

CORRUPÇÃO, ELEIÇÕES E UMA DEMOCRACIA PARA REALISTAS

Nara Pavão

Professora visitante no departamento de Ciência Política na UFPE. Ph.D em Ciência Política pela Universidade de Notre Dame (EUA)

POUCOS AFIRMARIAM SER A CORRUPÇÃO ALGO positivo. Entendida genericamente como o desvio das funções públicas para benefícios privados, a corrupção é incompatível com o princípio central da representação democrática; afinal, políticos são eleitos para representar os interesses dos cidadãos, não os seus próprios. Mas a teoria democrática dominante nos dá boas novas: em democracias representativas, a população elege seus representantes e os controla para que eles representem seus interesses; eleitores punem governos falhos nas urnas e, por meio delas, também recompensam políticos que representam bem seus interesses.

A teoria democrática trata o tema da corrupção com o mesmo idealismo

sobre o qual sustenta suas premissas. Democracias seriam menos corruptas por oferecerem à população a chance de “jogar o lixo fora”¹. A ameaça da punição eleitoral – engrenagem essencial da democracia – reduziria os incentivos que os políticos teriam para adotar práticas corruptas. Dessa maneira, eleições democráticas instaurariam um governo cujas ações e comportamento estariam alinhados às preferências dos eleitores.

Essa lógica, apesar de aplicada a vários aspectos do desempenho do governo, é especialmente válida no que se refere à corrupção, assunto que, pelo menos em teoria, seria pouco controverso. A corrupção é um *valence issue*, um problema a respeito do qual existe

1 Existem outros mecanismos através dos quais as democracias seriam menos corruptas: maior transparência, mecanismos de pesos e contrapesos etc.

um amplo consenso na sociedade. Ela é por definição algo ruim e indesejável, e poucos discordariam disso. Assim, ao contrário de assuntos mais polarizados e partidarizados, a corrupção é um tema capaz de gerar, pelo menos em teoria, incontestável oposição entre o eleitorado.

Ademais, a expectativa da teoria democrática a respeito da punição eleitoral da corrupção é reforçada pela natureza da responsabilidade do governo no que tange a essa prática. Se a responsabilidade dos nossos representantes sobre o desempenho econômico e as políticas sociais, só para citar alguns exemplos, pode se diluir diante de crises globais, choques externos ou mesmo guerras, a prática da corrupção é mais facilmente vista como dependendo única e exclusivamente da ambição dos atores públicos.

Por mais clara que seja, essa expectativa da teoria democrática não resiste a uma dose de realidade, muito menos quando ela é permeada por políticos como Paulo Maluf, cuja ficha criminal é tão extensa quanto a sua carreira política. Em 2006, Maluf foi o deputado federal mais votado do país, poucos meses após passar 40 dias preso e ser incluído na lista de procurados da Interpol. A despeito de ser fortemente associado ao *slogan* “rouba, mas faz”, Maluf continua obtendo vitórias eleitorais expressivas. Por mais didático que seja o exemplo de Maluf, a ciência política vem demonstrando que a impunidade eleitoral da corrupção não é restrita a casos específicos, nem, muito menos, a democracias

frágeis. Por exemplo, Welch e Hibbing (1997)² mostram que 60% dos membros do Congresso norte-americano que enfrentaram acusações de corrupção, entre 1968 e 1990, foram reeleitos. Chang, Golden e Hill (2010), por seu turno, revelam que deputados italianos envolvidos em corrupção obtiveram a mesma probabilidade de reeleição de seus pares livres de acusações. Na Inglaterra, conforme apontam Pattie e Johnston (2012), membros do parlamento que em 2009 integraram um amplo esquema de corrupção permaneceram com suas chances de reeleição inalteradas. De forma análoga, Reed (1996) demonstra que no Japão 60% dos membros do legislativo que enfrentaram acusações de corrupção foram reeleitos.

Essa impunidade eleitoral observada ao redor do mundo desafia as teorias democráticas de controle político. A ciência política oferece três respostas. A primeira delas acusa a falta de informação do eleitor: a corrupção é impune simplesmente porque a população desconhece as acusações que pesam sobre seus representantes. A segunda explicação propõe que, apesar de rejeitarem a corrupção e estarem cientes dela, os eleitores baseiam o seu voto em outros fatores considerados mais relevantes. Dessa forma, os eleitores fazem uma troca racional entre a corrupção e, por exemplo, desempenho econômico ou benefícios específicos que alguns políticos podem oferecer. Por fim, uma terceira explicação enfatiza como o cinismo³ dos

2 Ver também: Peters, J. G. e Welch, S. (1980).

3 Neste contexto, o cinismo é entendido como a crença generalizada de que políticos e partidos são naturalmente corruptos, incompetentes ou desinteressados em lidar com a corrupção.

eleitores enfraquece o controle eleitoral dos políticos. Em países onde a corrupção é percebida como corriqueira, os eleitores tendem a vê-la como uma característica intrínseca aos políticos. Quando isso ocorre, a corrupção deixa de servir como um critério útil para a escolha do voto e passa a ser ignorada pelos eleitores.

Ao mostrarem por que políticos corruptos sobrevivem em sistemas democráticos, essas explicações revelam também um lado obscuro do funcionamento das democracias. A falta de informação sobre a corrupção e sobre os principais assuntos que permeiam o debate político é uma característica marcante da grande maioria do eleitorado. E ainda não temos em vista um elixir para esse problema. Estudos mostram que, mesmo quando providos de informação, os eleitores não processam conteúdos de maneira neutra. Muito pelo contrário, eles adotam um tipo de raciocínio que utiliza informações e dados novos para confirmar predisposições políticas, partidárias e ideológicas. Quando a informação não serve a esse fim, ou seja, quando ela contradiz as convicções prévias do eleitor, esse tende a interpretá-las da maneira como lhe convém ou até mesmo a descartá-las. De certa maneira, os mais atentos de nós são ainda mais capazes de se desinformar. Em livro recente, Achen e Bartels (2016) analisam o comportamento eleitoral nos Estados Unidos e mostram que os eleitores tendem a utilizar afinidades partidárias, preferências e identidades preexistentes não apenas para formar a imagem do que os partidos representariam, mas também para construir fatos “objetivos” relacionados, por exemplo, com a situação

econômica do país. Ou seja, em vez de observar a realidade, comparar políticas, analisar as vantagens e desvantagens dos candidatos e aí então escolher a melhor opção, na maior parte do tempo a ordem dos fatores é invertida: a escolha é determinada de antemão por identidades e predisposições políticas, e justificada e racionalizada posteriormente pelos fatos.

As outras duas explicações para a impunidade eleitoral de políticos corruptos – os argumentos da troca e do cinismo político – apontam para outras falhas igualmente preocupantes do processo democrático. Se os eleitores costumam trocar a corrupção por outros fatores que julgam ser mais importantes, talvez uma maior conscientização da população sobre a dimensão do problema levaria a uma rejeição maior a políticos corruptos. Mas o caso brasileiro não nos deixa ser tão otimistas. De acordo com dados do *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), a percepção da corrupção no Brasil é maior hoje do que era em 2005. Ou seja, os brasileiros acreditam haver hoje mais corrupção e um número maior de políticos corruptos do que há 11 anos. Apesar dessa crescente percepção da corrupção, os mesmos dados mostram que os eleitores também se tornaram, ironicamente, mais tolerantes ao comportamento corrupto dos políticos ao longo desses anos. Apesar de inconclusivos, esses dados tornam ingênua a expectativa de que uma maior conscientização do eleitorado a respeito da dimensão do problema da corrupção no Brasil instigaria respostas mais incisivas contra essa prática.

Se os eleitores brasileiros parecem cientes tanto da extensão da corrupção

“

as eleições ainda se apresentam
como um mecanismo de
controle extremamente falho

quanto da sua gravidade, por que a tolerância a essa prática parece ter aumentado ao longo do tempo? A percepção da corrupção é tão alta entre os eleitores que quase a metade deles não consegue identificar um partido político ou mesmo um candidato capaz de resolver esse problema. O resultado é que uma parcela significativa da população simplesmente não consegue utilizar a corrupção como critério de escolha. Aqueles que insistem em votar e em escolher um candidato nas urnas muito provavelmente fecham os olhos para a corrupção e vão em busca de critérios de escolha mais úteis.

Embora a corrupção seja inquestionavelmente indesejável e claramente oposta à representação democrática, as eleições ainda se apresentam como um

mecanismo de controle extremamente falho. Enquanto os eleitores parecem não punir algo tão indiscutivelmente indesejável como a corrupção, estudos documentam que eles recompensam seus representantes por vitórias futebolísticas (HEALY; MALHOTRA; MO, 2010) e os punem por outros acontecimentos igualmente fora da responsabilidade do governo, como ataques de tubarão (ACHEN; BARTELS, 2016). Apesar de contestadas (GELMAN, 2016), essas evidências sugerem que eleições democráticas não resultam no esperado controle eleitoral das ações e políticas do governo. Eleições simplesmente não impedirão que candidatos desqualificados e munidos de péssimas ideias cheguem ao poder.

4 We become cynical about democracy because the public does not act the way the simplistic definition of democracy says that it should act, or we try to whip the public into doing things it does not want to do, is unable to do, and has too much sense to do.

Para Schattschneider (1960), a crise não é da democracia, mas sim da teoria. Segundo ele (1960, p. 131, tradução nossa), “nos tornamos cínicos em relação à democracia porque o público não age da maneira como a definição simplista de democracia diz que ele deve agir, ou tentamos forçar o público a fazer coisas que ele não quer fazer, é incapaz de fazer, e coisas que não faz sentido ele fazer”⁴. O acúmulo de evidências empíricas sobre o funcionamento real das democracias ao redor do mundo pode nos permitir construir uma teoria mais realista e menos folclórica da democracia. Por sua vez, essa teoria poderia nos ajudar a compreender o que de fato a democracia produz e quais mecanismos podem ser criados para garantir que ela seja mais responsiva e funcione mais adequadamente.

Por exemplo, ao compreender os limites da punição da corrupção nas urnas, podemos pensar no fortalecimento de mecanismos mais horizontais e efetivos de controle desse problema. Políticos corruptos podem e devem ser punidos judicialmente e desautorizados a participar de eleições. Pensar em soluções e saídas para os demais impasses da democracia representativa é o desafio central da ciência política contemporânea. E como lembram Achen e Bartels (2016), da mesma forma que um passo importante em direção à democracia foi dado quando questionamos a noção de que reis eram escolhidos por Deus, a rejeição de uma teoria romântica e ingênua da democracia é um caminho promissor para pensarmos os capítulos futuros da nossa política.

REFERÊNCIAS

- ACHEN, Christopher; BARTELS, Larry. *Democracy for Realists*. New Jersey: Princeton University Press, 2016.
- CHANG, E. C. C.; GOLDEN M. A.; and HILL S. J. Legislative malfeasance and political accountability. *World Politics*, 62(02), 2010, p. 177–220.
- GELMAN, Andrew. Do shark attacks swing elections? *The Washington Post online*, Oct. 28, 2016. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/10/28/do-shark-attacks-swing-elections/>>. Acesso em: 09 nov. 2016.
- HEALY, Andrey J.; MALHOTRA, Neil; MO, Cecilia Hyunjung. Irrelevant events affect voters’ evaluations of government performance. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States*, July 20, 2010, vol. 107 no. 29. Disponível em: <<http://www.pnas.org/content/107/29/12804.full>>. Acesso em: 09 nov. 2016.
- PATTIE, C.; JOHNSTON, R. The electoral impact of the UK 2009 MPs’ expenses scandal. *Political Studies*, 60(4), 2012, p. 730–750.
- PETERS, J. G.; WELCH, S. The effects of charges of corruption on voting behavior in congressional elections. *The American Political Science Review*, 74(3), 1980, p. 697–708.
- REED, S. R. Political corruption in Japan. *International Social Science Journal*, 48(149), 1996, p. 395–405.
- SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. *The Semisovereign People: A Realist’s View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- WELCH, S.; HIBBING, J. R. The effects of charges of corruption on voting behavior in congressional elections, 1982–1990. *The Journal of Politics*, 59(01), 1997, p. 226–239.