

## SISTEMAS ELEITORAIS E PREVARICAÇÃO NO CONGRESSO: COMPARANDO SENADORES E DEPUTADOS BRASILEIROS EM CASOS NA SUPREMA CORTE\*

Taeko Hiroi\*\*

**Resumo:** Este artigo contribui para o nosso entendimento da relação entre os sistemas eleitorais e improbidade legislativa ao examinar a questão do voto individual, da magnitude do distrito eleitoral e da *accountability* pós-eleitoral. Estudos que enfatizam a responsabilidade individual do eleitor argumentam que sistemas eleitorais de voto direto, individual, promovem o bom desempenho por parte dos políticos eleitos e restringem sua má conduta ao permitirem que os eleitores identifiquem, monitorem e responsabilizem os políticos em quem votaram. Outra vertente da literatura afirma que distritos eleitorais de ampla magnitude asseguram a disponibilidade de bons políticos e competição eleitoral, o que reduziria a prevaricação. À primeira vista, sistemas de voto individual com distritos eleitorais relativamente maiores, como o de representação proporcional com lista aberta, parecem combinar os melhores atributos dos sistemas eleitorais, os quais estudos anteriores mostraram diminuir a prevaricação. O estudo presente desenvolve a proposição que, devido aos altos custos de informação para os eleitores que têm à sua disposição muitos candidatos, sistemas de voto direto com muitos membros por distrito eleitoral acabam por enfraquecer, ao invés de fortalecer a *accountability* dos candidatos eleitos. Assim, a combinação de voto individual e distritos eleitorais de alta magnitude pode paradoxalmente encorajar a entrada de maus políticos, facilitando a eleição destes e falhando em detê-los em

---

\* Título original: Electoral Systems and Congressional Malfeasance: Comparing brazilian senators and deputies in the supreme court cases. Tradução para o português: Denise Alaggio Ribeiro e Ricardo Alaggio Ribeiro.

\*\* Professora Associada ao Departamento de Ciências Políticas da Universidade do Texas - El Paso. E-mail: thiroi@utep.edu.

Uma pesquisa de campo para este projeto foi parcialmente financiada por uma bolsa de investigação científica (Small Research Grant) concedida em 2010 pela Associação Americana de Ciência Política (*American Political Science Association*). Estou em dívida com Matiko Cristina Kreutz por sua assistência em facilitar minha coleta de dados no Congresso Brasileiro.

suas más condutas uma vez que tenham assumido seus cargos. Examinando dados sobre prevaricação no Congresso do Brasil, este estudo conclui que os deputados, que são eleitos através de uma lista relativamente grande em sistema de lista aberta e representação proporcional, são mais propensos a receber notificações judiciais de acusações contra eles que senadores, eleitos pela regra da pluralidade.

**Palavras-chave:** Sistemas eleitorais. Voto individual. Responsabilidade política. Custos com informação. Corrupção. Congresso brasileiro. Cortes de Justiça brasileira.

## 1 Introdução

Recentemente, um grande número de pesquisas surgiu buscando correlacionar sistemas eleitorais e prevaricação legislativa, a saber, corrupção, nepotismo e outros tipos de indiscrição e abuso do poder político (COX; THIES, 1998, 2000; AMES, 2001; GOLDEN; CHANG, 2001; PERSSON; TABELLINI; TREBBI, 2003; GOLDEN, 2003; MYERSON, 2003; KUNICOVÁ; ROSE-ACKERMAN, 2005; CHANG, 2005; CHANG; GOLDEN, 2007; BIRCH, 2007; TAVITS, 2007; GINGERICH, 2009). Estudiosos como Myerson (2003) e Persson, Tabellini e Trebbi (2003) argumentam que distritos eleitorais maiores reduziriam a corrupção ao induzir uma maior competição eleitoral e encorajar a entrada de “bons” candidatos na corrida eleitoral. Contudo, Kunicová e Rose-Ackerman (2005), dentre outros, contra-argumentam que o controle da corrupção é menos efetivo quanto maior o distrito eleitoral devido à dificuldade dos eleitores e partidos opositores em monitorar e penalizá-los por sua má conduta.

A importância da habilidade dos eleitores de identificar, monitorar e punir ou recompensar políticos ecoa na literatura, que enfatiza a clareza de responsabilidades como boa governança (POWELL; WHITTEN, 1993; POWELL, 2000). Particularmente, esta linha de argumentação afirma que sistemas eleitorais de voto direto, como o sistema eleitoral majoritário e a representação proporcional com lista aberta, em que os eleitores votam em candidatos individuais ao invés de partidos políticos, são mais eficazes na redução da corrupção por causa da capacidade dos eleitores de recompensar ou punir os políticos individualmente (TAVITS, 2007; PERSSON; TABELLINI; TREBBI, 2003; POWELL, 2000). A ameaça

de remoção do cargo é vista como forte incentivo para os políticos em abster-se da má-conduta.

Por outro lado, vários estudos sobre sistemas proporcionais de lista aberta indicam que a concorrência intrapartidária e consequente necessidade de financiar dispendiosas campanhas centradas nos candidatos motivam os parlamentares a focar seus esforços em emendas individuais e outras formas legais e ilegais de captação de dinheiro que os beneficie, gerando uma maior tendência de prevaricação do que outros sistemas eleitorais (COX; THIES, 1998, 2000; SAMUELS, 2001; OURO, 2003; CHANG; GOLDEN, 2007). Assim, a literatura não obteve consenso sobre se o uso de distritos eleitorais maiores ou o uso de voto direto aumenta ou diminui a corrupção e outras formas de prevaricação.

Este artigo contribui para nossa compreensão sobre a correlação entre sistemas eleitorais e improbidade legislativa ao examinar o relacionamento entre voto individual, a magnitude do distrito eleitoral e a *accountability* pós-eleitoral. Em particular, busca comparar dois tipos de sistema de voto direto: o sistema majoritário (pluralidade) e o sistema de representação proporcional com lista aberta. Ambos permitem aos eleitores votar em candidatos individualmente. Nesses sistemas, eleitores são teoricamente capazes de identificar, monitorar e responsabilizar os políticos individualmente ao fazer a “dança das cadeiras”, tirando os políticos que não tiveram desempenho adequado e colocando novos indivíduos no lugar destes. Muitos estudiosos argumentam que este mecanismo de *accountability* promove a responsabilização individual, encoraja boas políticas e desincentiva a má conduta. Contudo, esses sistemas eleitorais são diferentes no que diz respeito ao tamanho do distrito eleitoral. Regras de pluralidade geralmente contam com distritos eleitorais pequenos, tipicamente um, enquanto que a magnitude dos distritos no caso de representação proporcional com lista aberta varia consideravelmente – por exemplo, de 2 (no caso do Chile) a 70 (no caso de São Paulo, no Brasil) ou ainda 120 (Peru, no final dos anos 90). Como colocado anteriormente, as pesquisas existentes divergem quanto ao efeito do tamanho do distrito sobre a improbidade, algumas clamando sua redução, enquanto outras apontam para seu aumento. Além disso, apesar de muitos *experts* terem percebido a crescente importância do dinheiro na competição eleitoral em sistemas de voto direto, a literatura não é clara sobre por que isso levaria à busca de fundos ilegais, ao invés dos legais.

À primeira vista, a representação proporcional com lista aberta aliada a distritos de ampla magnitude parecem combinar os atributos de sistemas eleitorais que estudos anteriores demonstraram diminuir a corrupção política, nominalmente, as menores barreiras à entrada e uma competição mais acirrada atribuídas a distritos maiores e à identificação e possibilidade de punição de políticos corruptos tipicamente atribuídas a sistemas de pluralidade. Contudo, ao aumentar o número de candidatos exorbitantemente, sistemas de votação preferencial em distritos com muitos candidatos podem fazer a decisão dos eleitores extremamente difícil. Altos custos de informação para os eleitores, por sua vez, podem levar alguns eleitores a abandonar a decisão por completo, deixando de obter, de buscar informações e prejudicando, dessa forma, os mecanismos de *accountability* dos políticos eleitos previamente mencionados. Neste artigo, argumento que a combinação de voto individual e distritos eleitorais maiores paradoxalmente incentiva a entrada de maus políticos, facilita com que sejam eleitos e falha em impedi-los de ter uma má conduta, uma vez eleitos.

Esta proposição – que um sistema de voto individual implementado em distritos com ampla disposição de candidatos leva a maiores probabilidades de eleger maus políticos – é explorada usando dados do Brasil quanto a processos contra deputados e senadores brasileiros levados ao Supremo Tribunal Federal. Esta análise é complementada com a evidência anedótica de recentes grandes escândalos de corrupção no país. O exame dos dados indica que os deputados federais, eleitos pelo sistema de lista aberta em distritos relativamente grandes de tamanhos variados, são mais prováveis, em média, a enfrentar as acusações no Supremo Tribunal Federal do que senadores, eleitos pelo sistema de pluralidade.

A seguir, no presente trabalho, abordo a pesquisa prévia sobre os sistemas eleitorais e a prevaricação, focando no impacto da magnitude do distrito, tipos de voto no pleito eleitoral e na *accountability* pós-eleitoral. Apresentarei então por que sistemas de voto preferencial com distritos plurinominais, tais como lista aberta, parecem ter uma combinação desejável de atributos que parecem induzir tanto à clareza de responsabilidade quanto à competição política. Busco então explicar por que, ao invés disso, a clareza de responsabilidade é na verdade baixa em tais sistemas de voto individual e grande número de candidatos e por que a competição de muitos candidatos pode estimular ao invés de inibir a corrupção em tais

cenários. A quarta seção apresenta e explora dados de prevaricação do Congresso no Brasil. A seção final traz nossa conclusão.

## **2 Competição Eleitoral, clareza de responsabilidade e corrupção**

A pesquisa empírica sobre a relação entre sistemas eleitorais e a corrupção tem se expandido nos últimos anos, mas os resultados desses estudos têm sido mistos. Em geral, a literatura se concentra em duas variáveis dos sistemas eleitorais – a estrutura de voto e a magnitude dos distritos eleitorais – e a partir dessas variáveis faz inferências sobre a competitividade das eleições, a capacidade dos eleitores e oposições de monitorar os políticos eleitos e as propensões destes para a corrupção e outros tipos de má conduta.

O papel benéfico de eleições competitivas na *accountability* por parte dos políticos eleitos é amplamente salientada na literatura (i.e, MONTINOLA; JACKMAN, 2002). Eleições competitivas ajudam a aumentar as possibilidades de escolha para os eleitores. Assumindo que os mesmos possam discernir bons e maus políticos e que, dada a chance, escolherão os primeiros, eleições competitivas ajudariam a eleger políticos de boa qualidade. Mais ainda, com a ampla possibilidade de alternativas, eleições competitivas induziriam os políticos ao bom comportamento e reduziriam a corrupção. Sem alternativas plausíveis para o pleito, aqueles com o poder em mãos veriam os votos como garantidos e os eleitores poderiam encontrar-se de mãos atadas frente ao conjunto de opções subótimas e incapazes de eleger quem de fato os represente. Sentindo-se confiantes na reeleição, políticos teriam menos incentivos a ser reativos e responsáveis e mais tentados ao mau uso de seus mandatos. Em resumo, eleições competitivas são um ingrediente essencial para fazer a *accountability* democrática funcionar.

Nos estudos de sistemas eleitorais e de corrupção, alguns estudiosos afirmam que a competitividade das eleições e a qualidade do candidato aumentam com o aumento da magnitude do distrito eleitoral ( $M$ ), com a conseqüente redução da corrupção. Assim, para Myerson (1993), os sistemas eleitorais que promovem a competição multipartidária, tais como regras de representação proporcional, são eficazes na eliminação da corrupção, mas os sistemas de pluralidade não são, porque eles tendem a criar barreiras à entrada contra (presumivelmente) novos partidos não

corruptos. A questão da barreira à entrada é reforçada por Persson, Tabellini, e Trebbi (2003), que afirmam que os pequenos distritos eleitorais reduzem a disponibilidade de bons candidatos e, portanto, tendem a ser associados com maiores níveis de corrupção. Assim, nesta vertente da literatura, quanto maior M, melhor será a qualidade de autoridades eleitas e menos corrupção haverá.

Contudo, a maior magnitude de distrito pode ser uma faca de dois gumes, pois pode obscurecer a *accountability* e responsabilização individual dos representantes eleitos. Ainda que a alta M incentive a concorrência e uma maior disponibilidade de bons candidatos, alguns estudiosos afirmam que a grande M pode ao mesmo tempo criar problemas para os eleitores no monitoramento de seus candidatos e, portanto, mais corrupção (PERSSON; TABELLINI; TREBBI, 2003; KUNICOVÁ; ROSE-ACKERMAN, 2005).

Por exemplo, a preocupação central para Kunicová e Rose-Ackerman (2005) é a capacidade dos eleitores e partidos de oposição de monitorar e disciplinar sob vários sistemas eleitorais diferentes. De acordo com os autores, essa capacidade depende de duas características dos sistemas eleitorais: magnitude distrital e se os eleitores votam em partidos ou candidatos individuais. Os autores afirmam que o monitoramento dos políticos é mais difícil e, portanto, a corrupção é maior em distritos com maior M do que em distritos menores e em sistemas eleitorais que não permitem aos eleitores escolher os candidatos individualmente (como voto em legenda). Da mesma forma, os autores são céticos sobre a capacidade das oposições de controlar eficazmente os políticos eleitos em sistemas de representação proporcional por causa dos efeitos adversos da existência de vários partidos e da coalizão política sobre a monitorização.

Do mesmo modo, Persson, Tabellini e Trebbi (2003) argumentam que o voto individual nas eleições em sistema eleitoral majoritário é mais eficaz no controle da corrupção, fazendo os titulares direta e individualmente responsáveis perante os eleitores, dando assim incentivos individuais para o bom desempenho dos políticos eleitos. Por outro lado, os sistemas com lista partidária, implementados em distritos com muitos membros, enfraquecem os incentivos individuais para o bom comportamento porque cria cadeias de *accountability* mais complexas e indiretas.

Essa linha de raciocínio está, de fato, no centro da literatura sobre a clareza de responsabilidade e desempenho democrático (POWELL;

WHITTEN, 2003; POWELL, 2000; TAVITS, 2007). Ela postula que as instituições políticas que deixam claras as linhas de responsabilidade promovem a boa governança ao permitirem que os eleitores avaliem os titulares e os punam ou recompensem em conformidade, dando assim incentivos para que seus representantes busquem boas políticas. Embora o foco central da literatura existente sobre a clareza da responsabilidade seja o papel majoritário do governo, cuja responsabilidade é inequívoca, verifica-se que os sistemas eleitorais de voto *individual*, como eleições majoritárias ou em sistema proporcional de lista aberta, tornam mais fácil aos eleitores identificar políticos corruptos e puni-los, negando-lhes a reeleição. A ameaça de sanção eleitoral, por sua vez, dá incentivos para que os políticos evitem a má conduta.

### **3 Sistema de voto preferencial com distritos plurinominais: o melhor dos dois mundos ou o pior dos dois mundos?**

Se distritos de grande magnitude têm os efeitos desejáveis do aumento da concorrência e disponibilidade de bons candidatos e sistemas eleitorais de voto direto e individual, os de reforçar os mecanismos de *accountability*, dando aos eleitores a capacidade de monitorar e punir políticos individualmente, as regras eleitorais de voto *individual* implementadas em distritos plurinominais, como o sistema proporcional de lista aberta e voto único não transferível (VUNT), parecem ter o melhor dos dois mundos. Nestes sistemas, a competição eleitoral e qualidade dos candidatos supostamente aumentariam à medida que  $M$  aumenta, sem tirar a ferramenta de recompensa e sanção que os eleitores possuíam. Consequentemente, dever-se-ia observar menor prevaricação por políticos eleitos por regras de votação preferencial em grandes distritos se comparados àqueles eleitos por combinações alternativas de estruturas de voto e tamanho do distrito.

Essa proposta pode ser, contudo, questionada em pelo menos dois motivos. Em primeiro lugar, a pesquisa recente sobre sistemas eleitorais que usam voto preferencial, como o de lista aberta e voto único não transferível, afirma que o uso do voto preferencial em distritos plurinominais eleva a importância do dinheiro nas eleições. A corrupção política por representantes eleitos é explicada pela natureza cara de campanhas individualizadas que os candidatos concorrentes em sistemas de voto

preferencial em distritos com muitos candidatos têm de realizar. Essa perspectiva tem sido utilizada para explicar a corrupção no regime proporcional da Itália pré-1999 (GOLDEN; CHANG, 2001; CHANG, 2005; GOLDEN, 2003) e a centralidade do dinheiro na política do Japão (COX; THIES, 1998, 2000; NYBLADE; REED, 2008) e Brasil (SAMUELS, 2001). Além disso, uma vez que um aumento de  $M$  em sistemas de voto *individual* presumivelmente intensifica o incentivo aos candidatos em buscar o voto dos eleitores individualmente (CAREY; SHUGART, 1995), Chang e Golden (2007) postulam que, sob o regime proporcional de lista aberta PR, a corrupção aumenta com o tamanho  $M$ .

Embora plausível, não é evidente na literatura por que candidatos concorrentes nessas situações buscariam formas ilegais de fundos de campanha. Esses estudos lançam luz importante sobre os incentivos para os candidatos a levantar dinheiro, mas se calam sobre as restrições sobre tais atividades. Candidatos concorrentes em sistemas de voto preferencial em distritos plurinominais têm incentivos para buscar recursos, talvez até mesmo por meios ilegais, mas se a responsabilização eleitoral funciona, eles também deveriam enfrentar restrições significativas para se comportar dessa maneira porque tal conduta é mais provável de ser detectada e punida pelos eleitores. Em suma, então, previsões sobre a relação sistemas de voto preferencial em distritos plurinominais e corrupção usando essa perspectiva são ambíguas.

O segundo desafio à visão de que o sistema de voto preferencial em distritos plurinominais oferece o melhor dos dois mundos é baseado na possibilidade de limites sobre a capacidade cognitiva dos eleitores e suas consequências quando são confrontados com grandes conjuntos de escolha. Uma pesquisa experimental recente e estudos de caso sobre representação e quantidade real de votantes (*voters turnout*) frente ao número de eleitores identificaram que ter muitas opções de candidato pode colocar um obstáculo aos processos de tomada de decisão dos eleitores. Por exemplo, o estudo de Lau e Redlawsk (1997) mostra que se há um conjunto maior de possíveis escolhas, este diminui a probabilidade de os eleitores votarem “corretamente”. Carey e Hix (2011) argumentam que muitas escolhas partidárias impedem o desenvolvimento de preferências prévias dos eleitores e aumentam os custos de informação para os mesmos, prejudicando assim a representação eficaz. Um número excessivo de candidatos nas eleições para a Câmara dos Deputados no congresso

brasileiro representa um desafio significativo para a capacidade cognitiva dos eleitores e senso de eficácia, o que tem contribuído para a abstenção de eleitores no Brasil (POWER; ROBERTS, 1995; CUNOW, 2012). De fato, quando os eleitores são apresentados a um excesso de opções, situação encontrada nos distritos de magnitude elevada, utilizando sistema de voto preferencial, eles podem ser incapazes ou não de se sentir compelidos a identificar candidatos de qualidade ou punir maus políticos. Se este for o caso, o suposto mecanismo de sistemas de voto *individual* que iria utilizar a ligação direta entre os eleitores e os políticos para fazer a função de prestação de contas eleitorais não funcionaria como esperado.

Na verdade, a relação entre o tamanho do conjunto de escolha e a capacidade cognitiva está bem estabelecida na psicologia cognitiva. A capacidade humana de processamento de informação é limitada e, quando o número de opções excede um determinado valor, as pessoas se tornam mais propensas a evitar fazer escolhas por completo, fazer escolhas de qualidade inferior ou mesmo render-se à escolha de outrem (MILLER, 1956; IYENGAR; LEPPER, 2000; SCHWARTZ et al., 2002). Além disso, o limite não é muito grande: muitas pessoas começam a se confundir com um número de escolhas por volta de seis ou sete (MILLER, 1956). Apesar de a maioria dos experimentos sobre a capacidade cognitiva ter sido realizada na área de escolha do consumidor, a mesma lógica pode ser aplicada à pesquisa de mercado político, como as escolhas dos eleitores nas eleições.

A aplicação dessa perspectiva de comportamento e de representação dos eleitores ainda é escassa. No entanto, como discutido acima, os poucos estudos que existem têm encontrado evidências mostrando restrições sobre os processos de tomada de decisões dos eleitores dado um grande número de candidatos ou partidos (LAU; REDLAWSK, 1997; CAREY; HIX, 2011; POWER; ROBERTS, 1995; CUNOW, 2012), embora o número exato do teto superior de opções varie. Carey e Hix (2011) consideram a magnitude do distrito de três a oito candidatos como o “ponto ótimo eleitoral” (*electoral sweet spot*), onde representação e *accountability* são maximizadas, mas Cunow (2012) conclui que mesmo um ligeiro aumento no número de candidatos (conjunto de opções com mais de três candidatos) já tem uma consequência importante na participação dos eleitores, e rótulos partidários pouco fazem para aliviar esse efeito cognitivo.

Por isso, voto preferencial em distritos de magnitude elevada introduz complexidade no processamento de informações dos eleitores e enfraquece a *accountability* eleitoral pela incapacidade ou falta de vontade dos eleitores de identificar e punir os políticos. Isso, por sua vez, reduz os incentivos à responsabilidade individual e um bom desempenho por parte dos políticos, diminuindo as restrições sobre seu comportamento oportunista e má conduta e, portanto, levando a uma maior corrupção. Ao contrário, os eleitores nos sistemas de voto preferencial em distritos com baixa M não enfrentam altos custos de informação e, portanto, são mais capazes de identificar e responsabilizar seus representantes. Além disso, por causa das limitações na capacidade dos eleitores de distinguir os bons dos maus políticos, esses sistemas dão mais uma razão para os últimos acreditarem em sua eleição, incentivando assim a sua entrada na corrida. Apesar de estudos anteriores enfatizarem a entrada de bons candidatos com redução de barreiras à entrada, a alta M também significa reduzir as barreiras à entrada dos maus candidatos.

Os desafios cognitivos aos eleitores que enfrentam muitos candidatos tendem a levá-los a toda sorte de abstenções e más escolhas, incluindo desistir de votar, votar nulo ou em branco, ou mesmo entregando sua escolha a supostos especialistas, como os líderes locais e outros intermediadores de voto. Ames (2001) e Hiroi (2010) demonstram que uma mobilização negociada com eleitores dos “currais eleitorais” é uma estratégia eleitoral comum e viável para candidatos a deputados federais que funcionam sob uma regra proporcional de lista aberta no Brasil, onde os tamanhos distritais são relativamente grandes. Em tais acordos, os candidatos que ganham as eleições não precisam necessariamente ser populares ou conhecidos pelos eleitores. Nos sistemas de voto *individual*, os políticos que carecem de credibilidade com os eleitores podem procurar desenvolver reputação, o que pode ser demorado e não necessariamente bem-sucedido. Ou, em alternativa, eles podem simplesmente confiar em intermediários políticos que podem mobilizar um bloco de eleitores em nome dos políticos em épocas de eleição, geralmente em troca de alguns favores (KEEFER; VLAICU, 2007). Estudos realizados por Hiroi (2010) indicam que, uma vez eleito, a corrupção é típica entre estes políticos cuja estratégia eleitoral principal é fazer acordos com os intermediadores de votos.

No Afeganistão, os eleitores votam em candidatos individuais em voto único não transferível em distritos plurinominais de tamanhos de 2 a

33 assentos. Como em sistema proporcional de lista aberta em um grande distrito, é possível a um candidato marginal ser eleito nesse sistema eleitoral. Por exemplo, se existem quatro assentos em um distrito, o principal candidato pode vencer com 90 por cento dos votos, enquanto outros três podem ganhar apenas com três por cento dos votos cada (REYNOLDS, 2006). Além disso, os especialistas temem que, em grandes distritos, o sistema de voto único não transferível possa criar um efeito de loteria, tornando-se “totalmente aleatório quem dentre os candidatos independentes e os minoritários será eleito” (REYNOLDS, 2006, p. 214). Grande M também incentiva um grande número de candidatos, fazendo a votação longa e confusa (REYNOLDS, 2006), o que coloca desafios significativos para os eleitores a votar corretamente e ver a ligação entre os seus votos e o governo posteriormente formado.

De fato, muitos candidatos eleitos na primeira eleição democrática do Afeganistão, em 2005, eram de qualidade questionável. De acordo com Reynolds (2006, p. 218), entre os 249 deputados eleitos em 2005, havia 40 comandantes ligados a milícias, 24 pertencentes a gangues criminosas, 17 traficantes de drogas e 19 com graves acusações de crimes de guerra. Na província de Cabul, onde mais de 400 candidatos concorreram para 33 lugares, o último candidato eleito recebeu apenas 0,5 por cento dos votos. Também houve provas substanciais de que os eleitores acharam a votação confusa, contribuindo para a baixa afluência às urnas e muitos votos nulos, especialmente em Cabul, o maior distrito. Em suma, em sistemas de voto preferencial com grande M, mesmo pequenas quantidades de votos podem eleger candidatos com qualidade duvidosa.

Além dos problemas para os eleitores em identificar bons candidatos e atribuir a responsabilidade nos sistemas de voto preferencial com grande M, sistemas proporcionais de lista aberta podem apresentar um problema adicional, no caso, a capacidade dos eleitores de usar o seu voto para de fato eleger seu representante, quando tal atribuição é feita (HELLWIG; SAMUELS, 2007). Em sistema proporcional de lista aberta, mesmo que os eleitores votem em candidatos individuais, os votos são agrupados ao nível dos partidos para determinar o número de cadeiras que cada partido receberá. Portanto, é possível que um candidato muito popular ajude a eleger seus candidatos correligionários que não podem eleger-se exclusivamente com base em seus próprios votos, contra quem muitos

eleitores tomaram a decisão de não apoiar. Em 2002, Enéas Carneiro elegeu-se com mais de 1,5 milhões de votos a partir de São Paulo, o maior distrito eleitoral no Brasil, com 70 assentos, conquistando votos suficientes para eleger outros cinco candidatos na lista de seu pequeno partido, incluindo um que recebeu tão pouco quanto 275 votos. Consequentemente, mesmo quando comparado a outras regras de votação preferencial, a de lista aberta proporcional parece ter um problema adicional na *accountability* eleitoral.

A proposição sobre a correlação entre a má-conduta e os sistemas de voto preferencial não contradiz ou compete com pesquisas anteriores sobre voto *individual* nos distritos plurinominais. Chang e Golden (2007), por exemplo, acham que a corrupção é menor em países com lista aberta do que os com o sistema proporcional fechado, desde que a magnitude do distrito seja abaixo de certo limiar, especificamente abaixo de 15 em seu estudo. No entanto, uma vez que o tamanho do distrito exceda esse limite, eles acham que os sistemas de lista aberta são associados com mais corrupção. Embora seu foco seja nos incentivos de políticos em arrecadar dinheiro de campanha ilegalmente em sistemas de voto individual, a reivindicação deste estudo sobre a capacidade cognitiva dos eleitores e *accountability* aponta que esses políticos não só têm incentivos à corrupção, mas também oportunidades para fazê-lo, incluindo o menor constrangimento que enfrentam como resultado da *accountability* e identificabilidade enfraquecidas. Por outro lado, em países onde os políticos têm incentivos, mas enfrentam restrições significativas, a corrupção é menos provável. Pesquisas anteriores concentram-se nos incentivos para arrecadar dinheiro, mas não são explícitas sobre por que os políticos possam fazê-lo ilegalmente em um sistema onde a sabedoria convencional diz que a responsabilidade individual é primordial. Este estudo indica que os sistemas de voto individual com grande M, paradoxalmente, diminuem a clareza da responsabilidade. Assim, o quadro teórico que este estudo fornece complementa estudos anteriores, fornecendo uma resposta à peça faltante no quebra-cabeça. E a afirmação habitual permanece: os políticos se engajarão em conduta ilegal, uma vez que possuam tanto motivos quanto oportunidade para fazê-lo.

#### 4 Corrupção no congresso brasileiro: comparando deputados federais e senadores

Esta seção explora a hipótese de que sistemas de voto individual com alta magnitude são mais propensos do que sistemas de voto pessoal com baixa magnitude para a eleição de maus políticos e prevaricação de parlamentares. Especificamente, são comparados dois sistemas de voto individual comumente utilizados: o sistema majoritário (de pluralidade) e o de representação proporcional de lista aberta. Ambos, pluralidade e proporcional de lista aberta são considerados sistemas que elevam a importância do voto *individual* em comparação com votação partidária (CAIM; FERREJOHN; FIORINA, 1987; CAREY; SHUGART, 1995). Ao permitir que os eleitores votem em candidatos individuais, alguns estudiosos argumentam que estes sistemas também aumentam a responsabilidade individual dos políticos (TAVITS, 2007; PERSSON; TABELLINI; TREBBI, 2003). No entanto, como discutido acima, a capacidade cognitiva dos eleitores para o processamento de informação torna-se exponencialmente limitada à medida que a magnitude do distrito aumenta e os mecanismos de *accountability* são mais propensos a falhar em alta M no sistema proporcional de lista aberta, elegendo políticos mais corruptos e não impedindo sua prevaricação, uma vez eleitos.

Essa proposição foi explorada, examinando deputados federais e senadores brasileiros. O Brasil utiliza-se de lista aberta para eleger deputados federais e pluralidade para eleger senadores. Para as eleições de ambas as casas, os estados estão em situação de grandes distritos. Desde 1995, a Câmara dos Deputados tem 513 assentos (503 assentos até 1995), e sua magnitude distrital varia de 8-70 (8-60 até 1995), com o estado de São Paulo sendo o maior distrito. Para cadeiras do Senado, os candidatos competem por um ou dois assentos em cada estado, dependendo do ano da eleição. A comparação dos registros de prevaricação por senadores e deputados brasileiros prevê um raro cenário quase experimental que está faltando na maioria dos estudos transnacionais: eles representam os mesmos distritos eleitorais; compartilham semelhantes estruturas legislativas de organização e prerrogativas; lidam com o mesmo presidente, burocracias, judiciário e polícia; partilham a mesma história e enfrentam as mesmas dificuldades e problemas nacionais e regionais (DESPOSATO, 2006).

Note-se que até mesmo os distritos de menor magnitude para as eleições da Câmara de Deputados têm oito lugares, que é o limite superior de Carey e de Hix (2011) em seu “ponto ótimo eleitoral”, mas também ultrapassa o limite do bom funcionamento da capacidade cognitiva dos eleitores em um experimento realizado por Cunow (2012) no Brasil. Além disso, a legislação brasileira permite aos partidos apresentar uma vez e meia o número de candidatos para cada cadeira em um distrito. Como resultado, a maioria dos eleitores brasileiros se encontra em uma situação em que eles têm de tomar uma decisão em distritos legislativos com centenas de candidatos. Em 2010, até o distrito menos populoso, com oito lugares (estado de Roraima) teve 62 candidatos, e em São Paulo, o maior distrito, com 70 lugares, 1.029 candidatos concorreram. Além disso, as eleições legislativas federais são realizadas simultaneamente com a presidencial, governamental e legislativa estadual. Assim, os processos de votação nas eleições legislativas do Brasil podem ser complicados. Se a fundamentação central deste artigo – que a alta M em sistemas de voto *individual* dificulta, em vez de ajudar o bom funcionamento da *accountability* eleitoral, levando a maiores taxas de prevaricação por políticos eleitos – estiver correta, devemos encontrar uma maior taxa de prevaricação dentre os membros da Câmara dos Deputados do que no Senado<sup>8</sup>.

Há também evidências baseadas em pesquisa que a grande magnitude distrital do Brasil dificulta a efetiva e informada tomada de decisão pelos eleitores, com implicações para a *accountability* e as estratégias eleitorais dos candidatos. Pesquisas de opinião pública revelam repetidamente que a grande maioria dos eleitores não se lembra para quem votaram nas últimas eleições legislativas. Um estudo recente de Ames, Baker e Rennó (2008), por exemplo, indica que no Brasil o reconhecimento dos eleitores de seus candidatos a deputado federais é menos comum do que o de candidatos em eleições majoritárias (presidência ou governador).

---

<sup>8</sup> Não estou de forma alguma afirmando que todos os deputados brasileiros são corruptos ou que todos os senadores são honestos. Há muitos profissionais respeitados, deputados que não são susceptíveis de serem corrompidos. Além disso, os escândalos de improbidade sempre aparecem para senadores ao longo do tempo. Minha pretensão é que, se o suposto mecanismo de responsabilização eleitoral não funcionar corretamente em alta magnitude no sistema proporcional de lista aberta, mas funciona melhor (mas talvez não perfeitamente) na pluralidade, devemos, então, observar mais prevaricação entre os membros da câmara do que no senado.

De acordo com seu estudo, entre aqueles que realmente vão às urnas, 34% não conseguiram lembrar sua escolha para o legislativo em apenas um mês depois do pleito e outros 15% deram um nome incorreto. Além disso, apenas 21% conseguiram espontaneamente e corretamente identificar um dos muitos deputados federais em exercício em seu estado.

Em distritos de alta magnitude, os candidatos vencedores não precisam ser os mais populares, mas sim precisam ser apenas “adequados” para ganhar um lugar, e o limiar de adequação, como discutido na seção anterior, pode ser bastante baixo. Em tal ambiente, uma mobilização negociada com eleitores torna-se uma estratégia eleitoral viável (AMES, 2001; HIROI, 2010). As pesquisas têm mostrado repetidamente que antes de cada eleição, muitos eleitores são abordados pelos candidatos ou seus “intermediários” para vender seus votos em troca de dinheiro ou outros bens materiais ou favores (SPECK; ABRAMO, 2002; ABRAMO, 2007). Há também a negociação coletiva de votos realizada por líderes influentes. A extensão desta prática é tal que é possível que a compra de votos tenha alterado significativamente os resultados eleitorais em certos casos (ABRAMO, 2007).

Se os eleitores não conseguem se lembrar em quem eles votaram, se não conseguem identificar corretamente os políticos que os representam ou deixar de escolher tais representantes, eles não podem usar a ameaça de retirada de apoio para induzir o bom comportamento dos políticos. Em tal sistema, a linha de *accountability* eleitoral está quebrada e é de se esperar que a corrupção abunde.

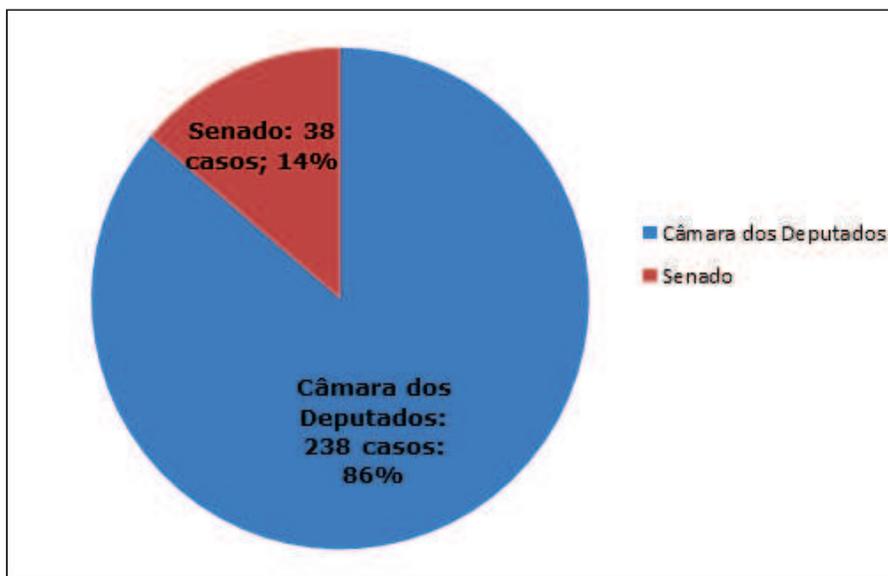
A coleta de dados de prevaricação é um verdadeiro desafio para os pesquisadores, devido à natureza dos dados (ilegalidade de tais atividades). Este artigo utiliza informações sobre as acusações de prevaricação dos parlamentares brasileiros levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF). A Constituição de 1988 do Brasil determina que os membros efetivos do Congresso Federal apenas possam ser julgados pelo STF. Além disso, sua disposição original impedia os membros do Senado ou da Câmara dos Deputados de serem julgados em tribunal sem a autorização prévia da respectiva casa através de uma votação por seus pares. Este requisito significou, na prática, a imunidade, mesmo sob uma evidência muito forte de irregularidade. Esta regra foi finalmente alterada pela Emenda Constitucional n° 35, em dezembro de 2001, que reverteu o processo. Sob a disposição alterada, o Congresso é informado se uma

acusação é levantada sobre um membro, mas ele tem que agir de forma proativa, se quiser interromper o caso. Na pesquisa de campo realizada em julho de 2010, foram coletados ofícios do STF enviados a cada casa do Congresso desde 1988, e estes constituem os dados primários sobre prevaricação dos parlamentares. Se a premissa central desse artigo for verdadeira, devemos encontrar um maior número de ofícios do STF à Câmara dos Deputados que ao Senado. A análise dos ofícios do STF é complementada com uma análise dos últimos grandes escândalos de corrupção que envolviam muitos parlamentares federais.

Há algumas ressalvas a se fazer antes de prosseguirmos à análise dos dados do STF. Primeiro, os dados representam as acusações de prevaricação, e é possível que algumas dessas alegações sejam infundadas. O ideal seria utilizar dados de casos de condenados, mas o processo judicial brasileiro se move muito lentamente e, muito raramente, se o for, algum político eleito é de fato condenado, apesar de altas exposições iniciais na mídia e abundância de provas contra eles em muitos destes casos (TAYLOR, 2009). Apesar dessa lacuna, estas são acusações formalmente trazidas ao STF contra membros efetivos do Congresso e simbolizam a primeira decisão oficial do STF para mover os casos para frente. Em certo sentido, esses dados podem delinear prevaricação dos parlamentares melhor do que aqueles baseados em denúncias de irregularidades noticiadas pela mídia ou índices baseados em percepção de corrupção. Em qualquer caso, estes dados de prevaricação devem ser considerados complementares e devem ser interpretados com cautela. Em segundo lugar, ofícios do STF contra parlamentares não constituem o universo total de má conduta por parte dos parlamentares. Muitos casos de prevaricação permanecem em segredo ou são encontrados somente após os parlamentares deixarem o cargo, casos em que avisos do STF não são enviados para o Congresso. Além disso, os anúncios antes da emenda constitucional de 2001 incluíam não apenas crimes cometidos por deputados e senadores em exercício, enquanto em seu escritório no Congresso, mas também aqueles cometidos antes de assumir o cargo. Embora devamos ter cuidado com a mistura destas alegações atribuídas a dois períodos diferentes, para o objetivo deste estudo é apropriado examinar ambas, porque a sua previsão teórica refere-se tanto à eleição de maus políticos quanto à sua conduta no cargo. Em terceiro lugar, uma vez que os senadores tendem a ter carreiras políticas mais longas e proeminentes

do que os deputados (HIROI, 2008) e seus mandatos são mais longos (oito anos para senadores e quatro anos para os deputados), *ceteris paribus*, os senadores têm mais oportunidades de prevaricação e mais tempo para receber avisos do STF do que deputados. Isto significa que estes dados são tendenciosos contra encontrar evidências de má-fé por deputados em relação aos senadores. Por outro lado, se acharmos que as taxas de má-fé são maiores para os deputados do que os senadores com base nos avisos do STF, a evidência suporta mais fortemente a hipótese deste estudo do que parece à primeira vista.

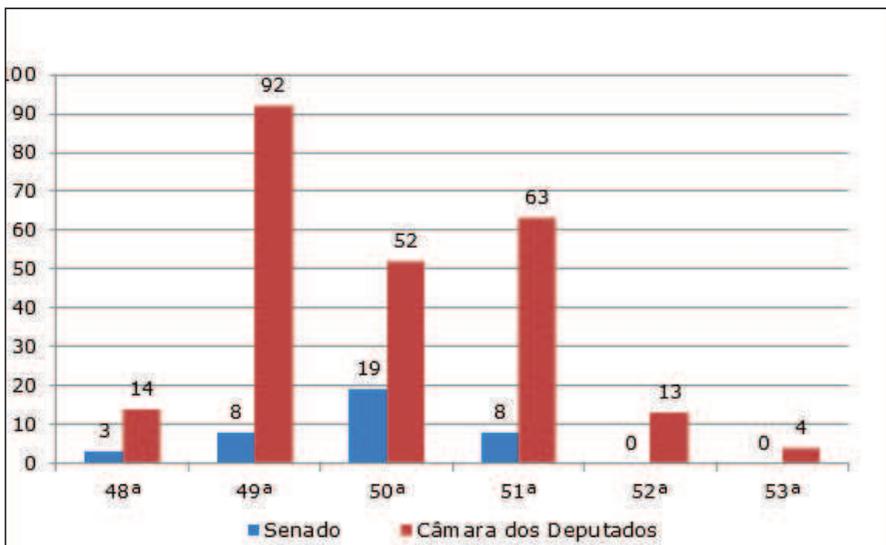
Figura 1 - Número de ofícios recebidos do STF



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal (2010).

A Figura 1 apresenta o número de ofícios do STF sobre as acusações contra os senadores ou deputados recebidas pelo Senado e Câmara dos Deputados a partir de outubro de 1998 até julho de 2010. No total, existem 276 de tais avisos do STF, sendo que, desses, 38 (14%) foram enviados para o Senado e 238 (86%) para a Câmara dos Deputados.

Figura 2 - Número de ofícios do STF recebidos por período de Legislatura



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal (2010).

Nota: Os dados para a 48ª legislatura cobrem cerca de dois anos, a partir de outubro de 1998 até janeiro de 1991. Os dados para a 53ª legislatura incluem avisos do STF recebidos entre fevereiro de 2007 e julho de 2010. A Emenda Constitucional nº 35 foi promulgada em dezembro de 2001.

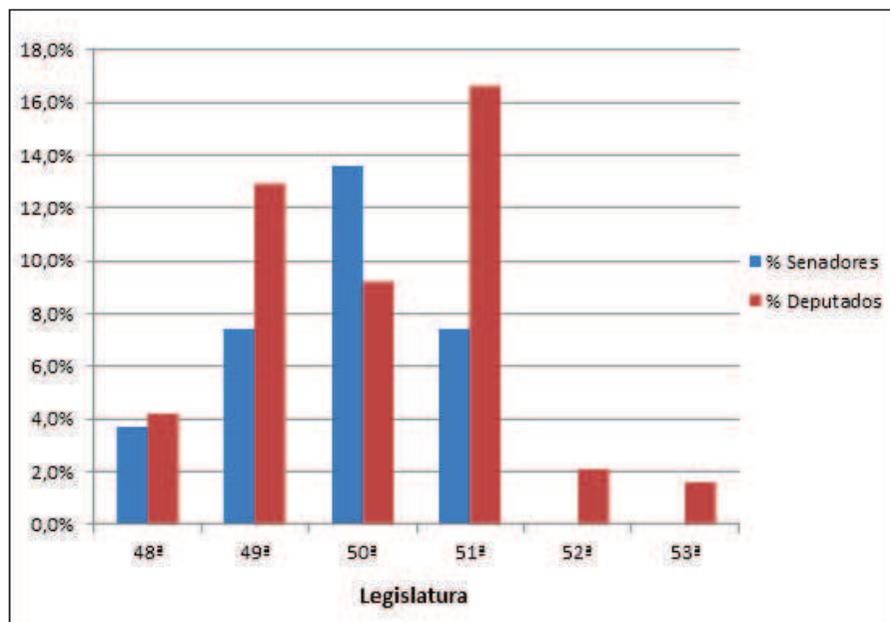
A Figura 2 apresenta a desagregação dos dados por Câmara e por período legislativo. A legislatura do Congresso brasileiro é de quatro anos, começando em fevereiro e terminando em janeiro. A legislatura 48 durou entre 1987 e 1991, e a 53 entre 2007 e 2011. O número de notificações recebidas por ambas as casas do Congresso durante a legislatura 48 é muito pequena. Isto é em parte explicado pelo fato de que a nova Constituição do Brasil só foi promulgada em outubro de 1988, a partir de quando foram emitidos esses avisos. No entanto, mesmo considerando-se que ele cobre apenas cerca de dois anos do período legislativo, estes números são relativamente pequenos em relação aos números nas legislaturas seguintes. O número de notificações do STF tem seu pico durante a legislatura 49 com 92 notificações recebidas pela Câmara dos Deputados. O número de notificações do STF para a Câmara permaneceu bastante elevada durante os próximos dois períodos legislativos. Em seguida, ele caiu significativamente após a promulgação da Emenda

Constitucional nº 35 para apenas 13 durante a legislatura 52 e quatro durante a legislatura 53. O pico de avisos do STF recebidos pelo Senado ocorreu durante a 50ª legislatura, quando 19 notificações, mais do que o dobro da quantidade durante a legislatura anterior ou posterior, foram recebidas. A partir da promulgação da emenda constitucional em dezembro de 2001 a julho de 2010, o Senado não recebeu qualquer aviso do STF para notificar a câmara da abertura do processo contra seus membros para crimes alegadamente cometidos desde que assumiu o cargo.

Os dados de ofícios de STF indicam dois padrões interessantes. Primeiro, que a Câmara dos Deputados recebeu muito mais notificações do que o Senado. Isso pode não ser surpreendente, dado que a quantidade de membros desta casa é cerca de seis vezes maior que a quantidade de membros do Senado. No entanto, a Câmara também recebeu em média seis vezes mais ofícios do STF que o Senado. Considerando o que foi dito anteriormente sobre as diferentes extensões de mandato e experiência política, o fato de que o número de notificações do STF emitidos para as duas casas seja quase proporcionalmente igual sugere possivelmente mais prevaricação por parte dos membros da Câmara que pelos membros do Senado.

Em segundo lugar, o Senado não recebeu nenhuma notificação do STF contra os membros efetivos desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 35, enquanto que a Câmara dos Deputados recebeu 23 notificações. Os ofícios do STF emitidos após a emenda constitucional são notáveis porque indicam a abertura dos processos de crimes supostamente cometidos pelos parlamentares titulares após suas investiduras. Enquanto não houve abertura de tais processos contra os senadores, houve 23 notificações envolvendo 27 deputados federais. Um desses ofícios do STF pós-alteração da emenda lida com o “mensalão” (ou grande pagamento mensal), escândalo de corrupção que estourou em 2005, será discutido mais adiante nesta seção.

Figura 3 - Porcentagem de Deputados ou Senadores que receberam notificações do STF



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal (2010).

Nota: Os dados para a 48ª legislatura cobrem cerca de dois anos, a partir de outubro de 1998 até janeiro de 1991. Os dados para a 53ª legislatura incluem avisos do STF recebidos entre fevereiro de 2007 e julho de 2010. A Emenda Constitucional nº 35 foi promulgada em dezembro de 2001.

**Tabela 1. Porcentagem e número de Deputados ou Senadores acusados nas notificações do STF**

| Legislatura | Senadores (N) | % Senadores | Deputados (N) | % Deputados |
|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| 48ª         | 3             | 3.7         | 21            | 4.2         |
| 49ª         | 6             | 7.4         | 65            | 12.9        |
| 50ª         | 11            | 13.6        | 47            | 9.2         |
| 51ª         | 6             | 7.4         | 85            | 16.6        |
| 52ª         | 0             | 0.0         | 11            | 2.1         |
| 53ª         | 0             | 0.0         | 8             | 1.6         |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados da Câmara dos Deputados e Senado Federal (2010).

Algumas notificações do STF incluem mais de um parlamentar. Alguns parlamentares também enfrentam várias acusações. A Figura 3 e Tabela 1 apresentam a porcentagem e o número de deputados ou senadores contra os quais avisos do STF foram emitidos em cada período legislativo em estudo. Nestas ilustrações, se um parlamentar recebeu vários avisos do STF no mesmo período legislativo, é contado como um. A porcentagem do total dos membros da câmara que receberam avisos do STF em cada período legislativo leva em consideração as diferenças no número de membros das duas casas, e, assim sendo, nos permite fazer uma comparação significativa das duas câmaras. Tanto a tabela quanto a figura mostram claramente que os deputados federais são, em média, mais propensos a receber avisos do STF do que senadores. Apenas durante uma legislatura (a 50<sup>a</sup>) o Senado excedeu a Câmara dos Deputados na porcentagem de seus membros que receberam avisos do STF. Assim, o exame dos ofícios do STF fornece evidências para confirmar a hipótese de que, devido à falha no mecanismo de *accountability* eleitoral e baixas barreiras à entrada, os políticos corruptos são mais propensos a serem eleitos sob uma magnitude distrital relativamente alta em regra de representação proporcional de lista aberta que sob a regra da pluralidade e, uma vez eleitos, eles são mais propensos a se envolver em prevaricação. Portanto, por desafiar indevidamente os eleitores na seleção de candidatos e obscurecer a identificabilidade, responsabilidade e *accountability*, é difícil dizer que os sistemas de voto individual implementados em distritos com alta M, como o de lista aberta proporcional empregada no Brasil, prestam bom serviço aos eleitores ou melhoram a representação ou o desempenho do governo.

Para ilustrar o ponto ainda mais, vale examinar os últimos grandes escândalos de corrupção no Brasil. Como mencionado anteriormente, um dos ofícios do STF emitidos pós-alteração da emenda de 2001 lida com o escândalo de corrupção do mensalão, que estourou em 2005, implicando o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e seus aliados no Partido dos Trabalhadores, por canalizar fundos públicos para comprar apoio aos programas-chave da plataforma política de Lula, as tentativas de reforma previdenciária e tributária na Câmara dos Deputados. A investigação interna no Congresso por uma Comissão Parlamentar de Inquérito bicameral produziu um relatório final em setembro de 2005, acusando 18 deputados, mas nenhum Senador, de seu envolvimento no

escândalo de corrupção. Ao aceitar o indiciamento de 40 pessoas, a maioria dos quais deputados em exercício ou já fora do mandato, o STF enviou uma notificação em 2007 para a Câmara dos Deputados informando o início do processo contra os deputados então em exercício José Genoíno, João Paulo Cunha, Pedro Henry, Valdemar Costa Neto e Paulo Rocha. Outros deputados ou foram expulsos de seus cargos através do voto pelos seus pares (um procedimento chamado de cassação) ou renunciavam em antecipação da sua expulsão.

Enquanto Brasília ainda estava sendo abalada pelo escândalo do mensalão, outro escândalo de corrupção em grande escala que envolveu muitos membros do Congresso veio à tona em 2006. Ainda que o aviso do STF não tivesse chegado ao Congresso, quando a pesquisa de campo foi realizada em julho de 2010<sup>9</sup>, este escândalo compartilha uma característica importante com o escândalo do mensalão no envolvimento dos legisladores, e, portanto, vale a pena uma olhada cuidadosa sobre ele. O escândalo, conhecido como *Sanguessuga* ou *Máfia das Ambulâncias*, envolveu um esquema de propina com base na aquisição fraudulenta de ambulâncias no qual membros do Congresso propuseram alterações à lei orçamentária anual federal para a compra de ambulâncias superfaturadas em municípios-alvo. Inicialmente, mais de 100 membros do Congresso (quase 20 por cento do total dos membros) foram denunciados. A comissão investigou 90 membros do Congresso e encontrou provas suficientes para recomendar sanções contra 69 deputados e três senadores.

O esquema sanguessuga era uma espécie de esquema de corrupção de “oportunidades iguais”, ou seja, ele explorou o processo orçamental de rotina no qual membros de ambas as casas do Congresso participam regularmente. Qualquer parlamentar – senadores ou deputados – com propensão à corrupção teve a chance de participar (HIROI, 2010). A comissão de investigação interna do Congresso informou que mais de 13 por cento dos deputados federais, mas apenas menos de quatro por cento de senadores, participaram do esquema. Assim, essa incidência, juntamente com o escândalo do mensalão, dá evidência ainda mais anedótica que, dada a oportunidade, os deputados, que são eleitos através de lista aberta, são muito mais propensos a se envolver em tais esquemas que senadores eleitos através de uma regra de pluralidade.

---

<sup>9</sup> O processo jurídico brasileiro move-se notoriamente devagar.

## 5 Conclusão

Este artigo contribui para o nosso entendimento sobre a relação entre sistemas eleitorais e prevaricação legislativa examinando voto *individual*, a magnitude do distrito, e a *accountability* eleitoral. Estudos enfatizando a responsabilidade individual argumentam que os sistemas eleitorais de voto pessoal, em que os eleitores votam em candidatos individuais, promovem o bom desempenho dos políticos eleitos e limitam sua má-conduta, permitindo aos eleitores identificar, monitorar e prender políticos responsáveis individualmente. Outra vertente da literatura afirma que a grande magnitude distrital é fundamental para garantir a disponibilidade de bons políticos e competição eleitoral, o que melhoraria a supervisão dos eleitos pela oposição. À primeira vista, os sistemas de voto pessoais com distritos relativamente grandes, como o de lista aberta, parecem combinar os atributos dos sistemas eleitorais que estudos anteriores têm demonstrado diminuir a corrupção política, no caso, através da redução de barreiras à entrada e aumento da concorrência imputáveis a sistemas com distritos de maior magnitude do distrito e, ao mesmo tempo, a identificabilidade e punibilidade dos políticos corruptos normalmente atribuídas a sistemas de pluralidade.

No entanto, este estudo desenvolve a proposição de que, devido aos elevados custos de informação aos eleitores ao se deparar com muitos candidatos, os sistemas de voto *individual* em distritos plurinominais pode enfraquecer, ao invés de fortalecer a responsabilização eleitoral, levando a uma maior probabilidade de eleger políticos corruptos. Além disso, os custos de informação para eleitores tornam-se exponencialmente maiores à medida que a magnitude distrital, e portanto o número de candidatos, aumenta. Alguns sistemas eleitorais podem, assim, tornarem-se difíceis de lidar à medida que se aumenta a magnitude do distrito, por exemplo, como é o caso do sistema proporcional de lista aberta do Brasil e o voto único não transferível do Afeganistão. Assim, a combinação de voto pessoal e grande magnitude distrital pode, paradoxalmente, incentivar a entrada de maus políticos, facilitar as suas eleições, e não impedi-los de má conduta, uma vez eleitos. E mais, não é preciso muito para este efeito adverso começar: pesquisas anteriores indicam que a tomada de decisões começa a ficar cada vez mais difícil com apenas sete, ou em alguns casos, até mesmo com três diferentes opções.

Este estudo investiga a proposição deste artigo analisando dados sobre prevaricação do congresso no Brasil. Resultados fornecem um forte apoio para a hipótese. Deputados brasileiros, que são eleitos através de sistema proporcional de lista aberta com distritos de relativa grande magnitude, são mais propensos a receber avisos judiciais sobre as acusações contra eles que os senadores eleitos pela regra da pluralidade. Além disso, uma breve análise de dois últimos grandes escândalos de corrupção revela que estes esquemas primariamente incriminaram deputados e nenhum Senador esteve envolvido no primeiro escândalo (mensalão) e apenas três senadores foram inicialmente acusados de envolvimento no segundo (sanguessuga). Ainda que mais pesquisas sejam necessárias para investigar ainda mais a proposição, a evidência obtida do Brasil indica que o sistema proporcional de lista aberta contribui para a maior incidência de prevaricação do Congresso se comparado à regra de pluralidade.

No entanto, o sistema proporcional de lista aberta não necessariamente gera este efeito indesejável. Como argumentado, suas implicações adversas para a *accountability* eleitoral e improbidade legislativa só ocorre quando o tamanho do distrito é relativamente grande. Assim, o sistema proporcional implementado em distritos com pequena magnitude pode realmente produzir o fruto dos efeitos positivos do voto *individual* e do aumento da concorrência eleitoral discutidos na literatura. O Chile, que usa de lista aberta com a magnitude do distrito de tamanho pequeno – elege apenas dois candidatos –, pode ser um caso em questão: o Chile é regularmente listado na lista de países menos corruptos compilados por várias agências internacionais. No entanto, vale a pena repetir que mesmo um pequeno aumento na magnitude do distrito pode criar efeitos adversos consideráveis sobre a *accountability* e representatividade dos políticos eleitos.

## ELECTORAL SYSTEMS AND CONGRESSIONAL MALFEASANCE: COMPARING BRAZILIAN SENATORS AND DEPUTIES IN THE SUPREME COURT CASES

**Abstract:** This article contributes to our understanding of the relationship between electoral systems and legislative malfeasance by examining

personal vote, district magnitude, and electoral accountability. Studies emphasizing individual responsibility argue that personal-vote electoral systems promote good performance by elected politicians and constrain their malfeasance by enabling voters to identify, monitor, and hold responsible individual politicians. Another strand of the literature claims that large district magnitude ensures the availability of good politicians and electoral competition, which reduce malfeasance. At first glance, personal-vote systems with relatively large magnitude districts, such as open-list proportional representation, appear to combine the beneficial attributes of the electoral systems that prior studies have shown to lower malfeasance. This study develops a proposition that due to high information costs to voters faced with many candidates, multimember-district personal-vote systems may weaken, rather than strengthen, electoral accountability. Thus, the combination of personal votes and large district magnitude can paradoxically encourage the entry of bad politicians, facilitate their elections, and fail to deter them from misconduct once elected into office. Examining data on congressional malfeasance in Brazil, this study finds that deputies, who are elected through relatively large magnitude open-list PR, are more likely to receive court notices about the charges against them than senators elected by plurality rule.

**Keywords:** Democracy Economical crisis political institutions.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Claudio Weber. *Compra de votos nas eleições de 2006, corrupção e desempenho administrativo*. Relatório de Pesquisa Feita pelo IBOPE Opinião para a Transparência Brasil e a União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle. São Paulo: Transparência Brasil, 2007.

AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press, 2001.

AMES, Barry, BAKER, Andy ; RENNÓ, Lucio R.. The Quality of elections in Brazil: policy, performance, pageantry, or pork? In: KINGSTONE, Peter R.; POWER, Timothy J. (Ed.). *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2008.

BIRCH, Sarah. Electoral systems and electoral misconduct. *Comparative Political Studies*, v. 40, n. 12, p. 1533-1556, 2007.

CAREY, John M.; HIX, Simon. The electoral sweet spot: low-magnitude proportional electoral systems. *American Journal of Political Science*, v. 55, n. 2, p. 383-397, 2011.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Sobert. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

CHAMBER OF DEPUTIES. *Federal supreme court notices*. National Congress, Brazil, 2010.

CHANG, Eric C. C. Electoral incentives for political corruption under open-list proportional representation. *Journal of Politics*, v. 67, n. 3, p. 716-30, 2005.

CHANG, Eric C. C.; GOLDEN, Miriam A. Electoral systems, district magnitude and corruption. *British Journal of Political Science*, v. 37, 2007, p. 115-137.

CORREIO BRAZILIENSE. *Parlamento no banco dos réus*. 20 August. 2006.

COX, Gary W.; THIES, Michael F. The cost of intraparty competition. *Comparative Political Studies*, v. 31, n. 3, p. 267-291, 1998.

\_\_\_\_\_. How Much Does Money Matter?: “Buying” votes in Japan, 1967-1990. *Comparative Political Studies*. v. 33, n. 1, p. 37-57, 2000.

CUNOW, Saul. *Too much of a good thing?* Large choice sets, parties, and representation in multimember districts. Paper presented at Midwest Political Science Association Annual Meeting, Chicago: April, p. 12-15, 2012.

DESPOSATO, Scott W. The Impact of electoral rules on legislative parties: lessons from the Brazilian Senate and chamber of deputies. *The Journal of Politics*, v. 68, n. 4, p. 1018-1030, 2006.

FEDERAL SENATE. *Federal Supreme Court Notices*. National Congress, Brazil, 2010.

GINGERICH, Daniel W. Ballot structure, political corruption, and the performance of proportional representation. *Journal of Theoretical Politics*, v. 21, n. 4, p. 509-541, 2009.

GOLDEN, Miriam A. Electoral connections: the effects of the personal vote on political patronage, bureaucracy and legislation in postwar Italy. *British Journal of Political Science*, v. 33, n. 2, p. 189-212, 2003.

GOLDEN, Miriam A.; CHANG, Eric C. C. Competitive corruption: factional conflict and political malfeasance in postwar Italian Christian Democracy. *World Politics*, v. 53, p. 588-622, 2001.

HELLWIG, Timothy; SAMUELS, David. Electoral *accountability* and the variety of democratic regimes. *British Journal of Political Science*, v. 38, p. 65-90, 2007.

HIROI, Taeko. The Dynamics of lawmaking in a bicameral legislature: the case of Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 41, n. 12, p. 1583-1606, 2008.

\_\_\_\_\_. *Electoral strategies, motives, and corruption under open-list proportional representation*. Paper presented at the Brazilian Studies Association Meeting, p. 22-24, Brasília, Brazil, July, 2010.

IYENGAR, Sheena S.; LEPPER, Mark R. When choice is demotivating: can one desire too much of a good thing? *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 79, n. 6, p. 995-1006, 2000.

KEEFER, Philip; VLAICU, Razvan. Democracy, credibility, and clientelism. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 24, n. 2, p. 371-406, 2007.

KUNICOVÁ, Jana; ROSE-ACKERMAN, Susan. Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption. *British Journal of Political Science*, v. 35, p. 573-606, 2005.

LAU, Richard R.; REDLAWSK, David P. *American Political Science Review*. v. 91, n. 3, p. 585-598, 1997.

MILLER, George A. The magical number seven, plus or minus two: some limits on Our capacity for processing information. *The Psychological Review*, v. 63, n. 2, p. 81-97, 1956.

MONTINOLA, Gabriella R.; JACKMAN, Robert W. Sources of corruption: a cross-country study. *British Journal of Political Science*, v. 32, n. 1, p. 147-170, 2002.

MYERSON, Roger B. Effectiveness of electoral systems for reducing government corruption: A Game-Theoretic Analysis. *Games and Economic Behavior*, v. 5, p. 118-132, 1993.

NYBLADE, Benjamin; REED, Steven R. Who cheats? Who loots? Political competition and corruption in Japan, 1947-1993. *American Journal of Political Science*, v. 52, n. 4, p. 926-941, 2008.

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido; TREBBI, Francesco. Electoral rules and corruption. *Journal of European Economic Association*, v. 1, n. 4, p. 958-989, 2003.

POWELL JR., G. Bingham. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press, 2000.

POWELL JR., G. Bingham; WHITTEN, Guy D. A cross-national analysis of economic voting: taking account of the political context. *American Journal of Political Science*, v. 37, n. 2, p. 391-414.

POWER, Timothy J.; J. ROBERTS, Timmons. Compulsory voting, invalid ballots, and abstention in Brazil. *Political Research Quarterly*, v. 48, n. 4, p. 795-826, 1995.

REYNOLDS, Andrew. The curious case of Afghanistan. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *Electoral systems and democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

SAMUELS, David. Money, elections, and democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 43, n. 2, p. 27-48, 2001.

SHUGART, Matthew Søberg; VALDINI, Melody Ellis; SUOMINEN, Kati. Looking for Locals: Voter information demands and personal vote-earning attributes of legislators under proportional representation. *American Journal of Political Science*, v. 49, n. 2, p. 437-449, 2005.

SPECK, Bruno Wilhelm; ABRAMO, Claudio Weber. *Second survey on vote buying in Brazilian elections*. São Paulo, Brazil: Transparência Brasil, 2002.

TAVITS, Margit. Clarity of responsibility and corruption. *American Journal of Political Science*, v. 51, n. 1, p. 218-29, 2007.

TAYLOR, Matthew M. Corruption, Accountability Reforms, and Democracy in Brazil. In: BLAKE, Charles H.; MORRIS, Stephen D. (Ed). *Corruption & democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009.