

O Fantasma da Instabilidade Latino-Americana: o papel das regras eleitorais nos casos do Brasil e da Venezuela

Celina Pereira
Universidade de Brasília

1 Introdução

Nas democracias atuais, são variadas as combinações de instituições e processos que permitem a participação dos cidadãos nas decisões políticas. Embora os sistemas eleitorais sejam tipificados, em linhas gerais, em majoritários, mistos e proporcionais, cada país praticamente tem seu modelo próprio, dadas as possibilidades de variações dentro de cada um desses tipos. Além das normas para acesso aos cargos eletivos, outros elementos compõem essa engenharia institucional, como as regras partidárias, a possibilidade ou não de reeleição, o desenho dos distritos eleitorais e o caráter mais representativo ou direto das democracias.

Apesar da matriz majoritariamente presidencialista dos modelos políticos latino-americanos, os sistemas eleitorais dos países são diversificados em vários aspectos, em especial em relação às eleições legislativas. A definição desse regramento impacta variáveis políticas fundamentais, como a correlação de forças entre Executivo e Legislativo, o nível de acesso dos partidos pequenos, a necessidade de alianças, o grau de fragmentação partidária, o poder de representatividade do Parlamento e, finalmente, os próprios candidatos eleitos.

Brasil e Venezuela possuem sistemas eleitorais próprios para acesso aos mandatos, formação do Parlamento e exercício da democracia direta. Os dois países vivenciaram processos de refundação institucional entre o fim da década de oitenta e a de noventa, que culminaram com a definição e a consolidação de conjunto específico de instituições políticas. Entretanto, quanto à conjuntura política, ambos se veem diante de situações de crise que se intensificaram nos últimos anos, com contornos distintos em diferentes níveis de instabilidade.

O presidencialismo de coalizão brasileiro tem recentemente demonstrado sinais de abalo. Após as eleições de 2014, o Poder Executivo foi reduzindo sua capacidade de negociar com o Legislativo e dar andamento aos projetos prioritários. A agenda legislativa passou a ser tomada por pautas relacionadas à disputa política pura, pouco responsivas às demandas da sociedade. Esse processo de desgaste resultou na destituição de Dilma Rousseff e o estabelecimento de um governo impopular e frequentemente colocado em xeque por setores da opinião pública. No ano de 2018, a país vivenciou processo eleitoral fortemente polarizado, culminando com a vitória da extrema-direita. O governo eleito agora precisa lidar com a combinação entre um Parlamento altamente fragmentado e uma agenda econômica liberal que requer grande apoio para sua aprovação.

Na Venezuela, a tensão política tem se intensificado cada vez mais, especialmente a partir da primeira vitória da oposição nas eleições parlamentares de 2015, quando o país assistiu ao acirramento da relação entre os Poderes, com grande polarização decorrente da organização das

forças políticas favoráveis e contrárias ao chavismo. Em 2017, Nicolás Maduro convocou a Assembleia Constituinte e foi reeleito, em maio de 2018, após processo eleitoral boicotado pela oposição e questionado por vários países. Em 2019 a crise de legitimidade do executivo venezuelano se acentuou, com o reconhecimento do atual presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, por parte crescente de países latino-americanos, europeus e pelos EUA, como presidente interino encarregado de convocar novas eleições.

Nesse sentido, embora com características próprias e diferentes intensidades, os dois países veem-se diante de importantes crises políticas. Deve-se ressaltar, no entanto, que a situação na Venezuela possui contornos institucionais mais graves, sobretudo em função das acusações de medidas autoritárias e de cerceamento da competição eleitoral por parte do governo Chávez e de seu sucessor Maduro, como nos processos de impedimento de candidatos da oposição, de mudança do calendário das eleições e do próprio redesenho de distritos. Do mesmo modo, os reflexos sociais desses processos, agravados pela decomposição econômica, têm levado o país a uma crise humanitária sem precedentes.

No Brasil, embora a instabilidade política e a desaceleração econômica estejam presentes, a situação não corresponde ao colapso social observado na Venezuela. De toda forma, o presidencialismo de coalizão, resiliente nos governos FHC e Lula, parece dar sinais de esgotamento desde a eleição de Dilma em 2014. Nos casos dos dois países, teriam as próprias regras do jogo político concorrido para a degeneração dos sistemas?

De acordo com a Constituição de 1988, a democracia brasileira é representativa e possui alguns mecanismos de democracia direta. O sistema político é presidencialista, bicameral e multipartidário. As eleições para a Câmara dos Deputados são regidas pelo sistema proporcional de lista aberta, com número mínimo de oito e máximo de setenta cadeiras por Estado da federação, e mandatos de quatro anos, perfazendo 513 deputados. O Senado, por sua vez, é composto por três representantes de cada distrito, totalizando 81 senadores, eleitos pela regra majoritária, com mandatos de oito anos.

A Venezuela teve sua última Constituição promulgada em 1999, após a ascensão de Chávez, definindo a democracia como “participativa e protagônica”, o que significa, na prática, um caráter semidireto, com grande incidência de referendos e plebiscitos. O sistema também é presidencialista e multipartidário, mas com alta polarização entre os partidos que apoiam o chavismo/bolivarianismo e seus adversários. O Congresso é unicameral, com a existência apenas da Câmara baixa, denominada *Asamblea Nacional*. A composição é de 167 deputados com mandatos de cinco anos eleitos pelo sistema misto – 113 pelo sistema distrital, considerando a circunscrição dos municípios, e 51 pelo proporcional de lista fechada, com listas estaduais, mais 3 representantes indígenas.

Nesse contexto, a questão que se coloca e que será discutida neste trabalho é: em que medida os sistemas eleitorais brasileiro e venezuelano impactam a capacidade de governar? Em outros termos, como essas regras produzem ou não condições para manter, melhorar ou piorar a governabilidade? Para isso, o artigo será desenvolvido da seguinte maneira: a seção 2 apresenta estudos que analisam a capacidade de o presidencialismo produzir governabilidade; a seção 3 aborda as instituições eleitorais e suas consequências para os sistemas políticos; nas seções 4 e 5, é descrita, de forma breve, a configuração recente dos sistemas eleitorais brasileiro e venezuelano; a seção 6 traz análise dos efeitos das instituições eleitorais sobre a governabilidade no Brasil e na Venezuela; e a última seção contém as considerações finais.

A opção de comparar os dois países se justifica igualmente pelo intenso interesse nos meios políticos e acadêmicos brasileiros pelo país vizinho. Nenhuma outra nação sul-americana vem despertando tanta atenção no debate público como a Venezuela, país amazônico, com o qual o Brasil compartilha mais de 2 mil quilômetros de fronteiras, importante projeto de integração energética com o estado de Roraima e que, até recentemente, respondia por intenso fluxo bilateral de comércio e investimentos. De aliado estratégico durante os governos Lula e Dilma, sobretudo na esfera de integração regional, a Venezuela é tida hoje por importantes setores do governo Bolsonaro como principal desafio de sua diplomacia na América do Sul.

2 Governabilidade no Presidencialismo

Afora as especificidades decorrentes de trajetórias políticas e circunstâncias socioeconômicas próprias, os sistemas políticos latino-americanos guardam semelhanças decorrentes de origens históricas comuns e de processos políticos de difusão regional. Há quem diga, por exemplo, que a opção presidencialista prejudicaria a estabilidade dos países da região. Nesse sentido, esses arranjos institucionais tenderiam naturalmente à dispersão de poder, sobretudo pelo princípio da separação, além do bicamarelismo e os governo de coalizão (Anastasia, Mello e Santos 2004).

Em estudo também sobre os sistemas presidencialistas da América Latina, Deheza (1998) identificou que a maioria dos governos é de coalizão, em que os presidentes negociam com partidos por vários meios, especialmente pela distribuição de ministérios. A partilha de postos ministeriais tem o propósito de promover maioria no Congresso, recompensar o apoio recebido nas eleições ou construir acordos restaurativos entre os partidos.

Sobre a estabilidade da democracia de forma global, Przeworski *et al.* (2000) testaram algumas hipóteses explicativas, a partir de dados de 141 países no período 1950-1990. Nesse estudo, os autores chegaram à conclusão de que as seguintes variáveis são importantes: (1) o desenvolvimento preexistente dos países; (2) a distribuição de renda; (3) a homogeneidade social ou etnolinguística, que tem efeito não apenas sobre a estabilidade tanto de regimes democráticos, mas também de autoritários; (4) percentual de católicos; (5) o passado de estabilidade dos regimes; (6) o clima político internacional, ou seja, a existência de outras democracias pelo mundo. Além disso, os autores constataram que (7) o legado colonial tem pouco efeito sobre a estabilidade democrática e (8) a democracia é menos estável sob o presidencialismo do que sob o parlamentarismo.

A literatura política brasileira discute amplamente as condições de governabilidade no Brasil. O foco das análises, conforme indicado a seguir, recai sobre a relação entre Executivo e Legislativo, visto que a capacidade de governar decorre dessa interação. Em sistemas eminentemente presidenciais, por mais amplos que sejam os poderes presidenciais, o Congresso atua como o principal *veto player* das iniciativas do governo.

Santos (1986) relaciona as rupturas institucionais em regimes democráticos às crises de paralisia decisória. Para ele, esses processos abrem caminho para que determinados grupos tentem fazer uso de meios violentos e de mudanças ilegais nas regras do jogo para solucionar os impasses. Nesse tipo de situação, ocorre a intensificação e dispersão de preferências, além de fragmentação dos recursos políticos, o que estimula a formação de coalizões de veto *ad hoc*, dificultando enormemente a formação de maiorias estáveis. Esse fenômeno, segundo o autor, resulta da combinação do aumento

do número de partidos em oposição ao governo, da radicalização das suas posições ideológicas e da diminuição do seu tamanho legislativo.

O autor identifica também que a fragmentação partidária estava no seu nível máximo no ano que antecedeu ao golpe de 1964. Na legislatura de 1946-1951, o número efetivo de partidos foi de 2,7; na legislatura de 1951-1955, 4,1; na de 1955-1959, 4,6; na de 1959-1963, 4,5; e na legislatura de 1963-1964, 4,6. Também segundo ele, quanto mais o Poder Legislativo se fragmentava, mais cadeiras eram ocupadas para os partidos de direita e esquerda e menos para os partidos de centro, caracterizando crescente polarização ideológica. Vários estudiosos previram equivocadamente que o Brasil se estabilizaria com um multipartidarismo moderado, com um sistema partidário mais reduzido (Rebello, 2012).

Amorim Neto (2006), em estudo para identificar como as mudanças ministeriais afetam o comportamento legislativo, testando o impacto da composição do gabinete sobre as taxas de disciplina partidária, concluiu que, havendo correspondência entre o peso no Congresso e a participação ministerial, os partidos coligados tendem a se comportar de modo disciplinado nas votações em relação às preferências do Executivo. Essa cooperação se realiza, portanto, por meio de acordos de coalizão, que são a fonte dos altos níveis de sucesso legislativo dos presidentes brasileiros. Segundo o autor, as coalizões dependem fortemente de determinadas características na composição dos gabinetes, em especial os critérios pelos quais os presidentes selecionam ministros e alocam ministérios aos partidos – vale dizer, se os gabinetes são majoritários ou minoritários, e se a distribuição de pastas é proporcional ou não.

A formação dessas coalizões em troca de cargos recebidos no Executivo ocorre de forma coordenada com a atuação dos líderes partidários que organizam o comportamento dos parlamentares. Na rotina do parlamento, foram criados “padrões de organização próprios”, de modo que os recursos e direitos seguem lógica partidária e não são distribuídos igualmente aos congressistas. Os líderes de cada legenda são os representantes legítimos de toda a sua bancada e esse cargo confere ao congressista maiores poderes de ação e influência dentro do processo decisório (Limongi e Figueiredo, 1998; Figueiredo e Limongi, 1999).

Os líderes detêm amplos poderes conferidos pelos regimentos das Casas, sendo responsáveis por controlar o fluxo dos trabalhos parlamentares, o que significa que os congressistas, agindo individualmente, não são capazes de alterar a dinâmica do processo legislativo. Desse modo, o caráter centrífugo e descentralizador das comissões seria neutralizado pelos partidos e seus líderes, que direcionam as matérias para o plenário a qualquer momento, por intermédio da aprovação do requerimento de urgência (Limongi e Figueiredo, 1998).

Segundo Santos (2002), há duas correntes sobre o comportamento dos partidos na arena legislativa. Uma delas afirma que eles são indisciplinados e de atuação imprevisível, uma vez que estão focados nos seus próprios interesses. A outra defende que os partidos são disciplinados e com conduta previsível e que seus membros não possuem poder suficiente para perseguir suas preferências individuais. Os dados empíricos apresentados pelo autor mostram grau alto de disciplina partidária nas votações em plenário, em relação às orientações dos líderes.

Para Power (2011), as coalizões atuais não são apenas superdimensionadas – com número bem superior ao necessário para as aprovações – como são desconexas – compostas por partidos sem correspondência ideológica e programática. Essas características indicam o oportunismo dos parlamentares de se alinharem ao presidente e refletem a expectativa do governo em relação à

indisciplina. Segundo o autor, coalizões superdimensionadas e desconexas constituem uma “apólice de seguro” para o Executivo.

Também relacionado ao processo legislativo, um dos principais indicadores que demonstram o nível de articulação entre governo e Legislativo é a aprovação dos projetos de lei de iniciativa do Executivo. Para além das propostas enviadas ao Congresso pelo governo, a produção legislativa como um todo é elemento que sinaliza o andamento das ações governamentais.

Seguindo essa lógica, o veto também é forte indicativo do conflito entre Executivo e Legislativo, pois sinaliza incapacidade de construção de consenso na arena legislativa, levando o problema “para a caneta do presidente”. O ato de vetar uma proposta, portanto, é medida extrema, de alto custo e possui potencial gerador de efeitos colaterais na relação entre os poderes.

Outro termômetro importante para se medir a coordenação entre Executivo e Legislativo diz respeito à aprovação das medidas provisórias enviadas ao Congresso, que podem ser vistas como mecanismos de delegação dentro do presidencialismo brasileiro (Amorim Neto e Tafner, 2002). Embora o recurso a esses atos normativos demonstre o poder de agenda do presidente, tais propostas precisam ser submetidas ao crivo do Parlamento antes de serem convertidas em lei. Nesse processo, o Executivo sempre deseja que elas sejam aprovadas integralmente, mas não raro são alteradas, rejeitadas ou não votadas, perdendo sua eficácia. Logo, mesmo as medidas provisórias, versão mais extrema da força do Executivo, precisam passar pelo crivo do Legislativo, o que requer do presidente capacidade de cooperação com os líderes dos partidos, pois “sem o apoio da maioria, presidentes, simplesmente, não governam” (Limongi, 2006, p. 245).

Do mesmo modo, a rotatividade dos ministros é evidência de instabilidade do governo e, portanto, de risco de paralisia decisória. A equação é simples: quanto mais volúvel a permanência dos ministros em seus postos, menos decisões tomam.

Em sistemas presidencialistas, a capacidade de governar está ligada, portanto, à relação que se estabelece entre Executivo e Legislativo. Essa dinâmica, por sua vez, depende também das regras que a regem. Olhando de maneira mais específica para as instituições eleitorais, qual seria então o seu efeito na governabilidade e na estabilidade? Para o desenvolvimento dessa discussão, é importante tratar dos elementos que caracterizam essas regras, bem como de suas vantagens e desvantagens para os sistemas políticos, conforme será abordado a seguir.

3 Regras eleitorais, resultados políticos

As instituições são associadas à ideia de continuidade e regularidade, tendentes a persistirem no tempo e se reproduzirem. No entanto, mudanças institucionais acontecem, em diferentes níveis de intensidade, e por meio de processos distintos em cada país. Não se trata apenas de alterações de natureza formal; ao contrário, surgem importantes efeitos políticos concretos, sendo esse o objetivo central das iniciativas que visam a mudar as regras do jogo.

As denominadas correntes neoinstitucionais desenvolveram-se em meados dos anos 1980 como reação às perspectivas behavioristas, buscando elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos (Cf. Hall e Taylor, 1996; Mahoney, 2002; Schmidt, 2008). Nessa perspectiva, as instituições políticas, além de constrangerem os atores e reduzirem custos de transação, afetando os resultados, também interagem entre si e incidem sobre atributos da ordem democrática, como estabilidade, *accountability* e representatividade (Abranches, 1988;

Limongi, 1998; Ames, 2001; Figueiredo, 2001; Santos, 2002; Pereira e Mueller, 2002; Anastasia, Mello e Santos 2004; Pereira, Power e Rennó, 2005; Pereira e Melo, 2012).

Por exemplo, segundo as Leis de Duverger (1972), os sistemas majoritários de um turno tendem ao bipartidarismo, enquanto os sistemas majoritários de dois turnos e a representação proporcional conduziriam ao multipartidarismo. A maior parte dos autores, no entanto, entende esses postulados como probabilísticos e tendenciais, uma vez que há casos que fogem das regras. De todo modo, as regras proporcionais, em geral, conduzem a sistemas partidários fragmentados, permitindo a eleição de candidatos com inexpressiva votação.

O sistema proporcional possui como principais fundamentos a diversidade de opiniões refletida no legislativo e a correspondência entre votos do partido e sua representação. Obviamente essas regras privilegiam alguns propósitos em detrimento de outros aspectos, como será tratado a seguir de forma sucinta, com base em Britto (1965), Búrigo (2002), Ferreira (1974), IDEA (1997) e Nicolau (2004).

A operacionalização do sistema proporcional se dá por meio de listas partidárias, cujas regras estabelecem os níveis de liberdade disponíveis que eleitores e partidos terão na definição dos candidatos que ocuparão as cadeiras. Nas listas fechadas, os partidos escolhem a ordenação dos nomes, cabendo a aceitação ou rejeição integral a essa relação; nas listas abertas, por outro lado, os eleitores votam diretamente nos candidatos, e as cadeiras são definidas de acordo com o total de votos obtidos pelo conjunto dos candidatos de cada partido e, em seguida, as vagas são preenchidas por ordem decrescente do número de votos. Finalmente, há a lista flexível, que reúne as vontades do partido e dos eleitores na determinação dos representantes, podendo o eleitor aceitar ou rejeitar a lista integralmente, por meio do voto de legenda, ou votar em um candidato.

Uma das principais vantagens do princípio proporcional é a representação de todas as correntes de opinião, de modo que o Parlamento reflita a força dos grupos no eleitorado. O sistema também viabiliza a multiplicidade de partidos, permitindo a coexistência de grandes partidos e de minorias partidárias, dando reais chances de acesso aos partidos pequenos. Outro fator relevante é que esse tipo de regra reduz a chance de um único partido obter todas as cadeiras de um distrito, evitando, de certa forma, os resultados “injustos” próprios dos sistemas majoritários, em que o vencedor leva tudo. Esse aspecto estimula os eleitores a irem votar e a serem “sinceros” em relação a suas preferências, pois os votos são todos aproveitados.

O princípio proporcional também tende a conferir maior estabilidade, coerência e planejamento de governos, ao contrário dos sistemas majoritários, marcados pela polarização e por mudanças bruscas decorrentes da alternância. Do mesmo modo, a regra promove decisões mais transparentes, com a participação da maioria e das minorias nos processos.

Por mais que visem a representar melhor as clivagens sociais e os partidos no parlamento, as regras proporcionais podem ter como resultado uma síntese inexata da representação, com sub e sobre-representação de regiões. Outro importante ponto contrário refere-se à dinâmica dos governos de coalizão, marcada pela permanente necessidade de negociação com o Parlamento. Isso pode resultar em chantagens por parte dos partidos menores e grande poder a partidos pequenos da coalizão, que podem vetar propostas dos partidos maiores, gerando paralisia decisória no legislativo e incapacidade de o Executivo implementar políticas públicas. Muitas vezes, a base de apoio é insuficiente, e os partidos se tornam dependentes dos votos dos militantes de outros partidos da coalizão. As regras podem gerar também uniões esdrúxulas e oportunistas de partidos, com programas que chegam a ser opostos ideologicamente.

As regras proporcionais, em geral, conduzem a sistemas partidários fragmentados, com eleição de candidatos com inexpressiva votação e diluição da responsabilidade do governo. Além disso, o modelo resulta em maior distância entre os eleitores e os candidatos, especialmente quando há grandes circunscrições e listas partidárias. O sistema facilita também o acesso a partidos extremistas, como ocorreu na Alemanha, com o partido nazista e, mais recentemente, o Front Nacional na França, os partidos fascistas na Itália e o próprio Partido Social Liberal (PSL), no Brasil.

Outra consequência é a manutenção na coalizão, por longos períodos, de partidos com baixo peso de votos. Os eleitores, por sua vez, têm grande dificuldade de “destroná-los” do governo. Além disso, as regras costumam gerar dificuldade de compreensão por parte dos eleitores e de operacionalização pela administração eleitoral, além de aumentar os custos das campanhas, quanto mais disperso no território estiver o eleitorado.

O princípio majoritário, por sua vez, caracteriza-se basicamente pela divisão dos territórios nacionais em distritos nos quais o candidato mais votado vence a disputa, variando o número de cadeiras por distrito (distritos uninominais ou plurinominais) ou no conceito de maioria (maioria simples, absoluta ou qualificada). Esse sistema também privilegia alguns objetivos, enquanto outros ficam em segundo plano ou mesmo prejudicados, conforme sintetizado a seguir, a partir de estudos de Baracho (1983), Cintra (2005), Fleischer (1983), IDEA (1997), Marinho (1983), Nicolau (2004) e Russomano (1983).

O sistema se destaca, em primeiro lugar, pela simplicidade. A regra é de fácil entendimento pelo eleitor, que tem que escolher entre 2 ou 3 candidatos, e não entre centenas, viabilizando a chamada “memória eleitoral”. Esse sistema fortalece o vínculo eleitor/candidato, pois os representantes pertencem a uma área geográfica definida. Isso favorece também a fiscalização pelo eleitor, que acompanha sua atuação com maior facilidade, gerando maior *accountability*.

Há também o elemento da coerência da oposição. O governo de um só partido, teoricamente, terá como contraparte uma oposição forte, crítica e vigilante, representando real alternativa à situação. Os governos formados com base em regras majoritárias tendem a dificultar a representação de partidos de extrema direita ou extrema esquerda. Nesses sistemas, as campanhas tendem a ser mais baratas, pois os candidatos têm como foco o distrito, e não todo o território.

De certa forma, o sistema também evita o ingresso de “aventureiros” populares na política, que podem conseguir boa votação dispersa, mas nem sempre têm essa capacidade em relação a um distrito. Há também a capacidade que o sistema tem de promover a representação de todas as localidades. Por fim, e de alta relevância para o tema discutido neste artigo, está o fato de as regras majoritárias facilitarem a formação de maiorias, tendendo a produzir, portanto, governos mais estáveis.

As críticas ao sistema majoritário residem, primeiramente, na sub-representação das minorias. Os votos dados nos perdedores são “desperdiçados”, pois o vencedor leva tudo. Além disso, os partidos dispersos nacionalmente têm grande dificuldade de participação. Grupos específicos têm maiores dificuldades de representação, pois estão dispersas no território, e não concentradas em distritos específicos. Há também estudos comprovando a menor representação de mulheres em comparação aos sistemas proporcionais.

O sistema favorece o fenômeno dos currais eleitorais. Se um partido tem grande base de apoio em uma região, pode estabelecer uma hegemonia permanente, pois basta que sempre obtenha a maioria simples dos votos. Como é elevado o “custo de entrada” nos distritos, o localismo partidário

é incentivado. O clientelismo, portanto, pode se expressar de maneira mais intensa no caso dos sistemas majoritários, em decorrência da aproximação entre representante/representado. O sistema cria incentivos para que os partidos lancem nomes populares, mas pouco vinculados ao distrito, para aumentar as chances de vitória.

Existe também o controverso tema do desenho dos distritos eleitorais, que traz consigo questões como o modo, a periodicidade e o órgão competente para as divisões. Nesse debate, depara-se com o denominado *gerrymandering*, que diz respeito à prática de manipular o formato dos distritos para beneficiar determinados candidatos.

Do mesmo modo, existem os chamados efeitos de Duverger. O efeito mecânico resulta das fórmulas eleitorais e dizem respeito à correspondência entre votos e cadeiras por partido. Pode ocorrer, por exemplo, sub-representação dos menores partidos e sobrerrepresentação dos maiores, o que é potencializado por regras relacionadas à cláusula de barreira e ao quociente eleitoral, fazendo com que haja votos “jogados no lixo”. O efeito psicológico, por sua vez, é fruto das expectativas dos eleitores, candidatos e partidos em relação aos efeitos mecânicos. Um exemplo é o denominado “voto útil”, que consiste na tendência que os eleitores têm em votar nos partidos/candidatos que têm chances “reais” de serem eleitos.

Os sistemas mistos, por sua vez, visam a conjugar regras majoritárias com proporcionais, dividindo o acesso às cadeiras entre as duas sistemáticas, de modo a promover um “meio termo” entre elas e minimizar os pontos negativos causados por cada um dos sistemas puros.

A definição do sistema eleitoral, portanto, não é uma tarefa simples e tampouco possui receita pronta. Ao contrário, é uma escolha que deve levar em conta as intenções em relação aos incentivos pretendidos pelos atores em cada momento histórico, gerando consequências diretas no sistema político como um todo.

4 O sistema eleitoral brasileiro

Há quem diga que a opção pelo presidencialismo seria responsável, em grande medida, pela instabilidade da democracia nos países da América Latina. Outros autores, contudo, agregam novos elementos à análise, argumentando que o problema, especialmente no caso do Brasil, residiria na combinação explosiva entre presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional (Cf. Anastasia, Mello e Santos, 2004).

No sistema eleitoral brasileiro, os deputados federais, estaduais e vereadores são eleitos pelo sistema proporcional de representação, por meio do voto pessoal único em candidato específico, sem propositura de listas. A regra majoritária, por sua vez, é utilizada para a eleição dos representantes do Poder Executivo e para o Senado.

A literatura oferece tanto abordagens mais teóricas quanto estudos empíricos que recaem sobre sistemas políticos, especificamente as regras eleitorais, e seus efeitos sobre a governabilidade. Entre as pesquisas aplicadas, há estudos que tratam do papel das instituições políticas como indutoras de comportamentos, bem como trabalhos focados nos resultados gerados em termos de capacidade de governar.

Ames (2003) analisa as estratégias de campanha dos candidatos à Câmara dos Deputados, a partir dos dados sobre as disputas pela reeleição em 1990 e as emendas orçamentárias dos

congressistas. Na pesquisa, o autor conclui que as regras do sistema eleitoral induzem os parlamentares ao atendimento às suas clientelas eleitorais.

Lemos (2001) reúne as 817 propostas legislativas nas áreas de educação e saúde apresentadas entre 1988 e 1994. A autora verifica que na atividade parlamentar são mais presentes os projetos de cunho mais geral e difuso do que aqueles voltados para públicos e regiões específicas, do tipo *pork-barrel*. Segundo ela, esse resultado está relacionado às instituições legislativas, à estrutura do Congresso e à segmentação da atividade parlamentar.

Ricci (2003), por sua vez, avalia os projetos de lei aprovados e rejeitados pelo Congresso, bem como os vetados pelo Executivo, de 1991 a 2002. No seu estudo, ele cria uma tipologia para as propostas de acordo com o seu conteúdo, enquadrando-os nas categorias propostas, e verifica quais as deliberações do Congresso e do Executivo em relação a cada um. O autor conclui que as instituições eleitorais, sobretudo as regras proporcionais, somadas aos custos internos do processo legislativo, desestimulam os parlamentares a produzirem leis de caráter paroquial.

Lemos e Ricci (2011), a partir da análise de uma série de *surveys* aplicados a parlamentares por mais de vinte anos, identificam que a maior parte afirma que os próprios eleitores demandam comportamentos clientelistas, especialmente em relação à obtenção de emendas parlamentares. Analisando esse resultado sob a perspectiva institucional, tal percepção também tem relação com as instituições eleitorais.

De todo modo, fato é que o modelo eleitoral existente no Brasil gera importantes efeitos em termos de resultados políticos. As eleições proporcionais são altamente centradas nas candidaturas individuais. Apesar de os votos dos candidatos contribuírem para a legenda como um todo, cada um é incentivado a lutar pelos seus votos individuais, desestimulando as campanhas vinculadas ao seu partido. Além disso, instaura-se competição entre candidatos de um mesmo partido, prejudicando o processo de institucionalização partidária.

Ao verificar as votações realizadas entre 1991 e 1998, a partir de um modelo de cooperação e deserção das maiorias partidárias Ames, Pereira e Rennó (2011) constatam que os líderes têm baixa capacidade de indução de suas bancadas à cooperação e dependem do apoio dos parlamentares em cada questão específica.

Outro efeito importante das regras eleitorais brasileiras diz respeito à baixa conexão dos candidatos com suas bases em função da aleatoriedade promovida pelo sistema de lista aberta, já que algumas localidades podem ficar sem representação direta na casa legislativa, ao contrário de outras, que podem ficar excessivamente representadas.

As coligações, fundadas quase sempre em conveniência eleitoral, geram sérias distorções, pois o voto dado a um candidato pode ajudar a eleger outro de partido com programas e propostas totalmente opostas. Além disso, existe a possibilidade de pequenos partidos negociarem seus recursos eleitorais na formação da coligação, como tempo em rádio e TV.

Em relação à periodicidade dos pleitos, há hoje simultaneidade entre as eleições para Executivo e Legislativo. Como existe a cultura de visibilidade ao Poder Executivo, somada à diluição das disputas para o Legislativo, a atenção do eleitor volta-se para as eleições de prefeito, governador e presidente. Grande parte dos eleitores não se recorda do voto para o candidato ou partido para o Legislativo nas últimas eleições.

Sobre os mecanismos de democracia direta, a Constituição brasileira prevê, ao lado dos instrumentos de representação política, a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito, e a efetiva

utilização dessas ferramentas só foi regulamentada e aprovada pelo Congresso Nacional em 1998. O referendo não é utilizado para mudanças constitucionais e tratados internacionais, ao contrário do que ocorre na Venezuela, e a Constituição estabelece que sua convocação é prerrogativa exclusiva do Legislativo. Em três décadas desde a promulgação da Constituição, foram realizados apenas um plebiscito e um referendo no Brasil. O plebiscito de 1993, sobre o sistema político e o regime político, decorreu da exigência do artigo 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O referendo de 2005, por sua vez, dizia respeito à comercialização de armas de fogo e munições.

A partir da redemocratização de 1988, os Presidentes operaram, portanto, praticamente dentro do mesmo quadro institucional. O sistema presidencial, o multipartidarismo e a representação proporcional, consideradas as regras centrais do presidencialismo de coalizão, têm vigorado desde então. Sob o ponto de vista das instituições exclusivamente eleitorais, operaram também os mesmos preceitos. Nesse sentido, não houve mudança nas regras para eleição do chefe do Executivo e dos parlamentares.

No entanto, todos os Presidentes recentes precisaram costurar grandes majorias para governar, muitas vezes a altos custos. A ausência dessa base de apoio significa a fragilização do governo, como ocorreu no processo que resultou na destituição de Dilma Rousseff, crise que se arrasta até hoje. Seriam esses sinais de esgotamento do modelo político-eleitoral brasileiro?

5 O sistema eleitoral venezuelano

A Venezuela se democratizou em 1958, por meio de um acordo entre as elites políticas, chamado *Pacto de Punto Fijo*, que visava à estabilidade da democracia e do sistema partidário, isolando grupos radicais de esquerda e os militares. Tal acordo estipulava que seus signatários se comprometeriam a respeitar o resultado da eleição, independentemente de quem fosse o vencedor, a estabelecer consultas interpartidárias em questões delicadas e a partilhar cargos e responsabilidade política (Amorim Neto, 2002).

O sistema eleitoral previsto na Constituição de 1961 era o proporcional de lista fechada. Os partidos escolhiam a ordem dos candidatos, e os eleitores votavam nessa relação pré-fixada. Os estados funcionavam como distritos eleitorais, e a fórmula para a distribuição das cadeiras era a D'Hondt, havendo cadeiras compensatórias para os partidos que não alcançassem vaga nos estados. Os principais partidos eram Ação Democrática (AD), de centro-esquerda, e Comitê de Organização Político Eleitoral Independente (COPEI), democrata cristão de centro-direita. O mandato do presidente e dos deputados era de 5 anos.

Em 1989, no governo de Carlos Andrés Pérez, ocorreram mudanças das regras eleitorais, com a implantação do sistema misto para a Câmara. A alteração teve o propósito de reduzir o poder dos partidos sobre as candidaturas e os resultados das eleições e aumentar o poder do eleitorado de julgar os parlamentares (Anastasia, Mello e Santos, 2004). Nas eleições de deputados em 1993, o modelo misto já vigorou por meio de uma combinação de representação proporcional e distritos nominais com regra majoritária. Embora o total de vagas por unidade territorial obedecesse à norma de uma cadeira para cada 0,55% da população, foi fixado número mínimo de três deputados por estado, o que significou a super-representação dos menos populosos (Botelho, 2008).

A Constituição de 1999, promulgada por Hugo Chávez no seu primeiro mandato, define a Venezuela como uma “democracia participativa e protagônica”, ancorada na diretriz de aumentar o

controle da população sobre seus representantes no Executivo e no Legislativo. Após sua posse, Chávez convocou referendo para que os venezuelanos decidissem sobre a convocação de Assembleia Nacional Constituinte que teria o propósito de “refundar o Estado venezuelano”. Os cidadãos não só autorizaram como também lhe concederam o poder de dissolver o Congresso, as Assembleias Legislativas, os governadores e a Suprema Corte de Justiça (Anastasia, Mello e Santos, 2004), sendo o novo texto aprovado por 71,8% dos votos.

No seu governo, Chávez operou forte concentração de poderes, promovendo medidas como a redução do número de parlamentares, a introdução da reeleição indefinida e o estabelecimento da possibilidade de revogação dos mandatos. O Parlamento perdeu uma das Casas – o Senado – e o poder de iniciar o processo de *impeachment* do presidente, prerrogativa que foi transferida à população (Anastasia, Mello e Santos, 2004).

A partir de 2000, passou a vigorar o sistema misto, dividido entre proporcional e nominal, para a eleição de toda a Assembleia. Além disso, as eleições parlamentares e presidenciais foram reagrupadas, e o mandato do Presidente foi aumentado de cinco para seis anos, enquanto o dos deputados foi mantido em cinco. O tamanho da Assembleia Nacional foi reduzido, pois a regra passou a ser 1,1% da população nacional por vaga, com três postos fixos por unidade territorial e a cota de três representantes indígenas (Botelho, 2008).

Outras alterações foram o fim da distribuição de cadeiras extras com base na votação nacional e a divisão do sistema misto em 60% para os distritos nominais e 40% para a representação proporcional. Os partidos políticos passaram a ter de realizar disputas internas para a seleção dos candidatos e a destinar 30% das vagas em suas listas para mulheres (Botelho, 2008).

Logo após sua eleição para presidente em 2013, Nicolás Maduro sinalizou que instituiria assembleia popular, cujas prerrogativas se sobreporiam às do parlamento. Em seguida, promulgou reforma da Lei do Banco Central, transferindo para o Executivo a competência do Legislativo para nomear o presidente da instituição e dois dos seis membros do conselho de política monetária.

As medidas de Maduro acirraram a polarização e intensificaram a tensão entre situação e opositores. Nas eleições parlamentares de 2015, a coligação de oposição, agrupada na Mesa da Unidade Democrática (MUD), obteve 99 assentos – representando maioria de dois terços – contra 46 do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), do atual presidente. O resultado pôs termo a 17 anos de hegemonia política chavista no país, fortalecendo as ofensivas da oposição contras as ações do governo.

A partir dessa nova configuração política, a crise de governabilidade foi se intensificando mais ainda. Os representantes da MUD aproveitaram a maioria na Assembleia Nacional para reduzir de 6 para 4 anos o mandato do chefe de Estado, de 12 para 6 anos o período dos juízes do Supremo Tribunal e limitar esses cargos a apenas um novo mandato.

Em 2017, Maduro convocou nova Constituinte, que avocou os poderes legislativos da Assembleia Nacional, com a eleição de 545 deputados, todos chavistas, resultado também altamente contestado pelos opositores. Antes disso, a corte suprema venezuelana havia anulado todos os atos do Parlamento, assumindo suas funções.

Em 2018, nesse contexto de extrema tensão, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) adiantou o calendário das eleições, que seriam em novembro, para maio. Os opositores, que defendiam a antecipação do escrutínio em 2017, quando lograram arregimentar grandes mobilizações contra o governo, passaram a questionar a medida em virtude do arrefecimento dos protestos de rua e das

divisões surgidas no seio da MUD. O CNE também inabilitou parte dos candidatos da oposição, sob o fundamento de terem praticado atos de desestabilização da ordem pública. No pleito, em que disputou com outros cinco candidatos, Maduro foi reeleito, tendo sua vitória sido questionada pela oposição e por alguns países latino-americanos e europeus, além dos Estados Unidos.

Ao tomar posse, em janeiro de 2019, Maduro teve seu mandato contestado pelo novo presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó. Conjunto de quatorze países da América Latina, organizados em torno do Grupo de Lima, e com forte apoio do governo Trump, passou a reconhecer Guaidó como presidente interino da Venezuela, exigindo a saída de Maduro e a realização de novas eleições presidenciais as quais, a rigor, nunca foram convocadas.

A União Europeia, apesar de também reconhecer Guaidó como presidente interino, criou Grupo de Contato para a Venezuela, composto por vários de seus membros, além de Uruguai, México, Bolívia e Equador. Essa iniciativa visa a encontrar solução política e negociada para a crise venezuelana envolvendo o chavismo e a oposição. Maduro conta com o apoio de Rússia, China, Turquia e Irã, que consideram a proposta de realização de novas eleições ingerência indevida nos assuntos internos do país.

Desde a democratização de 1958, portanto, a Venezuela assistiu a uma sucessão de mudanças em seu sistema político, sobretudo nas regras eleitorais. O *Pacto de Punto Fijo*, selado entre elites políticas para garantir estabilidade democrática, representou um acordo de compartilhamento de poder entre grandes forças partidárias, que foram se sucedendo no governo desde então. Já na década de 1990, o modelo puntofijista foi demonstrando sinais de esgotamento, a partir da insatisfação popular em relação à sua capacidade de representação e legitimidade, culminando com a eleição de Chávez em 1999.

Por pelo menos três décadas desde o *Pacto de Punto Fijo*, o sistema político parece ter sido capaz de absorver os impactos das adversidades políticas, econômicas e sociais vivenciadas na Venezuela, mantendo algum grau de equilíbrio. Entre 1988 e 1998, no entanto, a instabilidade político-institucional alcançou níveis extremos, em virtude da crise econômica que se abateu sobre o país, abrindo espaço para a conformação de novo projeto de poder representado por Chávez.

As inovações institucionais introduzidas nos últimos vinte anos de chavismo se, por um lado, permitiram maior espaço de participação dos diferentes atores sociais, por outro, foi incapaz de lograr consenso suficiente junto às elites tradicionais. O crescente grau de conflito político e social experimentado pela Venezuela neste período levou o país a uma situação de crise humanitária sem precedentes.

6 Brasil e Venezuela: sistemas eleitorais e governabilidade

O Brasil vivencia atualmente a instabilidade que tem como pano de fundo séria crise político-institucional somada à desaceleração da economia, especialmente a partir de 2014. Desde então, o Executivo tem tido extrema dificuldade em dar andamento à sua agenda, enquanto o Legislativo está engolido por uma agenda de crise somada ao não processamento dos temas de mérito. Em maio de 2016, a tensão política atingiu seu ápice, tendente a processo de paralisia decisória, resultando na destituição de Dilma Rousseff e o início do impopular governo Temer.

O fim daquele mandato foi seguido por período eleitoral extremamente tenso e polarizado, com direito a dois turnos imprevisíveis, e a vitória do candidato de extrema-direita, pela primeira vez na

história do país. Neste contexto, o novo governo tem tido enorme dificuldades para obter a aprovação da maioria da população ao seu projeto e ainda enfrenta dificuldades para lograr maioria parlamentar capaz de aprovar suas medidas.

Nos governos FHC, Lula e no primeiro mandato de Dilma, pode-se dizer que o Brasil vinha passando por período de estabilidade democrática. Na economia, o país se consolidou como importante nação emergente, alcançou ganhos significativos em termos de redução da miséria e da desigualdade e conseguiu retardar a chegada da crise econômica global iniciada em 2008, que começou a dar sinais especialmente a partir de 2014, e hoje tem efeitos evidentes principalmente nas taxas de inflação e de desemprego.

No cenário político dos últimos trinta anos, Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ascenderam como os principais partidos nas eleições presidenciais, tendo o primeiro chegado ao poder em 2003, com a eleição de Lula, seguindo um movimento observado em toda a América Latina a partir dos anos 2000, com a ascensão de diversas lideranças de esquerda, como Hugo Chávez, na Venezuela; Néstor e Cristina Kirchner, na Argentina; Evo Morales, na Bolívia; Pepe Mujica, no Uruguai; Rafael Correa, no Equador. Em todos os governos pós-1988 os presidentes brasileiros tiveram que se aliar a grandes partidos de centro para manter a governabilidade, sobretudo ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), nos governos Lula e Dilma, e ao PFL, nos governos FHC. Outros partidos menores, menos programáticos e mais fisiológicos, também foram cortejados para garantir a base de sustentação necessária ao governo.

Tanto nas eleições de 2002 quanto em 2006, Lula foi eleito no 2º turno com 61% dos votos. Independentemente desse resultado, para dar andamento às suas políticas prioritárias, o governo sentiu a necessidade de ampliar a sua base, que alcançava 40% das cadeiras da Câmara dos Deputados no primeiro mandato, número considerado insuficiente para garantir a governabilidade.

Quadro 1: Força parlamentar da coalizão governista nos dois mandatos de Lula

Lula 1	Lula 2
PT 0,17	PT 0,18
PL 0,05	PL 0,06
PTB 0,05	PTB 0,09
PSB 0,04	PSB 0,06
PDT 0,04	PDT 0,03
PPS 0,02	PPS 0,04
PCdoB 0,02	PCdoB 0,02
PV 0,01	PV 0,01
	PMDB 0,13
0,40	0,62

Fonte: Santos (2003, p. 32).

Nas eleições de 2010, Dilma foi eleita em segundo turno com 56% dos votos, derrotando José Serra, que obteve 44%. Nos dois mandatos de Dilma a troca de Ministros foi frequente, para acomodar os partidos da instável base, os quais, por sua vez, embarcavam e desembarcavam do governo a todo tempo. Como outro sinal de enfraquecimento do Executivo, ocorreram várias votações nominais no Congresso nas situações em que a regra não é obrigatória. O governo também fez uso constante de Medidas Provisórias e do instituto do veto para pautar suas posições que não eram acolhidas pelo Congresso.

Segundo Amorim Neto (2007), considerando a porcentagem de pastas de cada partido e sua força na Câmara dos Deputados, os gabinetes de FHC foram mais proporcionais dos que o Lula, muito em função da concentração de Ministérios nas mãos do PT, que chegava a 60%. O primeiro gabinete de Dilma, por sua vez, teve a mesma proporcionalidade do que o do seu antecessor, e foi formado por PT (17 pastas), PMDB (6 pastas), Partido Socialista Brasileiro (PSB) (2 pastas), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) (1 pasta), Partido Democrático Trabalhista (PDT) (1 pasta), Partido Progressista (PP) (1 pasta) e Partido da República (PR) (1 pasta). A ampliação da base, no entanto, não significa automaticamente a garantia de votos, pois nem todos os parlamentares votam de acordo com a orientação dos partidos. A regra das listas abertas é fator que tem importante influência sobre essa dinâmica, pois faz com que os deputados e senadores sejam menos obedientes às lideranças partidárias.

A negociação com o Legislativo também se torna mais difícil com a multiplicidade de partidos, podendo levar, no limite, à paralisia decisória. Isso decorre, em grande medida, do sistema proporcional, que ainda potencializa a polarização ideológica. De acordo com dados levantados por Wanderley Guilherme dos Santos (1986), por exemplo, a fragmentação partidária estava no seu nível máximo no ano que antecedeu ao golpe de 1964. Segundo ele, quanto mais o Poder Legislativo se fragmentava, mais cadeiras eram ocupadas para os partidos de direita e esquerda e menos para os partidos de centro, caracterizando uma crescente polarização ideológica (Santos, 1986).

A Venezuela também vive hoje uma profunda crise econômica e política, com contornos e intensidades próprios. Em quase vinte anos de chavismo, a exemplo dos momentos anteriores da história venezuelana, não foi feita diversificação produtiva para além do petróleo e o país permaneceu importando praticamente tudo o que consome. Os índices registram 68% de inflação em 2014, Maduro finalizou 2015 com baixa aprovação e, com a vitória histórica da oposição nas eleições para a Assembleia Nacional, com intensa deterioração da relação com o Executivo.

Em 2005, nas eleições para a Assembleia Nacional, AD, COPEI e demais partidos da oposição decidiram não concorrer, alegando fraude eleitoral. De acordo com o CNE, o MVR (Movimento V República) preencheu 69% das cadeiras. Em 2006, Chávez foi reeleito com 63% dos votos para o período 2006-2012, com 75% de participação nas eleições. Em 2007, vários partidos, incluindo o MVR, se uniram e formaram o PSUV. Em janeiro de 2009, o novo partido possuía 84% das cadeiras do Legislativo.

No pleito parlamentar de 2010, a oposição obteve 40% dos votos, de acordo com o CNE. Com esse resultado, a situação já não teria número suficiente de parlamentares para aprovar projetos que demandassem maioria a de 3/5 ou 2/3. De qualquer forma, o resultado gerou uma situação de desproporcionalidade, pois cada deputado de oposição foi eleito com 87.875 votos, enquanto foram necessários apenas 55.627 votos para eleger cada parlamentar da situação.

Nas eleições presidenciais de 2012, Chávez foi novamente eleito, mas morreu em 2013, quando novo pleito foi convocado. Nicolás Maduro, herdeiro político do ex-presidente, venceu, conforme o CNE, por apenas 1,5% à frente de Henrique Capriles, não reconheceu a vitória e defendeu a recontagem de votos. De todo modo, o placar apertado, por si só, já evidenciava o clima de disputa e as dificuldades que o governo enfrentaria pela frente.

O novo presidente da Assembleia Nacional, o opositor Henry Ramos Allup, quis inaugurar simbolicamente o novo período legislativo com a ordem de que fossem retirados da sede do Parlamento todos os retratos de Hugo Chávez e de Nicolás Maduro. No mesmo sentido, a maioria

opositora do Parlamento decidiu não apoiar o decreto de emergência econômica promulgado pelo presidente.

Em seguida, nas eleições de 2017 para governador, de acordo com o CNE, o PSUV venceu em 17 Estados, enquanto a oposição, que teve sucesso em apenas 5, não reconheceu novamente o resultado. Essa situação repetiu-se em 2018, após a antecipação das eleições, a inabilitação de parte dos candidatos opositores e a vitória de Maduro.

O regime representativo nasceu na Venezuela ancorado em fortes organizações partidárias que pactuaram a moderação política, a partilha do poder e a aceitação de resultados eleitorais, em prol da estabilidade e da governabilidade. Pensando nisso, os líderes escolheram a regra da representação proporcional com listas fechadas, que conferem grande poder às direções dos partidos e dificultam a articulação de interesses locais nas bancadas legislativas. É por isso que a Venezuela conseguiu construir um dos mais disciplinados sistemas de partidos do mundo contemporâneo, denominado de partidocracia, em que eram raras as votações nominais no Congresso (Amorim Neto, 2002).

Embora pequenas siglas nunca tenham deixado de existir, a Venezuela assistiu, a partir da década de 1970, à cristalização do bipartidarismo, com o monopólio de AD e COPEI no Parlamento e o revezamento de ambos na presidência. Os gabinetes eram quase exclusivamente unipartidários, pois o partido do Presidente tinha maioria absoluta no Parlamento (Amorim Neto, 2002).

Quadro 2: Percentual das cadeiras da Câmara dos Deputados da Venezuela, por partido, de 1958 a 1988

Partidos/Ano	1958	1963	1968	1973	1978	1983	1988
AD	54,9*	37,1*	30,8	51*	44,2	56,5*	48,3*
COPEI	14,3	21,3	27,6*	32	42,2*	30	33,3
URD	25,5	16,3	7,9	2,5	1,5	1,5	1
Outros	5,3	25,3	33,7	14,5	12,1	12	17,4

* Partido do Presidente

Fonte: Amorim Neto (2002, p. 256).

Em 1993, a fase bipartidária chegou ao fim e teve início o esfacelamento do *Pacto de Punto Fijo* com a eleição de Rafael Caldera para a Presidência, recentemente desfilado do COPEI. Nesse período multipartidário foram celebrados acordos de coalizão para o preenchimento de postos nos gabinetes presidenciais e mesas do Congresso, com alta fragmentação do sistema partidário, passando a ter cinco partidos com mais de 10% de cadeiras na Câmara. A partir de 1989, começou a aumentar a fragmentação. O número efetivo de partidos da legislatura vigente entre 1994 e 1999, 4,5, foi o segundo maior desde 1959. A polarização ideológica também foi muito alta entre 1994 e 1999 (Amorim Neto, 2002).

A partir das eleições de 1993, portanto, o sistema eleitoral venezuelano tornou-se muito mais complexo e distinto do brasileiro e mais próximo ao alemão, com o direito a dois votos por eleitor: um para as cadeiras uninominais e outro para as listas plurinominais. O objetivo da reforma eleitoral era mitigar o controle exercido pelas lideranças partidárias, viabilizando maior aproximação entre representantes e representados. A abstenção nas eleições para a Câmara aumentou enormemente de 1988 a 1998. Nas primeiras eleições para governadores e prefeitos, em 1989, a abstenção foi de 55,0%; nas eleições seguintes, em 1992, a abstenção foi de 50,8%; e, nas de 1995, 53,8% (Amorim Neto, 2002).

O COPEI sempre foi favorável ao sistema misto, enxergando nele uma forma de responder às demandas por mudança e, ao mesmo tempo, manter o poder dos partidos tradicionais. A AD, por sua vez, foi inicialmente contra, mas passou a concordar com fórmula mista, que não se distanciaria integralmente do sistema proporcional e não previa a competição intrapartidária na definição das candidaturas. A esquerda minoritária defendia a permanência do sistema proporcional de lista aberta, por ser mais favorável a partidos menores e aumentar o poder de escolha dos eleitores. As agrupações minoritárias de direita, por sua vez, eram favoráveis à regra majoritária (Botelho, 2008).

Para Botelho (2008), a adoção do sistema eleitoral misto não gerou os resultados esperados pelos seus defensores, pois não alterou a dinâmica da partidocracia, tampouco proporcionou a manutenção do domínio dos partidos dominantes. Em 1988, AD e COPEI obtiveram 74,3% dos votos em listas, caindo para 46% em 1993, e para 36,1% em 1998 e 21,2 % em 2000. O número efetivo de partidos nas eleições parlamentares também aumentou, saltando de 2,24 em 1988 para 4,88 em 1993; em seguida subiu para 7,60, e caiu para 4,30 em 2000, número que ainda é quase o dobro do registrado nas últimas eleições antes do sistema misto. O novo sistema também não atendeu às expectativas da sociedade civil, que almejava uma relação mais próxima entre cidadãos e deputados e maior responsividade, pois os eleitos preocupavam-se mais em atender aos partidos do que aos eleitores.

A reforma política de 1989 levou à fragmentação e à polarização política, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 3: Percentual das cadeiras de cada partido na Câmara de Deputados da Venezuela, em 1993 e 1998

Partido	1993	1998
AD	27,6	33,0
COPEI	27,1	14,4
MVR	-	24,5
MAS	-	9,6
Proyecto Venezolano	-	10,6
Causa R	20,1	2,7
Outros	25,2	5,2

Fonte: Amorim Neto (2002, p. 256).

Pelos dados do CNE, nas eleições de 2010 para a Assembleia Nacional, a oposição obteve 40% dos votos, mas esse resultado não correspondeu automaticamente à mesma distribuição de cadeiras. Tal efeito foi decorrente da reforma eleitoral, que gerou sobrerrepresentação de estados menos populosos, com maior peso para as áreas rurais, onde Chávez possuía maior apoio. Os 9 Estados com maior população, por exemplo, representam 67% do eleitorado, mas elegeram 53% da Assembleia Nacional. Além disso, houve modificação das circunscrições eleitorais em 8 Estados onde a oposição obteve maioria nas eleições regionais de 2008. Por fim, os partidos pequenos foram enfraquecidos.

O desenho dos distritos é, portanto, fator que não pode ser desconsiderado na análise dos efeitos das regras eleitorais. No Brasil, para o Senado são eleitos os candidatos mais votados em cada Estado, totalizando 3 por distrito, independentemente de sua população. Para a Câmara dos Deputados, há o mínimo de 7 e o máximo de 80 representantes por Estado, o que gera desproporcionalidades na representação.

De todo modo, a delimitação dos distritos coincide com o polígono dos Estados, o que significa que não há qualquer ingerência no sentido de beneficiar ou prejudicar determinados candidatos ou partidos (*gerrymandering*), seja por algum poder ou por parte dos órgãos eleitorais, ao contrário do que ocorre na Venezuela, onde o Conselho Nacional Eleitoral (CNE), acusado de ser dominado por simpatizantes do chavismo, redesenhou 8 distritos dos 24 Estados, dando mais peso às regiões menos desenvolvidas e mais rurais, onde o governo tem maior apoio.

Quanto à reeleição, no Brasil há a possibilidade de ocorrer uma vez para os cargos do Executivo e ilimitadas vezes para o Legislativo, também de forma distinta do que ocorre na Venezuela, onde pode haver de maneira irrestrita para todos os cargos. Esse fato somado à concentração de poderes nas mãos do Executivo (tanto em relação ao Parlamento quanto o órgão eleitoral) prejudica o efetivo exercício da democracia. Embora Anastasia, Mello e Santos (2004) defendam que a reeleição é uma forma de exercício de *accountability* vertical, há quem entenda que isso pode gerar desconfiança nos políticos e nas instituições, uma vez que as ações dos governantes podem ser vistas pelos cidadãos como voltadas para seu próprio favorecimento.

Em relação aos mecanismos para exercício da democracia, a despeito de algumas iniciativas no sentido de ampliar a participação política dos brasileiros, tanto a Constituição de 1988 quanto as propostas discutidas no âmbito da reforma política visaram a fortalecer a democracia representativa. Nesse sentido, os cidadãos brasileiros têm tido uma participação muito menos ativa do que os venezuelanos (Jorge e D'Ávila Filho, 2009).

No caso da Venezuela, os traços característicos da democracia bolivariana são o exacerbado “majoritarismo”, o que significa a inexistência de “freios à vontade da maioria”, e o “plebiscitarismo”, em oposição ao controle parlamentar (Anastasia, Mello e Santos, 2004, p. 153). A Constituição exige que os cidadãos se manifestem diretamente sobre mudanças constitucionais e tratados internacionais. O presidente pode convocar referendo diretamente, e o instituto é utilizado para promover mudanças institucionais que visam a fortalecer ainda mais o Executivo em detrimento dos demais poderes e também para impor uma derrota política a seus adversários, além de manter os setores ligados ao governo em permanente mobilização (Jorge e D'Ávila Filho, 2009).

As mudanças institucionais decorrentes dos referendos levaram à concentração de poderes, com o propósito de eliminar toda e qualquer oposição, o que conduziu a Venezuela a cenário de “extrema polarização política” (Anastasia, Mello e Santos, 2004, p. 155). Além disso, os instrumentos de conciliação decorrentes do *Pacto de Punto Fijo*, que originalmente haviam sido desenhados para privilegiar a estabilidade por meio do protagonismo conferido aos partidos, dificultou a inclusão de novos atores sociais e políticos.

Historicamente, tanto no caso do Brasil quanto da Venezuela, as regras do jogo eleitoral foram estabelecidas de acordo com os efeitos políticos almejados. Isso pode ser observado tanto em termos de configuração mais geral do sistema – melhor combinação de regras para garantir a estabilidade, por exemplo – quanto em relação a resultados eleitorais mais diretos – como benefícios a determinados partidos em detrimento de outros, favorecimento da situação, etc.

Essa perspectiva remete ao institucionalismo da escolha racional, segundo o qual cada instituição possui funções específicas e sua existência é explicada a partir do valor assumido por essas funções aos olhos dos atores influenciados por ela. O processo de criação de instituições é, em geral, focado na ideia de acordo voluntário entre os atores interessados. Se a instituição está submetida a

algum processo de competição, ela deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes (Hall e Taylor, 1996).

Na história político-institucional da Venezuela dos últimos sessenta anos, as regras eleitorais foram se alterando de acordo com dois propósitos principais. Em primeiro lugar, as mudanças decorreram dos fins almejados pelas elites políticas em termos de resultados. Neste aspecto, não se trata necessariamente da eleição de nomes específicos, mas de configuração política de forma mais ampla, como a representação de determinados partidos e regiões no Congresso, bem como a relação entre o Legislativo e o Executivo.

As mudanças no sistema eleitoral também visaram a aumentar o seu grau de legitimidade perante o eleitorado. Desse modo, a população venezuelana passou a pressionar, especialmente a partir da década de 1990, pela adoção de um sistema que fosse mais capaz de gerar efeitos que refletissem seus interesses e preferências.

Como se discutiu, a Constituição de 1961, ao estabelecer o sistema proporcional de lista fechada, possibilitou a geração de novos resultados. Em primeiro lugar, as regras proporcionais tendem a permitir a eleição de minorias partidárias e conferir maior representatividade aos diferentes grupos. A lista fechada, por sua vez, aumenta a autonomia dos partidos, que têm o poder de escolher a ordem dos candidatos.

Em 1989, a alteração para o sistema misto operou na redução do poder partidário, transferindo-o, ainda que parcialmente, para o eleitor. Saiu-se, portanto, do sistema proporcional de lista fechada para um modelo que reunia os dois critérios: além da regra proporcional, uma parte das vagas passou a ser ocupada pelos candidatos mais votados, de acordo com o método majoritário. Também naquela ocasião, a definição de piso de deputados por distrito gerou sobre-representação de algumas regiões, em detrimento de outras, que tiveram proporcionalmente um número menor de parlamentares para defender seus interesses.

No Brasil, se o arranjo institucional foi estável a partir da redemocratização, o mesmo não pode ser dito em relação aos seus resultados políticos. Se considerado, por exemplo, o período pós 1995, após a consolidação das novas regras constitucionais (Power, 2011), FHC e Lula ainda conseguiram segurar as alianças, embora com momentos importantes de fragilização perante o Congresso. Todavia, sobretudo a partir de 2014, o país assistiu à redução gradual da governabilidade, chegando ao seu ápice com a destituição de Dilma, como se o equilíbrio do sistema tivesse sido interrompido após as ameaças pontuais de instabilidade em governos anteriores.

Mesmo as explicações de natureza psicológica, focadas na personalidade individual de cada governante, parecem não cobrir todo o fenômeno, além de serem difíceis de serem testadas. Isso porque o pressuposto de toda e qualquer instituição é que ela funcione independentemente do perfil dos atores. Ou seja, ainda que o comportamento individual do presidente possa refletir no estilo de governar, é difícil supor que ele seja responsável por grandes resultados políticos.

Da mesma forma, as razões de cunho exclusivamente econômico parecem demasiadamente simplistas para explicar o fenômeno. O Brasil passou, por exemplo, pela crise mundial de 2008, sem que a governabilidade tenha sido afetada de maneira importante. Evidentemente, o desempenho nesse campo é fator relevante para a estabilidade política, mas sozinho parece ainda frágil para a compreensão do cenário.

Nesse sentido, a partir da literatura que trata dos efeitos das instituições políticas e de seu cotejamento com o caso do Brasil, as regras do modelo eleitoral brasileiro parecem ter contribuído

para a geração de consequências desestabilizadoras. A combinação entre o presidencialismo, a configuração do Congresso e o sistema partidário, ainda que possa ter sobrevivido por quase três décadas, cobra um preço muito alto para a manutenção da governabilidade, e esse custo pode se materializar em corrupção.

7 Considerações finais

Afora suas características políticas, econômicas, sociais e culturais específicas, Brasil e Venezuela têm vivenciado crise de estabilidade, marcada especialmente pela deterioração da relação entre Executivo e Legislativo. Longe de gerar consequências apenas sob o ponto de vista do conflito político, a situação nesses dois países reflete tensões sociais e abalo econômico.

Com base nos estudos e análises apresentados neste artigo, observa-se que as instituições eleitorais, tanto no caso do Brasil como no da Venezuela, foram muitas vezes criadas, mantidas ou alteradas em virtude de sua utilidade na consecução dos propósitos dos atores políticos em cada momento histórico. Se considerados também os processos políticos recentes discutidos de forma breve neste trabalho, é possível suspeitar que exista correlação entre as regras eleitorais, somadas a outras instituições políticas – como o sistema partidário, por exemplo –, e o nível de governabilidade.

Não seria prudente, contudo, atribuir essa crise somente ao sistema eleitoral, visto que há outros fatores muito relevantes que merecem ter sua análise aprofundada, como a conjuntura econômica, a influência do cenário internacional, a cultura política, a concentração da mídia e as escolhas que foram feitas pelos atores políticos em momentos históricos cruciais. Do mesmo modo, é preciso olhar de forma mais profunda para os processos políticos e sociológicos vividos na América Latina como um todo.

Nos anos 2000, a política latino-americana viu emergir onda progressista importante, fruto da reorganização dos movimentos populares, que conduziu à eleição de lideranças de esquerda ou centro-esquerda em diversos países da região. Foi o que ocorreu no Equador, com Rafael Correa, na Argentina, com Néstor e Cristina Kirchner, na Bolívia, com Evo Morales, no Paraguai, com Fernando Lugo, na Venezuela, com Hugo Chávez, e no Brasil, com Lula e Dilma.

Esse ciclo progressista é lido por alguns analistas como um “laboratório da esquerda” na América Latina, resultante da “crise” do Consenso de Washington. Naquele momento, diante das demandas emergentes, as sociedades teriam constatado a incapacidade de resposta de medidas como privatização, austeridade, redução do tamanho do Estado e enxugamento do serviço público. Tal fenômeno teria dado espaço para a eleição de projetos esquerdistas.

Tal processo desenhou-se de maneira bastante heterogênea no continente, assumindo diferentes tonalidades em cada país. Se o chavismo venezuelano evoluiu de projeto soberanista para projeto radical de enfrentamento ao capitalismo, o PT brasileiro está mais próximo do centro do espectro político, além de ter construído alianças com partidos de diferentes orientações para garantir sua eleição e a condução do governo.

Nas duas primeiras décadas dos anos 2000, esses modelos progressistas se exauriram em vários lugares, sendo sucedidos por governos de tendência mais conservadora. Nesse aspecto, é interessante notar como o fenômeno ocorreu quase simultaneamente nos vários países latino-americanos, como se as experiências progressistas tivessem chegado ao seu limite, imposto pelo próprio sistema e pelas elites políticas insatisfeitas. Com o desequilíbrio atingindo seu ápice, os governos em curso viram-se

diante de alta instabilidade e de completa incapacidade de governar, o que gerou consequências concretas próprias em cada contexto. No caso do Brasil, o desfecho foi a destituição da presidenta, sua sucessão por um governo impopular, e ambiente político altamente tenso e polarizado durante e após as últimas eleições; na Venezuela, a situação atual é de completo colapso político e caos social.

Para além dessa questão de ordem política e sociológica, não se pode ignorar o fator econômico como forte influenciador das conjunturas. A crise mundial pós 2008 foi sentida de maneira mais intensa na América Latina, que tem sua economia bastante dependente da exportação de matéria-prima. No caso da Venezuela, o país é refém do mercado de petróleo e qualquer oscilação é sentida imediatamente pelos agentes econômicos.

Em relação ao Brasil, de 2010 em diante a economia local passou a sentir os efeitos da crise mundial. A partir de 2009, na tentativa de segurar o nível de emprego, o governo atuou de maneira agressiva, realizando ampla desoneração de tributos e adotando medidas anticíclicas com o gasto público. Isso foi gerando inflação cada vez maior, mesmo com a contenção dos preços de gasolina, energia e tarifas públicas.

Sobre esses ingredientes contextuais, duas ponderações merecem ser feitas. Em primeiro lugar, este estudo não defende a desconsideração desses fatores de ordem econômica, sociológica e institucional, que não devem ser descartados na análise de nenhum fenômeno político. Igualmente, o isolamento metodológico e o teste desse tipo de variável, sobretudo as de natureza econômica, é uma tarefa bastante sofisticada, complexa e com limitações de generalização, o que não significa que as pesquisas não devam tentar avançar nesse desafio.

Outro aspecto que precisa ser considerado na busca de explicações para as crises são as medidas de gestão interna. Tanto o caso venezuelano quanto o brasileiro, embora em diferentes graus, têm um histórico de críticas em relação a práticas de corrupção, gestão ineficiente, autoritarismo/centralismo e afrouxamento fiscal. Soma-se a isso o peso significativo das instituições informais na condução dos diversos processos políticos. Essas características, embora possam isoladamente parecer frágeis para explicar uma crise política, são certamente fatores desestabilizadores de governos.

Relacionado ao ponto anterior, há um aspecto menos trivial, mas que merece ser levado em conta: o perfil do núcleo duro do governo como fator que influencia os resultados políticos e, portanto, a governabilidade. Aqui o foco não é a personalidade individual do presidente, e sim o estilo de governança do centro de governo como um todo. Nessa perspectiva, estão considerados, por exemplo, a forma de articulação com o Congresso, o perfil de gestão, a condução dos processos decisórios e a comunicação política. Os dois mandatos de Dilma Rousseff, que antecederam a explosão da crise, sofreram várias críticas em relação a essas características, sobretudo ao perfil centralizador, às decisões *top-down* e à dificuldade de relacionamento com o Congresso.

Na Venezuela, os traços autoritários das gestões Chávez/Maduro e dos principais líderes da oposição fecham o canal entre o governo e os demais atores – Congresso, mídia, sociedade civil, etc. O chavismo é produto direto da incapacidade das elites venezuelanas de reformarem o *Punto Fijo* com a profundidade necessária para satisfazer os anseios de maior participação social dos diferentes atores sociais que emergiam na sociedade venezuelana na década de 1990. A radicalização crescente na vida política do país limitará a possibilidade de reconciliação dos diferentes projetos políticos nacionais. As forças de oposição, vencidas e esgotadas em suas tentativas insurrecionais, buscam deslegitimar toda e qualquer medida governamental. O chavismo, por sua vez, ao sair vitorioso dessa série de conflitos, será cada vez mais dominado por seus setores mais duros.

De todo modo, na análise das atuais conjunturas políticas brasileira e venezuelana, é importante reforçar novamente que as crises não são iguais nos dois países. Na Venezuela, não se trata apenas de uma questão de ordem política e democrática, mas também de grave decomposição econômica. Em decorrência disso, o país vive uma real situação de emergência humanitária, marcada pelo crescente fluxo de refugiados para outros destinos. No Brasil, o funcionamento institucional é mais estável, a economia tenta se recuperar e não existe sinal de colapso social generalizado. De todo modo, a situação é de baixa credibilidade nas instituições, crise de legitimidade do Estado e interferência entre poderes, o que gera acirramento dos conflitos sociais.

A análise aqui desenvolvida indica, portanto, que a instabilidade recente tanto no Brasil quanto na Venezuela parece ter realmente relação com explicações institucionalistas, mas não exclusivamente. Vale dizer, as regras do jogo político, sobretudo eleitoral, têm potencial para a geração de resultados desestabilizadores, mas há outras importantes hipóteses nessa competição explicativa.

Nesse sentido, a crise nos dois países foi precedida por uma combinação explosiva de condições desfavoráveis, como desaceleração econômica, fragilidade institucional, crise do ciclo progressista no continente, ineficiência de gestão e décadas de práticas de corrupção. Sobretudo dentro da complexidade do contexto latino-americano, a equação parece ser bem menos cartesiana do que pode ser em países com democracias mais maduras, instituições mais respeitadas e elites menos individualistas. Na América Latina, as regras do político-eleitoral têm seu papel, mas tudo indica que o contexto, os atores e a história importaram e importam muito.

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Famintos por pork – uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, Timothy; ZUCCO Jr., Cesar (Orgs). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

AMORIM NETO, Octávio. O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octavio (Orgs). *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

_____. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

_____. De João Goulart a Hugo Chávez: A política venezuelana à luz da experiência brasileira. *Opinião Pública*, v. 8, n. 2, p. 251-274, 2002.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ANASTASIA, Fatima; MELLO, Carlos R.; SANTOS, Fabiano. Venezuela: um país dividido. In: _____. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung/Unesp, 2004.

BARACHO, José Alfredo O. Teoria e Prática do Voto Distrital. *Revista de Informação Legislativa*, n. 78, ano 20, abr.-jun. 1983.

BOTELHO, João Carlos A. As intenções dos atores e os resultados da implantação do sistema eleitoral misto na Venezuela. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. sup., p. 105-112, ago. 2008.

BRITTO, Luiz Navarro de. A Representação Proporcional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 2, n. 6, p. 19-30, jun. 1965.

BÚRIGO, Vandrê A. Sistema eleitoral brasileiro – a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: breves apontamentos. *Revista de Informação Legislativa*, v. 39, n. 154, p. 177-188, abr.-jul. 2002.

CINTRA, Antônio Octávio. Majoritário ou proporcional: e busca do equilíbrio na construção dde um sistema eleitoral. *Cadernos Adenauer*, ano VI, n. 2, p. 61-93, 2005.

DEHEZA, Grace I. Gobiernos de coalicion en el sistema presidencial: America del Sur. In: NOHLEN, Dieter; FERNANDEZ, Mario (Orgs.) *El presidencialismo renovado: Institucionalismo y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.

DUVERGER, Maurice. Factors in a Two-Party and Multiparty System. In: _____. *Party Politics and Pressure Groups: a comparative introduction*. New York: Thomas Y. Crowell, 1972.

FERREIRA, Pinto. O problema da representação proporcional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 11, n. 43, p. 3-22, jul.-set. 1974.

FIGUEIREDO, Argelina C. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados*, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

FLEISCHER, David. Voto Distrital e os Partidos Políticos. *Revista de Ciência Política*, v. 26, n. 3, p. 67-81, set.-dez. 1983.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Political Science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

IDEA. *Manual internacional IDEA sobre diseño de sistemas electorales*. Estocolmo: Idea, 1997.

JORGE, Vladimyr L.; D'ÁVILA FILHO, Paulo M. *A Democracia Sul-Americana em perspectiva comparada: Os casos do Brasil, da Bolívia e da Venezuela*. In: I Seminário Nacional de Sociologia e Política - UFPR, Curitiba, 2009.

LE MOS, Leany Barreiro de Sousa. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988/1994: uma análise distributivista. *Dados*, v. 44, n. 3, p. 561- 604, 2001.

LEMOS, Leany Barreiro de Souza; RICCI, Paolo. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições. In: POWER, Timothy; ZUCCO Jr., Cesar (Orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *CEBRAP*, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

_____. As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, v. 44, p. 81-106, 1998.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina C. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, v. 44, p. 81-106, 1998.

MAHONEY, James. Explaining Political Development in Central America. In: _____. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002

MARINHO, Josaphat. Inadequação e inoportunidade do voto distrital. *Revista de informação legislativa*, v. 20, n. 78, p. 11-18, abr.-jun. 1983.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus André. The Surprising Success of Multiparty Presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 23, n. 3, p. 156-70, 2012.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

POWER, Timothy. O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros. In: POWER, Timothy; ZUCCO Jr., Cesar (Orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepção da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando; CHEIBUB, José Antonio; ALVAREZ, Michael E. *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press, 2000.

REBELLO, Maurício M. *A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências*. In: 36º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindóia, 2012.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

RUSSOMANO, Rosah. Ontem e hoje: o voto distrital no Brasil. *Revista de informação legislativa*, v. 20, n. 78, p. 19-40, abr.-jun. 1983.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: HERMANNNS, Klaus; MORAES, Filomeno (Orgs.). *Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

_____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Wanderley G. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.

SCHMIDT, Vivian. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 303-326, 2008.

Artigo recebido em: Fevereiro/2019

Artigo aprovado em: Junho/2020

Celina Pereira é Doutoranda em Ciência Política na Universidade de Brasília.

E-mail: celina.pereira.mj@gmail.com

O Fantasma da Instabilidade Latino-Americana: o papel das regras eleitorais nos casos do Brasil e da Venezuela

Resumo. Este artigo discute o papel das instituições eleitorais nos resultados políticos, a partir dos casos do Brasil e da Venezuela. Com base na literatura sobre sistemas eleitorais e na análise da atual crise política presente nesses países, o estudo debate em que medida as regras do jogo eleitoral contribuíram para a instabilidade em cada cenário. A análise das conjunturas que precederam as crises indica que, apesar do potencial destabilizador dos fatores institucionais, importantes elementos contextuais e históricos também devem ser incluídos na explicação dos fenômenos.

Palavras-chave: Crise Política; Sistemas Eleitorais; Governabilidade; Instituições; América Latina.

The Ghost of Latin American Instability: the role of electoral rules in the cases of Brazil and Venezuela

Abstract. This article discusses the role of electoral institutions in political outcomes, from the cases of Brazil and Venezuela. Based on the literature on electoral systems and the analysis of the current political crisis in these countries, the study discusses to what extent the rules of the electoral game contributed to the instability in each scenario. The analysis of conjunctures that preceded crises indicates that, although the destabilizing potential of institutional factors, important contextual and historical elements might be included in the explanation of the phenomenon.

Keywords: Political Crisis; Electoral Systems; Governability; Institutions; Latin America.