

Delegação e *Accountability* em Sistemas Presidencialistas

Emerson Oliveira do Nascimento

Universidade Federal de Alagoas

1 INTRODUÇÃO

Delegação e *accountability* são, hoje, conceitos-chave nas ciências políticas e sociais. Contudo, nos últimos anos, estas questões têm emergido com um vigor nunca visto antes, seja por parte dos analistas políticos, seja por parte dos cidadãos comuns, o que é possível afirmar pensando, especialmente, na agenda política da América Latina contemporânea.¹ Num plano analítico, este debate tem se voltado para como um ator (Principal) pode controlar outro ator (Agente), de forma que os custos da delegação possam ser os menores possíveis em relação à maximização do seu bem-estar. O enfoque sobre a *accountability* tornou-se especialmente importante na América Latina, na medida em que impeliu os analistas políticos a irem além dos debates sobre consolidação democrática e enfatizarem a importância de outras variáveis institucionais, como os próprios indicadores qualitativos destas jovens democracias. É nesse ínterim que inserimos o debate sobre o desenho institucional dos sistemas presidencialistas e seu impacto, se positivo ou negativo, no que concerne à responsabilização política dos governantes e à satisfação dos critérios da boa governança.²

A associação entre sistema presidencialista e baixa *accountability*, em maior ou menor peso, tornou difundida a percepção de que os governantes latino-americanos não estão suficientemente sujeitos a controles rotineiros de agências de *accountability*. Por conseguinte, corrupção, falta de

¹ Por falta de uma melhor tradução do termo para o português, optei por utilizar a grafia do termo em inglês. A melhor correspondência linguística para o termo *accountability* seria responsabilização, com o pleno significado que a palavra pode possuir: processo pelo qual uma pessoa, organismo ou instituição presta contas e assume a responsabilidade por seus constituintes, financiadores, usuários ou clientes.

² Há entre os analistas institucionais certo consenso acerca das qualidades consociativas dos sistemas presidencialistas. Não obstante, se por um lado, estes trabalhos enfatizam a conexão entre sistemas presidencialistas e alta qualidade da democracia, por outro, realçam seu baixo grau de responsabilização política e de organização partidária, assim como sua predisposição à paralisia decisória e à permanência de práticas clientelistas em virtude de inúmeras falhas institucionais. De forma sublinear, a crítica que estes autores fazem aos sistemas presidencialistas e ao proporcionalismo ultrapassa o caráter meramente descritivo e guarda características prescritivas, na medida em que acaba por fazer o elogio dos sistemas parlamentaristas, em sua maioria, modelos majoritários de governança.

vigilância, impunidade de atores estatais e o uso impróprio de recursos públicos seriam explicados a partir dessa associação trivial de variáveis institucionais. A questão tem sido posta para a maior parte dos países latino-americanos da seguinte forma: a fim de evitar retrocessos democráticos e garantir o comportamento probo de representantes populares, eleitos ou não, é necessário construir mecanismos de *accountability* mais efetivos. O primeiro ponto de controvérsia é: os representantes políticos da América Latina são mesmo pouco *accountables*? Sendo a resposta afirmativa, a opção presidencialista destes países tem algum impacto direto sobre o desempenho destas democracias? Segundo: como estas democracias podem melhorar sua *accountability* e promover simultaneamente a eficácia governamental, se não podemos, sequer, reivindicar um consenso acerca deste conceito entre os autores? É neste sentido que acreditamos que a confrontação direta de ideias avançará o debate.

2 SOBRE O CONCEITO DE ACCOUNTABILITY

A discussão sobre o déficit de *accountability* na América Latina, em geral, vai de um extremo a outro, há desde os autores que afirmam que tal déficit é resultado de conexões eleitorais incongruentes, típicas de sistemas presidencialistas, até aqueles que combinam variáveis socioculturais à dita fragilidade dos mecanismos de separação de poderes. Nosso objetivo inicial aqui é resumir estas várias posições, enfatizando não apenas o conceito de *accountability* com que cada autor trabalha – suas variáveis explicativas e atribuições causais, mas também, as possíveis soluções que cada autor aponta, de modo a apresentar um mapa mais geral desta discussão.

Guillermo O'Donnell foi o primeiro a enfatizar quão importante é a ideia de *accountability* no entendimento das diferenças entre as jovens democracias (terceira onda democrática pós-1978), e as avançadas democracias (poliarquias) industriais. Para ele, as modernas poliarquias representativas são o resultado da fusão de três grandes correntes políticas, concorrentes e conflitivas: o *liberalismo*, a *democracia* e o *republicanismo*. A primeira reuniria as liberdades e garantias liberais básicas da população, a segunda, o conhecimento e o exercício dos direitos políticos e, a terceira e última, a defesa da legalidade contra possíveis transgressões de agências, estatais ou não, assim como, a solicitude pela conduta ética dos funcionários públicos (O'DONNELL, 1999, p. 88).³

³ O peso que cada uma destas correntes exerceria nas diversas poliarquias seria variado. Para algumas democracias, a exemplo dos Estados Unidos, o peso do componente democrático foi menor do que o peso dos componentes liberal e republicano. Já para outras, como a Colômbia, a Venezuela, e quase todos os países latino-americanos, pesaria a tradição democrática, em detrimento da pouca consistência dos valores republicanos e liberais. Logo, de acordo com O'Donnell, o déficit democrático dos países latino-americanos repousaria na ausência de um efetivo Estado de

Segundo O'Donnell, a dimensão eleitoral até existiria (*accountability* vertical), da mesma forma, o direito a fontes variadas de informação e as liberdades de opinião e associação seriam garantidos. Contudo, a fragilidade dos valores liberal e republicano – em sua maioria, simplesmente transplantados das mais antigas poliarquias (Estados Unidos, Inglaterra e França) para suas primas latino-americanas, a partir do processo de modernização política e econômica, iniciado ao longo do século XX – acabara criando um descompasso entre o *país real* e o *país legal*, ou seja, entre o que as normas e leis dizem, e o que as pessoas fazem de fato (*idem*: 38-9). O cenário político latino-americano seria mais bem caracterizado, não pela separação de poderes, mas pela imagem de um Executivo todo-poderoso e neopatrimonialista, usurpador de poderes, principalmente, do Legislativo. Estamos tratando do conceito de *democracia delegativa* (1991), no qual O'Donnell refere-se aos regimes em que quem ganha as eleições para a presidência governa como *lhe convém*, constrangido somente pela existência de uma desagradável relação de poderes e por um período constitucionalmente limitado. É neste sentido que o autor enfatiza o papel da *accountability* horizontal como forma de combater as ações impróprias ou delituosas de Executivos e outros agentes governamentais.⁴

Enfatizando a importância da conexão entre dinâmica eleitoral e o desenho constitucional como variantes explicativas do déficit democrático latino-americano, Shugart, Crisp e Moreno (2000) têm defendido que *accountability* restringe-se à *accountability* vertical. Com isso, eles negam o conceito de *accountability* horizontal de O'Donnell, e a proliferação de agências autônomas enquanto solução para o pressuposto déficit democrático latino-americano (SHUGART *et al.*, 2000, p. 12).⁵

Direito e no desequilíbrio da balança de poderes entre os ramos Executivo, Legislativo e Judiciário (O'DONNELL, 1998, p. 38).

⁴ De acordo com O'Donnell, não basta um sistema formal de pesos e contrapesos (*checks and balances*), para a boa funcionalidade da *accountability* democrática, é necessária uma separação mais nítida entre os valores liberal e republicano, entre o público e o privado; assim como, a existência de agências estatais que possam funcionar como atores de veto sobre as ações e ambições de outras agências, podendo estas ações variarem desde a supervisão rotineira à sanção criminal ou *impeachment*, em relação ao comportamento ilegal ou omissivo dos agentes do Estado (O'DONNELL, 1998, p. 42-3). Segundo as palavras do próprio autor, “[la accountability horizontal consiste en] la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas” (O'DONNELL, 200, p. 87). É neste sentido que o autor defende não apenas a organização dos poderes Judiciário e Legislativo como forma de frear abusos ou a má utilização dos poderes Executivos, mas também a incorporação de outros agentes estatais (agências de supervisão, *ombudsmen*, contadorias, órgãos de fiscalização e assemelhados) que possam trabalhar dentro de uma espécie de grande rede de agências comprometidas com a garantia da sanção da lei e autorizadas a tomar decisões vinculantes (O'DONNELL, 1998, p. 43).

⁵ Para estes autores, uma relação de *accountability* é, por excelência, uma relação de tipo Principal-Agente, onde a autoridade de um Principal é que origina a delegação a um Agente, podendo o Agente, posteriormente, renovar ou revogar este contrato. Dessa maneira, relações de *accountability* seriam relações, inerentemente verticais, devendo, portanto, obrigatoriamente, incluir o poder de sanção, caso contrário, limitar-se-iam a “*um mero mecanismo de pesos e contrapesos*”, o qual, por ser de natureza horizontal (mesmo nível), não permitiria o estabelecimento de relações hierárquicas⁵ (SHUGART *et al.*, 2000, p. 5). Por conseguinte, os autores afastam-se diametralmente da conceitualização

O argumento principal sustentado por Shugart, Crisp e Moreno é que o funcionamento apropriado da *accountability* horizontal (horizontal *exchange*, para os autores) depende, exclusivamente, da possibilidade da *accountability* vertical. E as condições que produzem ou melhoram esta prestação vertical de contas, por sua vez, estão associadas ao sistema eleitoral e partidário. É neste sentido que os autores defendem como solução para o déficit democrático latino-americano reformas no sistema eleitoral e nas regras partidárias (SHUGART *et al.*, 2000, p. 31). Conforme o argumento dos autores, desenhos constitucionais distintos estão pautados em relações de delegação e *accountability* também distintas. Estas podem ser compreendidas a partir de duas formas básicas de delegação constitucional – a “hierarquia oculta”, típica dos sistemas parlamentaristas, a qual consiste no encadeamento único e oculto de uma relação Principal-Agente, onde cada entidade da cadeia de delegação é o único Agente de um Principal superior;⁶ e a “troca horizontal”, esta, típica dos sistemas presidencialistas e caracterizada por estabelecer Executivo e Legislativo como Agentes separados e independentes de um mesmo Principal (eleitorado).⁷

A natureza distinta dos desenhos constitucionais, assim como as regras sob as quais os representantes são eleitos explicariam, de acordo com os autores, a configuração de forças e de incentivos dentro dos regimes, o que tornaria inteligível a origem das preferências dos representantes. É nesta perspectiva que os autores defendem que, em sistemas parlamentaristas, os legisladores seriam responsáveis, coletivamente, pelo governo, enquanto em sistemas presidencialistas, os legisladores perseguiriam interesses particularistas ou de natureza clientelista.⁸

Shugart, Crisp e Moreno recuperam o princípio madisoniano de que os sistemas presidencialistas repousam sobre a confiança na troca horizontal entre Agentes com diferentes conexões eleitorais. A ideia inicial é de que os interesses divergentes entre os ramos impeçam

de *accountability* horizontal de O'Donnell, que não pressupõem nem modelos de tipo Principal-Agente, nem a obrigatoriedade de sanção (O'DONNELL, 1998, p. 51).

⁶ Eleitores selecionam apenas um candidato ou partido para representá-los no Parlamento, os quais serão responsáveis diretos pela formação do gabinete, e pela delegação de funções à burocracia (o *link* entre eleitores e o Executivo é indireto e se faz via parlamento).

⁷ A “troca horizontal”, típica dos sistemas presidencialistas, pode ser caracterizada como um regime bicéfalo onde um único Principal delega autoridade a dois Agentes, que, para produzirem políticas, precisam empenhar-se em uma série de trocas (*exchanges*). Ao contrário dos sistemas parlamentaristas, sistemas presidencialistas não estariam apoiados num único encadeamento de hierarquia oculta, pelo contrário, a maior característica do sistema seria a existência de múltiplos Agentes para um mesmo Principal (em sistemas unicamerais, o eleitorado/Principal possui dois Agentes, em sistemas bicamerais, três Agentes).

⁸ Para os autores, isto se explicaria não em virtude da diferença de prerrogativas morais entre estes legisladores, mas em virtude da conexão eleitoral e do desenho constitucional. Por que nos sistemas parlamentaristas o partido é o único *link* entre os eleitores e o Executivo, partidos receberiam maiores incentivos para comportar-se de forma mais programática e disciplinada do que nos sistemas presidencialistas, já que estes estariam ancorados sobre conexões eleitorais distintas para o Executivo e para o Legislativo, e acabariam incentivando os legisladores a perseguirem interesses distintos dos interesses presidenciais (SHUGART *et al.*, 2000, p. 13-4).

legisladores e Executivos de conspirarem um com o outro em detrimento do Principal (eleitorado). Todavia, nos dirão os autores, ramos de poder independentes seriam instituições mais apropriadas para trocas horizontais do que para a efetivação da *accountability* (*idem*: 11). Para os autores, interesses divergentes entre os ramos Legislativo e Executivo só podem impor-se quando cada ramo de poder representa uma manifestação diferente das preferências do eleitorado.⁹ Não obstante, os autores defendem que, para o bom funcionamento de um sistema presidencialista (troca horizontal), é necessário o fortalecimento das relações de *accountability* vertical entre representantes e eleitores, tal como uma forma de suprir uma possível falha institucional destes sistemas no que diz respeito à representação política.

Para Mainwaring, o conceito de *accountability* restringe-se aos relacionamentos formais que dá a algum ator a autoridade de vigiar e/ou punir detentores de cargos públicos. *Accountability* seria, assim, um relacionamento formalizado de vigilância e/ou sanção de detentores de cargos públicos por outros atores via lei pública. Neste sentido, seu entendimento do conceito diz respeito à autoridade de um ator, formalmente instituído, de exigir responsividade ou prestação de contas (*answerability*) a um representante político ou à burocracia (MAINWARING, 2003, p. 5).¹⁰

Em tese, a posição conceitual de Mainwaring é intermediária às posições de O'Donnell (1998) e Shugart *et al.* (2000). Ele distancia-se de O'Donnell, no momento em que não restringe o

⁹ Para estes autores, falta aos legisladores em sistemas presidencialistas o equilíbrio entre a *accountability* coletiva dos partidos (os legisladores não estariam interessados em políticas nacionais) e a *accountability* individual dos distritos eleitorais (os partidos seriam excessivamente fracos, e os representantes, portanto, pouco responsabilizáveis pelo eleitorado), o que os leva a concluir que o *link* fundamental da interação entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal (*horizontal exchange* para os autores) é deficiente nos sistemas presidencialistas (SHUGART *et al.*, 2000, p. 14). Se, legisladores não estão interessados em políticas nacionais ou têm poucas chances de serem responsabilizados pelos seus eleitores no próximo pleito, eles têm poucos incentivos para exercer qualquer forma de controle político ou supervisão sobre as práticas do Executivo. Nas palavras dos próprios autores: “*Presidential system entails a mixture of vertical accountability and horizontal exchange. They do not the single-line hierarchy of a parliamentary system in which one relationship of vertical accountability is nested within another. They are defined by their horizontal exchange between separately elected branches, and by the presence of one or more separate appointed branches. Yet the characteristic horizontal exchange does not mean that vertical accountability is unimportant in presidential democracies. In fact, one of our central premises is that it is a especially challenging aspect of presidential constitutional design to get vertical accountability ‘right’ and that presidential framers are far more prone than parliamentary ones to get it ‘wrong’*” (*idem*: 12).

¹⁰ Mainwaring exclui aqui do seu conceito de *accountability* qualquer forma de relação não legalizada, como forma de tornar o conceito mais restrito e metodologicamente útil para a análise política dos sistemas democráticos. Dessa forma, imprensa e organizações da sociedade civil, que investigam e denunciam abusos e comportamentos ímprobos de detentores de cargos públicos, são, conceitualmente desprezadas por Mainwaring enquanto possíveis Agentes de *accountability*. Para o autor, apenas dois tipos de atores políticos podem prover relações de *accountability*: “*detentores de cargos públicos eleitos*”, que devem prestar contas a seus eleitores, pelo menos nos casos em que a reeleição é permitida, e “*agências estatais*” que são formalmente encarregadas da vigilância e/ou punição dos detentores de postos públicos e burocracias. Mainwaring refere-se a esta relação como “*accountability intraestado*”, sendo seu melhor exemplo as comissões legislativas, as agências de monitoramento e o sistema legal, que investigam possíveis delitos dos ocupantes de cargos públicos e da burocracia; e o Congresso (em sistemas presidencialistas) ou a Assembleia (em sistemas parlamentaristas), quando presidem uma audiência ou um julgamento político de representantes eleitos ou não. Cf. MAINWARING, 2003, p. 22.

conceito de *accountability* aos casos de transgressão legal por parte de atores estatais, mas também inclui relações institucionalizadas de responsividade política, quando um ator discorda politicamente do outro e chama-o à prestação de contas, por exemplo. Para Mainwaring, a noção de *accountability*, incluindo o que O'Donnell chama de “*accountability horizontal*”, e ele chama de “*accountability intraestado*”, deve estender-se além das questões onde a legalidade do comportamento de um ator estatal está em risco. Responsividade intraestado e punição não estariam limitadas à ilegalidade das ações de um representante ou agência pública, pelo contrário, representantes e agências deveriam prestar conta de suas funções políticas, seja sob suspeita de atos ilícitos, ou não. Desta forma, Mainwaring propõe um conceito mais estreito de responsividade, mas, mais amplo do que o proposto por O'Donnell.

Também contrariando a conceituação de Shugart, Crisp e Moreno, Mainwaring até reconhece o avanço metodológico que a adoção de modelos do tipo Principal-Agente representa para a análise da *accountability* democrática, contudo, ele acredita que relações de *accountability* existem todo momento em que um representante ou agência pública está formalmente (pela lei ou decreto público) apto a responder a outro ator. Nesta concepção, agências de vigilância e o judiciário seriam partes de uma teia maior, porque estariam formalmente encarregadas da vigilância e/ou sanção de representantes públicos, sendo, portanto, os relacionamentos do tipo Principal-Agente apenas um subsistema de relações de *accountability*. *Ombudsman* e algumas agências, segundo Mainwaring, não são Principais, não são responsáveis pela eleição ou indicação do presidente ou do Congresso, e não podem demitir o presidente, todavia, se uma comissão legislativa empenha-se em investigar algum delito do presidente, este comitê está formalmente encarregado da responsabilidade de rever as ações do presidente, embora não haja aí nenhuma relação do tipo Principal-Agente (*idem*: 30).

Mainwaring, tal como os demais autores, concorda que os mecanismos de *accountability* são frágeis na América Latina, contudo, ele enfatiza que a eficiência da *accountability* intraestatal latino-americana seria mais promissora do que muitos críticos sugerem. Acerca disso ele enfatiza o novo papel que o Judiciário e instituições relacionadas vêm exercendo nesses países, a exemplo da atuação do Ministério Público no Brasil, ou da efetivação de mecanismos não tradicionais de vigilância que têm tornado cada vez mais visível a atuação de *Ombudsmans* no Peru, por exemplo. Dessa forma, alguns países latino-americanos teriam mecanismos de *accountability* intraestado muito mais robustos do que supõe O'Donnell (1998), ou mesmo Shugart *et al.* (2000), uma vez que subestimariam o poder de agências de vigilância e de instituições investidas de poderes independentes.

Finalmente, Przeworski, põe a discussão de ponta-cabeça apresentando fortes dados empíricos que contestam a natureza política das relações de *accountability* ou mesmo a própria existência de um déficit na América Latina. Analisando dados eleitorais de 155 países, ele submete dois postulados conceituais à validade empírica de suas observações: o autor quer saber até onde é verificável a caracterização da democracia como um regime que garante a responsabilidade dos governantes pelos governados, e em que medida as eleições funcionam como o mecanismo que produz esta responsabilidade. Suas conclusões não são nada positivas. Przeworski não concorda que a democracia induza, necessariamente, à responsabilidade política, nem acredita que as eleições possam garantir o bom funcionamento da *accountability* entre representantes e eleitores, uma vez que não foram verificadas entre governantes com mau desempenho econômico, maiores chances de serem removidos de seus postos pelos eleitores (PRZEWORSKI; CHEIBUB, 1997).¹¹

O conceito minimalista de democracia com que opera Przeworski entra em choque, diretamente, com a ideia de *accountability* horizontal de O'Donnell, a qual, só poderia funcionar bem em um Estado de Direito e a partir da atuação de terceiras-partes (*third parties*). Para Przeworski, esta ideia de *accountability* pouco acrescentaria à discussão por dois motivos: (1) ela é sinônimo de pesos e contrapesos (*checks and balances*), e (2) ela apoia-se sobre um conceito secundário de segurança jurídica. É neste sentido que Przeworski acusa O'Donnell de ser o maior expoente do que ele chama de uma *cultura do lamento*, ou seja, a visão de que as democracias latino-americanas são distintivamente deficientes (delegativas), porque não possuiriam suficientes mecanismos de pesos e contrapesos.¹²

Rebatendo ainda argumentos que buscam explicar a insuficiência democrática dos países latino-americanos a partir de variáveis eleitorais ou institucionais, Przeworski atribui a fragilidade destas instituições aos altos indicadores de desigualdade social e persistência da pobreza em toda a América Latina, e não à debilidade de mecanismos de *accountability*, seja ela eleitoral, horizontal ou social (*idem*: 83). Dessa maneira, assumindo e demonstrando que a democracia não pode assegurar a representação, e que as eleições não são um mecanismo suficiente para assegurar que

¹¹ De acordo com Przeworski, “*Es cierto que la gente elige gobiernos y expresa sus ideas y demandas durante los períodos de mandato, y que ciertos órganos del Estado actúan como pesos y contrapesos (Manin, 1994); pero las elecciones no son un instrumento efectivo para el control popular, la separación de Poderes no genera pesos y contrapesos cuando cada uno de ellos es controlado por los mismos partidos (o cuando conspiran por otros motivos), y los ciudadanos no pueden ejercer un control directo sobre las burocracias públicas. La democracia puede ser la mejor forma de gobierno que jamás haya sido inventada, pero es congénita y estructuralmente débil como mecanismo de control popular sobre los funcionarios. Simplemente, así es la vida*” (PRZEWORSKI, 2001, p. 75).

¹² Para demonstrar a insuficiência deste argumento, Przeworski conta os pontos de veto e instituições que são controladas diretamente pelo Executivo em vários países da América Latina e da Europa Ocidental e confirma que um presidente latino-americano pode estar sujeito a maiores controles horizontais do que um primeiro-ministro britânico, por exemplo. Cf. PRZEWORSKI e CHEIBUB, 1997, p. 79.

governantes façam todas as coisas para maximizar o bem-estar dos cidadãos, Przeworski não elabora os pilares de um argumento antidemocrático, mas pelo contrário, aponta para as possibilidades da inovação institucional. Se o elo entre democracia e eleições é menos do que definicional, devemos, primeiro, estabelecer que eleições são pleitos populares em que os eleitores escolhem entre alternativas apresentadas por grupos políticos concorrentes entre si (era exatamente isso que Schumpeter tinha em mente), e segundo, reconhecer o impacto do desenho institucional sobre a qualidade da democracia, admitindo seu papel no que diz respeito ao aperfeiçoamento da capacidade dos eleitores em discernir e punir representantes.¹³

Grande parte das questões que marcam o debate sobre *accountability* na América Latina reside na avaliação que os diversos autores fazem dos sistemas democráticos, da forma como suas instituições articulam a distribuição de poderes e propósitos, e dos mecanismos que estruturam a lógica da delegação política dentro de sistemas parlamentaristas e presidencialistas.

3 DEMOCRACIAS MAJORITÁRIAS E DEMOCRACIAS PROPORCIONALISTAS

Se tivéssemos que diferenciar, com apenas um critério, um governo democrático de um não democrático, certamente deveríamos levar em conta a forma como as decisões são tomadas em um e noutro regime. Regimes autoritários estão centrados nas decisões e preferências de um único indivíduo, contudo, regimes democráticos estão apoiados na elaboração de decisões coletivas, as quais precisam levar em conta, ao menos, uma maioria simples de eleitores. Para isso, as democracias precisam adotar um conjunto de regras e princípios que coordenem tais decisões, de forma que seja garantida, e da melhor maneira possível, a consecução dos interesses dessa maioria eleitoral. Se por um lado, estas regras podem influenciar no resultado final das decisões, por outro, não podem ser compreendidas simplesmente como elementos deterministas do comportamento político. É nesta interface que a análise institucional tem por objetivo suprir as deficiências da mediação entre o plano micro das preferências e comportamentos individuais, e o plano macro das estruturas sociais (THÉRET, 2003; IMMERGUT, 1996).

A forma como as principais regras e práticas institucionais das democracias modernas são dispostas, tais como a organização e o modo de operação de Executivos, legislaturas, sistemas

¹³ Para Przeworski, “*the fact is that during the past two hundred years we have thought little about the institutional design of democracy. Since the great explosion of institutional thinking, when the present democratic institutions were invented – and they were invented – there has been almost no institutional creativity. Excepted for the never implemented provisions for workers’ comanagement in the Weimar Constitution, the discovery of proportional invention. All democracies that have sprung up since the end of the eighteenth century, including the most recent ones, just combine in different ways, often piecemeal, the preexisting institutions. Hence, there is lots of room for institutional creativity*” (PRZEWORSKI, 1999, p. 51).

partidários, sistemas eleitorais, ou mesmo as relações entre o governo central e as instâncias administrativas inferiores, fazem toda a diferença para o jogo político. Dessa perspectiva, a análise dos possíveis impactos dos arranjos institucionais dentro de uma democracia pode ser observada e mensurada a partir de uma estrutura bipolar – os arranjos de modelo majoritário ou *Westminster*, e os de natureza proporcionalista ou consensual (LIJPHART, 2003; POWELL, 2000). A democracia, como um conjunto de instituições, não pode ser adequadamente compreendida sem que analisemos detalhadamente estes modelos.

Com base nesta estrutura bipolar, Lijphart e Powell puderam desenhar um mapa conceitual das democracias contemporâneas, no qual, cada uma pode ser localizada dentro de uma escala ideal, e avaliada pelo prisma do desempenho institucional à medida que se aproximam ou distanciam-se dos ideais majoritários ou proporcionalistas de democracia.¹⁴ Ambos os trabalhos, seja o de Lijphart, seja o de Powell, se apresentam como estudos eminentemente empíricos sobre o funcionamento das democracias contemporâneas, com um foco sobre os seus indicadores qualitativos.

As democracias de natureza majoritárias seriam aquelas nas quais, num dilema entre o governo e povo, deve imperar a opinião da maioria do povo. Já as democracias consensuais ou proporcionalistas, embora não difiram da opção pela supremacia da posição popular, caracterizam-se por considerar a maioria um requisito mínimo, mas não suficiente para qualquer democracia. Democracias majoritárias se satisfazem com maiorias simples, mas, democracias proporcionalistas não. Para os defensores do proporcionalismo, as maiorias devem abarcar a maior quantidade possível de pessoas. É neste sentido que os modelos majoritários, mais competitivos e combativos, acabam por concentrar poderes nas mãos de uma pequena maioria, enquanto os modelos proporcionalistas, por serem mais abrangentes e abertos à negociação, estão mais preocupados em dispersar e compartilhar poderes, por isso, sendo chamados de democracias de negociação (LIJPHART, 2003, p. 17-23).¹⁵

¹⁴ Num plano prático, democracias não podem ser agrupadas tão simploriamente em um modelo majoritário ou proporcionalista, visto que não existem modelos puros. Na verdade, qualquer democracia abriga elementos e características de ambos os modelos, contudo, num plano decisório, aproximam-se mais de um modelo do que do outro. Logo, seja o modelo majoritário, seja o proporcional, ambos só existem num plano ideal, eles seriam tipos-ideais no melhor sentido weberiano, ou seja, trata-se de um quadro do pensamento, e não da realidade histórica, e muito menos da realidade autêntica, e não serve de esquema no qual se pudesse incluir a realidade à maneira de exemplar. Tem antes o significado de um conceito limite puramente ideal, em relação ao qual se mede a realidade a fim de esclarecer o conteúdo empírico de alguns dos seus elementos importantes, e com o qual esta é comparada. Tais conceitos são imagens sobre as quais construímos relações, pela utilização da categoria da possibilidade objetiva, que a nossa imaginação formada e orientada segundo a realidade, julga adequada (WEBER, 2003, p. 57).

¹⁵ Em geral, democracias majoritárias estão apoiadas, fundamentalmente, na regra da maioria (*single plurality rule*), o que implica na concentração dos poderes de elaboração de políticas públicas (*policy-making*) nas mãos de uma pequena minoria (gabinetes unipartidários de maioria ou gabinetes unipartidários minimamente vitoriosos), assim como na maior redução possível dos pontos de veto (*veto players*) por parte dos atores envolvidos, o que produz uma grande

Lijphart, estabelecendo a comparação entre 36 democracias contemporâneas no intuito de identificar os tipos de democracias às quais pertencem (majoritárias ou consensuais), conclui que, embora a ciência política associe pouco o modelo consensual à democracia, seria falso o axioma que afirma que as democracias majoritárias são superiores às consensuais no que diz respeito à economia, ao controle da inflação e da violência, à representatividade ou no combate à corrupção. Pelo contrário, democracias consensuais seriam superiores às majoritárias, porque estas teriam mais probabilidade de constituírem um estado de bem-estar, gastariam maiores percentagens do PIB com questões sociais, adotariam políticas externas menos militarizadas, seriam mais generosas e benevolentes, pois puniriam menos, encarcerariam menos, e não fariam uso de pena capital, além do que, atingiriam até mesmo melhores resultados no que diz respeito à proteção do meio ambiente (LIJPHART, 2003, p. 311-335).

Em seu estudo ainda, Lijphart, não deixa de considerar a relevância de algumas características majoritárias ditas positivas, tal como sua maior rapidez na tomada de decisões políticas, e na elaboração e aplicação de políticas públicas. Contudo, o autor afirma ainda que a dita rapidez dos regimes majoritários não implica em resultados ou decisões mais sábias, pelo contrário, segundo ele, os regimes que adotam a representação proporcional, se por um lado podem agregar maior complexidade ao processo decisório, por outro, podem desenvolver administrações macroeconômicas até mais bem sucedidas do que suas concorrentes majoritárias, já que se apoiam num amplo consenso entre as partes (*idem*: 304).¹⁶

O foco do trabalho de Powell (2000), no entanto, recai especialmente sobre o papel das eleições como instrumentos de democracia. Se a democracia é um regime político que se distingue pela responsabilidade dos governantes perante os governados, e se é por meio de eleições que esta responsabilidade é garantida. Podemos dizer que ele está preocupado em avaliar o papel das eleições como mecanismos de produção de responsabilização política. Não abandonando o modelo bipolar, majoritário-proporcionalista, Powell recorre à dimensão intra-legislativa, mais exatamente aos *links* possíveis entre cidadãos e representantes, e indaga até onde

habilidade para produzir e implementar com vigor decisões governamentais. Já as democracias proporcionalistas, por enfatizarem o papel da participação política via representação proporcional (*multi member proportional rule*), estão mais abertas ou predispostas à influência dos cidadãos, o que implica, ao contrário do modelo majoritário, numa maior dispersão, seja dos poderes para a consecução de políticas públicas (gabinetes multipartidários ou sobredimensionados), seja dos pontos de veto, que acabam por aproximar as decisões governamentais das preferências do eleitor mediano (LIJPHART, 2003; POWELL, 2000).

¹⁶ Para Lijphart o sucesso do modelo consensual em relação ao modelo majoritário estaria especialmente no seu poder de negociação e no seu caráter conciliatório, mais consultativo e participativo, capaz de reduzir a discrepância ou a distância entre vitoriosos e perdedores, bem como entre governo e eleitor, atingindo, portanto, melhores indicadores de qualidade democrática, e por isso mesmo, podendo ser considerado mais democrático do que o modelo majoritário. Cf. LIJPHART, 2003, p. 329.

as eleições funcionam como um verdadeiro mecanismo de agregação e reprodução das preferências eleitorais, e qual dos ideais democráticos (majoritário ou proporcionalista) realiza melhor este papel. O modelo majoritário usaria as eleições para transferir o poder dos cidadãos diretamente para sustentar e controlar o representante (*mandate*). Já o modelo proporcionalista estabeleceria uma representação alternativa – as eleições seriam vistas como sinalizadores das preferências dos cidadãos para seus representantes ou delegados (POWELL, 2000, p. 4-5).

Identificando os elementos contrastantes de ambas as visões, Powell testa suas expectativas empíricas a partir do desempenho de eleições reais (155 eleições ao todo), em 20 democracias com mais de 25 anos de existência. Ele sugere duas concepções distintas para a utilidade das eleições. Por um lado, eleições habilitam o cidadão para controlar representantes, por outro, elas servem para influenciar o representante segundo as preferências do eleitorado. Ambas as concepções pensam o *link* entre cidadãos e representantes de maneira muito própria, mas não menos meritória, de forma que não podem ser desprezadas. Powell conclui que, para as democracias majoritárias, o cidadão usa as eleições para escolher entre equipes de representantes, ou seja, trata-se de uma perspectiva retrospectiva do processo político onde o pleito eleitoral é usado não apenas para escolher um representante, mas também para controlá-lo. Aqui, a concentração de poderes deixa de ser algo indesejável para tornar-se necessário, já que implicaria numa maior clareza de responsabilidade, partindo do pressuposto que quanto maior a clareza de responsabilidade, maior a probabilidade de o cidadão punir ou recompensar o representante no próximo pleito, de acordo com a consecução de sua plataforma eleitoral (*idem*: 5-7).¹⁷

Já para as democracias proporcionalistas, Powell afirma que as eleições funcionam como instrumento pelo qual os cidadãos podem influenciar seu representante (*delegate*), estando associadas a um ponto-de-vista prospectivo e à dispersão de poderes (menor clareza de responsabilidade). Sistemas proporcionalistas caracterizam-se ainda por desconfiarem do pleito eleitoral enquanto mecanismo por excelência dos regimes democráticos. Para estes, as eleições seriam instrumentos grosseiros e passíveis de distorção, e portanto, incapazes de reproduzir perfeitamente as preferências eleitorais. Os defensores do proporcionalismo não

¹⁷ A ideia da clareza de responsabilidade é construída por Powell sobre uma hipótese simples. Se todos os recursos de que um representante necessita são controlados por um grupo de eleitos identificável e unificado, então, os cidadãos percebem exatamente quem são os responsáveis pela elaboração das políticas e, assim, o grau de controle retrospectivo é alto. Mas, se os recursos necessários para a elaboração de políticas são dispersos, estando o controle à disposição de numerosos grupos de indivíduos, então, o cidadão não pode identificar claramente quem é o responsável pelas políticas, e o controle retrospectivo é baixo. Logo, os incentivos para o representante realizar as promessas de campanha são reduzidos. A clareza de responsabilidade seria alta quando um único e unificado grupo de partidos controlasse a legislatura nacional e a chefia do Executivo. Se o controle destes postos críticos é disperso entre vários partidos ou entre indivíduos não firmemente conectados por partidos políticos, então, seria muito difícil para os cidadãos determinar quem deve possuir a responsabilidade pelo sucesso ou pelo fracasso das políticas, quem eles devem recompensar ou punir na próxima eleição. Cf. POWELL, 2000, p. 50-1.

aceitam que, uma maioria eleitoral simples, manufaturada por algum arranjo eleitoral, deva determinar as diretrizes governamentais. É neste sentido que os consensualistas defendem a representação proporcional, não como um modelo perfeito, já que as eleições nunca agregarão perfeitamente todas as preferências do eleitorado, mas como um mecanismo que possa aproximar as eleições, na melhor proporção possível, das preferências e dos interesses da maior quantidade possível de facções da sociedade civil (*idem*: 6).

Powell conclui que estas visões diferentes – majoritária e proporcional – representam, na verdade, duas teorias empíricas sobre os tipos de arranjo institucional que resultam dos diferentes tipos de conexão possíveis entre cidadãos e representantes. Por exemplo, os defensores do poder concentrado, majoritário, seriam mais desconfiados com relação à autonomia dos representantes eleitos, menos preocupados com a inclusão de minorias, e mais desejosos de que os representantes eleitos sejam claramente responsáveis pelos seus eleitores. Os defensores do poder disperso, proporcionalista, ao contrário, seriam mais desconfiados com relação às maiorias (especialmente aquelas criadas pelas eleições), e menos preocupados com a autonomia dos representantes (*idem*: 7).¹⁸

A partir de Lijphart, e depois Powell, podemos perceber que, primeiro, instituições políticas afetam sim comportamentos políticos e o resultado das políticas públicas; segundo, que não há uma única forma de governo democrático, e, finalmente, que cada arranjo democrático pode envolver *tradeoffs* os mais diversos. Por exemplo, se a autoridade para elaborar leis é unificada em um único lugar, seja na legislatura ou no Executivo, então a probabilidade de que uma única facção com propósitos mesquinhos tome o controle do governo é alta. Ao extremo, isso resultaria em tirania. Mas, se por contraste, a elaboração de leis é completamente separada das numerosas facções competidoras, cada uma tem consentimento para mudar leis e políticas, então, o governo pode ser incapaz de manter a ordem pública. De outra maneira, a decisão por unanimidade pode levar à paralisia e ao caos total. Neste sentido, muito foi dito sobre como as instituições podem afetar os resultados políticos, mas, pouco se disse, até agora, sobre *quando*

¹⁸ Embora Powell tome como referência normativa a asserção de que as democracias são governos em que as pessoas participam da construção de programas políticos, influenciando nas diretrizes da política pública por meio das eleições, e que essa participação é positiva (POWELL, 2000, p. 3); e tal como Lijphart, conclua que é nas democracias proporcionalistas que nós encontramos os melhores indicadores de qualidade democrática. Ele avança a discussão, explorando os limites do proporcionalismo, e alertando-nos para o problema da baixa clareza de responsabilidade ao custo da alta inclusividade nas democracias ditas consensuais. Por conseguinte, Powell agrega complexidade à morfologia dos modelos democráticos, não apenas classificando regimes democráticos a partir de um modelo dicotômico, tal como Lijphart, mas articulado conexões entre as regras da representação e a distribuição de poderes políticos no que concerne à produção de políticas públicas – o que nos mostra que desenhos institucionais podem refletir, em graus variados, elementos próprios, seja da visão majoritária, seja da proporcionalista.

estas instituições afetam, de fato, estes resultados. É neste sentido que, a partir das estruturas constitucionais, podemos agregar ainda mais complexidade à natureza dos modelos democráticos. Aqui, privilegiaremos a análise da distribuição de poderes e propósitos nos sistemas presidencialistas.

4 SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS: DISTRIBUINDO PODERES E ARTICULANDO PROPÓSITOS

A discussão acerca das possíveis distinções entre regimes parlamentaristas e presidencialistas é bastante ampla. Para a tradição clássica que remonta a Locke e Montesquieu, e depois aos Federalistas, a separação de poderes é vista como um elemento sinalizador da distinção entre os regimes. Para os dois primeiros, a teoria da separação de poderes introduz a atribuição de funções específicas para os diferentes ramos de poder, e defende que cada poder não pode imiscuir-se nas atividades relacionadas à função de outro poder. A ideia central é que só o poder tem força para barrar o poder, e vice-versa. Contudo, foram os Federalistas os responsáveis por aprofundar essa discussão. Madison (MADISON, HAMILTON e JAY, 1993) parte da absoluta concordância com a separação de poderes em corpos diferenciados segundo sua atribuição funcional, a exemplo de Locke e Montesquieu, no entanto, afirma que não basta que os poderes não permaneçam na mesma mão, se queremos um mecanismo eficiente de pesos e contrapesos (*checks and balance*), devemos atentar para a alocação de propósitos distintos entre os poderes. Dessa forma, Madison desloca o foco dos pensadores anteriores, meramente instrumental, para promover a assunção do indivíduo como elemento singular do edifício institucional. E falar do indivíduo para Madison, era falar de propósitos e ambições (*os homens não são anjos e agem em torno de seus interesses*). Nesse sentido, não basta que indivíduos distintos ocupem cargos em ramos de poder também distintos, além dos meios constitucionais, é preciso oferecer aos administradores os motivos pessoais para resistir a outro poder e a seus possíveis abusos (*idem*: 350).¹⁹

¹⁹ A teoria da separação de poderes construída por estes autores estava apoiada ainda sobre uma perspectiva normativa, sendo seu objetivo principal apresentar um sistema de governo dotado de corpos institucionais com poderes diferenciados em nome da garantia da liberdade, seja ela econômica ou política. No século XX, a importância da separação de poderes, a partir da justificativa de garantia da liberdade, viu-se debilitada. Diferentes perspectivas apontaram o aumento dos poderes e atribuições dos executivos frente aos legislativos, tendo em vista a crescente complexidade das sociedades modernas e industriais (FIGUEIREDO, 2001). A constatação de que partidos políticos disciplinados e homogêneos podiam burlar a separação de poderes serviu também para turvar a importância da teoria enquanto solução institucional para conflitos políticos. E ainda mais a crítica que se desenvolveu, mais recentemente, aos regimes presidencialistas, frequentemente associados à paralisia decisória ou à predominância do Executivo, acabou por subtrair a importância da separação de poderes da discussão sobre desenho constitucional.

Lijphart, em seu estudo empírico sobre as democracias contemporâneas, o qual já foi sumariado acima, elege como uma de suas variáveis de análise a natureza da relação Executivo-Legislativo. O autor afirma que nos modelos de democracia majoritária, existiria a predominância do Executivo, enquanto nas democracias consensuais imperaria uma espécie de balanceamento entre os poderes. Tais características definiriam num plano ideal, respectivamente, democracias parlamentaristas e presidencialistas. Recuperando, timidamente, o esquema da separação de poderes como elemento diferenciador entre os sistemas, Lijphart aponta que nos sistemas presidenciais existiria uma mútua independência e proibição dos representantes participarem do Executivo e do Legislativo ao mesmo tempo, enquanto nos sistemas parlamentaristas, o Executivo dependeria da confiança do Legislativo, podendo seus membros participarem do Executivo.²⁰ Além do que, haveria, ainda, o direito de dissolução do Legislativo, direito que, normalmente, os presidentes não possuem, com exceção da França e Israel (LIJPHART, 2003: 147).

Os estudos de Haggard e McCubbins (2001) avançam a discussão sobre a separação de poderes elaborando um modelo para análise das estruturas institucionais que salienta não apenas o papel exercido pela separação de poderes, mas também, e, ao mesmo tempo, a importância da separação de propósitos. Seguindo os passos de Madison, os autores denunciam que embora a separação de poderes tenha sido elaborada como um dispositivo institucional contra a tirania, a mesma só pode funcionar efetivamente, se, por trás dela, tivermos uma separação de propósitos, caso contrário, as diferentes partes do governo não serão motivadas a procurar objetivos diferentes (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 338). Falhando isso, o sistema de pesos e contrapesos, estabelecido pela separação de poderes, pode ser efetivamente inválido. Neste sentido, para os autores, a separação de poderes e propósitos pode existir, tanto em democracias presidencialistas como parlamentaristas. Por exemplo, regimes parlamentaristas, que não possuem separação formal de poderes, podem satisfazer este princípio na forma de legislaturas bicamerais, estruturas federativas ou sistemas partidários. De outra maneira, regimes

²⁰ Lijphart não considera que a clivagem presidencialismo-parlamentarismo seja útil para esclarecer as relações entre os ramos de poder, porque dentro de sistemas democráticos reais existiriam muitas formas de balanceamento de poderes, um bom exemplo é o caso suíço, onde podemos encontrar um caso de separação de poderes sem presidencialismo, isto leva o autor a afastar a separação de poderes da sua própria definição de presidencialismo. Se a separação de poderes não é exclusiva do presidencialismo, conclui Lijphart, a separação de poderes não é o melhor critério para definirmos regimes presidencialistas ou parlamentaristas (LIJPHART, 2003, p. 151). Neste sentido, Lijphart elege três outros critérios para diferenciação e caracterização dos regimes: o tipo de mandato (fixo ou dependente de outro poder); o modo de seleção do Executivo (se por meio de eleições ou por outro poder); e a natureza do Executivo (se colegiado ou unipessoal), (idem: 142-3). Entretanto, não podemos afirmar que estes critérios não estão diretamente relacionados à problemática da separação de poderes.

parlamentaristas apoiados sob coalizões de governo, podem satisfazer o princípio da separação de propósitos através dos objetivos distintos dos diferentes membros das coalizões ou dos partidos dominantes internamente divididos.²¹

Para Haggard e McCubbins, a separação de poderes pode ser pensada na habilidade que diferentes componentes do governo possuem de influenciar a produção de políticas públicas através do seu poder de veto. Já a separação de propósitos pode ser definida como as vontades próprias de cada ramo do governo. A separação de propósitos seria ortogonal à separação de poderes, ela poderia ocorrer dentro ou fora da separação de poderes (HAGGARD e MCCUBBINS, 2001, p. 3).²² Segundo Haggard e McCubbins, há tantos modos de separar poderes e propósitos como há democracias. Desta forma, os autores nos dizem que, se queremos saber qual o impacto dos diferentes arranjos institucionais sobre a elaboração das políticas, não devemos desmerecer os méritos dos trabalhos que têm devotado bastante atenção à distinção entre sistemas presidencialistas e parlamentaristas, mas devemos pontuar que esta distinção entre macro instituições é inadequada. Para os autores, a explicação dos resultados políticos requer que ampliemos o foco sobre os detalhes da estrutura institucional e investiguemos como a separação de propósitos é pensada dentro de um determinado regime, que regras criam esta separação de propósitos, se a separação de propósitos combina com a separação de poderes, e de que modo elas se articulam para afetar a produção de políticas públicas (*idem*: 8).

Cox e McCubbins (2001) esboçarão uma estrutura geral para compreender as variantes desta separação de poderes e de propósitos. Eles argumentam que as separações de poderes e de propósitos trabalham juntas para estabelecer dois *tradeoffs*, no que diz respeito aos resultados políticos. O primeiro *tradeoff* é entre um sistema político decisivo (*decisiveness*: habilidade para tomar decisões políticas) e um sistema resoluto (*resoluteness*: habilidade para comprometer-se com as decisões políticas estabelecidas) (COX; MCCUBBINS, 2001, p. 21-3). Os autores afirmam que a habilidade para mudar ou para comprometer-se com políticas depende do que eles chamam de número efetivo de vetos na tomada de decisões políticas. Eles usam esse termo para representar dois salientes aspectos do processo político: o número de atores políticos que possuem um veto

²¹ Segundo os autores, a separação formal de poderes, típica dos regimes presidencialistas, não representa garantia alguma para o funcionamento de um mecanismo de pesos e contrapesos (*checks and balances*). Da mesma forma, a ausência de uma separação formal de poderes a exemplo dos sistemas parlamentaristas, pode ser transposta se satisfaz, num plano prático, a separação de propósitos entre os atores envolvidos.

²² Por exemplo, quando a sociedade tem interesses diversos, e as instituições políticas produzem distintos canais para a representação destes interesses, então, segundo os autores, a separação de poderes e de propósitos é fato. Neste sentido, se a um regime parlamentarista pode faltar uma separação formal de poderes, mas este pode promover uma separação de propósitos na forma de coalizões governamentais, por exemplo, o regime pode estabelecer-se sobre um eficiente mecanismo de pesos e contrapesos. De maneira análoga, se um regime presidencialista, naturalmente dotado de separação de poderes, não satisfaz o princípio da separação de interesses, pode funcionar tal qual um regime parlamentarista, dentro de uma espécie de hierarquização oculta entre os ramos Executivo e Legislativo.

sobre a mudança política, e o conflito de interesses entre estes atores. Esta distinção se faz importante, porque, se queremos realmente avaliar o funcionamento de um mecanismo de pesos e contrapesos em um regime político não devemos nos dar por satisfeitos em somar o número de *veto players* constitucionais (TSEBELIS, 1997), pois não podemos subestimar o efeito da separação de interesses.²³

Para um regime político em que o número efetivo de vetos é alto, mudar políticas pode ser difícil, mas comprometer-se com políticas (*status quo*), pode ser relativamente fácil. O reverso não é menos verdadeiro. O fato é que este *tradeoff* é determinado juntamente pela separação de poderes e propósitos que tem sido negligenciada pela literatura moderna. Entretanto, o *tradeoff* entre regimes decisivos e resolutos é evidente por definição: um regime político mais decisivo possui uma grande habilidade para tomar ou implementar mudanças políticas em um curto prazo de tempo, mas deve ser necessariamente menos resoluto, e, provavelmente, incapaz de manter o novo *status quo*. Por contraste, um regime político mais resoluto será menos capaz de implementar, ou de decidir sobre mudanças políticas, e logo, considerado menos decisivo. Segundo os autores argumentam, cada um destes extremos têm consequências indesejáveis. Em um extremo, um regime político pouco decisivo é predisposto à paralisia institucional e deve ser incapaz de tratar os problemas políticos urgentes que surgem. No outro extremo, um regime político que é altamente resoluto pode ser ameaçado constantemente pela instabilidade política (COX e MCCUBBINS, 2001, p. 30-1).

O segundo *tradeoff* elaborado por Cox e McCubbins diz respeito à relação entre a separação de poderes e propósitos e, à natureza das políticas produzidas, se públicas (*public*) ou particularistas (*private*) (*idem*: 28). Em outras palavras, se as políticas produzidas por um dado sistema assemelham-se a bens públicos, estes devem cultivar algum tipo de eficiência alocativa em vista da promoção do bem-estar geral, mas, se as políticas produzidas favorecem benefícios particularistas, estas acabam por promover os interesses de indivíduos, facções ou regiões particulares. Os autores argumentam que, quanto maior o número de vetos efetivos, mais benefícios privados desejam ser aprovados, e o reverso também é verdadeiro. Este resultado seria uma consequência da barganha entre *veto players*, onde cada *veto player* deseja ser capaz de exigir e receber retribuições na forma de políticas estreitamente seccionadas.

²³ Se o poder é separado, mas os interesses são unificados, então o número efetivo de vetos pode ser sensivelmente reduzido, já que cada instituição trabalharia separadamente, mas com um objetivo comum. Por contraste, se os *payoffs* de cada *veto player* são independentes um do outro (seus destinos eleitorais são independentes um do outro), então o número de vetos efetivos pode ser próximo ao número máximo de vetos possíveis. Cf. COX e MCCUBBINS, 2001, p. 24-7.

Finalmente, Shugart e Haggard (2001) ampliarão esta exploração teórica geral com sua discussão acerca das variações institucionais em sistemas presidencialistas e suas relações com os modelos de governança (*decisiveness* e *resoluteness*). Eles dividem as instituições chaves do presidencialismo, primeiro, de acordo com a forma como elas afetam os poderes reativos do presidente (poder de veto), versus seus poderes pró-ativos (poder de emitir decretos autoritários), e segundo, de acordo como eles influenciam a separação de interesses entre os ramos Legislativo e Executivo. Os autores concluem que, quanto mais poderes reativos um presidente possui, mais resoluto (menos decisivo) será o processo de produção de políticas, de maneira contrária, quanto mais pró-ativos forem os poderes de um presidente, mais decisivo (menos resoluto) será o processo.²⁴ Sistemas presidenciais considerados menos resolutos implicam que os poderes presidenciais são reduzidos, e a legislatura pouco controlada (*unchecked*). Todavia, sistemas presidencialistas onde a conexão entre eleitores e a formação do Executivo não corre diretamente dos legisladores, provavelmente, serão menos decisivos (SHUGART e HAGGARD, 2001, p. 85-90). Logo, legisladores em sistemas presidenciais seriam menos dependentes da reputação nacional do seu partido do que em sistemas parlamentaristas, onde a conexão entre eleitores e governantes corre diretamente pelos legisladores. Porém, para os autores isso não implica numa visão depreciativa dos regimes presidencialistas, como é tão popular na literatura especializada.²⁵ Mais uma vez, eles não desprezam o papel da separação de poderes como cerne do conceito de presidencialismo, tal como pensara Madison. Para eles, num plano prático, essa garantia de checagem mútua acaba redundando em sobreposição de poderes, porém, dirão os autores, isso não implica afirmar que a separação de poderes não seja o melhor critério para diferenciar regimes presidencialistas e parlamentaristas. Se um modelo de independência total entre os poderes jamais será alcançado na prática, tendo em vista a interação necessária entre os poderes, os autores questionam até onde este compartilhamento de poderes entre diferentes ramos de poder (sobreposição de funções) também não implica no compartilhamento de algum tipo de controle democrático (*check*).

²⁴ As considerações de Shugart e Haggard vão de encontro a um outro trabalho de Shugart, este em parceria com John Carey (1998), no qual os autores, debruçando-se sobre o estudo das lideranças executivas e seu poder de emitir decretos autoritários, concluem que, salvo raras exceções, a autoridade Executiva de emitir decretos com força de lei não é resultado de um poder usurpado indevidamente do Legislativo (O'DONNELL, 1994), mas antes, um mecanismo para superar a inabilidade dos legisladores para lidar com determinados assuntos, ou mesmo solucionar problemas de ação coletiva do Legislativo, com sua total aprovação (CAREY; SHUGART, 1998, p. 15-19).

²⁵ De acordo com os autores: "the separation of powers inherent in presidentialism has consequences for policy making even when it does not produce divergent partisan control of the assembly and executive. We argue that there is na irony in presidentialism in terms of its effects on the provision of national policy. While the president should be his nationwide constituency, legislator's separation from the executive typically makes them less interested in proving national policy than in parliamentary system, Thus a separation of purpose remain a real possibility even when the assembly and the president are controlled by the same party" (*idem*: 66).

5 DELEGAÇÃO E SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS

Análises mais refinadas da relação entre sistemas presidencialistas e controle democrático podem ser levantadas a partir dos modelos de tipo Principal-Agente (KIEWIET e MCCUBBINS, 1991; STROM, 2003). Estes modelos trabalham sobre como a hipótese da delegação política e suas implicações estão muito bem representadas no dilema madisoniano: “*in framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this – you must first enable the government to control the governed and in the next place oblige it to control it self*” (n.º 51). A delegação é a característica por excelência das modernas democracias, e isto significa que cidadãos nas sociedades democráticas modernas delegam, voluntariamente, autoridade para representantes por razões que satisfazem a boa governança. Na verdade, a delegação pode ser compreendida como o modo pelo qual a representatividade moderna funciona – a partir de uma cadeia de delegação política, cidadãos (Principal) delegam poder a um representante (Agente), que está autorizado a tomar decisões políticas e, incondicionalmente, delega poder a outros Agentes em nome do mesmo Principal.

Toda relação de delegação implica em efeitos que são conhecidos como “problemas de agência”, aqui estamos tratando dos riscos que um Principal corre delegando autoridade a um Agente que, por sua vez, pode perseguir outros objetivos que não os do Principal. Neste sentido, uma relação de delegação gera “problemas de agência” quando o Agente realiza ações que o Principal não teria realizado em seu lugar (STROM, 2003, p. 61). O objetivo principal de qualquer relação de delegação é, portanto, reduzir as possibilidades de comportamento oportunista por parte do Agente, e a melhor forma de fazer isso, é buscar reduzir a assimetria que existe naturalmente entre os atores, combatendo os problemas de *informação oculta*, *ação oculta* e o *dilema madisoniano* (STROM, 2003, p. 61-2; KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 25).²⁶

Regimes presidencialistas e parlamentaristas implicariam, cada qual, em tipos e cadeias de delegação distintos, conseqüentemente, remetendo a problemas de delegação e mecanismo para

²⁶ Por “informação oculta” entendem-se as vantagens que um Agente tem em relação ao Principal de possuir ou utilizar, ou tão somente ocultar, informação estratégica para benefício próprio, aqui podemos incluir também os riscos de seleção adversa (um Principal delega autoridade a um Agente, mas não conhece as características desse Agente, se talentoso, preguiçoso, aplicado, etc.). Já os problemas de “ação oculta”, estes dizem respeito à impossibilidade do Principal mapear permanentemente as ações do Agente e, assim, garantir que este se comportará de acordo com o seu melhor interesse. Por fim, o “dilema madisoniano” representa a armadilha potencial para todas as instituições que se pautam em relações de delegação. A essência do problema é que os recursos ou a autoridade delegados a um Agente sob o propósito de promover o melhor interesse do Principal podem voltar-se contra o Principal. O “dilema madisoniano” ocorreria mais provavelmente em situações que incluem Agentes em uma posição de liderança, desta forma, o dilema não é uma consequência dos problemas de ação ou informação oculta – que podem até piorar a situação –, mas antes, é levantado por agentes que exploram a posição estratégica que lhes foi outorgada (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 26).

sua superação não menos distintos.²⁷ Sistemas parlamentaristas caracterizar-se-iam por se constituírem de uma única delegação de autoridade, primeiro, dos eleitores para seus representantes eleitos, em seguida, destes legisladores para o chefe do Executivo e seu gabinete, depois, do chefe do Executivo para os ministérios que encabeçam os diferentes departamentos do Executivo e, finalmente, dos ministérios para a burocracia treinada. Esta relação de delegação toma a forma de uma única e hierárquica cadeia, onde o único *link* entre cidadãos e o chefe do Executivo é o parlamento. Trata-se de um chamado modelo de delegação indireta (STROM, 2003, p. 64-5).

Sistemas presidencialistas diferenciar-se-iam dos sistemas parlamentaristas especialmente no que diz respeito a esta relação entre os cidadãos e o Executivo. Sistemas presidencialistas representariam pluriarquias políticas, por isso mesmo tornando-se mais complexas, já que os eleitores delegariam autoridade não apenas para um Agente (Legislativo), a exemplo dos sistemas parlamentaristas, mas para dois Agentes (Legislativo e Executivo). Em virtude da natureza bicéfala destes regimes, os sistemas presidencialistas precisam criar modelos de pesos e contrapesos, que coordenem a divisão de funções entre os ramos Executivo e Legislativo e possam garantir a consequente delegação de atribuições destes ramos para os organismos ministeriais e para a burocracia, sequencialmente (*idem*: 65).

A tese central de Strom é que quanto maior for a cadeia de delegação, maiores são as oportunidades de perdas de agência (*idem*: 67). Neste sentido, os modelos majoritários das

²⁷ Embora algum prejuízo seja significativo em qualquer relação de delegação, algumas medidas podem ser experimentadas a fim de controlar, ou, ao menos, reduzir as perdas de agência (KIEWIET e MCCUBBINS, 1991, p. 27-34): (i) *Desenho do contrato*. A especificação de tarefas e responsabilidades de um Agente por um Principal devem satisfazer o princípio da restrição de participação, ou seja, a retribuição de um Agente deve ser pelo menos tão vasta quanto os custos de sua oportunidade, mas menos do que o benefício marginal que o Principal obtém das ações do Agente. Trata-se de criar um esquema de incentivos para que o agente comporte-se segundo os planos do Principal; (ii) *Mecanismos de seleção*. A fim de reduzir prejuízos provenientes do desconhecimento do trabalho e do desempenho dos Agentes, os Principais podem optar por utilizar-se de mecanismos de seleção que podem anteceder o estabelecimento de um contrato, ou nem mesmo chegar a cogitá-lo. Através de mecanismos de seleção, as capacidades do Agente tornam-se aparentes, o que pode representar um sinal confiável para o Principal; (iii) *Monitoramento e exigências de relatórios*. Uma vez que um Principal e um Agente tenham entrado em uma relação de delegação, a melhor forma de driblar os problemas de ação e informação ocultas é instituir procedimentos, exigindo dos Agentes que relatem qualquer informação relevante que eles tenham obtido, e qualquer ação que eles tenham tomado. No entanto, o estabelecimento destes procedimentos pode refletir dois *tradeoffs* não muito positivos para o Principal: o excesso de informação, por um lado, o que não garante que o que esteja sendo revelado tenha realmente importância para o Principal, mergulhando-o num mar de informações inúteis; e, por outro, a exigência permanente de relatórios pode, além de ser excessivamente custosa para o Principal, servir aos interesses do Agente desviando-o de suas tarefas. É neste sentido que McCubbins e Schwartz (1984) diferenciam as patrulhas de polícia (*police patrol*) e os alarmes de incêndio (*fire alarm*), enquanto mecanismos de controle, respectivamente, formal e informal que buscam suprir as limitações de monitoramento convencional, com ênfase para o funcionamento e a eficiência dos alarmes de incêndio; *Controles institucionais (checks)*. Uma vez que a autoridade tenha sido delegada a um Agente, o estabelecimento de controles institucionais requer que seja outorgada pelo menos a um outro Agente autoridade para vetar ou bloquear as ações do Agente. Trata-se do estabelecimento de controles interligados que possam refrear o comportamento arbitrário de um Agente, inibindo suas habilidades para empreender ações que o Principal considere indesejáveis.

democracias parlamentaristas incorreriam em maiores riscos de perdas de agência do que os sistemas presidencialistas, de natureza proporcionalista. Todavia, sistemas parlamentaristas favoreceriam a eficiência administrativa, no sentido de que os agentes teriam poucos controles institucionais externos (*checks*) ou restrições (*veto players*). Seriam mais decisivos, para usarmos o vocabulário de Cox e McCubbins, e articulariam melhor mecanismos de controle do tipo *ex ante* – desenho do contrato e mecanismos de seleção (*idem*: 67, 73). Já modelos proporcionalistas de presidencialismo incorreriam em menores prejuízos de agência, em virtude da sua natural balança de poderes. Como, nos regimes presidencialistas não há nenhuma relação hierárquica entre Executivo e Legislativo, ambos os poderes são coiguais, e fica difícil para o Executivo conferir exclusividade para si no que diz respeito à iniciativa de políticas, sendo, portanto, mais eficientes no que diz respeito à aplicação de mecanismos de controle do tipo *ex post* – monitoramento e controles institucionais (*idem*: 71).

Os méritos de qualquer desenho institucional, conforme Strom, devem ser julgados com base em qualidades processuais, como eficiência, coordenação, transparência e credibilidade. Sistemas parlamentaristas do tipo majoritário desempenham melhor os dois primeiros critérios, é verdade, pois o sistema amplia os incentivos da eficiência política e administrativa, à medida que persuade os Agentes a perseguirem, da melhor maneira possível, os objetivos do Principal (via clara possibilidade de retribuição eleitoral). Da mesma forma, o fato de os Agentes em sistemas parlamentaristas representarem um único Principal, também reduz as possibilidades de conflito entre as partes, mais do que em sistemas presidencialistas, nos quais Agentes atendem a múltiplos Principais. Contudo, esta decisividade e esta praticidade administrativa, se assim podemos dizer, têm também um alto custo. Se por um lado, sistemas parlamentaristas são, em comparação a sistemas presidencialistas, mais criteriosos no que concerne à seleção dos Agentes e na criação de incentivos para que os Agentes não desviem de suas obrigações; sistemas presidencialistas, por outro lado, produzem maior transparência política, já que geram maiores vantagens informacionais.²⁸

²⁸ *The informational advantages of presidentialism are reinforced by the fact that more of the policy bargaining between different constitutional actors takes place in the public domain, rather than behind closed doors. In a presidential system, policy bargaining typically takes the form of proposals and counter-proposals that are shuttled back and forth between different chambers or branches of government. In contrast, parliamentary bargaining tends to take place behind close doors in cabinet or in coalition committees or party summits. Thus, political bargaining is displaced from a public to a private arena, where it will be less informative to the citizens. The more bargaining is confined to this sphere of “invisible politics”, to private negotiations within political parties, or within government coalitions, the less transparent the policy process, and the more uncertainty voters may have about their representatives (*idem*: 96).*

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre *accountability* na América Latina tem sido acompanhada por uma assimetria entre os princípios teóricos e a metodologia formal empregada por muitos autores. Os princípios teóricos não possuem o objetivo explícito de refletir os problemas reais, já a metodologia formal está ligada, diretamente, aos problemas reais substantivos e, à articulação entre os princípios teóricos e as questões concretas. O que podemos observar dessa discussão é que os autores, em sua maioria, têm buscado aperfeiçoar a modelagem formal das relações de *accountability*, das quais os modelos de tipo Principal-Agente podem ser os melhores exemplos, mas têm preocupado-se menos com a discussão sobre seus princípios e postulados teóricos – a ausência de qualquer consenso conceitual sobre o termo *accountability* entre os autores é só um sinalizador dessa situação.

A preocupação dos autores em construir modelos formais leva a um processo de afinamento da própria conceitualização de *accountability*, cada vez mais estreita e específica, tal como numa tentativa de elaborar modelos mais claros com os quais possam garantir previsões mais rigorosas e consistentes acerca das interações institucionais. Se, por um lado, esse processo tem garantido aos autores a testabilidade de suas hipóteses, por outro, tem aberto um vácuo conceitual em seus trabalhos. Autores como O'Donnell, empenhados em uma enunciação mais consistente de seus princípios teóricos tem sido alvo, por exemplo, de duras críticas, sobretudo porque faria uso de conceitualizações excessivamente amplas do termo *accountability*.²⁹

O erro principal desses autores tem sido subestimar a importância dos postulados teóricos para o conhecimento das questões reais substantivas. O uso de conceitos excessivamente minimalistas do termo *accountability* põe em risco a própria noção de pesos e contrapesos e, conseqüentemente, pode levar a juízos negativos acerca da natureza dos sistemas presidencialistas. É nesse ponto que questionamos a desconfiança generalizada da literatura que desassocia sistemas presidencialistas e *accountability* e sumariamos que, quanto mais restrita e instrumental for a enunciação teórica do conceito de *accountability* utilizado pelo autor, menos este

²⁹ Grande parte da crítica ao conceito de *accountability* de O'Donnell, por exemplo, repousa, especialmente, na indistinção que este autor faz entre as instituições com poder de punição de fato, e aquelas que funcionam apenas como um alarme de incêndio (*fire alarm*). Para grande parte destes críticos, “alarmes de incêndio” não têm importância alguma para a *accountability* democrática, visto que não punem, nem sancionam atores, apenas têm poder de escândalo. Contudo, não percebem os críticos, que o apreço de O'Donnell por mecanismo do tipo “alarme de incêndio” diz respeito à enunciação de princípios teóricos e de pressupostos normativos muito aquém dos seus. Para O'Donnell a democracia presume um ideal mínimo de comunitarismo, ou seja, a ideia de que a vida política requer um interesse mínimo pela coisa pública (*res pública*), no qual, a informação cumpre um papel fundamental. Dessa perspectiva, mecanismos do tipo “alarme de incêndio”, ainda que destituídos de poder punitivo, podem ser úteis para a *accountability* democrática, à medida que garantem informação aos eleitores. Tal perspectiva parte do pressuposto de que, algumas vezes, Agentes de *accountability* nem se restringem a eleitores, nem precisam impor poder de sanção direto para garantir o comportamento legal de representantes.

dará crédito a eficiência dos sistemas de pesos e contrapesos, típicos do presidencialismo. A adoção de uma conceituação excessivamente minimalista do conceito pressupõe relações de tipo instrumental e restritivamente punitivas entre atores políticos distintos, algo próximo do ideal de eficiência econômica e administrativa, própria do parlamentarismo, o que despreza o impacto de mecanismos deliberativos outros, não necessariamente punitivos, típicos das relações de *checks and balances*.³⁰

É preciso que a trivial interpretação dos sistemas presidencialistas como regimes de baixa *accountability* seja questionada, para isso, a agenda de pesquisa deve preocupar-se mais com a enunciação dos postulados teóricos do termo *accountability*, e menos, com a modelagem formal dessas relações. Com isso, não queremos dizer que a construção de modelos seja menos importante na análise destas relações, mas que, sob pena de colocarmos em xeque a própria avaliação dos regimes presidencialistas – pautados em relações de delegação menos instrumentais do que o parlamentarismo, por exemplo –, a ideia de *accountability* precisa ser mais bem ampliada, de forma a ajustar-se ao tipo de delegação firmada pelos sistemas presidencialistas.

Visto que os sistemas políticos implicam cada qual num tipo de delegação política específica e estão sujeitos a perdas de agências não menos específicas, desenhos institucionais diferentes refletem formas diferentes de tentar superar as perdas oriundas da delegação. Isto nos faz presumir que não existem modelos institucionais fixos e perfeitos que possam suprir todos os possíveis prejuízos da delegação, sendo, portanto, tais arranjos reflexos da própria instabilidade da escolha social. Assim, se, por um lado, o modelo de delegação próprio dos sistemas parlamentaristas pode representar uma melhor proteção contra a paralisia institucional, na medida em que enfatiza o desenho dos contratos e os mecanismos de seleção adversa, por outro, o modelo de delegação presidencialista – à revelia do descrédito generalizado que alguns autores têm alimentado acerca da separação de poderes –, pode promover maior credibilidade e transparência política, não só porque aloja funções distintas para cada ramo de poder, mas,

³⁰ Não menos estilizadas são as interpretações que comparam presidencialismo e parlamentarismo. Tipicamente, os sistemas presidencialistas são apresentados como predispostos a um empate institucional forçado entre presidentes e legisladores. Primeiro, porque a conexão eleitoral entre Executivo e eleitores seria direta, e não, via Legislativo como nos sistemas parlamentaristas. Segundo, porque democracias presidencialistas incorporariam um grande número de atores em qualquer decisão política, o que criaria problemas de ação coletiva e levaria presidentes a adotarem mecanismos unilaterais (decretos autoritários, por exemplo) como forma de impor suas preferências. Embora seja particularmente tentador pensar que presidentes dotados de mecanismos unilaterais devem usá-los para compensar o comportamento particularista de legisladores, de forma a direcioná-los às questões programáticas da agenda política nacional, isto nem sempre é verdade. A ideia de que presidentes governam de maneira unilateral é uma daquelas afirmativas muito difundidas, mas pouco verificadas. Decretos autoritários, por exemplo, provavelmente, compreendem somente um campo limitado de circunstâncias – aquele onde as preferências entre Executivo e Legislativo não divergem tanto assim. O que implica em afirmarmos que, a má reputação dos poderes presidenciais pode seguir-se de uma falta de clareza sobre suas origens institucionais.

principalmente, porque apoia estes poderes sobre bases eleitorais distintas. O que, além de fomentar a criação de propósitos concorrentes entre os Agentes (ambição freia ambição, em termos madisonianos), realça a eficiência de mecanismos de monitoramento e a justaposição de controles institucionais (*checks*), os quais podem mesmo vir a ser mais eficientes, se o objetivo é imputar responsabilidade aos Agentes.

Recebido para publicação em 02/04/2012

Aprovado para publicação em 22/06/2012

REFERÊNCIAS

- CAREY, J. M. e SHUGART, M. S. (1998). **Executive Decree Authority**. Cambridge University Press.
- COX, G. W. e MCCUBBINS, M. (2001). The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes In: HAGGARD, S. e MCCUBBINS, M. **Presidents, Parliaments, and Policy**. Cambridge University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina (2001). Instituições e Política no Controle do Executivo In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 44, n.º 4.
- IMMERGUT, Ellen (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism In: **Politics and Society**, 26 (1).
- HAGGARD, S. e MCCUBBINS, M. (2001). Political Institutions and the Determinants of Public Policy In: Haggard, Stephan e McCubbins, Mathew, eds. **Presidents, Parliaments and Policy**. Cambridge University Press.
- KIEWIET, D. R. e MCCUBBINS, M. (1991). **The Logic of Delegation**. University of Chicago Press.
- LIJPHART, A. (2003). **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MADISON, J., HAMILTON, A. e JAY, J. (1993). **Os artigos federalistas: 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- MAINWARING, S. (2003). Introduction: democratic accountability in Latin America In: MAINWARING, S. e WELNA, C. **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford Press.
- MCCUBBINS, Mathew e SCHWARTZ, T. (1984). Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarm In: **American Journal of Political Science**, 28: 165-79.
- O'DONNELL, G. (2001). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones In: PERUZZOTTI, E. e SMULOVITZ, C. **Controlando la política: ciudadanos y medios em las nuevas democracias latino americanas**. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- _____ (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias In: **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, n.º 44.
- _____ (1991). Democracia delegativa? In: **Novos Estudos Cebrap**, n.º 31, outubro, p. 25-40.
- POWELL, B. (2002). **Elections as instruments of democracy**. Princeton University Press.
- PRZEWORSKI, A. (2001). Accountability social en America Latina y mas alla In: PERUZZOTTI, E. e SMULOVITZ, C. **Controlando la política: ciudadanos y medios em las nuevas democracias latino americanas**. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

PRZEWORSKI, Adam e CHEIBUB, J. Antônio (1997). Democracia, eleições e responsabilidade política In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 12, n.º 35.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. e MANIN, B. (Eds.). (1999). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge University Press.

SHUGART, Matthew S., Erica MORENO e Brian CRISP (2000). **The accountability deficit in Latin America**. Trabalho apresentado no seminário Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America. Kellogg Institute of International Studies University of Notre Dame, Notre Dame, IN, 8-9 de maio.

SHUGART, M. S. e HAGGARD, S. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems In: HAGGARD, S. e MCCUBBINS, M. **Presidents, Parliaments and Policy**. Cambridge University Press.

STROM, K. (2003). Parliamentary Democracy and Delegation In: STROM, K., MÜLLER, W. e BERGMAN, T. (eds). **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. Oxford University Press.

THÉRET, Bruno (2003). As instituições entre as estruturas e as ações In: **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, n.º 58.

TSEBELIS, George (1997). Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.º 34, vol. 12.

WEBER, M. (2003). **Ensaio sobre a Teoria das Ciências Sociais**. São Paulo: Centauro Editora.

Delegação e *Accountability* em Sistemas Presidencialistas

Resumo

A literatura contemporânea sobre sistemas políticos tem tornado clara a conexão entre sistemas presidencialistas e a alta qualidade da democracia, mas, por outro lado, tem enfatizado sua predisposição à paralisia institucional e, conseqüentemente, sua baixa *accountability*. Uma das principais questões que marcam este debate reside nas instituições e nos mecanismos que estruturam a lógica da delegação em contextos de separação de poderes. Este artigo se volta para tentar compreender, de modo preliminar, algumas implicações da separação de poderes e da delegação estratégica no fortalecimento de mecanismos da *accountability* democrática. O argumento que se desenvolve nesse trabalho é de que a expansão da delegação nos sistemas presidencialistas não deve ser considerada um sinal de enfraquecimento ou fragilidade, mas sim, uma das possibilidades da governabilidade democrática.

Palavras-chave: Presidencialismo; delegação; *accountability*.

Delegation and Accountability in Presidentialist Systems

Abstract

The literature on political systems has made clear the connection between presidential systems and the high quality of democracy, but otherwise has emphasized its willingness to institutional paralysis, and consequently, its low accountability. One of the main issues that characterize this debate lies in the institutions and mechanisms which structure the logic of delegation in the context of separation of powers. This article turns to try to understand in a preliminary way some of the implications of separation of powers and delegation strategic strengthening of mechanisms of democratic accountability. The argument is developed in this paper is that the expansion of the delegation in presidential systems should not be considered a sign of weakness or frailty, but one of the possibilities of democratic governance.

Keywords: Presidentialism; delegation; accountability.