

**A produção científica brasileira sobre partidos políticos contempla a accountability?**

**RENATA CRISTINA NOGUEIRA SANTOS**

EAUFBA - ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFBA

**JOSÉ ANTONIO GOMES DE PINHO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)

**ELAINE CRISTINA DE OLIVEIRA MENEZES**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)

## A produção científica brasileira sobre partidos políticos contempla a *accountability*?

### Introdução

A produção científica sobre partidos políticos tem crescido nos últimos anos no Brasil, de acordo com dados do Portal Scielo. Se na década de 2000, 71 artigos sobre partidos políticos foram publicados, na década seguinte, 2010, esse valor mais que duplicou, sendo publicados 192 artigos sobre o tema. As discussões envolvem uma gama de possibilidades, percorrendo diferentes áreas do conhecimento como ciência política, direito, administração, economia, bem como diferentes subáreas, como estudos eleitorais e partidos políticos, estado e governo, comportamento político, administração pública, política fiscal do Brasil, direito público e constitucional, entre outras (CAPES, 2017). Paralelamente, a produção científica sobre *accountability* tem aumentando significativamente no Brasil, envolvendo, principalmente, discussões relacionadas ao fortalecimento das democracias.

O processo eleitoral e o sistema eleitoral e partidário é o ponto de partida de qualquer governo democrático, sendo necessárias condições básicas, regras e instituições, que assegurem a fidedigna relação entre representantes e representados. Nesse sentido, Miller e Stokes (1963) e Manin, Przeworski, Stokes (1999), defendem que as eleições são o grande mecanismo de empoderamento da sociedade frente aos governantes em democracias representativas, visto que por meio delas, podem selecionar ou rejeitar candidatos como forma de sanção, induzindo governantes a não se esquivarem de suas responsabilidades. Esse mesmo argumento é defendido por O'Donnell (1991, 1998) ao mencionar as eleições como principal mecanismo de *accountability* vertical, em sua clássica contribuição sobre classificações de *accountability*.

Sobre *accountability*, Pinho e Sacramento (2009) a compreendem como responsabilidade objetiva e subjetiva, controle, transparência, prestação de contas, justificações, premiação e/ou punições. Abrucio e Loureiro (2004) destacam que a democracia à luz dos sistemas de *accountability* requer um olhar para o processo eleitoral, garantidor da soberania popular.

Sobre o caso da democracia brasileira, Mainwaring (1999) e Mainwaring e Torcal (2005) destacam a dificuldade da *accountability* eleitoral ser efetiva em decorrência da baixa institucionalização do sistema partidário, o que dificulta com que os representantes participem do processo político e saibam punir ou premiar seus representantes. Segundo Nicolau (2007), os partidos políticos brasileiros são fracos e contam pouco no processo eleitoral, embora sejam peças fundamentais no trabalho legislativo. Todos esses aspectos parecem-nos relevantes a serem considerados a partir do que expõe Abranches (2008), segundo o qual nosso modelo político parece arcaico, tornando urgente uma análise que congregue os dois temas partidos políticos e *accountability*.

Assim, a pergunta chave que norteará o presente trabalho é: **como a produção científica brasileira sobre partidos políticos nos últimos vinte anos (2001-2020) tem contemplado a *accountability*?** Com base nos pressupostos dos estudos mencionados, a presente pesquisa busca, assim, investigar como a produção científica brasileira tem tratado a aproximação dos estudos sobre partidos políticos com as mudanças institucionais e legais que têm ocorrido nos últimos vinte anos (2001-2020) na democracia brasileira que envolve a *accountability*.

A pesquisa é classificada, quanto aos seus fins, como descritiva do tipo qualitativa e buscou analisar as temáticas abordadas, as opções teóricas, escolhas metodológicas e possíveis contribuições. Quanto aos meios de investigação, é classificada como uma pesquisa documental, tendo como fontes de evidências as publicações 2001 a 2020 do Scientific Electronic Library Online (Biblioteca Científica Eletrônica On-line) – “<https://www.scielo.org/>”. A escolha pelo Portal Scielo se justifica por ser um banco de dados

que engloba artigos de diferentes áreas temáticas, possibilitando uma análise multifacetada da produção científica sobre partidos políticos. Acredita-se que a relevância da pesquisa se dá pelo fato de a *accountability* e os partidos políticos estarem situados em um campo de debate em comum: o fortalecimento democrático.

## Referencial Teórico

### Partidos políticos e sistemas partidários

A existência de uma relação direta entre partidos políticos e democracia tem sido amplamente aceita pela literatura nacional e internacional (LA PALOMBARA e WEINER, 1966; ELDERSVELD, 1982; SARTORI, 1982; ALDRICH, 1995; MAINWARING, 1999; PAIVA, BRAGA, PIMENTEL JR., 2007). A importância dessa relação manifesta-se tanto no âmbito de representação, quanto na arena governamental, por conta das funções que os partidos políticos desempenham na democracia: estruturar a competição política na arena eleitoral, dar clareza ao sistema político, garantir uma agenda pública e opções em termos de políticas públicas aos cidadãos, dar sustentação aos governantes, entre outras (PAIVA, BRAGA, PIMENTEL JR., 2007). Os partidos políticos têm, assim, sido os principais agentes de representação na política democrática na medida em que é por meio deles que cidadãos podem ter acesso a cargos eletivos e ao poder estatal (MAINWARING, 1999).

Segundo Mainwaring e Torcal (2005), o conjunto de pelo menos dois partidos que interagem de maneira padronizada e contínua, considerando alguma regularidade na distribuição de apoio eleitoral ao longo do tempo, forma o sistema partidário. A diferenciação entre os sistemas partidários e os partidos políticos ocorre, segundo Braga (2010), em função das dimensões básicas e dos resultados políticos produzidos para o (efetivo) funcionamento da democracia, considerando a estrutura de competição partidária e o processo de formação do governo. Assim, partidos e sistemas partidários são atores chave na compreensão de como uma determinada democracia funciona, visto que eles não só delinham o panorama político, mas refletem as características sociais, econômicas e culturais de uma determinada sociedade, bem como as moldam. (SARTORI 1969; PRZEWORSKI, 1985; MAINWARING, 1999).

No Brasil, o sistema partidário ostenta características singulares. Após o golpe militar, o sistema partidário foi substituído pelo bipartidarismo, em 1965, pelo “pluripartidarismo moderado” em 1979 - termo cunhado por Fleischer (1981) que se refere a uma classificação que considera o número máximo de cinco partidos relevantes na conjuntura política, sendo relevante o partido que possuir pelo menos 5% de representação ou que tenha um papel importante em coligações governantes - e pelo pluripartidarismo em 1982, ano que marca as primeiras eleições que participaram os partidos recém criados após a reforma partidária de 1979 (FERREIRA, BATISTA e STABILE, 2008; BRAGA, 2010; FREIRE, 2014). Com a instituição de um novo sistema partidário, o eleitorado precisou se ajustar a um novo cenário de oferta partidária, buscando compreender os novos perfis ideológicos e programáticos (PAIVA, BRAGA, PIMENTEL JR., 2007).

Sobre a quantidade de partidos políticos que surgiram na transição democrática, Mainwaring (1997) destaca, ainda, a questão dos chamados “partidos de aluguel”:

[...] o caos no sistema partidário durante a transição do regime autoritário provocou um aumento na frequência de mudança de partido. Entretanto, essa prática não é nova, nem pode ser explicada simplesmente pelo fluxo do sistema partidário. É revelador o fato de existir um termo específico - partido de aluguel - para descrever partidos usados só para disputar eleições, depois do que os políticos pretendem passar para outros partidos. O uso desse termo remonta ao interregno democrático de 1946-64 (MAINWARING, 1997, p. 347).

Segundo Farhat (1996), classifica-se como “de aluguel” os partidos desprovidos de representação no Congresso ou com poucos filiados e/ou parlamentares. Estariam no jogo político para abrigar candidaturas dispostas a pagar um valor pela inscrição e apresentação da candidatura a um posto eletivo. Seriam beneficiados, ainda, por recurso do Fundo Partidário, o que justificaria a proliferação desses partidos desprovidos de conteúdo programático. (FERNANDES e CUNHA, 2019)

Por outro lado, Santos (2018) defende que a noção de “partidos de aluguel” como prejudiciais ao sistema partidário é um equívoco, visto que, em âmbito local, a proliferação de partidos pequenos está relacionado ao “processo subjacente de enraizamento do sistema, de representatividade crescente” (SANTOS, 2018, p. 27). Segundo o autor, a proliferação desses partidos têm contribuído para a integração de populações historicamente marginais ao processo político brasileiro.

Nicolau (2017), em uma de suas obras mais recentes, expressa uma visão ácida sobre deputados federais eleitos em um "processo onde os partidos contam muito pouco" (NICOLAU, 2017, p. 78), mas no exercício do mandato, "os partidos são peças fundamentais do trabalho legislativo" (Idem), por conta da participação em comissões além dos recursos que os partidos recebem. Nicolau compartilha a visão segundo a qual os partidos brasileiros são fracos tendo na migração partidária "uma característica da política brasileira" (Idem). O autor apresenta um levantamento dos deputados federais eleitos no período de 1986 a 2010, um total de 3.555, sendo que 27% destes mudaram de partido ao longo do mandato. Em países desenvolvidos esses índices são residuais, ínfimos, exceto na Itália. Na legislatura 2007-10 ocorreu um decréscimo significativo das migrações partidárias devido à uma decisão da Justiça Eleitoral de 2007 que entendia que a mudança de partido representaria a perda do mandato, sendo este pertencente aos partidos (NICOLAU, 2017).

No entanto, o Tribunal Superior Eleitoral admitia a possibilidade de mudança partidária sem punição em casos, entre outros, de fusão entre partidos ou criação de novos partidos (NICOLAU, 2017), o que passou a ser a chave para as acomodações partidárias, sem necessidade de respeitar a fidelidade partidária, o que explica o crescimento explosivo de partidos políticos na década de 2010. A partir de setembro de 2011, "a migração passou a acontecer coletivamente, com a transferência para os novos partidos" (Idem, p. 85). Um novo *jeitinho* foi dado em fevereiro de 2016, quando "o Congresso Nacional tomaria uma decisão surpreendente" (Idem) abrindo uma brecha, a janela partidária, de um mês, para a troca de legenda sem ônus para nenhuma parte. Em 2016, situava Nicolau, o Brasil possuía um total de 28 partidos com representação na Câmara Federal, total não atingido por nenhuma democracia, constituindo-se uma excepcionalidade impressionante, "a mais alta fragmentação no mundo" (Idem, p.91).

O autor em tela ainda procura deixar claro que essa alta fragmentação partidária não responde a critérios ideológicos nem clivagens sociais ou religiosas, "mas seria decorrente de fatores institucionais" (Idem, p. 92), tais como regras eleitorais que favorecem os pequenos partidos, fundos partidários, etc. Pode-se ainda acrescentar que muitos partidos são verdadeiras oligarquias carregadas de personalismo. Nessas condições, parece difícil se esperar que viceje o valor da *accountability* nos partidos políticos. Se Pinho e Sacramento (2009) sinalizavam que a *accountability* ainda mostrava um crescimento bastante lento nas estruturas governamentais brasileiras, parece poder se esperar o mesmo em relação aos partidos políticos.

É preciso destacar, ainda, que o Brasil se consolidou como nação democrática sob as bases do que Abranches (1988) denomina presidencialismo de coalizão. Para o autor supracitado a coalizão implica no “conjunto de partidos que se dispõe a apoiar os projetos do Executivo sob condições negociadas no momento da discussão e votação de cada um” (ABRANCHES, 2018, p. 77). Essas coalizões seriam do tipo partidárias e regionais

(ABRANCHES, 1988). Em novo estudo empreendido por Abranches (2018), revisitando seu conceito seminal do presidencialismo de coalizão, o autor destaca que tanto a fragmentação eleitoral quanto a heterogeneidade do eleitorado têm tornado impossível que o Presidente detenha a maioria do Congresso, o que tem acarretado inúmeros problemas de acordos nada transparentes, entre chefe do executivo e representantes do legislativo.

[...] Nosso modelo político já parece arcaico. Herdou vícios velhos. Em algumas questões críticas, todavia, avançamos muito. Em outras, se não avançamos, os defeitos arraigados da cultura política brasileira ficaram mais transparentes para a sociedade. Pelo menos isso, a visibilidade. O grande desafio de nossa democracia era, e continua a ser, sua institucionalização com legitimidade; as regras da política serem respeitadas por convicção, porque os cidadãos acreditam que são boas regras. Para que as regras sejam consideradas boas, é necessário que sejam eficazes, satisfaçam as expectativas dos cidadãos, gerando bons governos, boas práticas e dando resposta progressiva e real às necessidades materiais e culturais da sociedade. A legitimidade tem duas faces, uma simbólica, a outra instrumental. Uma tem a ver com a percepção da qualidade de nossa democracia, a outra tem a ver com a eficácia da democracia para gerar bem-estar e satisfação (ABRANCHES, 2018, p. 11).

Além desses aspectos arcaicos citados por Abranches (2018), a representatividade das duas casas do Congresso Nacional vem se descaracterizando ao longo das últimas décadas, desconfigurando o presidencialismo de coalizão. No atual contexto brasileiro, a coalizão tem se complexificado em função de o Senado ter deixado de ser revisor, passando a ter poder de iniciar o processo legislativo. Além disso, a necessidade de maioria passou a ser necessária para o Senado e Câmara. O Senado passou a ter todas as competências da Câmara, sendo algumas privativas como a de julgar e impedir o Presidente, poder ampliado pelo Supremo Tribunal Federal (ABRANCHES, 2018).

Todas essas características do sistema partidário brasileiro levaram Mainwaring (1999) a classificá-lo como pouco institucionalizado, termo que se refere a um “processo pelo qual uma prática ou organização se torna bem estabelecida e amplamente conhecida, senão universalmente aceita” (Mainwaring, 1999, p. 6). Para o autor supracitado, no contexto político, a institucionalização diz respeito ao fato de os sujeitos políticos terem expectativas estáveis e claras sobre o comportamento dos outros sujeitos, sendo uma dimensão central para compreender os sistemas partidários. Assim, segundo Mainwaring e Torcal (2005), para grande parte da literatura sobre partidos políticos e sistemas partidários, a institucionalização de partidos políticos fortemente enraizados na sociedade está relacionada a vínculos mais estáveis entre partidos e eleitores, sendo essa relação um importante elemento de democracias desenvolvidas (MAINWARING, 1999). No caso brasileiro, a fraca institucionalização do sistema partidário afeta diretamente a democracia nos dias atuais. Partidos surgem e desaparecem com muita frequência, e muitos possuem pouca legitimidade e baixa influência no Congresso, limitando a representação popular no sistema político e contribuindo para a manutenção de uma política elitista (MAINWARING, 1999).

Ainda de acordo com Mainwaring e Torcal (2005), a fraca institucionalização dos partidos políticos têm conduzido os eleitores a elegerem seus candidatos considerando características pessoais destes, sem considerar partidos políticos, vínculos programáticos e ideológicos, levando a política a ser dominada mais por personalidades do que por partidos (MAINWARING e TORCAL, 2005). Todos esses fatores afetam a legitimidade democrática, tendo consequências negativas para a *accountability* (MAINWARING, TORCAL, 2005).

A *accountability* tratada por Mainwaring (1999) e Mainwaring e Torcal (2005) é aquela classificada como eleitoral, sendo uma das possibilidades de abrangência do termo. Assim, para entendê-la, é necessário situar a construção do conceito de *accountability*, bem como abordar suas principais classificações.

## *Accountability* e partidos políticos

*Accountability* é um tema que vem ganhando força nos debates acadêmicos e discussões relativas a boas práticas de gestão no Brasil, desde o contexto da segunda geração de reformas do Estado, que projetavam tornar os governos eficientes e responsivos às demandas da população. Em um contexto democrático, o termo se refere a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são submetidos a responder por seus atos ou omissões. (ABRÚCIO E LOUREIRO, 2004)

Pinho e Sacramento (2009) compreendem que o termo *accountability* está relacionado a responsabilidade objetiva e subjetiva, controle, transparência, prestação de contas, justificações, premiação e/ou punições. Em Estados democráticos, estaria relacionado ao poder da sociedade, por meio de suas instituições, exigir sanções ou recompensas de acordo com as ações ou omissões dos agentes públicos, o que seria possível na medida em que houvesse transparência na prestação de contas dessas ações. (SACRAMENTO, 2011)

Partindo de uma metáfora espacial do poder, simbolizada por uma pirâmide hierárquica, O'Donnell (1991, 1998) classifica a *accountability* de duas formas: *accountability* horizontal e *accountability* vertical. A primeira - horizontal - está relacionada ao controle do poder por sujeitos no mesmo patamar hierárquico da pirâmide, ou seja, agentes estatais, controlando agentes estatais. Está relacionada à existência de instituições estatais legalmente habilitadas para atuar no controle de outras instituições estatais. Já a segunda - *accountability* vertical - está relacionada ao controle do poder por sujeitos de diferentes hierarquias, o que pode ocorrer da base para o topo ou o do topo para a base da pirâmide. O grande exemplo apresentado pelo autor, são as eleições periódicas, quando os cidadãos deixam de eleger um representante que tenha atuado com desvios em sua gestão. Além disso, apresenta outros exemplos, como as manifestações sociais e a liberdade de imprensa. Em outras palavras, as classificações de *accountability* segundo O'Donnell são complementares, formando um sistema plural de controle, com mecanismos de controle recíproco de poderes, bem como de fomento ao controle social.

Na análise que inaugura os debates sobre *accountability* eleitoral, Miller e Stokes (1963) consideram dois mecanismos de controle dos governantes: seleção e sanção. A primeira relacionada a preferências em comum entre eleitor e governante e a segunda quando as preferências do governante não condizem com as preferências do eleitor.

Manin, Przeworski, Stokes (1999), na perspectiva de *accountability* eleitoral, compreendem as eleições como um mecanismo de sanção, induzindo governantes a não se esquivarem de suas obrigações, antecipando uma possível reeleição, tendendo a estimular governos responsivos à população. Defendem, ainda, que mesmo que os eleitores não vejam as eleições como um mecanismo de sanção, mas vejam em termos de seleção de melhores representantes, os dois entendimentos não são incompatíveis, visto que selecionar candidatos bons implica em excluir candidatos ruins (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 1999).

Relacionando a *accountability* com o contexto democrático, Abrúcio e Loureiro (2004) entendem que a responsabilização do poder político em relação à sociedade deve ser ininterrupta, sendo realizada de três maneiras: a primeira delas seria por meio do processo eleitoral que garante a soberania popular; a segunda forma de responsabilização é o controle institucional durante o mandato, que possibilita a fiscalização contínua dos representantes políticos e da burocracia pública; a terceira forma está relacionada à criação de regras estatais intemporais, "[...] pelos quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião" (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 7).

Considerando as formas de *accountability* apresentadas por Abrúcio e Loureiro (2004), sintetizou-se, no quadro abaixo, os instrumentos de *accountability* para partidos políticos com suas respectivas fundamentações na democracia brasileira.

Quadro 1 - *Accountability* para partidos políticos

Formas de <i>Accountability</i>	Instrumentos de <i>Accountability</i> para Partidos Políticos	Fundamentação
Processo Eleitoral	- Prestação de contas de financiamento de campanhas eleitorais à Justiça eleitoral; - Eleições periódicas	Constituição da República de 1988; Lei nº 9.096/1995; Resolução TSE nº 23.604/2019.
Controle Institucional	- Controle judicial: Prestação de contas de suas arrecadações e de seus gastos à Justiça eleitoral (com o auxílio do Tribunal de Contas da União ou dos Estados, se necessário); - Controle Social	Constituição da República de 1988; Lei nº 9.096/1995; Resolução TSE nº 23.604/2019.
Regras estatais intertemporais	- Limitação legal e estatutária do poder dos partidos políticos; - Garantias de direitos básicos pela Constituição que permitam a participação social	Constituição da República de 1988; Lei nº 9.096/1995; Resolução TSE nº 23.604/2019.

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Abrucio e Loureiro (2004).

Embora Mainwaring E Torcal, (2005) considerem a institucionalização uma dimensão central para compreender os sistemas partidários relacionando-o com o grau de *accountability* eleitoral de uma dada democracia, esse debate se orienta em uma relação entre partidos políticos e eleitores (ARQUER, VASQUEZ, 2019), ou seja, em uma relação verticalizada de poder. No entanto, uma parte da literatura sobre partidos políticos no Brasil tem questionado o protagonismo da institucionalização como determinante da estabilidade dos sistemas partidários, visto que há outras formas de se medir o grau de comprometimento dos partidos políticos em uma democracia, bem como outros instrumentos de se averiguar a *accountability* (MENEGUELLO, 1998; FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001; BRAGA, 2006; BRAGA, RIBEIRO E AMARAL, 2016; ARQUER, VASQUEZ, 2019), conforme demonstrado no Quadro 1.

Meneguello (1998) e Figueiredo e Limongi (2001) desenvolveram trabalhos que identificaram partidos políticos brasileiros consistentes que condizem com sistemas políticos governáveis. Já Braga (2010), Braga, Ribeiro e Amaral (2016) verificaram padrões de organização dos partidos e regularidade de competição interpartidária. Arquer e Vasquez (2019) criticam a abordagem da institucionalização analisada de maneira unidimensional, baseada na volatilidade dos partidos, demonstrando que, no caso Brasileiro, há taxas positivas de legitimidade da democracia, das eleições e da organização partidária.

Todos esses aspectos da estrutura política brasileira têm suscitado a necessidade de um debate premente sobre partidos políticos e *accountability* no contexto brasileiro.

## Metodologia

A pesquisa classifica-se como descritiva e busca analisar a produção científica brasileira sobre partidos políticos em periódicos no período entre 2001 e 2020, buscando identificar como os estudos que têm feito reflexões acerca de partidos políticos e *accountability*. Caracteriza-se como um estudo qualitativo, classificado, quanto aos meios de investigação, como pesquisa

documental, tendo como fonte de evidências os artigos brasileiros de 2001 a 2020 do portal Scielo – “<https://www.scielo.org/>”.

A coleta de dados foi feita em 3 etapas: primeiro foram investigados os artigos relacionados a “partidos políticos”, considerando os índices: título, resumo, periódico, financiador e autor, delimitando a busca a artigos brasileiros publicados entre 2001 e 2020. Em uma segunda busca, foram investigados os artigos relacionados a “*accountability*”, utilizando os mesmos índices e delimitações. Por fim, foram investigadas as palavras “partidos políticos” e “*accountability*” juntas, utilizando os mesmos índices e delimitações.

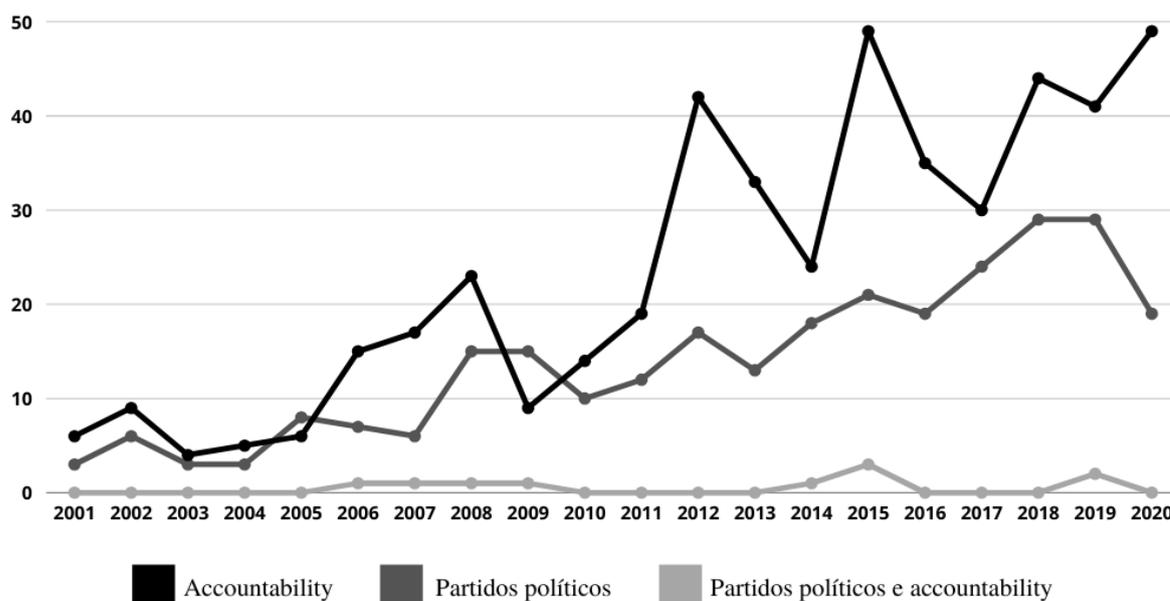
Nos artigos selecionados, foram analisadas: temáticas abordadas, as opções teóricas, escolhas metodológicas e possíveis contribuições.

## Resultados

Inicialmente, na busca por “partidos políticos”, considerando os seguintes índices “título” e “resumo”, e delimitando a busca a artigos brasileiros publicados entre 2001 e 2020, foram identificados 277 artigos. Em uma segunda busca por “*accountability*” com os mesmos critérios, foram identificados 474 artigos. Ao realizar a busca das duas palavras juntas - “partidos políticos” e “*accountability*”, foram identificados apenas 10 artigos. Ressalta-se que, na coleta de dados, não foi considerada a busca por “sistemas partidários”, por ter sido verificado em pesquisa exploratória que não havia artigos envolvendo “sistemas partidários” e “*accountability*” juntos no banco de dados do Portal Scielo.

Na sequência é apresentado um gráfico que mostra a produção científica brasileira identificada sobre partidos políticos e *accountability*.

Gráfico 1 - Produção científica brasileira sobre partidos políticos e *accountability*



Fonte: Elaborado pelos autores

Observa-se que a produção científica sobre partidos políticos, bem como a produção científica sobre *accountability*, aumentaram no decorrer dos anos, mas os artigos que tratam sobre os dois temas juntos não acompanharam esse crescimento. Em 2018, ano com maior produção científica sobre partidos políticos e *accountability* tratados separadamente, com um total de 73 artigos publicados, nenhum artigo sobre os dois temas juntos foi encontrado. Em 2015, ano cuja produção científica sobre os dois temas juntos foi maior em relação aos demais

anos, foram identificados apenas 3 artigos dos 70 publicados. Em diversos anos não houve produção sobre *accountability* e partidos políticos juntos.

Na sequência serão analisadas as características dos estudos em relação às temáticas abordadas, opções teóricas e métodos de pesquisa.

Quadro 2 - Características dos estudos analisados por ano, tema, subtema, opções teóricas e métodos de pesquisa

ID	Ano	Tema	Subtema	Opções teóricas	Método de Pesquisa
1	2019	Prestação de contas de recursos financeiros	Redes de financiamento de campanha eleitoral.	Teoria das Redes (Moreno, 1930); Redes de Financiamento eleitoral: o candidato que apresenta maior compartilhamento de doadores tem maiores chances de vencer a indicação para as eleições presidenciais. (YANG, Song; LIMBOCKER, Scott; DOWDLE, Andrew; STEWART, Patrick A.; SEBOLD, Karen. (2015)	Quantitativo/dados secundários
2	2019	Prestação de contas de recursos financeiros	Autonomia do TCU em relação à prestação de contas de recursos municipais	<i>Accountability</i> horizontal (O'Donnell, 1999); Identificação de irregularidades pode gerar custos de reputação a atores políticos municipais, prejudicando suas chances de sucesso eleitoral (Ferraz e Finan, 2008; Pereira e Melo, 2016; Winters e Weitz-Shapiro, 2013)	Quantitativo/dados secundários
3	2015	<i>Accountability</i> eleitoral	Fragmentação partidária no legislativo e <i>accountability</i> eleitoral	<i>Accountability</i> eleitoral (Manin, Przeworski e Stokes 2006). Existência de muitas coalizões governamentais dificulta a visão sobre quem é governo. (Powell 2000; Arato 2002; Samuels 2004) Perda de identidade partidária gera sérios desafios à democracia representativa. (Mair, 2003, 2009)	Quantitativo/dados secundários
4	2015	<i>Accountability</i> eleitoral	Conversão de votos em cadeiras, fortalecimento dos partidos e da <i>accountability</i> eleitoral	A necessidade constante de coalizões poderia levar o sistema político a crises de paralisia (LAMOUNIER, 1994). Sistemas proporcionais dificultariam a <i>accountability</i> do sistema político (ARATO, 2002; SHUGART; CAREY, 1992; POWELL JR.; WHITTEN, 1993). A falta de nitidez do sistema partidário para o eleitorado comprometeria a <i>accountability</i> horizontal efetiva (FLEISCHER, 1997).	Quantitativo/dados secundários
5	2015	Prestação de contas de recursos financeiros e <i>Accountability</i> eleitoral	Mensura os efeitos do desempenho fiscal das prefeituras na reeleição de prefeitos.	Eleitores são desinformados e com pouco conhecimento político. (Campbell et al., 1960; Goren, 2013; Bartels, 2008; Lewis-Beck et al. (2008). <i>Accountability</i> eleitoral (Powell, 2000; Manin; Przeworski; Stokes, 1999; Fiorina, 1981; Key Jr., 1966; Ferejohn, 1999; Maravall, 2009; Fearon, 1999)	Quantitativo/dados secundários
6	2014	Transparência	Transparência	Transparência é instrumento de	Quantitativo/

		e Fragilidade democrática	fiscal como instrumento de fortalecimento democrático	<i>accountability</i> . (Loureiro, Teixeira e Prado, 2008). A baixa transparência fiscal na administração pública independente do nível governamental. (Akutsu & Pinho, 2002; INESC, 2011; Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009; Pinho, 2006; Santana Junior, 2008; Caamaño-Alegre et al., 2013; Herawaty e Hoque, 2007; Justice, 2006; Pérez, Bolivar, & Hernandez, 2008; Styles & Tennyson, 2007)	qualitativo/dados secundários e dados primários obtidos por meio da técnica de observação direta sistemática
7	2009	Transparência	Websites dos partidos políticos brasileiros	Democracia digital na visão dos “ciberotimistas” moderados: a internet produzirá alterações significativas nos sistemas políticos democráticos contemporâneos, mas dentro nos marcos da democracia representativa. (NORRIS, 2001; 2003)	Qualitativo/quantitativo/dados primários obtidos por meio da técnica de observação direta sistemática
8	2008	Fragilidade democrática e movimentos sociais	Consolidação da democracia eleitoral brasileira	O distanciamento entre representantes e representados diminui em função da atuação dos movimentos sociais na esfera pública (Habermas, 2003; Avritzer e Costa, 2004)	Qualitativo/dados secundários
9	2007	Corrupção	Impacto da corrupção sobre o voto do eleitor brasileiro	<i>Accountability</i> vertical e horizontal. (O'Donnell, 1994). <i>Accountability</i> eleitoral (Manin, Przeworski e Stokes 1999).	Quantitativo/dados secundários
10	2006	Fragilidade democrática	Análise de cenários políticos de 2006 a 2022	<i>Accountability</i> eleitoral (Manin, Przeworski e Stokes 1999).	Qualitativo/dados primários obtidos por meio do Método Delphi

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por meio da análise e compreensão dos artigos, foi possível organizá-los em 6 temas principais, quais sejam: Prestação de contas de recursos financeiros (3 artigos), *Accountability* eleitoral (3 artigos), Fragilidade democrática (3 artigos), Transparência (2 artigos), Movimentos sociais (1 artigo) e Corrupção (1 artigo). Observa-se que, diante do diálogo entre os temas, um mesmo artigo foi classificado em mais de um tema principal.

Sobre as opções teóricas, observou-se que cinco dos dez artigos analisados aborda a literatura sobre *Accountability* Eleitoral, dois abordam a *Accountability* Horizontal e Vertical de O'Donnell, dois abordam as coalizões como responsáveis por crises no sistema político brasileiro, e os demais tratam de abordagens e teorias específicas para seus campos de análise, como teoria das redes, perda de identidade partidária como desafio à democracia representativa, democracia digital, falta de transparência como obstáculo à *accountability*, importância dos movimentos sociais para o fortalecimento democrático, entre outras.

Sobre as metodologias, pode-se observar uma predominância do método estritamente quantitativo, verificado em 6 dos 10 artigos, em detrimento do método qualitativo, verificado em 2 artigos, sendo a opção quantitativa e qualitativa juntas identificada em 2 artigos. Sobre os dados utilizados nas pesquisas, 7 artigos utilizaram dados secundários e 3 artigos utilizaram dados primários e secundários. Diante dos resultados da pesquisa observa-se que os dados sobre partidos políticos, sistema eleitorais ainda carecem de ampliação do acesso à informação e transparência. Destaca Angélico (2012) que o acesso à informação e transparência tem sido largamente ampliados no âmbito do poder executivo. Entretanto, nos demais poderes, Poder Legislativo e Poder Judiciário há ainda inúmeras lacunas.

Em relação aos subtemas, optou-se por relacioná-los às informações do Quadro 1, que sintetiza a *accountability* no contexto de partidos políticos, de modo a identificar, assim, as principais formas de *accountability* abordadas por estes trabalhos à luz da discussão proposta por Abrúcio e Loureiro (2004). É o que será tratado no Quadro 3, abaixo:

Quadro 3 - Formas de *accountability* identificadas nos trabalhos investigados

ID	Subtema	Forma de <i>Accountability</i>
1	Redes de financiamento de campanha eleitoral.	Processo Eleitoral
2	Autonomia do TCU em relação à prestação de contas de recursos municipais	Controle Institucional
3	Fragmentação partidária no legislativo e <i>accountability</i> eleitoral	Processo Eleitoral
4	Conversão de votos em cadeiras, fortalecimento dos partidos e da <i>accountability</i> eleitoral	Processo Eleitoral
5	Mensura os efeitos do desempenho fiscal das prefeituras na reeleição de prefeitos.	Processo Eleitoral
6	Transparência fiscal como instrumento de fortalecimento democrático	Regras estatais intertemporais
7	Websites dos partidos políticos brasileiros	Regras estatais intertemporais
8	Consolidação da democracia eleitoral brasileira	Controle Institucional
9	Impacto da corrupção sobre o voto do eleitor brasileiro	Processo Eleitoral
10	Análise de cenários políticos de 2006 a 2022	Processo Eleitoral

Fonte: elaborado pelos autores.

Observa-se, com base nos Quadros 2 e 3, que a forma de *accountability* que predomina nos debates sobre partidos políticos e *accountability*, observado em seis dos dez artigos analisados, é o Processo Eleitoral, relacionado aos temas “Prestação de contas de recursos financeiros”, “*Accountability* eleitoral”, “Corrupção” e “Fragilidade democrática”. Dois artigos tratam de regras estatais intertemporais e dois artigos tratam de controle institucional, como formas de *accountability*.

Cabe observar que o artigo identificado como Nº 10 aborda os resultados de um exercício de cenários políticos - positivo e negativo - da democracia brasileira. A *accountability* é tratada como um dos eventos, entre outros, que levaria a um cenário positivo, abordado com foco na dimensão verticalizada entre representantes e representados numa perspectiva de *accountability* eleitoral. Assim, embora aborde outros eventos, a atenção foi dada a esse tópico.

Na sequência serão analisadas as contribuições centrais identificadas nas discussões desses trabalhos.

Quadro 4 - Principais contribuições dos trabalhos investigados

ID	Contribuições
1	“A topologia da rede de financiamento eleitoral é reveladora de uma estrutura de poder político-econômico. Foi demonstrada uma estrutura elitizada, que concentra recursos vitais e alcança capacidade para influenciar na direção do processo decisório no Brasil, desafiando o funcionamento de uma democracia de qualidade no país.”
2	“A independência do Tribunal de Contas da União para avaliar a gestão financeira é pouco permissiva à influência partidária pela via da indicação de seus dirigentes.”
3	“Um conceito indispensável à <i>accountability</i> eleitoral seria minorado em função do alto número de partidos: a clareza de responsabilidade. No entanto, há um grande desafio para definir indicadores que possam mensurar a clareza de responsabilidade.”
4	“O fim das coligações não alterou radicalmente a distribuição de cadeiras entre os partidos. O argumento de que as coligações favorecem em demasia os partidos menores, tornando a representação desproporcional e contribuindo com a fragmentação partidária, não encontra suporte nos dados.”
5	“O eleitor brasileiro premia os políticos com bons desempenhos, reelegendo-os, quando se analisam os efeitos da administração orçamentária e financeira. O voto retrospectivo se confirma, em convergência com os preceitos da perspectiva de <i>accountability</i> eleitoral. A mensagem das urnas gera incentivos positivos para que os políticos tomem decisões voltadas para o bom desempenho das contas públicas e, por conseguinte, das políticas públicas.”
6	“A divulgação de informações fiscais no Brasil parece não ser influenciada por ideologias políticas. A falta de um modelo normativo de transparência no processo orçamentário leva os Estados a divulgarem, em grande parte, informações sobre a execução orçamentária. A transparência fiscal, enquanto instrumento para a consolidação democrática, ainda é incipiente no Brasil.”
7	“A maior parcela dos partidos brasileiros apresenta índices deficientes de uso da internet, mesmo se avaliados pelos estritos parâmetros normativos de propiciar uma democracia "representativa" mais transparente e com maior grau de <i>accountability</i> . Não se verifica estritamente, no caso brasileiro, a hipótese da normalização, segundo a qual os padrões de competição política vigentes no "mundo real" tendem a reproduzir-se na Web. Há uma associação entre características dos partidos e tipo de organização dos websites partidários, embora essa associação não seja tão estrita como a apontada pela literatura internacional.”
8	“A democracia eleitoral brasileira ainda não consolidou uma cultura política democrática, na medida em que vem solidificando um plano de diferenciação entre representantes e representados, decorrente de mandatos cada vez mais imperativos e menos afeitos ao controle e à participação dos representados. O processo eleitoral, por si mesmo, não responde pela construção e consolidação de uma democracia plural e participativa.”
9	“Os escândalos de corrupção nas eleições presidenciais brasileiras de 2006 não foram indicadores suficientemente fortes para levar à punição eleitoral na escolha que ocorreu entre dois candidatos de campos opostos. Na escolha de voto entre Lula e Alckmin, fatores como percepções sobre a economia, avaliação do governo Lula e certo componente partidário foram mais importantes e serviram de escudos para proteger Lula das acusações de corrupção no cenário da reeleição.”
10	“O cerne do problema institucional brasileiro é a problemática combinação do regime presidencialista com fortes traços do modelo "consociativo" de democracia, ou seja, um sistema eleitoral e partidário concebido para impedir a formação de maiorias governativas. As dificuldades decorrentes desse modelo se agravam, no caso brasileiro, pelo extremo individualismo fomentado nas eleições legislativas pelo voto proporcional com lista aberta.”

Fonte: Elaborado pelos autores.

Foi verificado em 9 dos 10 artigos analisados um debate expresso entre partidos políticos, *accountability* e democracia, relacionando cada qual em seu respectivo tema. Apenas um artigo não trouxe expressamente esse debate, embora traga conceitos e argumentos que dialoguem com a democracia.

De modo geral, as contribuições apontam para variados aspectos envolvendo partidos políticos e *accountability* que demonstram desafios à qualidade democrática brasileira: a estrutura de poder político-econômico no Brasil é elitizada e tem capacidade de influenciar na direção do processo decisório no país; a falta de clareza de responsabilidade dos partidos políticos brasileiros e o distanciamento entre representantes e representados, marcado por mandatos imperativos, baixa transparência fiscal e baixa transparência dos websites partidários, enfraquecem o sistema partidário comprovando a tese de baixa institucionalização dos partidos políticos brasileiros apontada por Mainwaring (1999) e Mainwaring e Torcal (2005); o eleitor brasileiro premia os políticos com bons desempenhos, reelegendo-os, comprovando o argumento de Miller e Stokes (1963) sobre seleção e sanção como controle dos governantes e de Manin, Przeworski, Stokes (1999), sobre as eleições serem mecanismos de sanção na chamada *accountability* eleitoral.

### **Considerações Finais**

O presente trabalho buscou investigar como a produção científica brasileira sobre partidos políticos nos últimos vinte anos (2001 - 2020) têm contemplado a *accountability*. Os resultados encontrados demonstram uma variedade de temas possíveis de serem tratados no diálogo entre *accountability* e partidos políticos, sendo os principais identificados: prestação de contas de recursos financeiros, *accountability* eleitoral, fragilidade democrática, transparência, movimentos sociais e corrupção. Os resultados demonstram, ainda, que embora a *accountability* seja cada vez mais presente nos debates democráticos, campo comum com os partidos políticos, a produção científica sobre os dois temas ainda é incipiente no Brasil, com apenas 10 artigos identificados em 20 anos.

Em democracias fortalecidas, os partidos políticos são considerados por muitos autores como mecanismo primários da *accountability* eleitoral, já que por meio deles os eleitores podem identificar os vínculos programáticos e ideológicos de candidatos a ele vinculados, elegendo aqueles que mais representam seus ideais. Além disso, foi apresentado que sistemas partidários mais institucionalizados e fortalecidos favorecem a construção de um ambiente político que garanta elementos de informação e transparência aos cidadãos para que estes tomem suas decisões de forma racional. De maneira oposta, autores clássicos como Mainwaring defendem que em democracias com sistemas partidários frágeis, os partidos surgem e desaparecem com frequência, falta clareza sobre os vínculos programáticos e ideológicos, distanciando os eleitores e contribuindo para uma política elitista e prejudicando a *accountability* eleitoral, características identificadas nas contribuições dos trabalhos analisados.

Cumprir observar que a produção científica brasileira analisada não contempla as mudanças ocorridas a partir de janeiro/2019 sob o novo governo, por conta de não haver tempo para uma reflexão e distanciamento histórico. De qualquer forma, tem se observado que as ações encetadas por este governo têm caminhado no sentido de fragilizar os partidos políticos, a democracia e, dentro dela, a *accountability*.

Como limitações ao trabalho, aponta-se que o uso de apenas um banco de dados - portal Scielo – "<https://www.scielo.org/>" - pode limitar o real alcance do universo da produção científica brasileira que trata de partidos políticos e *accountability* juntos.

Em suma, ainda existe um amplo campo de debates sobre a relação entre partidos políticos e *accountability* como instrumentos do fortalecimento da democracia brasileira. A lacuna

existente na produção científica sobre os dois temas justifica investigações futuras sobre o porquê houve um aumento da produção de partidos políticos e de *accountability* tratados separadamente, mas esse aumento não foi acompanhado por pesquisas que analisem os dois temas juntos. Se Pinho e Sacramento (2009) sinalizavam que a *accountability* ainda mostrava um crescimento bastante lento nas estruturas governamentais brasileiras, observou-se o mesmo em relação aos partidos políticos. Espera-se que o presente trabalho possa contribuir com esses debates.

## Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo, Companhia das Letras, 2018.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz.; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. Relatório de pesquisa nº 31/2004. FGV-EAESP/GVPesquisa. 2004.
- ALDRICH, J. H. Why Parties? The origin and transformation of political parties in America. Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- ANGÉLICO, Fabiano. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- ARQUER, Monize; VASQUEZ, Vitor. Institucionalização do Sistema Partidário: mesmas dimensões, outras interpretações. Revista Brasileira De Ciências Sociais. 2019, V. 34, N. 100.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa. O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política, 1982-2002. São Paulo, Humanitas. 2006.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 4. Brasília, julho-dezembro de 2010, pp. 43-73.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa; RIBEIRO, Pedro Floriano e AMARAL, Oswaldo E. do. “El sistema de partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización (1982-2014)”, in Flavia Freidenberg (org.), Los sistemas de partidos en América latina (1978-2015). Vol. 2: Cono sur y países andinos. Cidade do México, Edunam. 2016.
- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Tabela de Áreas de Conhecimento/Avaliação. 2017.
- ELDERSVELD, S. Political parties in American Society. New York: Basic Books, 1982.
- FARHAT, Saïd. Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos; Fundação Peirópolis, 1996. p. 556.
- FERNANDES, Raimundo Augusto e CUNHA, Jânio Pereira Da. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. Revista de Investigações Constitucionais. 2019, v. 6, n. 1, pp. 189-219.
- FERREIRA, Denise Paiva, BATISTA, Carlos Marcos e STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. Opinião Pública. 2008, v. 14, n. 2, pp. 432-453.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro, Editora FGV. 2001.
- FLEISCHER, DAVID V. O Pluripartidarismo No Brasil: Dimensões Socioeconômicas E Regionais do Recrutamento Legislativo, 1946-1967\*. Revista de Ciência Política, v. 24, n. 1, p. 49-75, 1981.

- FREIRE, Américo. A via partidária da transição política brasileira. *Varia História*. 2014, v. 30, n. 52, pp. 287-308.
- LA PALOMBARA, J. e WEINER, M. The origin and development of political parties. In: LA PALOMBARA, J. & WEINER, M. (eds.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e representação. *Lua Nova*, 67, pp. 105–138. 2006.
- MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 1, n. 2, p. 335-381, maio/ago. 1997.
- MAINWARING, Scott. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil* Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.
- MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*. Campinas, Vol. XI, nº 2, 2005.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo, Paz e Terra. 1998.
- MILLER, Warren; STOKES, Donald. Constituency influence in Congress. *American Political Science Review*, nº 57, p. 45-56, 1963.
- NICOLAU, Jairo. Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Zahar. 2017.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.
- PAIVA, Denise; BRAGA, Maria do Socorro S. e PIMENTEL JR., Jairo Tadeu Pires. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. *Opinião Pública*. 2007, v. 13, n. 2, pp. 388-408.
- PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva de. Accountability: já podemos traduzi-la para o Português? *Revista de Administração Pública*, vol.43, no. 6, p.1343-1368. Dez 2009.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalism and Social Democracy*. New York and Cambridge: Cambridge University Press. 1985.
- SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability no Brasil: um estudo sobre o papel de organizações da sociedade civil para combater e controlar a corrupção*. Salvador. 2011. 184f. Tese de Doutorado. NPGA/EAUFBA. Salvador. 2011.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *A difusão parlamentar do sistema partidário: exposição do caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2018.
- SARTORI, Giovanni. 1969. "From the Sociology of Politics to Political Sociology." In Seymour Martin Lipset, ed., *Politics and the Social Sciences*. New York: Oxford University Press, 65-100.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: Ed.UnB, 1982.