agente e principal, relacionados à iniciativa privada, eles se estendem às relações e ao contexto público. Levando em consideração a dependência de ação (ou recursos) dos atores envolvidos, podem-se presenciar problemas de agência (FONTES FILHO, 2004).

Segundo Lindberg (2013), a literatura apresenta elementos/ condições comuns como características definidoras de qualquer forma de *accountability*. E esses elementos/ condições são especificados com base na relação agente x principal, assim temos:

1. Um agente ou instituição que presta conta (A para o agente).
2. Uma área, responsabilidades, ou de domínio sujeito à prestação de contas (D para o domínio).
3. Um agente ou instituição a quem se presta conta (P para o principal).
4. O direito de P para exigir informação e explicação / justificção das decisões em relação a D.
5. O direito de P para sancionar A, caso A tenha falha na informação e / ou explicação / justificção das decisões no que diz respeito a D (LINDBERG, 2013, p. 209, tradução nossa).

Nas condições 1 e 2, um agente ou instituição identificáveis devem ter algum poder discricionário sobre um determinado domínio, o qual está sujeito à prestação de contas. O agente ou instituição pode ser eleito ou não, assim como pode ser responsável por parte das decisões discricionárias (LINDBERG, 2013).

Nas condições 3 e 4, há outro agente ou instituição com direito de exigir explicação e justificativa pelas decisões e ações do agente ou instituição A no que diz respeito ao domínio especificado (LINDBERG, 2013).

Considera-se como P (o povo) avaliando A (eleitos) responsáveis por ações com relação a si mesmo P. As relações de P são asseguradas por um responsável em relação à x, y ou z denotado acima, como D. Não se deve presumir que as pessoas afetadas pelas decisões de A sejam, necessariamente, idênticas a P (LINDBERG, 2013).

A condição 5 estabelece a condição fundamental do direito de P para sanção. O direito à sanção limita-se ao direito de punir um fracasso em relação a um fornecimento de informações e justificação na conceituação mais geral (LINDBERG, 2013).

Em analogia, na análise de Przeworski (1998) tem-se, por meio da concepção agente e principal, a relação entre governos e agentes econômicos privados (regulação), a relação entre políticos e burocratas (supervisão/acompanhamento) e a relação entre cidadãos e governos (responsabilização).

Na relação de regulação, o foco é na intervenção estatal, que, segundo Przeworski (1998), não assegura o interesse público, pois a intervenção pode despertar interesses privados. Assim, a intervenção do Estado na economia depende da organização interna do Estado, com suas relações entre políticos e burocratas e da concepção das instituições democráticas dando ou não poder ao cidadão de controlar os políticos.

Em uma democracia, a regulação da vida em sociedade por governantes (representantes), dá-se por eleições. A delegação aumenta os custos de agenciamento, quando os objetivos dos burocratas não são os mesmos dos cidadãos e dos políticos eleitos que os representam. Nesse sentido, os burocratas com informações privilegiadas podem querer maximizar sua autonomia

(PRZEWORSKI, 1998). A intervenção do Estado pode ser efetiva à medida que as instituições regulatórias forem bem projetadas e os políticos podem controlar melhor os burocratas se o fizerem com a cooperação dos cidadãos (PRZEWORSKI, 1998).

Na relação de responsabilização, os cidadãos são os ‘principais’, por elegerem os políticos. E o Estado, como mecanismo centralizado, nessa relação, é o agente que dita as regras do principal. Assim, mesmo nessas condições, os políticos prestam contas aos cidadãos, porque, no sistema democrático, a eleição tem papel de induzir a responsabilidade, punindo ou não o político (PRZEWORSKI, 1998).

Nesse sentido, esclarece Lindberg (2013) que *accountability*, em sistemas políticos democráticos representativos, tem os cidadãos como P e os seus representantes eleitos são A, numa relação vertical para cima, e o grau de controle é considerado, relativamente, alto. Isso porque estão disponíveis formas de ação para os cidadãos exigirem informações e líderes eleitos responsáveis. Acrescenta o autor:

O voto pode ter consequências dramáticas para os representantes; telefonemas, reuniões, manifestações, cartas, e-mails, escritas para jornais, e mobilização de grupos de ação comunitária, entre outros. A natureza do cargo eletivo dá aos cidadãos uma posição poderosa e eles podem precisar de informações específicas e detalhadas muitas vezes incluindo questões privadas (LINDBERG, 2013, p. 215, tradução nossa).

Durante a campanha, partidos e políticos apresentam suas propostas, de forma a maximizar o bem-estar do cidadão. Mas, depois de eleitos, os políticos não são obrigados a cumprir a plataforma eleitoral, argumentado pela liberdade de deliberação das legislaturas. E, assim, os cidadãos não têm instrumentos institucionais para obrigá-los a cumprir as promessas de campanha (PRZEWORSKI, 1998). Conforme aduz Przeworski (1998, p. 61-62):

Escolhemos políticas que representam nossos interesses ou candidatos que nos representam enquanto pessoas, mas queremos que os governos sejam capazes de governar. Assim sendo, embora todos preferíssemos que os governos se mantivessem fiéis a suas promessas, a democracia não contém mecanismos institucionais que assegurem que nossas escolhas sejam respeitadas.

Mas, mesmo que em prospectiva os cidadãos não tenham como controlar os governos, poderão fazê-lo retrospectivamente, se puderem obrigar os governos a se responsabilizar pelo resultado de suas ações passadas. Os governos são responsáveis (accountable), se os cidadãos têm como saber se os governos estão -ou se não estão- atuando na defesa dos interesses públicos e podem lhes aplicar as sanções apropriadas, de tal modo que os políticos que atuaram a favor dos interesses dos cidadãos sejam reeleitos e os que não o tenham feito percam as eleições.

Nesse sentido, mesmo que os políticos estejam movidos por interesses particulares, visando serem recompensados, são induzidos a promover o bem-estar do cidadão (PRZEWORSKI, 1998). E, nesse caso, Przeworski (1998) destaca as instituições políticas com o dever de satisfazer condições de reeleição dando a oportunidade ao político, como também incentivos para que seja de interesse do político cumprir com o prometido.

Przeworski (1998) afirma que essas condições não seriam suficientes para garantir a *accountability* de políticos para com os cidadãos. E elenca algumas condições que as instituições devem satisfazer para que o cidadão tenha condições de exercer controle sobre os governos:

Os eleitores devem poder saber a quem atribuir de fato responsabilidade pelo desempenho do governo. Essa capacidade fica limitada quando o governo é fruto de uma coalizão partidária. Também é limitada quando a Presidência e o Congresso são controlados por diferentes partidos. Em tais condições, só uma elaborada teoria de governo permitiria estabelecer quem é responsável pelo quê (PRZEWORSKI, 1998, p. 62).

A coalizão política é um acordo entre partidos, para governar. Nos regimes democráticos, as coalisões têm o objetivo de aumentar a governabilidade do partido eleito, obtendo apoio na câmara legislativa, no parlamento ou no senado. O trabalho parlamentar, pela diversidade de temas, exige organização. É importante que a coalizão não se estabeleça por troca de votos entre parlamentares, visto que dessa forma, dificilmente, o interesse público seria o foco de atuação. E os eleitores não têm informações para avaliar os interesses particulares dos parlamentares.

A discussão que envolve a *accountability* vertical vai ao encontro de problemas que são acarretados por assimetria de informação e clareza de responsabilidade. Informações incompletas ou mal processadas interferem no sistema como um todo.

Os governos sempre disporão de informação privada sobre seus objetivos, sobre algumas condições objetivas e sobre as relações entre as políticas e seus resultados. Isso é inevitável. Mas a qualidade e a quantidade da informação posta à disposição dos cidadãos para que julguem as ações do governo podem ser melhoradas através de inovações institucionais, de instituições independentes de outros órgãos do governo, e que oferecem aos cidadãos a informação necessária para que aperfeiçoem sua avaliação a posteriori dos atos do governo, não apenas dos resultados. Essas instituições podem incluir: a) comissões independentes que garantam a transparência das contribuições de campanha e que tenham poder para fazer suas próprias sindicâncias; b) um ramo independente do Estado para auditoria, um auditor-geral (...); c) uma fonte independente de informação estatística sobre o estado da economia; d) uma função privilegiada, para a oposição, de supervisão dos veículos de informação que pertencem ao Estado. Todos estes seriam (...) “agências de responsabilização” (PRZEWORSKI, 1998, p. 67).

Nesse sentido, como a representação é uma relação de dualidade, em que se tem de um lado o representado autorizando o representante a agir em seu

nome, pressupondo ações de interesse público por parte do representante, há que se pensar em uma relação de confiança a partir das informações processadas.

Para Arato (2002, p. 89), “a confiança nos representantes significa que acreditamos que o uso do interesse público e a consideração das contribuições públicas disponíveis sejam autênticos”. Elevando a necessidade de controle político na Administração pública, a punição dos envolvidos, em parceria com a transparência, “são duas medidas que resgatariam o sentimento cívico da imensa maioria dos cidadãos desenganados ou apáticos” (ABRUCIO, 2007, p. 84).

A lógica do sistema político, ademais, pouco contribui para o controle social dos representantes e dos governos. O Brasil é recordista em amnésia eleitoral. A maior parcela do eleitorado — cerca de 70% — não lembra em quem votou nos pleitos legislativos. Os partidos são muito distantes dos cidadãos, pois a maioria não realiza prévias ou primárias. Pior do que isso: parte significativa das legendas constitui apenas um veículo eleitoral para políticos personalistas, algo que se consubstancia na prática perversa e intensa do troca-troca partidário. Decerto que a democracia brasileira avançou muito nos últimos anos, mas a frágil conexão entre eleitores e eleitos favorece o clientelismo e o patrimonialismo em várias instâncias de poder, sobretudo no plano subnacional. Daí que a manutenção do atual sistema político reforça as piores características do modelo administrativo. É preciso mexer no primeiro para modernizar as profundezas da gestão pública (ABRUCIO, 2007, p. 84).

Os partidos políticos já não constituem uma referência eleitoral nem tampouco de confiança, em razão da perda de identidades ideológicas por parte das organizações partidárias (REBELLO, 2015). Ideias de partidos considerados de esquerda e direita estão muito próximas ou centralizadas para que possam obter apoio na disputa pelo revezamento do poder. Segundo Rebello (2015, p. 88), a articulação de interesses sociais é cada vez menor, o que leva os partidos a uma “direção cada vez mais governativa, lembrando mais uma condição de gestores”.

Se as ideologias falham, a responsabilidade eleitoral seria uma alternativa, para controlar os partidos, mas, para isso, seria necessária a clareza de responsabilidade. E esse quesito fica comprometido pela alta fragmentação partidária no legislativo, que dificulta ao eleitor a identificação do partido governista. Em contrapartida, no executivo, em eleições presidenciais, em que a clareza de responsabilidade é visível, a responsabilização eleitoral é “fenômeno comum e universal em sistemas presidencialistas” (REBELLO, 2015, p. 88). E conclui Rebello (2015, p. 88) que “em países presidencialistas com inúmeros atores partidários e com grandes coalizões de governo, a lógica de premiar ou punir bancadas parlamentares se encontra distante”.

#### **2.2.1.2 *Accountability* – horizontal**

O interesse de O’Donnell (1998), na segunda dimensão de *accountability*, denominada horizontal, provém da observação do autor acerca de sua ausência em democracias políticas ou poliarquias, mais especificamente as da América Latina. Segundo o autor, embora essas novas democracias se enquadrem no conceito de poliarquia de Dahl, elas apresentam uma *accountability* horizontal fraca ou intermitente.

O’Donnell (1998) esclarece que, mesmo com a realização de eleições nas novas democracias, não há plena condição de competição livre e justa estipulada pela definição de poliarquia, daí a ausência de *accountability* horizontal. A definição apresentada por O’Donnell de *accountability* horizontal é:

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O’DONNELL, 1998, p. 40).

*Accountability* horizontal remete a uma relação entre iguais, sujeita ao controle de organizações do Estado por órgãos ou agências reguladoras, como também ao controle e fiscalização de um poder do Estado sobre o outro, o chamado mecanismo de checks and balances (O'DONNELL, 1998).

Nesse mecanismo, os poderes da União, independentes e harmônicos entre si, apresentados no Art. 2º da Constituição Federal de 1988: o Legislativo, o Executivo e o judiciário controlam-se e fiscalizam-se mutuamente (BRASIL, 1988).

*Accountability* horizontal é conduzida, por meio de determinadas instituições estatais autorizadas, para verificar, remediar ou punir ações de outras instituições do Estado ou agentes, que estejam fora da legalidade (BARREDA, 2014).

Este tipo de prestação de contas tem duas características básicas: ela opera dentro de uma rede de agências estatais que mutuamente verificam e equilibram umas às outras e é ativado apenas em casos de transgressão da lei (BARREDA, 2014, p. 308, tradução nossa).

As considerações e sugestões de O'Donnell (1998) de possíveis atos e ações para se efetivar a *accountability* horizontal, demonstram a necessidade de medidas institucionais, dentre elas, destacam-se as relacionadas, diretamente, com o estudo proposto, tais como: dar aos partidos de oposição o papel de fiscalizador de supostos casos de corrupção, frente às agências; a profissionalização e autonomia das agências preventivas, inclusive, financeiras; um Judiciário altamente profissionalizado, com orçamento independente do Executivo e do Congresso e com autonomia nas decisões competentes; informação confiável e adequada, com independência da mídia e de instituições de pesquisa. E, por fim, a existência de uma rede de agências estatais que

possam reforçar a *accountability* horizontal juntamente com a vertical (O'DONNELL, 1998).

### **2.2.1.3 *Accountability* – Answerability x Enforcement**

Schedler (1999) analisa, para a realidade Anglo-saxã, que o conceito de *accountability* não apresentava precisão na década de 90 e, ainda, era subexplorado à ocasião mesmo em países com regimes democráticos mais antigos. O argumento de Schedler (1999) considera a ideia de poder, afirma o autor que, na política, vem em primeiro lugar o poder, assim, é necessário controlá-lo. O controle do poder é debate assíduo na teoria política. Há uma preocupação de como manter o governo e os políticos sob controle, como evitar seus abusos, como submetê-los a certas regras e limites de conduta (BARREDA, 2014).

Na visão de Schedler (1999), há um consenso entre Estado, instituições e cidadãos da importância da responsabilidade pública. A obrigatoriedade na prestação de contas demonstra um aumento da preocupação em controlar e fiscalizar as instâncias de poder, como também o exercício do poder. Mas o significado da prestação de contas, seus limites semânticos, sua estrutura interna e, para este trabalho, inclusive, sua efetividade, por ser recente, representa um conceito pouco explorado e seu significado permanece evasivo, com limites difusos e estrutura interna confusa (SCHEDLER, 1999).

Nas últimas décadas, o termo responsabilização foi usado por acadêmicos, atores sociais e políticos para expressar a ideia de controle político. Essa responsabilidade obriga os políticos e os funcionários públicos a fornecerem informação e justificativa das suas decisões, no intuito de discipliná-los pelo seu comportamento (BARREDA, 2014).

Schedler (1999) demonstrou o significado da prestação de contas, aproximando-a do que, usualmente, vê-se na Administração Pública, ou seja, uma dimensão mais próxima ao que acontece na realidade política. O autor afirma que a noção de responsabilidade política leva a uma dualidade de conotações. A primeira denominada *answerability* seria a obrigação dos funcionários públicos de informar e explicar o que estão fazendo; ou seja, engloba-se, nessa dimensão, a informação e a justificação dos atos praticados pelos agentes públicos (SCHEDLER, 1999).

Já, na segunda conotação, apresenta-se o que Schedler (1999) denomina de *enforcement*, no sentido de punição, execução. Seria a capacidade das agências de controle de impor sanções aos tomadores de decisão que violarem seus deveres públicos.

Dessa forma, Schedler (1999) traz, para a construção da teoria de *accountability*, uma estrutura bidimensional na qual o conceito se torna mais inclusivo, à medida que se visualizam termos adjuntos como: vigilância, monitoramento, fiscalização, controle, contenções públicas, exposição, transparência, responsabilidade, justificação, punição e regras. O autor explica os três aspectos: execução (Punição), acompanhamento (Informação) e justificação como partes da responsabilidade política, para prevenir e combater o abuso de poder político.

Schedler (1999) apresenta uma definição enciclopédica de *accountability* como sendo a capacidade de garantir que os funcionários do governo sejam responsabilizados por suas ações. E afirma que a maior parte das traduções feitas pelos autores está muito mais próxima do significado de *answerability*. O autor tem como pressuposto o significado de *answerability* indicando que prestar contas a alguém implica a obrigação de responder a perguntas mesmo contra a vontade e, também, dá o direito de fazer perguntas. Perguntas essas feitas por agências de controle, de monitoramento, instâncias de

controladoria e finanças e até mesmo pelo cidadão. O autor destaca, em princípio, as agências de controle e esclarece como seria a relação: agências de controle versus atores responsáveis, (entende-se como “elas”- as agências de controle, e como “eles” os atores e agentes políticos):

Elas tanto podem perguntar para informar sobre suas decisões ou podem pedir, em seguida, para explicar suas decisões. Elas podem solicitar ou por fatos confiáveis (dimensão informativa da prestação de contas) ou por razões válidas (dimensão argumentativa de prestação de contas). Responsabilidade implica, assim, o direito de receber informações e correspondente à obrigação de libertar todos os detalhes necessários. Mas também implica o direito de receber uma explicação e o correspondente dever de justificar sua conduta (SCHEDLER, 1999, p. 14-15, tradução nossa).

Assim, há uma analogia entre o exercício da responsabilidade, envolvendo elementos de monitoramento e fiscalização e a norma de prestação de contas atrelada ao poder no Estado de Direito e no domínio da razão. As informações são regidas por aparatos legais e pela argumentação pública. A prestação de contas, em âmbito financeiro, engloba informações detalhadas obedecendo a padrões de classificação e precisão o que lhes confere a legitimidade e a confiabilidade (SCHEDLER, 1999).

Como a responsabilidade política vai além da geração de dados e da interação argumentativa, depois da informação e justificação, considera-se o que Schedler (1999) apresenta como enforcement (execução), que pode ser vista como punição ou recompensa. Seria uma consequência natural, o ato ou atitude administrativa posterior à prestação de contas. O monitoramento seria uma forma de impedir a violação das regras e fazer com que não passem despercebidos desvios de conduta dos atores públicos, distanciando atos de trapaça da impunidade (SCHEDLER, 1999).

Nesse contexto, a corrupção, os abusos de cargos públicos, como suborno, peculato, extorsão e compra de votos poderiam ter consequências (sanções) para os envolvidos diretamente e para instituições coparticipes.

Quanto à natureza das eventuais sanções, no mundo da política, a destruição da reputação através da exposição pública representa um dos principais instrumentos de prestação de contas. Mas o conjunto de sanções é muito mais amplo. A severidade da sanção depende da gravidade do delito. Na política, a destituição do cargo, muitas vezes representa a consequência mais drástica de má conduta. Estes dois instrumentos, publicidade e demissão, aparecem como punições inteiramente apropriadas para uma ampla gama de mau comportamento. Mas, assim como atores violam disposições legais, nem a crítica pública, nem perda de emprego parecem ser suficientes. O comportamento ilegal, como a corrupção ou violações dos direitos humanos, pede sanções legais cabíveis (SCHEDLER, 1999, p. 16- 17, tradução nossa).

*Accountability* e *answerability* são mecanismos que se baseiam na transparência pública. A prestação de contas (como *answerability*) pressupõe o direito de obter uma resposta, em contrapartida, pressupõe uma informação imperfeita. Caso a informação fosse perfeita, não seria necessário solicitar a informação, ela seria, no caso, de conhecimento público geral (SCHEDLER, 1999).

Esses aspectos estão voltados para o agente como indivíduo, ou para o órgão que presta serviço público. Pressupõe a capacidade de resposta ao que lhe é questionado, pois a informação é pública. A resposta e a obrigação de informar devem estar de acordo com a lei, demonstrando que *accountability* engloba o princípio da legalidade.

A visão de dualidade “*answerability- enforcement*”, proposta por Schedler (1999), para a responsabilização política, é um tipo ideal. O próprio autor destaca a unidimensionalidade da responsabilização política, ao admitir que certos casos de prestação de contas não incluem os aspectos de

responsabilização e outros não têm elementos de execução, ou seja, não há punição. A responsabilidade política está atrelada ao poder, à medida que busca limitar a arbitrariedade de seu uso e prevenir ou corrigir o abuso de poder, a fim de manter o seu exercício, de acordo com certas regras e procedimentos, previamente estabelecidos (SCHEDLER, 1999).

#### **2.3.1.4 *Accountability* - societal**

O'Donnell (2001), considerando trabalhos anteriores de Peruzzoti e Smulovitz, que já vinham pesquisando novas dimensões de *accountability*, enfatiza que *accountability* societal é um tipo de *accountability* vertical, porém não eleitoral.

La *accountability* societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y exposés ilustran algo de los no institucionales, [cuya efectividad] se basa en sanciones simbólicas (O'DONNELL, 2001, p. 22).

Apresenta-se como um mecanismo de controle não eleitoral, que busca influenciar decisões políticas (CARNEIRO; COSTA, 2001). Esse mecanismo tem relação com entidades sociais, como sindicatos, ONG's, associações e até a mídia. Essas entidades investigam, controlam e denunciam irregularidades na Administração Pública. Esse controle social busca a responsabilização tanto de agentes políticos como também de burocratas. Peruzzoti e Smulovitz (2006) cunharam a expressão prestação de contas social para se referir:

à ação de controle e demanda de prestação de contas, exercido por meio das ações de diferentes grupos da sociedade civil, ou mesmo pessoas individuais, com o objetivo de divulgar os erros governamentais, introdução de novas questões na agenda pública ou ativar as agências de *accountability* horizontal (BARREDA, 2014, p. 309, tradução nossa).

Nesse mecanismo, a argumentação parte do pressuposto de que, mesmo que a *accountability* horizontal seja necessária para a governança democrática, ainda, é insuficiente para garantir a legitimidade necessária para o exercício da democracia (CARNEIRO; COSTA, 2001). Assim como o controle por meio das eleições, também, mostra-se como mecanismo insuficiente na prestação de contas de governantes para com seus eleitores. Na visão de Carneiro e Costa (2001, p. 1):

Isto porque com o voto, o eleitor a) expressa tanto uma avaliação retrospectiva em relação ao desempenho passado dos diversos candidatos e partidos quanto uma preferência, digamos, prospectiva em relação às diretrizes e orientações políticas futuras e b) com apenas um voto tem que expressar tanto a avaliação quanto as preferências futuras em relação a um conjunto extremamente amplo de questões. Além disto, a expansão e complexificação das atividades governamentais e de seus instrumentos aumentam os problemas e dificuldades relacionadas à assimetria de informações entre agentes e principais e tendem a tornar a ação dos governos mais opaca e a dificultar seu controle por parte dos cidadãos, por um lado, e a diminuir sua legitimidade, por outro.

Os autores trazem a discussão dos conselhos setoriais de política pública, com o objetivo de examiná-los como uma alternativa de *accountability* societal. Carneiro e Costa (2001) baseiam-se em Peruzzotti e Smulovitz (2000), trazendo como definição de *accountability* societal:

(...) um mecanismo de controle não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na

mídia etc), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos (CARNEIRO; COSTA, 2001, p. 4).

Vieira (2005) investigou as possibilidades da aplicação dos mecanismos de *accountability*, como forma de aprofundamento do processo democrático, com um olhar abrangente de participação política, que vai além do ato de votar ou de expressar opinião, na tentativa de propor um abrandamento das tensões entre Estado e sociedade. Para esse estudo, o autor examinou formulações que analisam os mecanismos de *accountability* que viabilizam controle das ações do Estado, ao impulsionar o gestor público (eleito e não eleito), para a responsabilização, a transparência e a prestação de contas das políticas públicas adotadas e implementadas (VIEIRA, 2005).

Os mecanismos de *accountability* apresentados estão atrelados à transparência, à prestação de contas e à responsabilização. Só se responsabilizam os detentores do poder de decidir ou atribuir decisões sobre algo. Nesse sentido, a prestação de contas e a responsabilização estão, intimamente, ligadas àqueles que exercem o poder e não aqueles que são subordinados ao poder (SCHEDLER, 1999). No caso de agentes políticos e dos partidos políticos que os intermediam ao poder, deparam-se com os agentes políticos como sujeitos, responsabilizados à medida que se atribui a eles certo grau de liberdade em seus atos, mais conhecido como discricionariedade. Caso a relação partido *versus* agente político, seja de decisões tomadas do partido para o agente, depara-se com o partido exercendo o papel de organização administrativa, sendo uma empresa de representação, também, responsabilizável pelos atos de incorreção política advindos da relação. Entendem-se, nesse caso, as incorreções políticas como atos e ações praticadas pelo agente, com aval, conhecimento ou

autorização do partido político. Há que se pensar em um equilíbrio e uma coordenação da responsabilização de agentes e partidos.

### **3 PARTIDOS POLÍTICOS E *ACCOUNTABILITY***

Historicamente os partidos surgem no parlamento, na Inglaterra, no final do século XVIII, emergem no contexto do aumento da necessidade de institucionalização de grupos como também pela sua importância na proposição e aprovação de projetos. Do século XVIII em diante, evidenciou-se a necessidade de o trabalho parlamentar ser organizado em grupos, para que a proposição e aprovação dos projetos se tornassem mais viáveis. Desencadeando o fato de que, para uma pessoa física, ser um ator político dentro do sistema, era necessária a sua adesão a algum grupo (DUVERGER, 1980), a filiação que conhecemos hoje.

Dando ênfase ao caráter associativo dos partidos, apresenta-se a definição de Weber (1999) que considera os partidos políticos associações que visam a um fim deliberado, objetivo ou pessoal, ideológico ou destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes ou, então, voltados para todos esses objetivos em conjunto (BOBBIO, 2004). Weber (1999) apresenta os partidos como máquinas políticas ou empresas de representação, com o objetivo de conquistar o poder político e obter vantagens por cargos ocupados. Por meio da concorrência no mercado eleitoral, buscam atrair o maior número de eleitores, usando a oferta de propostas pelos líderes políticos. Para o autor: “os partidos bem organizados, que realmente querem exercer poder estatal, devem subordinar-se àqueles que têm a confiança das massas, se estes homens possuem habilidades de liderança” (WEBER, 1980, p. 82).

Já no final do século XIX, os partidos políticos aparecem como principais instrumentos da representação política (DUVERGER, 1980; MICHELS, 1982). Hoje, a representação política já não se apresenta sob uma forma clássica. Nota-se, na atualidade, que a articulação de interesses sociais

vem diminuindo e os partidos políticos tendem a uma direção mais governista, incorporando mais uma condição de gestores (REBELLO, 2015).

Na definição de Viana (2003, p. 12), os partidos políticos são:

organizações burocráticas que visam à conquista do Estado e buscam legitimar esta luta pelo poder através da ideologia da representação e expressam os interesses de uma ou outra classe ou fração de classe existentes.

O autor apresenta quatro elementos principais que caracterizam os partidos políticos, o primeiro é a organização burocrática, o segundo o objetivo de conquistar o poder do Estado, o terceiro a ideologia da representação como base de sua busca de legitimação e, por fim, a expressão dos interesses de classe ou fração de classe (VIANA, 2003).

Hoje, mais de 200 anos do surgimento do fenômeno parlamentar, o estudo sobre a origem dos partidos políticos, ainda, traz referências para entender as características das agremiações partidárias vigentes, como organização, objetivos, ideologia e interesses, citados por Viana (2003). A teoria que mais bem explica o surgimento dos partidos faz referência às clivagens sociais, nas quais há distinção entre dois grupos de acordo com os critérios de interesse adotados.

### **3.1 Partidos políticos: origem, clivagens sociais e tipologias clássicas**

O surgimento dos partidos e a explicação do sentido de voto dos eleitores foi objeto de estudo de dois cientistas políticos, Seymour Martin Lipset e Stein Rokkan, que introduziram, em 1967, a teoria das clivagens, também, chamada Modelo Social de Clivagem. Essa tipologia propõe que os partidos políticos vão se constituir a partir de clivagens sociais, fissuras sociais, ou seja,

os partidos se estruturam em função de forças sociais, em função de interesses sociais.

Na visão de Lipset e Rokkan (1967), a primeira Clivagem Social, Centro-Periferia, diz respeito ao posicionamento do Estado referente à sua atuação, ou seja, uma maior ou menor intervenção do Estado na sociedade. Essa clivagem coloca de lados opostos forças sociais que se identificam com uma atuação maior e mais atuante do Estado em diversos setores e, de outras forças sociais que defendem a redução progressiva da presença do Estado na sociedade. De acordo com essa clivagem, os partidos se estruturam em função dos interesses sociais (LIPSET; ROKKAN, 1967).

A segunda Clivagem Social, Estado-Igreja, remete-nos à separação das forças sociais a partir da maneira como elas enxergam a presença da religião nas decisões políticas. De um lado estão aqueles que aceitam que a religião seja critério para escolhas políticas, na atuação do Estado, nesta concepção, a religião fornece um conjunto de valores que asseguram uma base para tomada de decisões. Do outro lado, estão aqueles que acreditam que Deus e religião não são assuntos públicos, ou políticos, mas são questões privadas, de foro íntimo. A clivagem Estado- Igreja surgiu da integração de aspirações mobilizadoras do Estado-Nação e das exigências corporativas das igrejas, além de ter sido uma questão econômica (LIPSET; ROKKAN, 1967).

A clivagem Estado-Igreja, ainda, está presente em manifestações que colocam o culto religioso como parte de uma oferta política e as quais se utilizam da religião como suporte para adesão de eleitores com crenças e valores que conjugam a fé à política. Embora o Estado brasileiro seja laico e o fundamentalismo religioso não seja cabo eleitoral, em grandes e importantes seções parlamentares, decisões políticas, ainda, são tomadas usando-se o nome de Deus.

A terceira Clivagem Social é conhecida como Urbano-Rural /Capital-Trabalho – diz respeito à defesa dos interesses rurais e à relação patrão e empregado. É uma Clivagem que se refere às forças sociais que fazem frente à visão marxista do capital (donos da propriedade privada e meios de produção) de um lado e exploração do trabalho de outro, no sistema capitalista (LIPSET; ROKKAN, 1967). É uma clivagem considerada econômica, que colocou de um lado as populações de assalariados, da agricultura ou da indústria e, de outro os proprietários e os patrões. Os primeiros lutavam contra a insegurança dos contratos, as baixas remunerações e a alienação sociocultural, a que os últimos os submetiam (LIPSET; ROKKAN, 1967).

Nessa clivagem, observa-se que os partidos que se apresentam como defensores da propriedade privada precisam da adesão de trabalhadores para vencer eleições e, por outro lado, um partido que se diz representante dos trabalhadores precisará do apoio das grandes empresas para financiamento das campanhas. Assim, o partido patronal precisa dos trabalhadores e os partidos dos trabalhadores precisam do patrocínio da indústria e das empresas.

As clivagens não devem ser entendidas de maneira isolada, pois pode incorrer uma simplificação do fenômeno partidário e eleitoral de novas democracias, que tem particularidades a serem avaliadas em consonância com as clivagens. A origem e a ideologia dos partidos podem contribuir, para a melhor compreensão do tipo de organização, o desenvolvimento e até as ações de um partido (DUVERGER, 1980).

Duverger (1980), também, apresentou uma tipologia da origem de partidos políticos, separando-os em dois tipos. O primeiro seriam os partidos que vêm de grupos parlamentares, chamados pelo autor de Eleitoral/Parlamentar e o segundo tipo são os que não surgem no parlamento, denominados pelo autor como de origem Indireta. Estes têm origem em organizações não partidárias, como, por exemplo, nos sindicatos e nas igrejas.

A origem dos partidos tem ligação ao início de grupos parlamentares e comitês eleitorais, desenvolvendo-se com a democracia, nos aspectos de extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares. A formação dos grupos parlamentares, em sua maior parte, está ligada à comunidade de doutrinas políticas, com destaque para fatores ideológicos e para grupos geográficos que passam a ideológicos. Esses fatores pareiam-se com o interesse dos partidos em se manter no poder (DUVERGER, 1980).

Duverger (1980), examinando a gênese dos partidos no quadro eleitoral e parlamentar, observa a intervenção de organismos externos, como sociedades de pensamento, clubes populares e jornais. Sobre o contexto visualizado, esclarece Duverger (1980, p. 19):

Em 1850, nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo: encontravam-se tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, grupos parlamentares, mas nenhum partido propriamente dito. Em 1950, estes funcionavam na maior parte das nações civilizadas, os outros se esforçavam por imitá-las.

Para o citado autor, os partidos são um instrumento de expressão e até de formação da opinião pública, e o número de partidos decorre das várias opiniões formadas na sociedade. Desencadeou o fato de que sociedades com estruturas socioeconômicas complexas terão mais partidos, ao contrário de outras com menores divisões sociais. Os partidos, também, são descritos pelo autor como forma de estímulo aos cidadãos à expressão e defesa de suas opiniões e ideologias políticas (DUVERGER, 1980). O paradigma para partidos de massa duvergeriano é inadequado para confrontar partidos brasileiros. A ideia de partidos enraizados e sustentados pela sociedade civil mostra-se obsoleta até para os partidos da época (RIBEIRO, 2013).

Segundo Ribeiro (2013, p. 228), em nossos dias:

a desconfiança da opinião pública, em meio à diluição de clivagens ideológicas tradicionais e à redução da margem de manobra para a gestão econômica, e desafiados pelos meios de comunicação e por novos atores e canais de expressão, os partidos se veem cada vez mais distantes de um cenário de forte enraizamento social, organizações robustas etc.; voltam-se, então, para o sólido terreno estatal, onde ainda comandam o jogo.

Outra contribuição clássica de Duverger (1980) apresenta como tipologias partidárias o bipartidarismo e o multipartidarismo. No bipartidarismo, há dois partidos, em posições contrárias, competindo pela maioria absoluta dos mandatos. E, nessa tipologia, um dos dois tem êxito na conquista de uma maioria suficiente e está disposto a governar sozinho. Nesse contexto, o partido majoritário é responsável pela execução das políticas governamentais e o partido contrário exerce o papel de oposição com expectativa de rotatividade no poder. Como exemplo desse modelo, tem os Estados Unidos da América.

O multipartidarismo, por sua vez, caracteriza-se pelo elevado número de partidos, acima de seis ou sete. Nesse formato partidário, não se depara com uma competição tão centralizada como no bipartidarismo. Os partidos têm seu eleitorado específico e tentam mantê-lo (DUVERGER, 1980). O Brasil é um exemplo desse modelo.

Observa-se que o critério de categorização utilizado por Duverger (1980) é um critério numérico. Diferente da concepção do cientista político, italiano, Giovanni Sartori (1976), especializado no estudo da política comparada, que traz contribuições para os sistemas partidários, dentro da perspectiva da teoria democrática. Para Sartori (1976), os sistemas partidários não deveriam ser classificados em função de um critério, exclusivamente numérico, mas, segundo sua estrutura interna, introduzindo o conceito de partido relevante.

Sartori (1976) apresenta duas tipologias partidárias, o número de partidos e o grau de polarização ideológica. O autor considera necessário saber qual a real força que torna um partido relevante no campo político e qual a fraqueza que o torna irrelevante. A força de um partido, para o autor, é a força eleitoral demonstrada pelo número de lugares que consegue ocupar no parlamento.

Dos primeiros trabalhos a respeito de partidos políticos até os de Sartori e Duverger, houve importantes modificações nos partidos, haja vista a ocorrência de revoluções que tiveram como resultado modificar as condições gerais da vida política e de alterar, profundamente, a infraestrutura da democracia (DUVERGER, 1980). Os autores clássicos trataram da importância dos partidos, sua estruturação e tipologias, assim como demonstraram o partido como uma estrutura de poder e influência nos sistemas políticos. Mesmo demonstrando o interesse por trás das agremiações, a responsabilização partidária, decorrente de escolhas do partido, não foi esclarecida pelos clássicos. Michels (1982) fala em poder ilimitado dos partidos em sua obra, mas não em formas de controle desse poder. A implementação de mecanismos de *accountability* está estruturada justamente no controle do poder, desdobrando-se na responsabilização. Por isso, analisa-se a *accountability* como alternativa para o controle do poder dos partidos.

As teorias sobre o surgimento dos partidos e suas tipificações são formas de explicar escolhas e o comportamento dos grupos, mas, na realidade, não estão isoladas e são mais complexas do que a categorização que se apresentam. Analisando as diferentes concepções que descrevem o surgimento e o desenvolvimento dos partidos, observa-se sua importância como instrumento pelo qual os grupos sociais puderam imergir no sistema político e tiveram condições, como grupo, de exprimir as suas reivindicações e necessidades para participar, de modo mais ou menos eficaz, das decisões políticas (BOBBIO,

2004). A imersão dos grupos de interesses consoantes só foi possível a partir do momento em que houve a organização desses grupos.

### **3.2 Partidos políticos: organização e poder**

O sociólogo alemão Robert Michels já referenciado, anteriormente, escreveu, antes da I Guerra Mundial, o clássico dos estudos políticos, intitulado *Sociologia dos partidos políticos* (1912). A obra traz reflexões, ainda, atuais no contexto político, como delegação, representação, participação e as relações entre as minorias ativas e a maioria silenciosa. O autor faz uma análise do comportamento político das elites intelectuais e dos partidos democráticos modernos à época, partindo do pressuposto de que os partidos democráticos passam a organizações oligárquicas como estratégia para se desenvolverem. Nesse contexto, afirma Michels (1982, p. 3):

Nascidos com a instauração da democracia política, concebidos como instrumentos privilegiados do seu desenvolvimento, animados a princípio de uma inspiração nitidamente democrática, tornaram-se inelutavelmente organismos oligárquicos, mesmo os mais democráticos, isto é, os partidos socialistas.

Segundo Michels (1982), para se concretizar a democracia, é necessário que haja organização. As reivindicações das classes, com suas ideologias e ideias, devem se estruturar para auferir interesses da coletividade, pautados pela solidariedade de maneira organizada e coordenada. A organização é parte da natureza dos partidos e da luta política conduzida pelas massas, considerada pelo autor, como politicamente necessária para não ocorrer a dispersão de forças por parte das classes. Assim, o princípio da organização, no âmbito dos partidos políticos democráticos, deve ser considerado a condição absoluta da luta política conduzida pelas massas. Nas palavras do autor:

Quer se trate, na realidade, de reivindicações econômicas ou políticas, a organização se revela como o único meio de criar uma vontade coletiva. E, à medida que ela repouse sobre o princípio do menos esforço, isto é, da maior economia das forças, a organização é, nas mãos dos fracos, uma arma de luta contra os fortes (MICHELS, 1982, p. 15).

Para Michels (1982), uma organização forte exige, por razões tanto de técnica-administrativas como táticas, uma direção igualmente forte. E, à medida que a organização é frouxa e vaga, torna-se impotente para dar nascimento a uma direção profissional. Michels (1982) observa que, no caso dos partidos, o aprimoramento técnico pode vir a distanciar, de forma demasiada, seus dirigentes das massas. Embora visualize a estrutura sólida das massas advinda da organização, menciona a tendência à oligarquia. Esclarece que a organização tende a dividir o partido. De um lado tem-se uma minoria dirigente e de outro uma maioria dirigida. O autor afirma que:

Qualquer organização solidamente constituída quer se trate de um Estado democrático, de um partido político ou de uma liga de resistência proletária, oferece um terreno eminentemente favorável à diferenciação dos órgãos e funções. Quanto mais o aparelho de uma organização se complica, isto é, quanto mais aumenta o número de seus membros, seus recursos financeiros e a imprensa que a serve, mais o governo direto da massa perde terreno para ser suplantado pelo poder crescente dos comitês. Cada partido deixa insinuar-se no seu seio o sistema eleitoral indireto que na vida pública combate com a maior veemência. Contudo, esse sistema exerce uma influência mais nefasta no círculo estreito da vida de um partido do que na esfera infinitamente mais extensa do Estado. Mesmo nos Congressos que representam a quintessência do partido, passado através de sete crivos, vemos cada vez mais estabelecer-se o hábito de devolver as questões importantes a comissões que deliberam a portas fechadas (MICHELS, 1982, p. 21-22).

Na descrição de Michels (1982), as decisões são tomadas nos congressos dos partidos pelas elites de seus membros, um grupo reduzido de pessoas com

maior tendência à reflexão e com maior dificuldade de persuasão, que tendem a uma mesma ideologia. É mais facilmente visível a organização de um pequeno grupo de pessoas, ao contrário de assembleias populares, em que as massas podem ser manipuladas. Contrariando as dimensões teóricas de Dahl (2012), nas quais as decisões no sistema democrático devem ser de ordem coletiva, tanto no interior do Estado como também nas associações civis, o que se percebe é que, desde os primeiros partidos, as decisões eram tomadas por uma cúpula partidária centralizada e havia uma baixa participação dos filiados nas instâncias decisórias. Fato em que já transparece o poder da liderança centralizada dentro dos partidos, restrita a um número reduzido de pessoas e com interesses comuns ou particulares.

Diferente da visão oligárquica de Michels (1982), Angelo Panebianco (2005) analisa a organização partidária, colocando o partido como uma estrutura de poder. O autor propõe o modelo genérico e a institucionalização das agremiações, na tentativa de compreender a organização dos partidos. A análise do autor permite a construção de tipologias, baseadas na combinação entre variáveis, no processo de institucionalização.

Panebianco (2005) expõe que a institucionalização vai ao encontro do processo de estabilização da organização, tendo um valor próprio, passando por um sistema de solidariedade contrário ao sistema de interesses particulares (PANEBIANCO, 2005). O pressuposto do autor é de que “a ordem organizativa de um partido é sempre uma ordem negociada”, que depende das demandas e pressões da coletividade partidária e do ambiente externo (BRAGA, 2012, p. 91). Diferente da ideia de Michels (1982) de que a liderança centralizada tende à oligarquia, Panebianco (2005) defende que a relação de poder entre dirigentes e a coletividade é uma troca desigual, na qual os dirigentes têm mais responsabilidades e ganham mais, enquanto o restante espera algo em troca dessa vantagem.

O poder de decisões no partido, para Michels (1982), seria de monopólio de um grupo interno, enquanto, para Panebianco (2005), o poder estaria a cargo de uma coalizão dominante que controlasse melhor as zonas de incerteza. Fato que aumentaria a chance de grupos diversos participarem da cúpula partidária (BRAGA, 2012).

A qualidade e a quantidade de partidários favorecem e apressam a diferenciação de funções. Os estatutos pregam que os atos dos chefes devem ser submetidos à vigilância dos administrados, mas, na prática, com o aumento da organização, o direito de controle da massa torna-se uma ilusão. Os partidários devem renunciar a dirigir ou mesmo a supervisionar todos os assuntos administrativos, e essa tarefa passa a outras pessoas, os nomeados para tal fim. E isso reduz o papel das massas, que deve contentar-se com prestações de contas sumaríssimas ou a recorrer a comissões de controle (MICHELS, 1982).

Percebe-se que os partidos tomam decisões, orientados por seus interesses em se manter no poder, ou a passar à condição de poder. As decisões são tomadas por membros da alta cúpula partidária, que dificulta a fiscalização e as informações sobre os reais interesses. O fato de ser representado não isenta o cidadão de suas responsabilidades políticas de fiscalização, de acompanhar os atos dos eleitos, de propor melhorias e de se inteirar das propostas dos candidatos e dos partidos antes, durante e depois das eleições. Mas ter acesso a todas as informações partidárias é algo distante da realidade. Por isso mesmo, decisões ilícitas ou ilegais, tomadas pelas cúpulas partidárias e executadas por seus agentes políticos, demoram algum tempo para serem descobertas e, muitas talvez, nunca se tornem de conhecimento público.

### 3.3 Partidos políticos: ideologia, informação e *Accountability* vertical

Sobre a participação dos grupos e das massas, Michels (1982) assinala como dificuldade de reunir as massas numa deliberação, o fator tempo e espaço. Em sua época, provavelmente, esse era o problema de maior relevância, pela dificuldade de disseminação da informação. Em nossos dias, com o avanço tecnológico e científico dos meios de comunicação e das mídias sociais, esse não seria um problema topográfico, pois a informação é propagada rapidamente.

Mesmo com a facilidade de se propagar a informação e a ideologia partidária, a escolha dos candidatos é muito mais pelo candidato em si do que pelo partido filiado. Depois do surgimento da TV e sua popularização, o eleitor tem acesso à apresentação direta do candidato, diminuindo a importância da intermediação partidária. E, se antes, as pessoas votavam pela cor do partido, hoje, o que se nota é uma escolha mais personalizada (REBELLO, 2015). Com visão contrária, em estudo anterior, Müller (2000) destaca que as eleições são estruturadas por partidos políticos e que há possibilidade dos eleitores, muitas vezes, não conhecerem os seus deputados. E, no caso de cargos os quais são de difícil visualização de quem é governo, o voto pessoal é fraco, em comparação com o partidário, a escolha, nesse caso, é feita, na maioria das vezes, pelo partido.

O fato é que, diferente dos partidos de massa, hoje, os partidos recrutam pessoas de diversas bases sociais, o que contribuiu para que o antigo vínculo partidário fosse sendo deixado de lado (REBELLO, 2015). As ideologias partidárias, apesar de importantes na representação, perderam forças nas últimas décadas.

A minimização do conteúdo programático dos partidos políticos nas últimas décadas inibiu a organização partidária como difusora de informações aos cidadãos, diminuindo o papel do partido como atalho informacional.

Simultaneamente, houve diminuição do caráter de articulação de interesses das agremiações, diminuindo, dessa maneira, o voto expressivo, nas quais as organizações partidárias representem o cidadão (REBELLO, 2015, p. 69).

Importante atentar que o instrumento de responsabilidade eleitoral tem como base, para ser eficiente, a informação, para que se tenha o voto esclarecido. O que se espera é que o eleitor tenha a clareza de responsabilidade, identificando quem é governo (REBELLO, 2015). Informação partidária velada é relevante à medida que os objetivos do partido não são fixos, eles mudam com o tempo, na medida de suas necessidades em se manter no poder, ou passar ao poder.

Responsabilizar o chefe do executivo é mais fácil do que avaliar parlamentares ou partidos políticos e responsabilizá-los pelos problemas da nação. “A responsabilização eleitoral ocorrer na eleição presidencial é fenômeno comum e universal em sistemas presidencialistas. Visível, portanto, a clareza de responsabilidade” (REBELLO, 2015, p. 88). A intervenção do partido é, facilmente, visualizada nas eleições, pois é necessária para intermediar o ator político ao cargo. Nesse momento, o programa partidário de ação é importante para que o eleitor possa exercer alguma influência sobre a política no sentido de cobranças e participação da vida pública, que é essencial para que a responsabilidade seja efetiva (MÜLLER, 2000), isso requer entendimento esclarecido e informação sobre as propostas dos partidos.

Rebello (2015) supunha que a responsabilização eleitoral contribuiria para governos mais responsivos, mesmo quando as ideologias falhassem. O autor considerou a alegação de que as ideologias partidárias já não são responsáveis pela estruturação do voto como o foram no passado. E apontou a responsabilização eleitoral como uma forma de representação que contribuisse para que os agentes públicos atuassem em favor da população.

Entretanto variações como alto índice de partidos e coalisões poderiam minorar a clareza de responsabilidade. Assim, no legislativo, quanto maior a fragmentação partidária, maior a dificuldade do eleitor em identificar o partido governista. Indagou o autor até que ponto as eleições do executivo e do legislativo são entendidas, aprovadas ou desaprovadas pelo eleitor, para punir a bancada partidária, fazendo com que o partido estivesse com eleições entrelaçadas de ambos os cargos para *accountability* eleitoral. Após os testes, constatou-se que, na maioria das eleições, há total dissonância do desempenho do partido na presidência e na câmara dos deputados, o que o autor pontuou como falta de clareza de responsabilidade (REBELLO, 2015).

Pensar em *accountability* eleitoral, como forma de punir ou premiar governantes, num ciclo que envolva informação, avaliação, aprovação ou desaprovação e voto já é pouco visível ao legislativo, visto a dificuldade de se visualizar quem toma as decisões. Ao nível partidário, esse mecanismo está mais distante ainda, pois, com o grande número de partidos e as coalisões de governo, premiar ou punir bancadas parlamentares seria apenas para cumprir protocolos (REBELLO, 2015). A responsabilização eleitoral é uma relação com foco em governantes e governados, daí a dificuldade de visualização para controle das organizações. Os membros do governo estão expostos ao público, eles são pessoas físicas, com certo grau de discricionariedade em suas escolhas e ações, enquanto os partidos, muitas vezes, aparecem como organizações anônimas.

Mair (2009) explica que, para o voto ser considerado expressivo, deve haver organizações expressivas, para representar o cidadão. Com a amplitude de interesses torna-se mais difícil a representação de certos grupos. Nesse contexto, o voto acaba sendo visto como instrumental, que serve apenas para produzir governos, diminuindo o voto expressivo no qual o cidadão vota baseado em sua preferência (REBELLO, 2015).

Quando os partidos se tornam menos expressivos – menos orientados à representação – parece que eles se tornam mais inclinados a se apresentarem aos eleitores como governantes e se convidam a serem julgados como governantes. Isto significa que eles precisam organizar a competição de tal forma a oferecer escolhas entre ins e outs e dar aos eleitores a oportunidade de usar as eleições para arremessar os ruins para fora. Se uma ênfase sobre a representação encoraja o voto prospectivo, uma ênfase em uma orientação mais instrumental pode, assim, ser vista a encorajar o voto retrospectivo... Partidos tiveram uma perda no papel de representação e dispuseram de menos confiança no voto expressivo e prospectivo. De forma alternativa, eles começaram a enfatizar sua capacidade como bons governantes, administradores e gerenciadores da política (MAIR, 2009, p. 9).

A capacidade dos eleitores, para observar e entender o comportamento dos seus representantes, uma vez que são eleitos, é fundamental no processo de responsabilização eleitoral. Isso acarreta um grau de coesão dos partidos políticos em sentido gerenciável e pode contribuir para reduzir o problema do risco moral (MÜLLER, 2000). Um sistema de responsabilização de partidos, que funcionasse na prática, poderia melhorar a capacidade e o interesse da cúpula partidária, em monitorar o comportamento dos agentes, expondo suas decisões aos eleitores, assim como as posições partidárias.

Para Müller (2000), os partidos políticos não têm apenas uma posição. Na maioria das dimensões políticas, eles incluem uma gama de posições. Isso aumenta a possibilidade de representatividade e, também, evita problemas de agência, visto que agentes do partido devem representar a sua posição ideal em cada dimensão política (MÜLLER, 2000). Hoje se evidencia que o tipo de organização que representava grupos, ideias e clivagens foram se diluindo com o tempo (REBELLO, 2015). Os governos são criados, mantidos e trazidos para baixo pelas decisões dos líderes partidários. Vota-se com função de avaliar. Mesmo porque os nomes lançados pelos partidos aos cargos do executivo

acabam sendo previsíveis pelo eleitor, por se tratar de uma classe de políticos com influência dentro do partido.

Müller (2000) esclarece que candidatos potenciais, muitas vezes, têm que passar por longos períodos de aprendizagem antes que eles possam ganhar a indicação de seu partido ou mover-se para a lista de atores elegíveis do partido. Durante este processo, são verificadas as suas qualificações morais e certificado seu profissionalismo político, por exemplo, habilidade de fazer um discurso, de argumentação em uma discussão, compreensão institucional, como uma forma de especialização dos candidatos (MÜLLER, 2000).

Os interesses dos políticos são de curta duração, enquanto os partidos têm interesses como organização em manter sua reputação (MÜLLER, 2000). Assim deveria ser de interesse partidário manter seu nome fora de escândalos para atrair eleitores.

No capítulo 1, ao descrever o mecanismo de *accountability* eleitoral, abordou-se que problemas de agência resultam de interesses conflitantes e informação assimétrica. Assim, os agentes podem tanto trabalhar, de acordo com o interesse de seu principal (sem problema de agência) ou podem envolver-se em divergência ou sabotagem. Nesse sentido, os representantes podem tanto agir, para favorecer os interesses partidários, como também podem agir, para o interesse público ou até mesmo para interesses particulares visando a benefícios próprios, contrários ao público ou ao partido. Em termos de responsabilização, importante se faz a apuração da motivação dos atos do governo, para o entendimento esclarecido sobre o que foi feito, como foi feito em termos de legalidade e com qual interesse ou fim, para avaliar se a decisão do ator político foi tomada por conta própria, ou foi articulada pelo partido.

Partidos políticos não são imunes contra perda de agência. Deve-se, então, desenvolver mecanismos eficazes para conter essa perda, como reformas institucionais que estabeleçam propostas viáveis, triagem e mecanismos de

seleção dos agentes, acompanhamento e controle institucional (MÜLLER, 2000).

Os controles institucionais, em termos de agente, trazem para cada agente, outro com a autoridade de vetar ou bloquear as ações do primeiro (MÜLLER, 2000). É um sistema de duplo controle, ações só são executadas sob a supervisão e liberação de outro agente. Em termos de partido, o duplo controle poderia funcionar com supervisão externa, para tal fim. Assim, a autoridade seria dividida ou fragmentada, por exemplo, de uma forma triangular entre o parlamentar, o partido e a comissão de controle, desdobrando-se em *accountability* horizontal.

### **3.4 Partidos políticos: *Accountability* horizontal**

Estudos de *accountability* eleitoral são mais comuns que *accountability* horizontal. A apresentação teórica de O'Donnell (1998), que divide a *accountability* em vertical e horizontal, é importante para a luta contra a corrupção, à medida que a *accountability* vertical trata da relação de punição ou recompensa entre representantes e representados, por meio de votos subsequentes. E *accountability* horizontal é ponto de controle da própria burocracia estatal, na regulação da ação do Estado, por meio de supervisão administrativa (OLIVEIRA, 2011).

As interações de atos de corrupção por parte dos agentes são, principalmente, o resultado de incentivos econômicos combinados com a falta de controle e sanção dos agentes na Administração Pública (SCHATZ, 2013). O trabalho de O'Donnell (1998) apresenta-nos a ideia de controle das organizações e das agências estatais por outras agências, com autonomia e autoridade de supervisionar e sancionar. Como exemplo desse tipo de controle, apresenta-se o Ministério Público, os Tribunais de Contas, a Controladoria Geral, as Agências

de Fiscalização, as Ouvidorias Públicas. Sobre nossas instituições de controle, encarregadas de investigar e incriminar a corrupção, Barros Filho e Praça (2014, p. 88) esclarecem que “são relativamente fortes, mas enfraquecidas por agirem isoladamente”. Assim, para os autores, caso essas organizações trabalhassem juntas durante as investigações, os casos levados ao judiciário seriam mais bem embasados, com punições mais rápidas (BARROS FILHO; PRAÇA, 2014).

Como recorte teórico e como forma de exemplificar *accountability* horizontal, destaca-se o desempenho da Controladoria Geral da União (CGU), que tem sido uma instituição ágil em suas respostas à sociedade (OLIVEIRA, 2011). Como instituição brasileira responsável em lidar com organizações internacionais sobre as convenções anticorrupção, a CGU centralizava e agilizava a produção de projetos de lei para melhoraria do sistema jurídico brasileiro. Para Oliveira (2011), a criação da CGU foi um passo importante na luta contra a corrupção no Brasil.

#### **3.4.1 Controle horizontal, CGU e Lava Jato**

A CGU foi criada em 28 de maio de 2003, com a publicação da Lei 10.683, incorporando à sua estrutura as funções da então Corregedoria-Geral da União – instituída em 2001 pela Medida Provisória nº 2.143-31. A CGU consolidou-se como agência anticorrupção do país, com o objetivo de combater, no âmbito do poder executivo federal, a fraude e a corrupção, promovendo a defesa do patrimônio público e o incremento na transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria (BRASIL, 2001, 2003b).

Dentre as competências da CGU, inseridas na Lei 10.683 de 2003, destacavam-se a promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e da integridade nas instituições públicas e privadas. A

CGU, também, promovia a cooperação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuam no campo da prevenção da corrupção, além de fomentar a realização de estudos e pesquisas visando à produção e à disseminação do conhecimento em suas áreas de atuação (BRASIL, 2003b).

Com a finalidade de sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da Administração Pública, com estratégias de combate à corrupção e à impunidade, estava inserido, na estrutura na CGU, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPPC). Também criado pela Lei 10.683 de 2003 e regulamentado pelo Decreto 4.923 de 18 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003a, 2003b). Suas competências foram especificadas no Art 2º do Decreto 4.923 de 2003:

- I - contribuir para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, a ser implementada pela Controladoria-Geral da União e pelos demais órgãos e entidades da administração pública federal;
- II - sugerir projetos e ações prioritárias da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade;
- III - sugerir procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da administração pública federal;
- IV - atuar como instância de articulação e mobilização da sociedade civil organizada para o combate à corrupção e à impunidade; e
- V - realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas tendentes a maximizar a transparência da gestão pública e ao combate à corrupção e à impunidade (BRASIL, 2003a).

De 2003 em diante, a CGU avançou em termos de organização e eficácia com a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Daí em diante, além de detectar os casos de corrupção, a CGU passou

a se antecipar a eles, prevenindo sua ocorrência (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2015).

Em 2013, o Decreto nº 8.109, de 17 de setembro, promoveu mudanças institucionais para adequar a atuação da CGU às novas necessidades de controle que surgiram no decorrer dos anos. A SPCI passou a ser chamada de Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), com uma estrutura compatível com a dimensão e relevância de suas competências, em especial, com as leis de Acesso à Informação, de Conflito de Interesses e Anticorrupção. A CGU foi considerada órgão central do sistema de controle interno e do sistema de correição, ambos do poder executivo federal (BRASIL, 2013a).

A CGU foi responsável pela abertura dos processos contra as empresas envolvidas na Operação Lava Jato<sup>1</sup>. Sua responsabilização legal correspondeu à instauração de processos de responsabilização contra as empresas<sup>2</sup> mencionadas na investigação, incluindo várias das maiores empreiteiras brasileiras.

A operação Lava Jato é a investigação de corrupção e lavagem de dinheiro, em andamento, realizada pela Polícia Federal. A operação teve início,

---

<sup>1</sup> O nome do caso, “Lava Jato”, decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora a investigação tenha avançado para outras organizações criminosas, o nome inicial se manteve (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, CASO LAVA JATO).

<sup>2</sup> Embora alguns veículos da mídia, como a Revista VEJA, que noticiou no dia 21/03/2015, que a CGU convocou empresas envolvidas na Operação Lava Jato para discutir possíveis acordos de leniência. A CGU esclareceu, em nota, que, no curso de tais processos, poderá vir a receber propostas de acordo de leniência. Somente cada uma dessas empresas é que pode procurar o órgão de forma espontânea (e não por convocação) para fazer essa proposta. Quando procurada, a CGU tem o dever de, caso a caso, analisar o pedido e verificar se ele é ou não vantajoso para a administração. Assim está obrigada a acolher a manifestação e, mesmo se a acolher, não é certa a celebração de um acordo de leniência, pois além dos requisitos legais, é preciso entender que permanece a aplicação de sanções e obrigações de se fazer e não fazer o que a CGU pode impor. O reflexo do acordo apenas interfere na dosimetria da sanção que será aplicada. Segundo a CGU ninguém sai impune (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2015).

em março de 2014, perante a Justiça Federal de Curitiba, com a investigação e o decorrente processo de quatro organizações criminosas lideradas por doleiros (operadores do mercado paralelo de câmbio). A partir daí, as investigações, ofereceram provas para que o Ministério Público Federal chegasse ao esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobrás<sup>3</sup> (BRASIL, 2015a).

Com relação ao envolvimento de agentes políticos<sup>4</sup>, outra linha de investigação começou em março de 2015, quando o Procurador-Geral da República (PGR) apresentou ao Supremo Tribunal Federal 28 petições para a abertura de inquéritos criminais destinados a apurar fatos atribuídos a 55 pessoas, das quais 49 são titulares de foro por prerrogativa de função -foro privilegiado. São pessoas que integram ou estão relacionadas a partidos políticos responsáveis por indicar e manter os diretores da Petrobras (BRASIL, 2015a). No caso de corrupção da Petrobrás, a influência política pode ser considerada como predominante, pois o governo é responsável por nomear os cargos

---

<sup>3</sup> No esquema, que dura pelo menos dez anos, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal, que calculavam e ajustavam os valores das licitações e o superfaturamento. Houve a participação de agentes públicos que favoreciam o esquema convidando apenas membros do cartel para as licitações, restringindo convidados e incluindo a ganhadora dentre as participantes. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados. Esse suborno era distribuído por meio de operadores financeiros do esquema, responsáveis também pela lavagem do dinheiro, incluindo doleiros investigados na primeira etapa. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, CASO LAVA JATO).

<sup>4</sup> O envolvimento político revelou-se mais evidente em relação às seguintes diretorias: de Abastecimento, ocupada por Paulo Roberto Costa entre 2004 e 2012, de indicação do PP, com posterior apoio do PMDB; de Serviços, ocupada por Renato Duque entre 2003 e 2012, de indicação do PT; e Internacional, ocupada por Nestor Cerveró entre 2003 e 2008, de indicação do PMDB. Para o PGR, esses grupos políticos agiam em associação criminosa, de forma estável, com comunhão de esforços e unidade de desígnios para praticar diversos crimes, dentre os quais corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Fernando Baiano e João Vacari Neto atuavam no esquema criminoso como operadores financeiros, em nome de integrantes do PMDB e do PT (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, CASO LAVA JATO).

executivos, o que torna a prestação de contas vulnerável. Caso não sejam adotadas práticas de prevenção de fraude, pode haver desvio de dinheiro para políticos e partidos aliados, pertencentes às coalisões ou não.

Apesar do crescente compromisso da CGU com a transparência, com o combate à corrupção e com a correta aplicação das leis desde a sua criação, no dia 12 de maio de 2016, a CGU foi transformada no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, pelo presidente interino Michel Temer, em seu primeiro dia no Palácio do Planalto. Com a Medida Provisória (MP) nº 726, de 12 de maio de 2016, a CGU deixou de ser parte da Presidência da República e passou a integrar o, então, criado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Essa medida alterou e revogou dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e trouxe disposições sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios (BRASIL, 2016).

Em seu Art. 1º, inciso III, a MP 726 de 2016 extingue a Controladoria-Geral da União. E no Art 3º, inciso I, cria o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, com atribuição de:

- a) adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;
- b) decisão preliminar acerca de representações ou denúncias fundamentadas que receber, indicando as providências cabíveis;
- c) instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo comissões, e requisitar a instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável;
- d) acompanhamento de procedimentos e processos administrativos em curso em órgãos ou entidades da administração pública federal;

- e) realização de inspeções e avocação de procedimentos e processos em curso na administração pública federal, para exame de sua regularidade, propondo a adoção de providências ou a correção de falhas;
- f) efetivação ou promoção da declaração da nulidade de procedimento ou processo administrativo e, se for o caso, da imediata e regular apuração dos fatos envolvidos nos autos e na nulidade declarada;
- g) requisição de dados, informações e documentos relativos a procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade da administração pública federal;
- h) requisição a órgão ou entidade da administração pública federal de informações e documentos necessários a seus trabalhos ou atividades;
- i) requisição a órgãos ou entidades da administração pública federal de servidores ou empregados necessários à constituição de comissões, inclusive as que são objeto do disposto na alínea “c”, e de qualquer servidor ou empregado indispensável à instrução de processo ou procedimento;
- j) proposição de medidas legislativas ou administrativas e sugestão de ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas;
- k) recebimento de reclamações relativas à prestação de serviços públicos, em geral, e apuração do exercício negligente de cargo, emprego ou função na administração pública federal, quando não houver disposição legal que atribua competências específicas a outros órgãos; e
- l) execução das atividades de controladoria no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2016).

Segundo o presidente interino Michel Temer, a adoção da MP nº 726 de 2016, tinha dois propósitos básicos e urgentes. O primeiro seria a reorganização da estrutura que integra a Administração Pública direta, principalmente, os Ministérios e os órgãos da Presidência da República. E o segundo seria a adequação da estrutura administrativa à realidade econômica do país, com redução de unidades administrativas e criação de condições para diminuir as despesas. Quanto à extinção da CGU, especificamente, o presidente interino

Michel Temer apresenta um terceiro propósito, motivado por “alçar essa indispensável instituição à condição de ministério, de modo a valorizar-lhe tanto o papel quanto o peso de suas decisões e atuação” (BRASIL, 2016).

Essa mudança despertou a indignação de funcionários do extinto órgão, que demonstraram preocupação com a perda de identidade e de independência no trabalho desenvolvido ao longo do tempo no combate à corrupção e fiscalização do governo. Decerto que as mudanças trazidas ao longo do tempo estavam acarretadas de interesses do governo. Nivelar o órgão controlador que estava funcionando, diminuindo sua autonomia, afeta sua própria identidade perante a sociedade. Fica a dúvida do propósito da medida, e o desdobramento para o decorrer das investigações da Lava Jato, visto que a CGU já tinha status de Ministério desde 2003. E a expectativa de que as atribuições mantidas em termos operacionais obtenham continuidade ou melhoria da eficácia no controle efetivo da corrupção no país.

Mesmo com o alto grau de pessimismo da sociedade perante o sistema político do país, é cedo para afirmações, mas é inegável que a atuação da CGU deixou um legado de centenas de investigações no combate à corrupção interna do governo federal e a consolidação de um órgão de controle demanda tempo e é uma construção gradual. Quanto à visão de se agregar valor e expressão à CGU, justificando a motivação da MP 726 de 2016, este trabalho não entende como justificativa viável, visto que o mais aceito, institucionalmente, em termos de eficiência, para órgãos de fiscalização e controle, é a autonomia financeira e a independência funcional, o que é um contrassenso em coloca-los sob a tutela do governo (BRASIL, 2016). A extinção da CGU se apresenta como um retrocesso ao combate à corrupção e um atraso no fortalecimento dos órgãos de controle para o país.

No sistema democrático, o argumento aceito para o controle horizontal é de que a efetividade no controle sistêmico e sanção por agências horizontais

podem funcionar para aumentar as chances de os agentes serem descobertos por ilícitos. A efetividade da *accountability* horizontal não é um produto de agências isoladas e, sim, de uma rede de agências. No caso brasileiro, as instâncias de controle e fiscalização estão amparadas pelo princípio da independência das instâncias (BRASIL, 2013b). Embora isso ocorra, os diversos órgãos envolvidos na investigação da Lava Jato, por exemplo, como CGU, TCU, Polícia Federal, Ministério Público, entre outros, agiram coletando informações e compartilhando-as entre si, e cada um deles, em sua esfera de competência e dentro do previsto em lei, tomaram providências específicas, contribuindo para a operação. Assim, os trabalhos são independentes, porém harmônicos, o que fortalece o controle horizontal (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2015).

Além da fiscalização, as categorias de controle estão unidas pela ideia de prevenção (O'DONNELL, 1998). Em termos de prevenção, o controle partidário brasileiro por mecanismos horizontais pode ser entendido como uma forma na qual os partidos possam dar respostas de suas ações e escolhas, fora da prestação de contas legal, minimizando o poder dos partidos. Porque a prestação de contas partidária, principalmente, no que diz respeito ao financiamento das campanhas tem graves problemas de ilícitos, como bem esclarece Cardoso (2007) baseando-se em dados da Comissão Especial da Reforma Política:

No modelo atual, os recursos de campanha são provenientes de desvio de verbas públicas, dinheiro do narcotráfico, do tráfico de armas, do roubo de cargas e do abuso do poder econômico. A comissão chegou à conclusão de que somente vinte por cento do dinheiro de campanha é declarado. Todo o resto é “caixa dois”. Afinal, ninguém crê que nas eleições municipais de 2004 um vereador gastou, em média, apenas R\$ 916,45 para se eleger, conforme dados do TSE. Também foi possível determinar as origens lícitas: nas campanhas para prefeito, as doações são de empresas de lixo, de ônibus, de iluminação e de serviços; para governador, o dinheiro vem de empreiteiras e obras; para presidente, do Sistema

Financeiro. Nesses casos, cada centavo vem acompanhado de expectativa de retorno por parte do doador (CARDOSO, 2007, p. 12-13).

Mesmo com maior controle partidário por agências do governo, essa dimensão de controle não fugiria às duas violações da *accountability* eleitoral de O'Donnell (1998, p. 46), sendo a primeira a “usurpação por uma agência estatal da autoridade de outra”. E a segunda a corrupção de “vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para aqueles de alguma forma associados a ela”. No caso dos partidos, a fiscalização horizontal não seria de partido para partido, visto que a realidade tem demonstrado que partidos brasileiros estão articulados, mesmo que de forma indireta, para manter seus políticos fora dos holofotes de investigações. Em caso de responsabilização partidária, não fugiria a essa lógica. O'Donnell (1998), em uma de suas sugestões para a inserção de *accountability* horizontal, sugere a direção das agências de controle aos partidos de oposição, com maior alcance eleitoral, mas, em seguida, esclarece que não há garantias da oposição ser melhor ou estar fora da lógica de corrupção instaurada.

O autor sugere, também, agências de prevenção com recursos suficientes e independentes do executivo, que seria uma alternativa para o controle partidário; um judiciário altamente profissionalizado com orçamento independente e autonomia (O'DONNELL, 1998). Quanto ao judiciário, Oliveira (2011) atenta para o fato de que, embora as instituições brasileiras que combatem a corrupção tenham progredido nos últimos anos, este avanço não está articulado com o sistema judicial brasileiro, que é extremamente lento em condenar aqueles envolvidos em corrupção. Daí um forte sentimento de impunidade visto por aqui. É um problema que necessita de reformas estruturais, com mudanças nas leis (Penal, civil e processual) para endurecer as penas e reduzir o número de possíveis remédios processuais por crimes relacionados à corrupção (OLIVEIRA, 2011).

Conforme algumas práticas de corrupção se tornem altamente visíveis e condenadas pela maioria da opinião pública, O'Donnell (1998) acredita que isso possa ser o início para se pensar em *accountability* horizontal e como vem sendo feita. Desta maneira, como as relações de responsabilização são relações de poder e de controle de poder, instituições intermediárias, que sejam capazes de concretizar a responsabilização em nível partidário, podem ser pensadas futuramente. O monitoramento partidário, assim como a investigação e a sanção dos partidos por instituições independentes, talvez, não sejam as únicas soluções, mas são contribuições relevantes no combate à corrupção. *Accountability* não consegue sozinha remediar todos os tipos de problemas na questão da restrição do poder e cada tipo de *accountability* tem as suas funções designadas e é compatível com determinadas situações (LINDBERG, 2013).

### **3.5 Partidos políticos: *Accountability* Societal**

Nos Estados modernos a ação coletiva é necessária para exercer uma responsabilização efetiva. A responsabilidade social é um aspecto para justificar as ações do governo e a política adotada. Dessa forma, traz o governo para mais perto das pessoas e é uma possibilidade de facilitar a voz dos cidadãos, em um nível além das eleições, sob a forma de prestação de contas social, que acarreta governos mais responsáveis perante os seus cidadãos e mais propensos a governar em seu nome (SCHATZ, 2013). Essa dimensão engloba um conjunto diversificado de iniciativas tomadas por ONGs, movimentos sociais, associações civis, mídia independente, impulsionados por uma preocupação comum para melhorar a transparência e a responsabilidade da ação governamental. Esse aparato de atores e iniciativas faz pressão frente a órgãos de controle para incorporarem mecanismos para a investigação e sanção (OLIVEIRA, 2011).

Em democracias com altos índices de corrupção, os cidadãos passam a ser menos confiantes em funcionários públicos, a confiança nas instituições governamentais diminui, quando há percepções da corrupção política generalizada e, adicionalmente, como consequência dessa dinâmica, o número de eleitores pode cair além do público se tornar mais cético em relação à capacidade do governo para resolver problemas (COBB; TAYLOR, 2015). Assim, escândalos de corrupção devem ter as sanções mais pesadas, além da repercussão negativa.

Escândalos surgem como alegações ou revelações sobre fatos e condutas desconhecidas que violam as normas sociais ou coletivas. Escândalos são políticos quando o comportamento de um agente tem o potencial de prejudicar a reputação de uma instituição pública, funcionário do governo, partido ou candidato a cargo (COBB; TAYLOR, 2015).

Os escândalos envolvendo partidos produzem resultados negativos para a reputação do partido. Essa é uma forma de responsabilização social, pois, diante desse quadro, há uma possível perda de eleitores e um aumento da fiscalização. Como já mencionado anteriormente, a mobilização da sociedade, mídia, ONGs é uma forma de ativar *accountability*, nesse caso, o que Grant e Keohane (2005) apresentam como *accountability* reputacional. Essa dimensão de *accountability* se refere a situações, em que outros meios de prestação de contas não estão disponíveis, mas os efeitos de reputação são, amplamente, conhecidos e significativos. Com efeitos difusos, a reputação e o prestígio do partido ativam as dimensões vertical e horizontal à medida que, combinados no âmbito da prestação de contas, desencadeiam punições através de hierarquia, maior supervisão, medidas fiscais, ações judiciais, informações de mercado e respostas de ações (GRANT; KEOHANE, 2005).

Cobb e Taylor (2015) esclarecem que políticos envolvidos em escândalos se antecipam à rejeição dos eleitores e são propensos a se aposentar

mais cedo da carreira política. E, caso busquem a reeleição, perdem parte substancial de eleitores e estão mais propensos à derrota do que seus concorrentes sem histórico. Os autores centram-se no potencial que escândalos de corrupção têm para gerar *accountability* partidária coletiva. Alegam que a maioria dos cidadãos não é capaz de citar os culpados em escândalos de corrupção e que reputações partidárias são afetadas, mas não há punição eleitoral detectável (COBB; TAYLOR, 2015). Barros Filho e Praça (2014, p. 91) esclarecem que:

escândalos de corrupção servem não apenas para informar os eleitores sobre quem deve ser punido nas urnas, mas também para animar os partidos com políticos não implicados nos escândalos a “invadir” os redutos eleitorais dos corruptos. Quanto mais acirrada for a competição política, maiores serão as chances de não renovar os mandatos dos desonestos.

O conhecimento de escândalos de corrupção afeta o pontos de vista que as pessoas têm sobre o partido envolvido. Escândalos políticos são eventos poderosos. Sua presumida importância gera custos políticos aos agentes (COBB; TAYLOR, 2015). Essa afirmação só se fundamenta com base na informação e na clareza de responsabilidade.

Pesquisa empírica recente de Cobb e Taylor (2015) analisa a resposta dos cidadãos, em meio a um contexto de escândalos partidários, na Carolina do Norte, ao concluir que a corrupção política pouco pontua a consciência pública e atitudes políticas. Considerando o partido do governo como X e o de oposição como Y, os entrevistados que sabiam sobre os episódios de influência do partido X o viram como menos favorável e foram mais propensos a dizer que o partido de oposição Y era mais capaz de combater a corrupção (COBB; TAYLOR, 2015).

No entanto os vários Escândalos do partido X não resultaram em uma significativa responsabilização partidária coletiva. Mesmo com a considerável

atenção da mídia e um esforço do partido Y, para trazer a corrupção de X à tona, menos de 1/3 (um terço) dos entrevistados poderia, com precisão, recordar qualquer um deles. Os cidadãos não podem punir a corrupção partidária se eles não têm conhecimento dela (COBB; TAYLOR, 2015). Além disso, a maior parte dos entrevistados considera as duas partes como sendo, igualmente, capazes (ou incapazes) de combater o problema.

A pesquisa de Cobb e Taylor (2015) concluiu que a corrupção não tinha demonstrável influência na escolha do voto dos inquiridos. Ao contrário da expectativa dos pesquisadores, os entrevistados que tinham condição e não tinham condição de identificar com precisão escândalos de corrupção optaram pelos partidos X ou Y, de acordo com a preferência, não punindo os ilícitos políticos dos agentes como ligados ao partido (COBB; TAYLOR, 2015).

Um caso de corrupção recente no Brasil mostrou os eleitores brasileiros como, parcialmente, influenciados pelos escândalos. No sistema eleitoral brasileiro, depois da contagem dos votos de cada Estado, “é determinada uma quota de cadeiras para os partidos ou coligações com votos suficientes” e os candidatos são ordenados de acordo com a votação que recebem. Assim, se o partido obtém 6 (seis) vagas na câmara dos deputados, os 6 (seis) mais votados serão os parlamentares. Nas eleições de 2008, 63 (sessenta e três) dos 91 (noventa e um) parlamentares acusados de envolvimento nos escândalos do mensalão e dos sanguessugas se candidataram e destes, apenas 12 (doze) foram reeleitos, ou seja, 19%. (BARROS FILHO; PRAÇA, 2014, p. 89).

No caso de punição coletiva em que o partido, também, seja responsabilizado pelos atos dos seus agentes, se os próprios políticos forem cientes de que podem sofrer, eleitoralmente, por seus colegas antiéticos e de comportamento ilegal, eles serão mais propensos a investir seus esforços institucionais para impedir que isso aconteça. Sem a possibilidade de punição coletiva, dificilmente, os líderes partidários teriam algum interesse em aderir a

um rigor de responsabilização (COBB; TAYLOR, 2015). Isso demonstra o desinteresse e o descaso por parte dos políticos em responsabilização, visto que, em grande parte, serão punidos. Essa ideia estende-se aos partidos, que uma hora ou outra terão que pagar a conta de alguma forma, seja pelos atos ilícitos dos agentes, como partícipes, ou como envolvidos nos esquemas de corrupção, já que altas quantias financeiras não poderiam ser desviadas sem o aval do partido.

Os agentes políticos são propensos a sofrer alguma forma de punição pessoal quando envolvidos em escândalos de corrupção. Os cidadãos não são efetivos para explorar o partido, eleitoralmente, para que seja possível responsabilizá-lo como consequência do ato ilícito. Caso fossem cientes, poderiam ter condições de punir a corrupção, embora haja informação limitada (COBB; TAYLOR, 2015).

Não se verifica por que mecanismos exatos e em que condições a responsabilidade social pode reduzir a corrupção na Administração Pública. A literatura sobre o tema é incipiente e sem dados empíricos, no sentido de examinar os mecanismos específicos de responsabilidade social como forma de diminuir a corrupção (SCHATZ, 2013).

A teoria nos faz pensar em conceitos e dimensões de *accountability*, mas além desses aspectos, *accountability* possui um caráter relacional. Fato é que *accountability* social pode reduzir a corrupção na Administração Pública, caso ative a *accountability* horizontal e, pelo monitoramento e controle, consigam sustentar o sistema, usando a *accountability* eleitoral, como forma de efetivar a sanção (SCHATZ, 2013).

Assim, embora os partidos sejam criações da sociedade e expressões da ação e visão coletivas, eles, também, devem ser submetidos à *accountability* horizontal, vertical e aos controles sociais. E, em longo prazo, podem-se estabelecer relações de *accountability* partidária com diversos atores.

### 3.6 Corrupção, ética e informação

A corrupção não é um fenômeno exclusivo da realidade brasileira, o problema é tratado como de escala mundial. Logo a preocupação dos Estados em ampliar e fortalecer sua relação com outros países, como forma de facilitar a cooperação e a integração, na tentativa de prevenir e combater a corrupção. Tratados internacionais de cooperação contra a corrupção são elaborados entre os países na tentativa de estabelecer medidas de compromisso com a questão. A interação entre o Brasil e as práticas de corrupção tem raízes históricas, mas o país tem progredido no combate à corrupção. A tentativa de melhoria institucional e legal é uma alternativa na luta contra a corrupção (OLIVEIRA, 2011).

A Transparency International, organização não governamental, traz como definição de corrupção: o abuso do poder confiado para ganhos privados. E esclarece que a corrupção é classificada, de acordo com a quantia de dinheiro envolvida e com o setor em que ocorreu (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2016). Apresenta -se como corrupção grande, corrupção pequena e corrupção política:

A grande corrupção consiste de atos cometidos em um alto nível de governo que distorcem as políticas ou o funcionamento central do Estado, permitindo que os líderes se beneficiem à custa do bem público. A pequena corrupção refere-se ao abuso diário do poder confiado por funcionários públicos de baixo e de nível médio em suas interações com os cidadãos comuns, que muitas vezes estão tentando acessar bens ou serviços básicos em lugares como hospitais, escolas, departamentos de polícia e outras agências. A corrupção política é uma manipulação de políticas, instituições e regras de procedimento na alocação de recursos e financiamentos pelos decisores políticos, que abusam de sua posição para sustentar seu poder, status e riqueza (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2016).

As reformas anticorrupção entendem a corrupção como um resultado de incentivos econômicos combinados com a falta de monitoramento e sanção dos agentes na Administração Pública. Além dos incentivos econômicos e deficiências institucionais, fatores humanos e a ética, também, são considerados causas da corrupção (SCHATZ, 2013). O comportamento ético implica renúncia de interesses particulares em prol de interesses públicos (BARROS FILHO; PRAÇA, 2014). Nesse sentido:

Toda relação de corrupção é uma questão ética, porque se objetiva na adoção, por parte de duas ou mais pessoas, de um procedimento que atende a seus próprios interesses, mas atenta contra a saúde do tecido social e agride princípios básicos de convivência (BARROS FILHO; PRAÇA, 2014, p. 20).

Ao analisar a corrupção como reprovação moral e punição por meio da legalidade, Luz (2011) esclarece que é comum se avaliar a corrupção como fenômeno a ser coibido, por meio de estratégias repressivas ou por mecanismos de prevenção. Isso é explicado porque, além do fato de não existir um conceito jurídico único sobre o que de fato é corrupção, há um consenso sobre seu desdobramento lesivo, que abrange, negativamente, muitos setores da vida social, passando pelo econômico empresarial, o político eleitoral, o funcionamento do sistema financeiro, da Administração Pública e por relações privadas. Dada sua abrangência, admite-se a capacidade da corrupção em influenciar o desenvolvimento econômico e social de todo um país (LUZ, 2011).

No âmbito da Administração Pública, um agente corrupto, necessariamente, ocupa um cargo que lhe dá poder para tomada de decisões. No caso de agentes políticos, o cargo decorre de uma trajetória dentro do partido. Assim, “a ocupação de postos atrelados a prerrogativas decisórias é resultante de uma dada trajetória” (BARROS FILHO; PRAÇA, 2014, p. 31). Nesse sentido, além da tomada de decisões, está envolvido o histórico que o levou a ocupar tal

posto dentro do partido, levando em consideração a dificuldade de se chegar a altos cargos na vida política partidária. Assim, não seria de se estranhar que, para ocupar altos postos, os agentes tomam decisões de acordo com os interesses partidários.

Outro aspecto a se avaliar é que a competição democrática, por vezes, não consegue conter a corrupção. Segundo Schleiter e Voznaya (2014), para os eleitores, a corrupção governamental é um problema de agente-principal clássico e a sua magnitude é mediada pela extensão em que a competitividade de um sistema partidário ajuda a tornar as informações disponíveis para o eleitorado. Nesse sentido, concebem a corrupção como um problema clássico de agente-principal que pode surgir entre os eleitores e políticos (seus agentes). E a magnitude deste problema de agência é condicionada pela informação disponível aos eleitores sobre seus políticos.

Schleiter e Voznaya (2014) argumentam que a competitividade do sistema partidário, que molda a eficácia das eleições como ferramentas, para selecionar e controlar políticos, desempenha um papel crítico na margem para a corrupção governamental.

Examinando os efeitos de competitividade, na prestação de contas e na corrupção, destacam duas linhas de pensamento nas quais a primeira traz a concorrência como essencial para dar origem a partidos de oposição que possam informar o eleitorado sobre a corrupção e dar aos eleitores a oportunidade de tirar do poder maus políticos. A segunda perspectiva salienta os efeitos de reforço da corrupção pela concorrência. E aqui se atenta para a importância da clareza de responsabilidade e coordenação do eleitor, vistos como essenciais para assegurar a responsabilização e o combate à corrupção (SCHLEITER; VOZNAYA, 2014). Assim, a responsabilização efetiva só pode funcionar se os eleitores conseguem identificar responsáveis pelo desempenho do governo. Em sistemas multipartidários competitivos e com governos de coalizão, como no

caso do Brasil, é mais difícil para os eleitores identificar quem é responsável pelo governo, pelas medidas e pela política adotada e quais os interesses por trás das decisões.

A extensão da corrupção é, poderosamente, condicionada pela capacidade dos eleitores de controlar os seus políticos, que é moldada pela competitividade do sistema partidário (SCHLEITER; VOZNAYA, 2014). Com isso, Schleiter e Voznaya (2014) esclarecem que a competitividade, no sistema partidário, aumenta a informação e a eficácia das opções disponíveis para o eleitorado, podendo reduzir a margem para a corrupção. Em contrapartida, a margem para a corrupção aumenta, quando há altos níveis de fragmentação do sistema partidário e os padrões do partido dominante no governante reduzem a informação disponível aos eleitores e a sua capacidade de escolha.

Como já foi observado, partidos não fogem à lógica agente- principal, à medida que têm o interesse em chegar ao poder, ou se manter nele, seus objetivos mudam com o tempo de acordo com o contexto. As informações, para escolha eleitoral, são mediadas pelo sistema partidário, que pode fornecê-las ou não aos eleitores, de acordo com seus interesses (SCHLEITER; VOZNAYA, 2014). Assim, as decisões dos partidos têm impacto sobre a capacidade dos eleitores em controlar seus políticos, pois pode ser interesse de um partido até não denunciar ilícitos de políticos de outro partido, para que os seus agentes não sejam investigados.

Em sistemas multipartidários competitivos e com governos de coalizão, como no caso do Brasil, é mais difícil para os eleitores identificar quem é responsável pelo governo, pelas medidas e pela política adotada e quais os interesses por trás de quem decide. Mais uma vez, observa-se a importância da informação e da clareza de responsabilidade para a efetividade da responsabilização do governo. Uma abordagem de agente principal identifica a informação e a escolha eleitoral como variáveis críticas eficazes que permitem

que os eleitores possam controlar seus políticos (SCHLEITER; VOZNAYA, 2014).

Além de diretrizes verticais, a transparência e a informação são peças chave para a participação social no combate a ilicitudes do sistema político como um todo. Entende-se que o engajamento de representantes do governo, empresas e sociedade civil, trabalhando em conjunto, possa desenvolver padrões e procedimentos para aprimorar o controle da corrupção. O combate social e governamental vem no sentido de aprimorar nossos mecanismos de controle e fortalecer a democracia e o Estado de direito, reduzindo custos políticos, econômicos e sociais.

## **4 PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: LEGISLAÇÃO**

O capítulo a seguir tem foco, na análise da Lei 12.846 de 2013, conhecida como “Lei Anticorrupção” e nas medidas contra a corrupção do Ministério Público Federal, propostas em 2015. A referida lei trata da responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2013b). Apresenta-se, a seguir, a principal legislação dos partidos: o Código Eleitoral de 1965, a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1995 (BRASIL, 1965, 1988, 1995).

### **4.1 Legislação partidária**

A maioria das constituições federais não mencionam os partidos políticos em sua totalidade, aquelas que mencionam apresentam o assunto de forma vaga (MÜLLER, 2000), não abordando, de forma clara e precisa, temas como delegação e responsabilização, ficando sua regulamentação a cargo de leis específicas ou de regulamentos internos dos partidos. A legislação que contempla os partidos políticos no Brasil é disciplinada pelo Direito Eleitoral que é um ramo pertencente ao Direito Público.

O Código Eleitoral - Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, foi editado, antes da Constituição de 1988, na vigência da Constituição de 1946. O código apresenta em seu art. 87 que, para efeito de registro de candidatos, somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos políticos. Com isso, as agremiações partidárias são responsáveis por lançar os cidadãos filiados para concorrer a cargos públicos eletivos. De acordo com este dispositivo, percebe-se a exclusividade dos partidos, no sistema eleitoral brasileiro, visto que candidaturas avulsas não são permitidas (BRASIL, 1965).

Essa exclusividade pode ser considerada um domínio de agência, visto que os partidos políticos são formas de agremiação da sociedade que possuem um acesso exclusivo ao sistema eleitoral e à ocupação dos cargos políticos no Estado brasileiro.

O estudo chama a atenção para a contrapartida dessa exclusividade, à medida que um tipo de instituição tem o acesso exclusivo ao Estado, podendo ser visto até como um monopólio de acesso ao Estado, por meio de um sistema regulamentado. Assim, a responsabilização pela exclusividade de acesso dos partidos se torna algo de primeira necessidade para o sistema eleitoral brasileiro. Ou seja, os partidos políticos brasileiros deveriam se reportar à sociedade, de forma mais efetiva, dada sua exclusividade. E, nesse sentido, destaca-se a importância de *accountability* no contexto partidário.

No Código Eleitoral, no que diz respeito à responsabilidade dos partidos, consta no Título IV – Disposições Penais, em seu Capítulo II- Dos Crimes Eleitorais o art. 336, uma hipótese de responsabilidade penal do partido, em caso de descumprimento das normas em propagandas políticas, sem respaldo constitucional. Dispõe o artigo:

Art. 336. Na sentença que julgar ação penal pela infração de qualquer dos artigos. 322, 323, 324, 325, 326,328, 329, 331, 332, 333, 334 e 335, deve o juiz verificar, de acordo com o seu livre convencimento, se diretório local do partido, por qualquer dos seus membros, concorreu para a prática de delito, ou dela se beneficiou conscientemente.

Parágrafo único. Nesse caso, imporá o juiz ao diretório responsável pena de suspensão de sua atividade eleitoral por prazo de 6 a 12 meses, agravada até o dobro nas reincidências (BRASIL, 1965).

Em relação à aplicação do art. 336, Gomes (2006) esclarece que o Código Eleitoral foi um avanço para a sua época, pois previa um caso de

responsabilidade da pessoa jurídica, embora ainda hoje se depre com certa resistência à sua aceitação e aplicabilidade.

As regras fundamentais e os princípios básicos do Direito Eleitoral estão inscritas na Constituição Federal. O partido político está previsto no art. 17 da Constituição Federal de 1988, que dispõe:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: Regulamento

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006).

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar (BRASIL, 1988).

O Art. 17 da Constituição Federal de 1988 é regulamentado pela Lei 9.096, de 19 de Setembro de 1995, denominada Lei Orgânica dos Partidos Políticos, com finalidade de reger as disposições gerais referentes aos Partidos Políticos brasileiros. A promulgação da Lei 9.096 de 1995 concedeu mais autonomia organizativa aos partidos brasileiros (RIBEIRO, 2013), dentre os

limites estabelecidos no art.17 da CF. A lei apresenta nas disposições preliminares:

Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Art. 4º Os filiados de um partido político têm iguais direitos e deveres (...) (BRASIL, 1988, 1995).

A lei nº 9.096/95 determina que todas as normas relativas à organização e funcionamento interno dos partidos estejam contidas em seus estatutos, e que as legendas devem obrigatoriamente informar à Justiça Eleitoral apenas as alterações programáticas e estatutárias, e as composições de seus órgãos dirigentes. Regras de intervenção e preservação da disciplina partidária, assim como a seleção de candidatos e a formação de coligações também devem estar previstas em estatuto (BRASIL, 1995). A partir da vigência da lei nº 9.096/95, atualizações e mudanças foram feitas, na estrutura decisória dos partidos, como também houve reformas significativas feitas pelas elites partidárias, nos arranjos internos, como exemplo, as reformas estatutárias promovidas pela liderança do PFL/DEM, em 1999 e 2007, da implantação do novo estatuto petista, em 2001 e da reforma do regulamento do PSDB em 1999 (RIBEIRO, 2013).

Referindo-se à Disciplina partidária, a lei nº 9.096/95 esclarece que o filiado ao Partido Político está submetido a um regime disciplinar, pautado no respeito ao estatuto do partido e aos seus princípios programáticos:

Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito (BRASIL, 1995).

A lei nº 9.096/95 traz obrigações dos partidários para com o partido, suas penalidades em caso de descumprimento de princípios e diretrizes partidárias, deixando claro o poder de decisão do partido nas bancadas e na formulação de regras políticas. Quanto à disciplina dos partidos, a lei se restringe à prestação de contas. Para formas de responsabilidade além da prestação de contas, os partidos políticos brasileiros estão isentos de controle regulamentado. E, para que a responsabilização possa ter êxito no contexto político, é necessário ter um olhar mais próximo de como se dão as relações de controle e responsabilização entre Estado, partidos e sociedade (BRASIL, 1995).

A obrigatoriedade de prestação de contas é exigida, anualmente, dos partidos políticos e encontra-se disciplinada no Capítulo I no Título III da Lei nº 9.096/95. A lei regulamenta as finanças e as responsabilidades do partido, em termos contábeis, com vistas a esclarecer e informar a origem das receitas e a destinação de suas despesas. Sobre responsabilidade e punição dos partidos, a lei prevê que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pode determinar o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido que não tiver prestado, corretamente,

contas à Justiça Eleitoral. Foi considerado um avanço para época. Mas hoje há evidências de que, embora as contas partidárias estejam de acordo com o que a lei determina, elas são forjadas por muitos partidos e políticos. Prevê o inciso III do art. 28 da lei:

Art. 28. O Tribunal Superior Eleitoral, após trânsito em julgado de decisão, determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado (...).

III - não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral (BRASIL, 1995).

Em 2015, a resolução do TSE nº 23464, regulamentou o disposto no Título III da Lei nº 9.096/95 - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos, disciplinando a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos em campanha eleitoral e a prestação de contas à Justiça Eleitoral nas eleições. A resolução especifica as obrigações dos partidos em termos de prestação de cotas (BRASIL, 1995; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2015).

Quando se trata de responsabilização no direito, há que se ter cautela, visto que a responsabilidade penal da pessoa jurídica está amparada pela constituição apenas para o Direito ambiental, nas demais áreas é uma exceção. Para o direito eleitoral, não há respaldo constitucional, apenas responsabilização criminal da pessoa jurídica contra delitos ambientais ou às empresas. E a disposição do art. 336 do código eleitoral tem opiniões controversas, assim como a de Greco (2008) que esclarece que a responsabilização penal da pessoa jurídica é um retrocesso em nosso Direito Penal. Para o autor, como não há possibilidade de aplicação de pena de privação de liberdade, outras penas como prestação de serviços, pecuniárias e restritivas de direito, podem ser aplicadas pelo Direito Administrativo, exercendo o poder de polícia. As opiniões favoráveis à responsabilidade penal da pessoa jurídica são, sim, de difícil

visualização, visto que o código penal é direcionado para pessoas físicas. E sua aplicação à pessoa jurídica, em termos do direito penal eleitoral, deve ser bem estruturada. Em função dessa dificuldade, acredita-se serem as dimensões de *accountability*, em âmbito de responsabilização, um avanço em termos de reponsabilidade administrativa, já que mecanismos de responsabilidade administrativa podem assegurar que as decisões e ações das autoridades públicas entejam alinhados com o combate a corrupção.

Um avanço legislativo, nesse sentido, para pessoa jurídica, foi a Lei nº 12.846 de 2013. Embora a lei não fale, especificamente, dos partidos políticos, entende-se que partidos políticos que se beneficiam da corrupção devam ser enquadrados no âmbito de punição administrativa e civil (BRASIL, 2013b). É evidente que a legislação eleitoral é a responsável por punir os partidos, mas mecanismos de controle do Direito Eleitoral brasileiro necessitam se adequar aos problemas atuais, para efetivar o controle e punição dos partidos. Assim a Lei nº 12.846/13 veio no sentido de alterar a maneira de responsabilização da pessoa jurídica por envolvimento em corrupção (BRASIL, 2013b).

#### **4.2 Lei anticorrupção**

A Lei nº 12.846 de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção Empresarial ou Lei da Empresa Limpa, foi publicada em 1º de agosto de 2013. Sua abrangência é nacional, foi sancionada pela Presidente Dilma Rousseff e dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública. Foi originada da P.L. 6.826/10 da Câmara e aprovada como P.L.29/13 no Senado. A lei se aplica a sociedades empresariais e sociedades simples, fundações, associações, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro e

pessoas físicas como dirigentes, administradores ou qualquer pessoa autora, coautora ou partícipe do ato ilícito (BRASIL, 2013b).

A partir de compromissos internacionais, reforçados pelo grupo de trabalho sobre a corrupção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), houve a necessidade de adequar a legislação brasileira ao movimento de combate à corrupção. As manifestações, ocorridas no Brasil, durante o primeiro semestre de 2013, também, foram motivadoras para esse desdobramento (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014). Daí a necessidade de uma legislação específica regulamentando o crime de corrupção praticado por pessoas jurídicas.

A lei 12.846/13 estabelece a responsabilização objetiva, nas esferas civil e administrativa. Considerando como atos lesivos: prometer, oferecer ou dar, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; financiar, custear, patrocinar ou subvencionar a prática dos atos ilícitos; comprovadamente utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a ação fraudulenta; no tocante a licitações e contratos: frustrar, fraudar, impedir ou perturbar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público e sua natureza competitiva, ou fraudar contrato dela decorrente; manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a Administração Pública; criar pessoa jurídica de modo fraudulento ou irregular para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive, no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional (BRASIL, 2013b).

Para responsabilização administrativa e judicial, a lei prevê penas de multa de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo. Caso não seja possível utilizar o critério

do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6 mil a R\$ 60 milhões; com publicação extraordinária da decisão condenatória a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação; reparação integral do dano; desconsideração da personalidade jurídica: aplicabilidade das sanções aos administradores e sócios com poderes de administração; suspensão ou interdição parcial das atividades; dissolução compulsória da pessoa jurídica (BRASIL, 2013b).

Para a responsabilização penal, a lei não traz previsão, pois, como já mencionado, no Brasil, é aplicada a responsabilização com base no Código Penal para as pessoas físicas envolvidas em casos de corrupção ou fraude contra a Administração Pública. Com esse avanço em termos de estrutura legal, para responsabilização da pessoa jurídica, vislumbra-se uma lei específica ou até a extensão dessa lei para as agremiações partidárias, no intuito de responsabilizar os partidos por atos corruptos e como penalidade possa até mesmo cancelar o seu registro (BRASIL, 2015b).

Nesse sentido, o Ministério Público Federal (MPF) manifesta-se a favor da inclusão dos partidos às penalidades da Lei 12.846/13 como prevê nas 10 (dez) medidas contra a corrupção. Consideradas um avanço no combate à corrupção, as medidas incluem propostas de transparência para o judiciário, assim como para as instâncias de controle (BRASIL, 2015b). O MPF está em campanha para o apoio popular, assim como foi feito com a Lei da Ficha Limpa, em 2010, para envio ao Congresso. As propostas consistem em 20 (vinte) anteprojetos de lei embasados em 10 (dez) pilares. Embora o foco de análise sejam as medidas de número um e de número oito, faz-se um resumo das demais medidas para melhor entendimento do todo.

### 4.3 Medidas anticorrupção do Ministério Público Federal (MPF)

A primeira medida refere-se ao investimento em prevenção, prevê a criação de regras de *accountability* no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e dos Ministérios Públicos respectivos, e dá outras providências. Tem a finalidade de agilizar a tramitação das ações de improbidade administrativa e das ações criminais, de forma que *accountability* e eficiência, em relação aos processos judiciais respectivos, sejam rotineiros (BRASIL, 2015b).

Propõe-se a obrigação de o Judiciário e o Ministério Público prestarem contas da duração dos processos em seus escaninhos, formulando propostas quando seu trâmite demorar mais do que marcos propostos de duração razoável de processos (gatilho de eficiência) (BRASIL, 2015c, p. 1).

A primeira medida, também, prevê o teste de integridade dos agentes públicos, que consistem em simulações de situações sem o conhecimento do agente público, com o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer ilícitos contra a Administração Pública. Realizados pela Corregedoria, Controladoria, Ouvidoria ou órgão congênere de fiscalização e controle. Essa iniciativa legislativa visa à defesa da moralidade pública. “A realização desses testes é incentivada pela Transparência Internacional e pela Organização das Nações Unidas (ONU)” (BRASIL, 2015c, p. 1).

Referente à informação, a medida disciplina a aplicação de percentuais de publicidade, para ações e programas, bem como estabelece procedimentos e rotinas, para prevenir a prática de atos de corrupção, com vistas à moralidade pública e à probidade administrativa. Para isso propõe o:

investimento de um percentual entre 10% e 20% dos recursos de publicidade dos entes da Administração Pública em ações e programas de marketing voltados a estabelecer

uma cultura de intolerância à corrupção, conscientizar a população dos danos sociais e individuais causados por ela, angariar apoio público para medidas contra corrupção e reportar esse crime (BRASIL, 2015c, p. 1).

Por fim, regula o sigilo da fonte da informação que deu causa à investigação relacionada à prática de atos de corrupção (BRASIL, 2015c). O sigilo é previsto na medida, mas não há especificações de como serão os procedimentos adotados para resguardar o sigilo da fonte.

A segunda medida prevê a criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos e a proteção à fonte de informação. Propõe a tipificação do enriquecimento ilícito, com penas de três a oito anos, mas passíveis de substituição no caso de delitos menos graves (BRASIL, 2015b). A terceira medida prevê a corrupção com pena maior e como crime hediondo. Faz da corrupção uma conduta de alto risco, aumentando as penas:

Com as alterações, as penas, que hoje são de 2 a 12 anos, passam a ser de 4 a 12 anos, lembrando que, no Brasil, as penas de réus de colarinho branco ficam próximas ao patamar mínimo. Com isso, a prática do crime passa a implicar, no mínimo, prisão em regime semiaberto. Esse aumento da pena também amplia o prazo prescricional que, quando a pena supera 4 anos, passa a ser de 12 anos. Além disso, a pena é escalonada segundo o valor envolvido na corrupção, podendo variar entre 12 e 25 anos, quando os valores desviados ultrapassam R\$ 8 milhões. Essa pena é ainda inferior àquela do homicídio qualificado, mas é bem maior do que a atual. A corrupção mata, como decorrência do cerceamento de direitos essenciais, como segurança, saúde, educação e saneamento básico. Por isso, a referência punitiva da corrupção de altos valores passa a ser a pena do homicídio. Por fim, a corrupção envolvendo valores superiores a cem salários mínimos passa a ser considerada crime hediondo, não cabendo, dentre outros benefícios, o perdão da pena, integral ou parcial (indulto ou comutação) (BRASIL, 2015c, p. 2).

A quarta medida prevê o aperfeiçoamento do sistema recursal penal, aumento da eficiência e da justiça nos recursos no processo penal. A quinta refere-se à maior eficiência e celeridade nas ações de improbidade administrativa.

A medida 5 propõe três alterações na Lei nº 8.429/92, de 2 de junho de 1992. A fase inicial das ações de improbidade administrativa pode ser agilizada com a adoção de uma defesa inicial única (hoje ela é duplicada), após a qual o juiz poderá extinguir a ação caso seja infundada. Além disso, sugere-se a criação de varas, câmaras e turmas especializadas para julgar ações de improbidade administrativa e ações decorrentes da lei anticorrupção. Por fim, propõe-se que o MPF firme acordos de leniência, como já ocorre no âmbito penal (acordos de colaboração), para fins de investigação (BRASIL, 2015c, p. 3).

A sexta medida prevê a reforma no sistema de prescrição penal. Sugere alterações em artigos do Código Penal que regem o sistema prescricional, com o objetivo de corrigir distorções do sistema. As mudanças envolvem a ampliação dos prazos da prescrição da pretensão executória e a extinção da prescrição retroativa (instituto que só existe no Brasil e que estimula táticas protelatórias) (BRASIL, 2015b).

A medida sete propõe ajustes nas nulidades penais contra a impunidade e a corrupção. Para isso, sugere alterações no capítulo de nulidades do Código de Processo Penal.

Os objetivos são ampliar a preclusão de alegações de nulidade; condicionar a superação de preclusões à interrupção da prescrição a partir do momento em que a parte deveria ter alegado o defeito e se omitiu; estabelecer, como dever do juiz e das partes, o aproveitamento máximo dos atos processuais e exigir a demonstração, pelas partes, do prejuízo gerado por um defeito processual à luz de circunstâncias concretas. Além disso, sugere-se a inserção de novos parágrafos para acrescentar causas de exclusão de ilicitude previstas no Direito norte-americano, país de forte tradição democrática de onde foi importada nossa doutrina da exclusão da prova ilícita (exclusionary rule). Essas

mudanças objetivam reservar os casos de anulação e exclusão da prova para quando houver uma violação real de direitos do réu e a exclusão cumprir seu fim, que é incentivar um comportamento correto da Administração Pública (BRASIL, 2015c, p. 3).

Antes da oitava medida, nosso foco, a nona medida, de acordo com o anteprojeto, prevê prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado. Essa proposta visa incluir a possibilidade de decretação da prisão preventiva para permitir a identificação e a localização do produto do crime ou seu equivalente e assegurar sua devolução. E a décima medida prevê a recuperação do lucro derivado do crime, reforçando a ideia de que o crime não compensa e introduzindo o confisco alargado na legislação brasileira.

Por fim, a medida oito propõe à responsabilização objetiva dos partidos políticos, em relação à prática de corrupção, à criminalização da contabilidade paralela, conhecido como caixa dois e à criminalização eleitoral da lavagem de dinheiro, oriundo de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

Esse anteprojeto de lei prevê a alteração na Lei nº 9.096/95, no intuito de responsabilizar os partidos políticos por atos de corrupção e similares. Em seu art. 1º esclarece que a lei 9.096/95 passaria a vigorar com a aprovação do anteprojeto, acrescida, em seu título III, dos seguintes artigos:

Art. 49-A. Os partidos políticos serão responsabilizados objetivamente, no âmbito administrativo, civil e eleitoral, pelas condutas descritas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, praticadas em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, e também por:

I – manter ou movimentar qualquer tipo de recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral;

II – ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração

penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação;

III – utilizar, para fins eleitorais, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

§ 1º A responsabilização dos partidos políticos não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes e administradores ou de qualquer pessoa, física ou jurídica, que tenha colaborado para os atos ilícitos, nem impede a responsabilização civil, criminal ou eleitoral em decorrência dos mesmos atos.

§ 2º A responsabilidade, no âmbito dos partidos políticos, será da direção municipal, estadual ou nacional, a depender da circunscrição eleitoral afetada pelas irregularidades.

§ 3º Em caso de fusão ou incorporação dos partidos políticos, o novo partido ou o incorporante permanecerá responsável, podendo prosseguir contra ele o processo e ser aplicada a ele a sanção fixada. A alteração do nome dos partidos políticos ou da composição de seus corpos diretivos não elide a responsabilidade (BRASIL, 2015b, p. 75-76).

A lei anticorrupção nº 12.846/13 foi um avanço do sistema jurídico brasileiro para responsabilizar, em âmbito administrativo e civil, as pessoas jurídicas que praticam atos ilícitos contra a Administração Pública nacional e estrangeira. Embora os partidos políticos não sejam, especificamente, citados na lei, o Ministério Público, ao propor a medida oitona, contra a corrupção, fez a inclusão dos partidos. No caso das sanções, assim como a lei nº 12.846/13, prevê-se a responsabilização administrativa e civil, com multas, ressarcimento de valores à Administração Pública e até cancelamento do registro do partido.

Art. 49-B. As sanções aplicáveis aos partidos políticos, do âmbito da circunscrição eleitoral onde houve a irregularidade, são as seguintes:

I – multa no valor de 10% a 40% do valor dos repasses do fundo partidário, relativos ao exercício no qual ocorreu a ilicitude, a serem descontados dos novos repasses do ano seguinte ou anos seguintes ao da condenação, sem prejuízo das sanções pela desaprovação das contas;

II – se o ilícito ocorrer ao longo de mais de um exercício, os valores serão somados;

III – o valor da multa não deve ser inferior ao da vantagem auferida.

§ 1º O juiz ou tribunal eleitoral poderá determinar, cautelarmente, a suspensão dos repasses do fundo partidário no valor equivalente ao valor mínimo da multa prevista.

§ 2º Para a dosimetria do valor da multa, o juiz ou tribunal eleitoral considerará, entre outros itens, o prejuízo causado pelo ato ilícito à administração pública, ao sistema representativo, à lisura e legitimidade dos pleitos eleitorais e à igualdade entre candidatos.

§ 3º O pagamento da multa não elide a responsabilidade do partido político em ressarcir integralmente o dano causado à administração pública.

§ 4º Se as irregularidades tiverem grave dimensão, para a qual a multa, embora fixada em valor máximo, for considerada insuficiente, o juiz ou tribunal eleitoral poderá determinar a suspensão do funcionamento do diretório do partido na circunscrição onde foram praticadas as irregularidades, pelo prazo de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

§ 5º No caso do parágrafo anterior, o Ministério Público Eleitoral poderá requerer ao TSE o cancelamento do registro da agremiação partidária, se as condutas forem de responsabilidade de seu diretório nacional.

“Art. 49-C. O processo e o julgamento da responsabilidade dos partidos políticos, nos termos dos arts. 49-A e 49-B incumbem à Justiça Eleitoral, seguindo o rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º Cabe ao Ministério Público Eleitoral a legitimidade para promover, perante a Justiça Eleitoral, a ação de responsabilização dos partidos políticos.

§ 2º O Ministério Público Eleitoral poderá instaurar procedimento apuratório, para os fins do § 1º, que não excederá o prazo de 180 dias, admitida justificadamente a prorrogação, podendo ouvir testemunhas, requisitar documentos e requerer as medidas judiciais necessárias para a investigação, inclusive as de natureza cautelar, nos termos da legislação processual civil.

§ 3º No âmbito dos tribunais, o processo será instruído pelo juiz ou ministro corregedor (BRASIL, 2015b, p. 76).

O anteprojeto traz uma contribuição relativa às normas para as eleições, que estão previstas na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

O anteprojeto acrescenta os artigos 32-A e 32-B à Lei nº 9.504, de 30 de setembro 1997, para tornar crime o caixa dois e altera a redação do art. 105-A da mesma lei (BRASIL, 2015b).

Art. 32-A. Manter, movimentar ou utilizar qualquer recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral.

Pena – Reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos.

§ 1º Incorrem nas penas deste artigo os candidatos e os gestores e administradores dos comitês financeiros dos partidos políticos e das coligações.

§ 2º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), no caso de algum agente público ou político concorrer, de qualquer modo, para a prática criminosa.

“Art. 32-B. Ocultar ou dissimular, para fins eleitorais, a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral

ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

Pena – Reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa.

§ 1º Incorrem nas mesmas penas quem utiliza, para fins eleitorais, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

§ 2º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se os crimes definidos neste artigo forem cometidos de forma reiterada.

**Art. 3º** O art. 105-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 105-A. [...]”

Parágrafo único. Para apuração de condutas ilícitas descritas nesta lei, o Ministério Público Eleitoral poderá instaurar procedimentos preparatórios e prazo máximo inicial de noventa dias, nos termos de regulamentação a ser baixada pelo Procurador-Geral Eleitoral. (NR)

**Art. 4º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação (BRASIL, 2015b, p. 76-77).

O anteprojeto de lei número 8 (oito) demonstra que a responsabilização dos partidos envolverá o agente político. Isso pode vir no sentido de reforçar o controle a corrupção. A extensão da lei 12.846/13 para partidos é um grande avanço para disseminar a transparência no sistema político. Faz-se de grande valia, nesse sentido, a informação e a publicidade dos atos partidários, contribuindo para aumentar *accountability* em suas diversas dimensões políticas (BRASIL, 2013b).

Percebe-se que as medidas têm foco tanto em uma mudança da atual frequência de corrupção na Administração Pública, aumentando as penas e fortalecendo a legislação sobre o tema, para que a corrupção deixe de ser vantajosa, como também apresenta penas de devolução do patrimônio fruto de ilícitos, devolvendo aos cofres públicos os valores subtraídos. Essas consequências, para os partidos e agentes políticos, podem ser preponderantes para desestimular o enriquecimento ilícito dos agentes e a tutela dos partidos para desvios de dinheiro público.

A lei anticorrupção foi o primeiro passo em direção à responsabilização da pessoa jurídica e despertou a ideia de responsabilidade dos partidos, com necessidade de sanções específicas e mais rigorosas pelo envolvimento em corrupção. A intenção do MPF, em estender as responsabilizações da lei aos partidos no âmbito administrativo, civil e eleitoral e a inclusão de penas e medidas específicas, demonstra a preocupação dos órgãos de controle no combate à corrupção partidária, desestimulando práticas ilícitas no sistema político. A legislação é preventiva e sua efetividade está ligada à contínua fiscalização.

Alterações legislativas são necessárias, mas sozinhas, assim como os órgãos de controle isolados fomentados pela dimensão de *accountability* horizontal, não conseguem diminuir a corrupção, seja ela em nível político, eleitoral, ou administrativo. Nesse mesmo sentido a falta de efetividade

legislativa e a falta de comprometimento governamental em fiscalização e controle não contribuem para ativar *accountability* vertical. A transparência e responsabilização das associações civis partidárias é um assunto de pauta para a tão esperada reforma política. A inclusão e articulação de dimensões de *accountability*, assim como a eficácia legislativa em nível partidário apresentam-se como uma alternativa, para combater os maiores frutos da corrupção política, a contínua falta de penas específicas para os partidos e a impunidade no sistema político.

.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as características basilares na democracia representativa, este trabalho buscou entender, pela perspectiva de *accountability*, como se dá a responsabilização partidária no Brasil. Procurou-se pontuar as diversas concepções a respeito de *accountability*, buscando estreitar a relação entre responsabilização e partidos políticos, em nível de controle vertical e horizontal. Além disso, tentou-se, também, expor as medidas de combate à corrupção em termos de legislação e a preocupação do Ministério Público em incluir *accountability* e responsabilização partidária em suas medidas de combate.

Embora o Brasil tenha tido um avanço no seu sistema de combate à corrupção, ainda, há um longo caminho a se percorrer. Dentre as formas de responsabilização vislumbradas, apontou-se ser a fiscalização por órgãos de controle e a avaliação retrospectiva eleitoral, ativadas pela informação e pela transparência, uma alternativa ao combate à corrupção dos partidos. É plausível se pensar o problema da falta de responsabilização partidária por perspectivas de *accountability*, mas não isoladamente, visto que, assim, suas dimensões não contribuiriam para solucionar o problema.

O fato é que a corrupção não vai acabar, seja em nível político, econômico ou civil. O que se tentou entender foram seus efeitos e suas formas de implicações, para minimizar a inação em relação à responsabilidade coletiva para vários escândalos que envolvem os partidos.

A Administração Pública deve tentar diminuir a dificuldade em responsabilizar os partidos. Ainda há muitas lacunas no direito eleitoral e, quando se fala em partidos, o fortalecimento do controle parece ser algo muito distante. Os partidos são uma estrutura de poder, que ditam regras no sistema político, a falta de clareza de responsabilidade reduz a efetividade de dimensões

verticais, sendo necessária, para controle de esse poder, a junção de mecanismos verticais, horizontais e sociais.

Mas, embora se apresentasse a importância desses mecanismos, mesmo com todas as suas dimensões funcionando, não há garantias de que a responsabilidade se efetive. Não há uma solução para a corrupção, o que se tem são mecanismos de tentativa e erro, para minimizar seus efeitos. Em nível partidário não fugimos a essa regra.

A informação e a transparência podem gerar mais participação, ativar a fiscalização dos órgãos de controle e desdobrar-se em uma escolha mais consciente das agremiações e dos agentes. O controle, nesse caso, combinado com as mudanças necessárias na legislação, forma um ciclo, que, repetido ao longo do tempo, pode ser eficaz no combate à corrupção.

Este trabalho se inicia vislumbrando a transposição de mecanismos de *accountability* para partidos e acaba por gerar algumas lacunas teóricas, relacionadas à implementação e efetividade do controle partidário. Isso, por se tratar de um estudo novo, fora da realidade brasileira, sendo essas lacunas, ainda, previstas pelo Ministério Público Federal, com as medidas contra corrupção. Avalia-se a responsabilização dos partidos no país, como uma forma de tentar resgatar a própria confiança do cidadão no sistema político, que se encontra corroído pelos escândalos, transparecendo no próprio descrédito do domínio público.

É evidente, contudo, que, caso as 10 medidas contra a corrupção sejam efetivadas e passem vigorar, em termos legais, muitas das questões levantadas poderão ser respondidas. Dente elas, a maneira de implementação categórica do controle partidário, quem controlaria os partidos de forma horizontal, como seria feito o controle sistemático, o que seria feito além da prestação de contas. Mesmo que insuficiente para afirmar um modelo ideal de *accountability* para partidos, é claro que a junção de suas dimensões pode ser ampliada, para as

agregações partidárias e, se pensada de forma legítima, poderá, sim, ter efeitos positivos.

Estamos vivendo o ápice de uma crise política e econômica que necessita de vias políticas e instituições que cumpram seu papel social na tentativa de retomar o crescimento econômico do país. Daqui pra frente, o maior desafio da sociedade é dar poder a quem não violar as regras, por meio da influência e do uso arbitrário da condição que ocupa, seja como agente político ou como agregação partidária.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007.
- ARATO, A. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55/56, p. 85-103, 2002.
- BARREDA, M. The quality of democratic accountability: a comparative view of Latin America. **Canadian Journal of Political Science**, Waterloo, v. 47, n. 2, p. 307-326, 2014.
- BARROS FILHO, C.; PRAÇA, S. **Corrupção: parceria degenerativa**. Campinas: Papirus 7 mares, 2014.
- BOBBIO, N. et al. **Dicionário de política**. Tradução de Carmem Varriale et al. 5. ed. Brasília: UnB, 2004.
- BRAGA, M. S. S. Democracy and organization within political parties: revisiting the micro-basis of Michels' work. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 83-95, Nov. 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 25 de jun. 2015.
- BRASIL. **Decreto nº 4.923 de 18 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. Brasília, 2003a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4923.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4923.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2015.
- BRASIL. **Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d8109.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8109.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. 2003b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, 2013b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)>. Acesso em: 20 maio 2015.

BRASIL. **Lei ordinária nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Código eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm)>. Acesso em: 25 de jun. 2015.

BRASIL. **Lei Ordinária nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os Arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm)>. Acesso em: 25 de jun. 2015.

BRASIL. **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016**. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.682 de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm#art18](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm#art18)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. **Medida provisória no 2.143-31, de 2 de abril de 2001**. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2001/2143-31.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2143-31.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato**. Brasília, 2015a. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/lavajato/index.html>>. Acesso em: 22 maio 2015.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Combate à corrupção: 10 medidas anticorrupção**. Brasília, 2015b. Disponível em: <[http://www.combatea corrupcao.mpf.mp.br/10-medidas/docs/medidas-anticorrupcao\\_versao-2015-06-25.pdf](http://www.combatea corrupcao.mpf.mp.br/10-medidas/docs/medidas-anticorrupcao_versao-2015-06-25.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2015.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Combate à corrupção: 10 medidas anticorrupção**. 2015c. Disponível em: <<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas/docs/resumo-medidas-frente-verso.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARDOSO, A. A reforma possível. **Plenarium**, Brasília, v. 4, n. 4, p. 12-13, 2007.

CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, 6, Buenos Aires, 2001. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2001.

COBB, M. D.; TAYLOR, A. J. An absence of malice: the limited utility of campaigning against party corruption. **American Politics Research**, Raleigh, v. 46, n. 3, p. 923-951, 2015.

COELHO, S. C. T. **Terceiro setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. São Paulo: Senac, 2000.

COLLIS, J. ; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. Tradução de Lúcia Simonini. 2. ed. Porto Alegre: Bookmman, 2005.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Convenção da OCDE sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-ocde>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Transparência, fiscalização e controle**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/03/nota-de-esclarecimento-revista-veja>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

COSTAS-PÉREZ, E.; SOLÉ-OLLÉ, A.; NAVARRO, P. S. 'Corruption Scandals, Voter Information, and Accountability'. **European Journal of Political Economy**, Amsterdam, v. 28, n. 4, p. 469-484, 2012.

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2012.

DE FERRARI, I. **The successor factor**: electoral accountability in presidential democracies. Disponível em: <<http://cps.sagepub.com/content/early/2014/09/10/0010414014546442.abstract>>. Acesso em: 22 maio 2015.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, Briarcliff Manor, v. 15, n. 1, p. 57-74, 1989.

FERRAZ, A. T. R. Pensando a democracia e seu processo de adjetivação. **Agália**, Galiza, v. 85/86, p. 173-200, 2006.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONTES FILHO, J. R. **Estudo da validade de generalização das práticas de governança corporativa ao ambiente dos fundos de pensão**: uma análise segundo as teorias da agência e institucional. 2004. 196 f. Tese (Doutorado em Administração) - Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2004.

GOMES, S. C. **Crimes eleitorais**. 2. ed. São Paulo: RT, 2006.

GRANT, R.; KEOHANE, R. O. Accountability and abuses of power in world politics. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 99, n. 1, p. 29-43, 2005.

GRECO, R. **Curso de direito penal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

JENSEN, M.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Finance Economics**, Amsterdam, v. 3, p. 305-360, 1976.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006 .

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011.

LEWIS, J. M.; O'FLYNN, J.; SULLIVAN, H. Accountability: to whom, in relation to what, and why? **Australian Journal of Public Administration**, Chichester, v. 73, n. 4, p. 401-407, 2014.

LINDBERG, S. I. Mapping accountability: core concept and subtypes. **International Review of Administrative Sciences**, Bruxelles, v. 79, n. 2, p. 202-226, 2013.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. Cleavagen structures, party systems, and voter alignments: Na introduction. In: LIPSET, S.; ROKKAN, S. **Party systems, and voter alignments: cross national perspectives**. New York: Free, 1967.

LUNARDI, G. L. **Um estudo empírico e analítico do impacto da governança de TI no desempenho organizacional**. 2008. 200 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

LUZ, Y. C. O combate à corrupção entre direito penal e direito administrativo sancionador. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 89, p. 429-470, 2011.

MAIR, P. **Representative versus responsible government**. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2009. p. 5-17. (Paper).

MEZZAROBA, O. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UNB, 1982.

MÜLLER, W. C. Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work. **European Journal of Political Research**, Amsterdam, v. 37, p. 309-333, 2000.

NOGUEIRA, M. A. As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado. \_\_\_\_\_. **Potências, limites e seduções do poder**. São Paulo: UNESP, 2008.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Revista de Reflexión y Análisis Político**, Buenos Aires, n. 7, p. 11-34, 2001.

OLIVEIRA, F. R. **Comparative study between the North American and Brazilian systems of combating corruption**. Washington: The Institute of Brazilian Business & Public Management Issues, 2011.

PANEBIANCO, A. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: M. Fontes, 2005.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. "Social accountability: an introduction." Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2006.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Societal accountability in latin America. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147-148, 2000.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

REBELLO, M. M. A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 23, n. 54, p. 69-90, jun. 2015.

RIBEIRO, P. F. Organization and power within Brazilian political parties: an analysis of party statutes. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 10, p. 225-265, 2013.

SARTORI, G. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: UnB, 1976.

SCHATZ, F. "Fighting corruption with social accountability: a comparative analysis of social accountability mechanisms' potential to reduce corruption in public administration". **Public Administration and Development**, Sussex, v. 33, n. 3, p. 161-174, 2013.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Ed.). **The self-restraining state**. London: L. Rienner, 1999.

SCHLEITER, P.; VOZNAYA, A. M. Party system competitiveness and corruption. **Party Politics**, Oxford, v. 20, p. 658-686, Sept. 2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **The global coalition against corruption**. Disponível em: <[http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs\\_on\\_corruption/2/](http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/)>. Acesso em: 22 jun. 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.464, de 17 de dezembro de 2015**. Regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das finanças e contabilidade dos partidos. Disponível em: <[https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/partidos\\_politicos/prestacao\\_contas\\_anual/Resolucao\\_TSE\\_n.\\_23464\\_2015\\_-\\_contas\\_anuais.pdf](https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/partidos_politicos/prestacao_contas_anual/Resolucao_TSE_n._23464_2015_-_contas_anuais.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2015.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**. São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

VIANA, N. **O que são partidos Políticos?** Goiânia: Germinal, 2003.

VIEIRA, J. B. Estado, sociedade civil e accountability. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 605-626, 2005.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: EdUnB, 1999. v. 2.

WEBER, M. **Parlamentarismo e Governo**. São Paulo: Abril Cultural, 1980.