



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

EMANUEL CARVALHO DE ALMEIDA

ANÁLISE COMPARATIVA DOS MODELOS INSTITUCIONAIS  
DE GOVERNANÇA ELEITORAL NAS AMÉRICAS

CAMPINA GRANDE-PB  
2023

EMANUEL CARVALHO DE ALMEIDA

ANÁLISE COMPARATIVA DOS MODELOS INSTITUCIONAIS DE  
GOVERNANÇA ELEITORAL NAS AMÉRICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre. sob a orientação do Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa.

CAMPINA GRANDE-PB  
2023

A447a Almeida, Emanuel Carvalho de.  
Análise comparativa dos modelos institucionais de governança eleitoral nas Américas / Emanuel Carvalho de Almeida. – Campina Grande, 2023.  
103 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2023.  
"Orientação: Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa".  
Referências.

1. Governança Eleitoral. 2. Instituições Políticas. 3. Modelos Institucionais Eleitorais. 4. Democracia. 5. Eleições. I. Barbosa, Leon Victor de Queiroz. II. Título.

CDU 324(7/8)(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE**  
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA  
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

## FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

**EMANUEL CARVALHO DE ALMEIDA**

ANÁLISE COMPARATIVA DOS MODELOS  
INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA  
ELEITORAL NAS DEMOCRACIAS DAS  
AMÉRICAS.

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Ciência Política como pré-  
requisito para obtenção do título de Mestre  
em Ciência Política.

Aprovada em: 23/08/2023

Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa - PPGCP/UFCG  
Orientador

Profa. Dra. Gabriela da Silva Tarouco - PPGCP/UFCG  
Examinador(a) Interno(a)

Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto - UNICAP/PE  
Examinador(a) Externo(a)



Documento assinado eletronicamente por **Gabriela da Silva Tarouco, Usuário Externo**, em 24/08/2023, às 15:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **JOSE MARIO WANDERLEY GOMES NETO, Usuário Externo**, em 25/08/2023, às 12:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Leon Victor de Queiroz Barbosa, Usuário Externo**, em 21/11/2023, às 17:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **3722118** e o código CRC **C928A54E**.

---

Dedico esse trabalho aqueles a quem devo  
o sopro de minha vida: Deus e meus pais,  
Diana e Arlindo.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus por tudo, pois nada do que Ele me dá é oferecido sem o propósito do bem.

Aos amigos e minha família, que sempre estiveram ao meu lado, pela amizade incondicional e pelo apoio demonstrado ao longo de todo o período de tempo em que me dediquei a este programa; em especial ao meu pai, Arlindo, o norte de minha vida e; minha mãe Diana, que apesar de não estar entre nós, pelo seu eterno amor, incentivo e apoio incondicional.

A André Motta, meu primo/irmão, que foi o meu maior incentivador para que eu ingressasse neste programa e alcançasse este título.

Também, aos colegas de turma, pela constante cooperação, bem como a todos os professores que integram o brilhante Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, que, com empenho, se dedicam à arte de ensinar, em especial: ao orientador desta dissertação, Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa, pela sua eterna compreensão e paciência; bem como também os professores Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo, Prof. Dr. José Maria Nóbrega Jr., Profa. Dra. Kelly Cristina Soares e Prof. Dr. Saulo Felipe Costa, estes que me ajudaram no meu progresso acadêmico, bem como a Profa. Dra. Gabriela da Silva Tarouco, pois, sem os seus estudos, não teria concluído o presente trabalho científico.

E por último, mas não menos importante, a Simone, o amor de minha vida, por compartilhar os inúmeros momentos de ansiedade e estresse. Sem você ao meu lado este trabalho não seria concluído.

“A legitimação dos processos eleitorais é um componente imprescindível para a qualidade e a consolidação das democracias.”

(Gabriela Tarouco)

*“Among the several fields or subdisciplines into which the discipline of political science is usually divided, comparative politics is the only one that carries a methodological instead of a substantive label.”*

(Arend Lijphart)

## RESUMO

Há uma grande variedade de modelos institucionais de governança eleitoral nos diversos sistemas democráticos pelo mundo afora. O presente trabalho busca descrever e comparar os modelos de governança eleitoral dentro de 19 países do continente americano na atualidade (Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Equador, EUA, Guatemala, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai), no que no que concerne especificamente as seis dimensões da governança eleitoral, bem como nos desenhos institucionais de *rule making*. Assim, o presente trabalho científico se propõe a responder: quais são os modelos e como está estruturada a governança eleitoral nas democracias do continente americano atualmente? Se utilizando de revisão bibliográfica e pesquisa documental como fonte de informação, aponta-se a estrutura institucional eleitoral os países em questão. Descreve-se, uma abordagem conceitual formal sobre a democracia, a análise do papel das eleições na democracia, conceitos teóricos sobre governança eleitoral, bem como tem-se o cerne do trabalho científico a análise e comparação dos modelos de governança eleitoral nos países americanos no tempo presente, para isso, se partindo de premissas conceituais abordadas.

Palavras-chave: Governança eleitoral. Modelos institucionais eleitorais. Democracia. Eleições.

## **ABSTRACT**

There is a wide variety of electoral governance institutional arrangements in democratic systems throughout the world. This research plans to describe and compare the models of electoral governance within 19 countries of the American continent nowadays (Argentina, Bolivia, Brazil, Canada, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Ecuador, United States, Guatemala, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominican Republic and Uruguay), analyzing the six dimensions of electoral governance and the institutional designs of rule making. Therefore, in this regard, what are the models and how is electoral governance structured in the democracies of the American continent today? Through a bibliographic review of the subject, the electoral institutional structure of the countries in question is pointed out. It describes a formal conceptual approach on democracy, the role of elections in democracy, theoretical concepts on electoral governance, as well as the analysis and comparison of the electoral governance models in the American countries in the present time, starting from the conceptual premises addressed.

Keywords: Electoral governance. Electoral institutional models. Democracy. Elections.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – A democracia segundo Dahl .....	28
Figura 2 – <i>Democracy Index</i> 2021 – continente americano .....	59

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Diferentes níveis de governança eleitoral .....	44
Quadro 2 – Características dos OE segundo sua posição institucional.....	48
Quadro 3 – Características dos OE segundo o vínculo institucional dos membros .....	49
Quadro 4 – Seis Dimensões (ou características) dos OE .....	51
Quadro 5 – Incentivos à competição partidária conforme dimensões de governança eleitoral .....	53
Quadro 6 – Objetivos gerais dos OE considerados centralizados .....	64
Quadro 7 – Objetivos gerais dos OE considerados descentralizados .....	64
Quadro 8 – Dimensão: Centralização – modelos de OE entre países americanos .....	65
Quadro 9 – Objetivos gerais dos OE considerados permanentes .....	68
Quadro 10 – Objetivos gerais dos OE considerados temporários .....	68
Quadro 11 – Dimensão: Burocratização das instituições de governança eleitoral – modelos de OE entre países americanos .....	69
Quadro 12 – Objetivos gerais dos OEs considerados independentes ao Poder Executivo .....	71
Quadro 13 – Objetivos gerais dos OEs considerados dependentes ao Poder Executivo .....	72
Quadro 14 – Dimensão: Independência em relação ao executivo – modelos de OE entre países americanos .....	72
Quadro 15 – Objetivos gerais do modelo institucional de divisão entre EMB e EDRB .....	75
Quadro 16 – Objetivos gerais do modelo institucional de OE único .....	76
Quadro 17 – Dimensão: Especialização por funções – existência de OE único ou existência da separação entre EMB e EDRB .....	76
Quadro 18 – Nomenclatura de algumas autoridades eleitorais de natureza dual .....	78
Quadro 19 – Objetivos gerais do modelo institucional da adoção do modelo de carreira.....	80
Quadro 20 – Objetivos gerais do modelo institucional da adoção do modelo partidário .....	80
Quadro 21 – Dimensão: Delegação a atores não partidários .....	81
Quadro 22 – Objetivos da adoção do modelo com procedimentos eleitorais pré-regulados .....	84

Quadro 23 – Objetivos da adoção do modelo discricionário.....	84
Quadro 24 – Dimensão: Grau de regulação dos processos – modelos de OE entre países americanos .....	85
Quadro 25 – Modelos de <i>rule making</i> : competência de elaboração das regras eleitorais .....	87
Quadro 26 – Modelos de <i>rule making</i> adotados no universo de análise .....	88

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNEC	<i>Consejo Nacional Electoral Colombiano</i>
CNEE	<i>Consejo Nacional Electoral de Ecuador</i>
CEU	<i>Corte Electoral de Uruguay</i>
CNE	<i>Cámara Nacional Electoral (Argentina)</i>
DNE	<i>Dirección Nacional Electoral (Argentina)</i>
EAC	<i>Comissão de Assistência Eleitoral dos Estados Unidos</i>
EC	<i>Elections Canada</i>
EDRB	<i>Electoral dispute resolution bodies</i>
EIP	<i>Electoral Integrity Project</i>
EMB	<i>Electoral management boards</i>
EUA	<i>Estados Unidos da América</i>
IDEA	<i>International Institute for Democracy and Electoral Assistance</i>
INE	<i>Instituto Nacional Electoral do México</i>
OE	<i>Organismo eleitoral</i>
ONPE	<i>Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú</i>
Servel	<i>Servicio Electoral de Chile</i>
TCEE	<i>Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador</i>
TEP	<i>Tribunal Electoral de Panama</i>
TEPJFM	<i>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del México</i>
Tricel	<i>Tribunal Calificador de Elecciones de Chile</i>
TSE	<i>Tribunal Superior Eleitoral (Brasil)</i>
TSEB	<i>Tribunal Supremo Eleitoral da Bolívia</i>
TSEH	<i>Tribunal Supremo Eleitoral de Honduras</i>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>2 DEMOCRACIA E AS ELEIÇÕES</b> .....	20
2.1 CONCEITO DE DEMOCRACIA .....	20
<b>2.1.1 CONCEITO CLÁSSICO DE DEMOCRACIA</b> .....	21
<b>2.1.2 A TEORIA PROCEDIMENTALISTA DE SCHUMPETER</b> .....	23
<b>2.1.3 A POLIARQUIA DE ROBERT DAHL</b> .....	26
<b>2.1.4 DOWNS: A TEORIA ECONÔMICA DA DEMOCRACIA E A ESCOLHA RACIONAL</b> .....	29
<b>2.1.5 A TEORIA DEMOCRÁTICA DE O'DONNELL</b> .....	31
<b>2.1.6 A TEORIA DEMOCRÁTICA DE ADAM PRZEWORSKI</b> .....	32
2.2 O PAPEL DAS ELEIÇÕES NA DEMOCRACIA .....	34
<b>3 A GOVERNANÇA ELEITORAL</b> .....	37
3.1 CONCEITO DE GOVERNANÇA ELEITORAL.....	37
3.2 A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA ELEITORAL PARA A DEMOCRACIA....	40
3.3 OS TRÊS NÍVEIS DA GOVERNANÇA ELEITORAL .....	42
3.4 OS ORGANISMOS ELEITORAIS .....	45
3.5 MODELOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL: CRITÉRIOS .....	46
<b>3.5.1 CRITÉRIO DE MODELOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL ADOTADO POR MARCHETTI</b> .....	48
<b>3.5.2 CRITÉRIO DE MODELOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL ADOTADOS POR MOZAFFAR, SCHEDLER E TAROUÇO</b> .....	51
<b>4 METODOLOGIA</b> .....	55
4.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	55
4.2 UNIVERSO DE ANÁLISE .....	57
4.3 RECORTE TEMPORAL .....	60

<b>5 ESTRATÉGIA EMPÍRICA: ANÁLISE COMPARATIVA DOS MODELOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL NAS AMÉRICAS</b> .....	61
5.1 ANÁLISE DOS MODELOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL NAS AMÉRICAS TENDO POR BASE AS SEIS DIMENSÕES .....	62
<b>5.1.1 PRIMEIRA DIMENSÃO: CENTRALIZAÇÃO</b> .....	63
<b>5.1.2 SEGUNDA DIMENSÃO: BUROCRATIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE GOVERNANÇA ELEITORAL</b> .....	67
<b>5.1.3 TERCEIRA DIMENSÃO: INDEPENDÊNCIA EM RELAÇÃO AO EXECUTIVO</b> .....	70
<b>5.1.4 QUARTA DIMENSÃO: ESPECIALIZAÇÃO POR FUNÇÕES</b> .....	74
<b>5.1.5 QUINTA DIMENSÃO: DELEGAÇÃO A ATORES NÃO PARTIDÁRIOS</b> .....	78
<b>5.1.6 SEXTA DIMENSÃO: GRAU DE REGULAÇÃO DOS PROCESSOS</b> .....	83
5.2 MODELOS DISTINTOS DE “RULE MAKING” .....	87
5.3 RESUMO DA ANÁLISE EMPÍRICA COMPARATIVA: EXISTEM PADRÕES? ...	91
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	94
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	98
<b>APÊNDICE</b> .....	103

## 1 INTRODUÇÃO

Em uma democracia é intrínseco que os detentores do poder político – os governantes – sejam escolhidos pelo povo, dentre os seus concidadãos. Assim, na concepção minimalista democrática de Schumpeter, as eleições são, além do método por excelência para a seleção de autoridades políticas, o alicerce de todo o sistema democrático (Schumpeter, 1984, p. 129).

Em todo regime democrático existem regras que condicionam ao efetivo exercício da cidadania. Assim, se fazem necessárias as chamadas instituições eleitorais.

Nos últimos anos tem sido constante objeto de estudo na Ciência Política a importância dessas instituições eleitorais e seus arranjos institucionais – o chamado estudo da “governança eleitoral”.

Conforme o catedrático Marchetti, se entende que governança eleitoral nada mais é do que um conjunto de regras (legislação eleitoral) e instituições, chamados de organismos eleitorais (OEs), que organizam a competição político-eleitoral em um dado sistema democrático (Marchetti, 2008, p. 866).

Ainda, definindo o que seja governança eleitoral:

A governança eleitoral é o amplo conjunto de atividades que criam e mantêm a grande estrutura institucional na qual ocorre a votação e a competição eleitoral (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 7, tradução nossa).<sup>1</sup>

A governança eleitoral se faz essencial, portanto, para o estudo da dinâmica democrática e da atividade política.

Ainda a governança eleitoral, como será mais explicitado à frente, se materializa através de três níveis – *rule making* (a formulação das regras), *rule application* (a administração eleitoral), e *rule adjudication* (a adjudicação de regras) – bem como em seis dimensões – centralização, burocratização, independência, regulação, delegação e especialização.

Em consequência, nos diversos sistemas democráticos pelo mundo há uma grande variedade de modelos institucionais de governança eleitoral, basicamente com cada país tendo seu próprio modelo ímpar. Assim sendo, entre os países há uma grande variedade de arranjos institucionais eleitorais, quais sejam, modelos de

---

<sup>1</sup> “Electoral governance is the wider set of activities that creates and maintains the broad institutional framework in which voting and electoral competition take place.”

governanças eleitorais diferentes, pois as instituições nacionais que conduzem os processos eleitorais se organizam e funcionam de diferentes maneiras (Tarouco, 2014, p. 229).

Nesse contexto, a pesquisa acadêmica em apreço busca analisar e comparar como se comportam, na época presente, os diversos desenhos institucionais de governança eleitoral nos países componentes no universo de análise em questão, sendo, no caso em deslinde, as democracias dos países do continente americano.

Neste oriente, o presente trabalho científico se propõe a responder à pergunta problema: quais são os modelos e como está estruturada a governança eleitoral nas democracias do continente americano atualmente?

Para isso, essa pesquisa tem natureza qualitativa-descritiva, sob o método comparativo, tendo como fonte de informação a revisão bibliográfica e pesquisa documental.

A proposta do objetivo geral da pesquisa reside em descrever os modelos de governança eleitoral dentro do universo de análise do continente americano na atualidade, no que concerne especificamente as seis dimensões da governança eleitoral e nos desenhos institucionais de *rule making*.

A partir do objetivo geral, foram traçados objetivos específicos da dissertação, que envolvem: trazer aporte formal ao conceito de democracia; trazer conceitos de governança eleitoral, bem como das dimensões de governança eleitoral; destacar formalmente a importância da governança eleitoral para a democracia; descrever conceitualmente os modelos de organismos eleitorais; trazer conceitos formais e critérios de classificação de organismos eleitorais (OEs) adotados por estudiosos da Ciência Política; se utilizando do auxílio de estatística descritiva para, avaliar, comparar e identificar padrões dentro do universo de análise, com base em casos concretos adotados nas democracias dos países americanos, os modelos de governança eleitoral, tendo por parâmetro os critérios das seis dimensões de governança eleitoral; avaliar os diferentes modelos de *rule making* dentro do universo de análise.

Seguindo esse norte, Lijphart descreve o método comparativo como aquele método básico que consiste em explicar as coisas ou fatos segundo suas semelhanças e diferenças (Lijphart, 1971, p. 682). De tal modo, trazendo essa conceituação para o presente trabalho científico, no que tange à importância prática da pesquisa, é imperativo para qualquer regime democrático que haja mecanismos

de gestão eleitoral (de governança eleitoral), o que se faz patente a necessidade do trabalho na análise comparativa de modelos adotados no universo de análise em questão. Assim, se permite a análise de dados concretos e a dedução de semelhanças e divergências de elementos constantes, abstratos e gerais, propiciando uma investigação de caráter indireto da temática nas democracias dos países americanos na atualidade.

Para o corrente trabalho científico, para a escolha do universo comparativo, o nosso continente americano é constituído por 35 países e, conseqüentemente, temos uma grande e rica diversidade de modelos institucionais de governança eleitoral para se traçar um comparativo. Serão excluídas do universo de análise, em regra, os países americanos considerados autoritários tendo por base o *Democracy Index*<sup>2 3</sup> de 2021, tendo em vista que, nesses países, as instituições eleitorais apenas servem como uma ferramenta de legitimação para o chamado “simulacro de democracia” (Edgell *et al*, 2015), bem como foram excluídos alguns dos países insulares da América Central, em decorrência da limitação ao acesso de dados sobre a governança eleitoral desses países. Assim sendo, o universo de análise desse estudo contará com dados de 19 (dezenove) países americanos, quais sejam: Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Equador, EUA, Guatemala, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

Deve-se, desde logo, o presente trabalho não se propõe a investigar as motivações que levaram um certo país a adoção de um dado modelo, mas sim, encontrar, através de uma análise crítica os modelos constantes nos países do universo de análise, com suas semelhanças e diferenças, bem como se determinar a existência (ou a falta) de padrões. Devemos salientar que o desenvolvimento institucional eleitoral depende do desenvolvimento histórico, político, social e até econômico de cada país.

---

<sup>2</sup> *Democracy Index* é um estudo realizado pela revista inglesa *The Economist*, que tem por objetivo segundo a própria publicação: “*The Democracy Index, which began in 2006, provides a snapshot of the state of democracy worldwide in 165 independent states and two territories. This covers almost the entire population of the world and the vast majority of the world’s states (microstates are excluded). The Democracy Index is based on five categories: electoral process and pluralism, functioning of government, political participation, political culture, and civil liberties. Based on its scores on a range of indicators within these categories, each country is then classified as one of four types of regime: “full democracy”, “flawed democracy”, “hybrid regime” or “authoritarian regime. [...]”* (The Economist, 2022, p. 5).

<sup>3</sup> Apêndice - quadros descrevendo o *Democracy Index* 2021 para a América Latina e América do Norte.

Em continuidade, vale afirmar que as formas como os modelos de governança eleitoral são organizadas podem ser alteradas com o passar do tempo. Por isso, o recorte temporal da pesquisa se dará no ano de 2022, data do último levantamento de todos os bancos de dados utilizados.

O presente trabalho restará dividido em quatro capítulos, sendo, o primeiro capítulo de referencial teórico, o qual é realizada uma abordagem conceitual formal sobre a democracia, bem como, derivando para a análise do papel das eleições na democracia.

Na sequência, o segundo capítulo, sendo também de referencial teórico, discorrerá sobre a governança eleitoral, bem como serão examinados os conceitos teóricos dos modelos existentes nesta temática.

No terceiro capítulo será apresentado o aspecto metodológico da presente pesquisa acadêmica.

No quarto capítulo, tem-se o cerne do trabalho científico: a análise e comparação dos modelos de governança eleitoral nos países americanos no tempo presente, para isso, se partindo de premissas conceituais abordadas nos capítulos anteriores.

Por fim, serão apresentadas as conclusões do trabalho científico, fazendo um recolhimento em especial da análise comparativa empreendida.

Eis, em síntese, os objetivos, a relevância e os aspectos estruturais do trabalho que se inicia.

## 2 DEMOCRACIA E AS ELEIÇÕES

A democracia é um dos temas mais estudados no âmbito da Ciência Política e de algumas outras áreas do conhecimento, como no Direito, na Filosofia Política e na Sociologia. O significado do conceito de democracia variou substancialmente ao longo do tempo, existindo certa divergência na literatura da Ciência Política quanto a seu conceito, portanto: “democracia tem significados diferentes para diferentes pessoas, em diferentes épocas e lugares [...]” (Dahl, 2005, p. 2).

Praticamente todas as definições de democracia são uma condensação derivada da trajetória histórica e da situação atual dos países originários<sup>4</sup>. As trajetórias e a situação dos demais países que hoje podem ser considerados democráticos diferem muito do que ocorreu nestes países originários.

Este capítulo, portanto, se utiliza de instrumentos iminentemente teóricos (teoria normativa) adequados para a conceituação de democracia, trazendo para isso apenas algumas correntes teóricas consideradas importantes para a Ciência Política (tendo em vista a vastidão de conceitos sobre a temática) no que tange a temática deste trabalho, bem como discutir a relação entre a democracia e eleições.

### 2.1 CONCEITO DE DEMOCRACIA

Não existe consenso na Ciência Política (e nem em outras áreas do conhecimento) qual foi a época e o local exato em que a democracia foi criada e exercitada pela primeira vez, muito menos se houve uma única origem. É consenso acadêmico que existiram diferentes experiências democráticas ao longo da história em diferentes culturas. Em comum a todas essas culturas é intrínseco que a democracia é o regime político em que os detentores do poder sejam escolhidos pelo povo, dentre os seus concidadãos.

Entretanto, se atribui às origens mais remotas da democracia às culturas atenienses e romanas clássicas, onde se possibilitou a participação de um número significativo de cidadãos nas decisões estatais (Dahl, 2012, p. 2).

---

<sup>4</sup> Se entende a expressão "países originários" como aqueles primeiros países que se democratizaram no quadrante noroeste do mundo (América do Norte e Europa Ocidental), mais a Austrália e a Nova Zelândia.

Durante vários séculos, os muitos esforços de estudiosos e filósofos no sentido de debater a teoria democrática, resultaram em diversas correntes formais distintas para a conceituação do que é democracia. Este conceito tem sido ampliado e constantemente discutido ao longo do processo histórico de sua formação, resultando assim, em várias definições.

Segundo o jurista Hans Kelsen, o conceito de “democracia” é de difícil delimitação, pois, quando se observa os casos em que tal conceito é empregado o que se encontra não torna possível a obtenção de um significado comum, unívoco, universal ou mesmo animado por uma ideia comum para tal termo (Kelsen, 1929 *apud* Jestaedt; Lepsius, 2006, p. 153). Ainda, em continuidade, assevera o mesmo autor:

Democracia é a palavra de ordem que de modo quase universal [...] Exatamente por isso, porém, perde ela – como toda palavra de ordem, seu sentido próprio. Pois se acredita – a fim de acompanhar a moda política – que se deve utilizar o conceito de democracia, o qual é o mais mal utilizado de todos os conceitos políticos, para todas as finalidades possíveis e em todas as ocasiões possíveis, muito frequentemente contraditórias, até que ele seja degradado a uma frase sem sentido determinado, convencional, por meio da costumeira irreflexão do linguajar político vulgar (Kelsen, 1929 *apud* Jestaedt; Lepsius, 2006, p. 153).

Para superarmos essa dificuldade de conceituação de democracia, primeiramente devemos recorrer a sua significação. Dessa forma, Kelsen ainda afirma:

O significado original do termo “democracia”, cunhado pela teoria política da Grécia Antiga, era: governo do povo (*demos* = povo, *kratein* = governo). A essência do fenômeno político designado pelo termo era a participação dos governados no governo, o princípio da liberdade no sentido de autodeterminação política (Kelsen, 1929 *apud* Jestaedt; Lepsius, 2006, p. 251).

Na citação acima, vemos que o elemento mais importante na definição de democracia diz respeito à noção sobre autodeterminação política, ou seja, à noção de autonomia, de determinar as normas existentes em certo estado e da capacidade de determinar os rumos do governo, pelos próprios indivíduos – o direito de autogoverno e destes decidirem livremente a sua situação política.

### **2.1.1 CONCEITO CLÁSSICO DE DEMOCRACIA**

Tendo em vista que a intenção é de se trazer diferentes conceitos para, posteriormente, fazer a ligação entre democracia, eleições e governança eleitoral, vamos intencionalmente ignorar a distinção entre o que é democracia direta e

democracia indireta, por não se tratar de uma discussão interessante para o cerne do presente trabalho científico. Um dos objetivos do presente capítulo é apenas se utilizar de instrumentos exclusivamente da teoria normativa adequados para à elaboração da conceituação do que é democracia.

Dito isso, em sua acepção clássica, democracia significa “governo do povo” (Rosenfield, 1994, p. 7), sendo, as suas bases, intrinsecamente ligadas aos ideais de liberdade e igualdade.

É comum considerar que o Estado democrático porta em seu bojo a ideia de regime de governo em que o povo deve ser sempre soberano, ou seja, deve ser o pilar fundamental das decisões relevantes que concernem ao âmbito da vida política. “É o povo que tem a última palavra. A ‘voz do povo’ é o que deveríamos ser capazes de escutar por trás de toda decisão relevante, em um sistema democrático” (Reis, 2010, p. 11-12). Assim temos:

A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhes dão a essência conceitual: (a) **o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo;** (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação (Silva, 1992, p. 120, grifo nosso).

Como dito anteriormente, vemos que o elemento mais importante na definição de democracia diz respeito sobre à noção autodeterminação política (na citação acima exprimida como soberania popular), ou seja, à noção de autonomia, de determinar as normas existentes em certo estado e da capacidade de determinar os rumos do governo, pelos próprios indivíduos.

Dando continuidade, as bases do sistema democrático clássico vivenciados principalmente na Grécia antiga foram tão sólidas que perduraram como referência por mais de 2000 anos, muito após o respectivo declínio e, inspiraram, o considerado “pai da democracia moderna”, Jean-Jacques Rousseau, a projetar no século XVIII um modelo democrático “ideal” que previa a democracia direta (Bobbio, 2015, p. 70-87).

No modelo democrático rousseauiano a vontade geral surge do conflito entre as vontades particulares de todos os cidadãos. Dessa forma, seria o Poder Legislativo o espaço de eliminação dessas vontades particulares em proveito do bem comum. Apenas a vontade geral provinda do parlamento pode, por si só, dirigir as forças do Estado, de acordo com o seu objetivo: o bem comum (Rousseau, 2010, p. 39-42).

Sobre o conceito clássico de democracia, que dominou a filosofia da teoria democrática até o século XVIII, Schumpeter assevera:

A filosofia da democracia até o século XVIII pode ser expressa da seguinte maneira: o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprilhe à vontade (Schumpeter, 1984, p. 300).

Já em outra concepção deste conceito, dessa vez sob a ótica de James Madison, é adotado o termo república ou governo representativo em detrimento de democracia. Para o federalista, a reunião de cidadãos é organizada por meio da existência de facções e, quer formem a maioria ou a minoria do todo, estes sempre serão unidos e dirigidos pelo impulso de uma paixão ou interesse contrário aos direitos de outros cidadãos, ou ao interesse constante e geral da sociedade (Madison, 1840, p. 72). Madison trata a existência dessas facções como um entrave. Por isso, sempre se observa na obra de Madison uma preocupação com a contestação.

O conceito de democracia, como se vê, tem sido ampliado e constantemente discutido ao longo do processo histórico desde sua formação. Na sua concepção clássica emergem três elementos basilares: a soberania popular, o bem comum e a vontade geral do povo.

Porém, muitos estudiosos passaram a criticar a definição clássica de democracia como “governo do povo”. Na prática, é como se esta tivesse perdido a sua significação original de “governo do povo” e dado uma nova forma de organização política.

### **2.1.2 A TEORIA PROCEDIMENTALISTA DE SCHUMPETER**

A configuração teórica do que se entende por democracia atualmente foi construída a partir de uma mudança de foco de uma abordagem filosófica normativa ou clássica (citada no tópico anterior) para uma concepção empírica ou procedimental. E um dos marcos iniciais dessa mudança foram os aportes de Joseph Schumpeter.

No século XX, trazendo a chamada discussão teórica procedimental a teoria democrática, Schumpeter rompeu com os conceitos trazidos pela concepção clássica, sendo um verdadeiro divisor de águas na teoria democrática, pois apresentou uma visão mais pragmática e menos ideológica dos conceitos anteriores. Para ele:

Sustenta-se, pois, que existe um bem comum, o farol orientador da política, sempre fácil de definir e de entender por todas as pessoas normais, mediante

uma explicação racional. Não há, por conseguinte, razão para não entendê-lo e, de fato, nenhuma explicação para a existência dos que não o compreendem, salvo a ignorância (que pode ser remediada), a estupidez e o interesse antissocial (Schumpeter, 1984, p. 300).

Assim, Schumpeter faz clara oposição à visão clássica, pois para este teórico a democracia deve ser concebida como um processo – daí o nome da teoria procedimentalista<sup>5</sup> – onde as decisões políticas não produzirão necessariamente a vontade do povo. Portanto, na concepção procedimentalista de Schumpeter “democracia é um método político [...] um certo tipo de arranjo institucional para chegar a decisões políticas, legislativas e administrativas” (Schumpeter, 1984, p. 242).

Assim sendo, segundo este autor a definição do chamado “método democrático” seria:

O arranjo institucional para chegar a decisões políticas pelas quais os indivíduos adquirem o poder de decidir mediante uma competição pelo voto popular. [...] o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realizam o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo (Schumpeter, 1984, p. 242).

Dessa forma, para Schumpeter, vê-se que a democracia não significa necessariamente governo do povo, e sim um governo eleito pelo povo. A concepção schumpeteriana considera que o povo tem uma opinião definida e racional sobre todas as questões pertinentes à condução do Estado, e que o povo objetiva essa opinião escolhendo representantes que zelam para que essa opinião seja seguida. Schumpeter pressupõe a existência de um bem e interesse comum, cujos executores e guardiães são os políticos.

Para este teórico, quando um cidadão está inserido em uma coletividade tem um comportamento político irracional, pois, para este, nesse cenário o cidadão tem um baixo senso de responsabilidade e maior suscetibilidade às influências não lógicas. Nesse aspecto:

Os eleitores, com isso, demonstram serem juízes maus e corruptos dessas questões, e amiúde maus juízes dos seus próprios interesses a longo prazo, pois tomam em consideração politicamente apenas a promessa a curto prazo, e a racionalidade a curto prazo é a única que realmente prevalece (Schumpeter, 1984, p. 311).

Schumpeter afirma que o cidadão (eleitor) direciona seus esforços tão somente para aqueles assuntos que o afetam diretamente em um curto prazo, conseqüentemente, tendo um comportamento político irracional.

---

<sup>5</sup> A teoria democrática de Schumpeter por vezes também é chamada de minimalista ou submínima por levar em consideração critérios puramente eleitorais.

O autor ainda aponta que o problema da concepção clássica consiste basicamente em compreender que a democracia não é um meio para que os eleitores tomem, conjuntamente, decisões políticas. Na sua concepção, o cidadão (eleitor) deve ser exclusivamente um meio de produção de governos, mas não de decisões políticas.

Deste modo, como consequência desse pensamento, afirma que a democracia é marcada pela existência de uma elite competitiva – executores e guardiões do bem e interesse comum – em que a participação do eleitor se resumiria apenas à escolha de seus representantes. O êxito do regime democrático só seria possível mediante a existência de algumas características: uma liderança apropriada; autocontrole democrático e respeito mútuo; alta dose de tolerância às diferentes opiniões; e a existência de uma burocracia treinada (Schumpeter, 1984, p. 242).

Para o aludido autor, portanto, na democracia existe uma elite que decidiria sobre assuntos de interesse da sociedade, já que a própria sociedade, de uma maneira geral, não possui capacidade de decidir sobre assuntos complexos. Não resta a menor dúvida de que o autor tem uma visão elitista<sup>6</sup> deste tipo de regime:

Os eleitores que não fazem parte do Parlamento devem respeitar a divisão de trabalho entre eles próprios e os políticos que elegeram [...] devem compreender que, uma vez eleito um indivíduo, a ação política é problema deste e não deles (Schumpeter, 1984, p. 246).

Em suma, para este autor, a produção política deve ser compreendida apenas pelas elites governantes, no qual o vencedor é o escolhido pelo povo através do procedimento democrático.

Portanto, a teoria de Schumpeter embora seja pertinente, sofre diversas críticas por teóricos mais contemporâneos, considerando sua teoria de minimalista ou submínima. Para estes críticos, este teórico focou em demasia sua teoria nas figuras do eleitor, dos partidos e das elites, desconsiderando outras figuras não menos ativas e essenciais ao processo democrático, como, por exemplo, os grupos de interesses ou clivagens focalizadas pela doutrina pluralista.

Isso também é observado, implícita ou explicitamente, com todas as definições contemporâneas tidas como schumpeterianas, ou seja, minimalistas, submínimas ou processualistas, que são aquelas que consideram critérios puramente eleitorais.

---

<sup>6</sup> Por Teoria das Elites ou elitista se entende, de maneira geral, “a teoria segundo a qual em toda a sociedade, existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada.” (Bobbio, 2007, p. 385).

Observando esse modelo democrático schumpeteriano, o cientista político polonês Adam Przeworski menciona que “Democracia é um sistema em que os partidos perdem eleições. Há partidos, ou seja, divisões de interesses, valores e opiniões. Há competição organizada por regras. E há periodicamente vencedores e perdedores” (Przeworski, 1991, p. 10).

Já Huntington, também seguidor da tradição “schumpeteriana”, define a democracia como:

[...] um sistema político que existe na medida em que seus mais poderosos decisores coletivos são escolhidos em eleições limpas, honestas e periódicas, nas quais os candidatos competem livremente por votos e em que praticamente toda a população adulta está apta a votar (Huntington, 1994, p. 7).

Nessa mesma vertente, Larry Diamond, Juan Linz e Seymour Lipset propuseram uma definição mais aperfeiçoada, sendo esta:

Um sistema de governo que atende a três condições essenciais: concorrência ampla e significativa entre indivíduos e grupos organizados (especialmente os partidos políticos) para todas as posições de governo que têm poder efetivo, em intervalos regulares de tempo e com exclusão do uso da força; um nível ‘altamente incluyente’ de participação política na seleção dos líderes e das políticas públicas mediante, ao menos, eleições periódicas e isentas, de modo a não excluir nenhum grupo social importante dentre a população adulta; e um grau suficiente de liberdades civis e políticas, liberdade de expressão, liberdade de imprensa, liberdade de formar e filiar-se a organizações para garantir a integridade da competição e da participação política (Diamond; Linz; Lipset, 1990, p. 6-7).

Para Schumpeter e seus seguidores, portanto, é intrínseco de que em todo regime democrático necessite que haja regras que condicionem ao efetivo exercício da cidadania para a ocorrência de eleições livres, justas e inclusivas (Schumpeter, 1984, p. 129). As eleições são, além do método por excelência para a seleção de autoridades políticas, o alicerce essencial de todo o sistema democrático.

### **2.1.3 A POLIARQUIA DE ROBERT DAHL**

Outras definições também estabeleceram alguns critérios para conceituar o regime democrático, dentre algumas destaca-se Robert Dahl, autor da icônica obra Poliarquia<sup>7</sup>. Durante a sua longa e profícua trajetória como professor e pesquisador,

---

<sup>7</sup> Poliarquia: Participação e Oposição (em inglês: *Polyarchy: Participation and Opposition*) é um icônico livro escrito pelo cientista político Robert Alan Dahl em 1972, traduzido para o português em 1997. A obra trouxe grandes repercussões na área do conhecimento da Ciência Política, sendo o termo Poliarquia aqui cunhado pela 1ª vez, tendo ampla aceitação entre os cientistas políticos da atualidade.

Dahl, apesar de sofrer alguma influência de Schumpeter, tratou essencialmente do tema da democracia sob uma ótica diferente. Assim, se ressalta que existem diferenças consideráveis entre a abordagem procedimentalista Schumpeter e a abordagem pluralista Dahl.

Dessa forma, Robert Dahl afirma que existe a distinção do que é democracia real e democracia ideal. Segundo o autor, esse duplo sentido é o que justifica um campo de pesquisa empírico na teoria democrática, uma vez que visa verificar se um regime, sistema ou processo é democrático ou não, ou se está mais próximo ou não desse ideal (Dahl, 2012, p. 9).

Assim, na aludida obra, Dahl nos traz um sistema hipotético que serve de instrumento de avaliação do grau de democratização dos diversos regimes existentes. Tendo por base essas definições do que seja a democracia ideal, Dahl utilizou esse conceito que passou a influenciar muitos estudos: o conceito de “Poliarquia”, qual seja, o mais alto grau de evolução democrática ou de democracia plena.

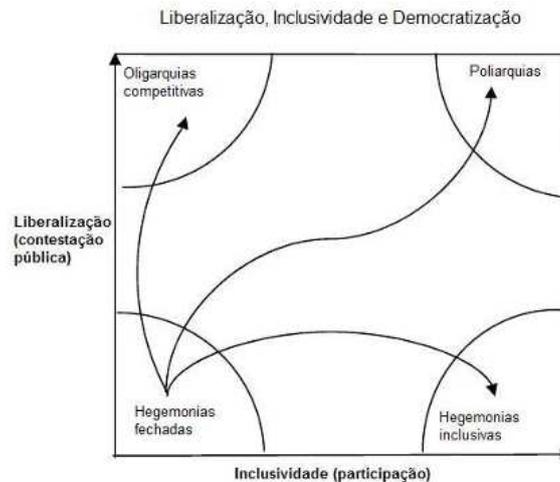
Para isso, surge a necessidade de estipular indicadores que possam ser aplicados nos sistemas políticos existentes, uma transição da teoria normativa para a empírica. Portanto, para Dahl, o grau de democratização de um regime se revela através de duas dimensões: o nível de contestação pública e o grau de inclusão da população em eleições e cargos públicos. A contestação e a inclusão definiriam o quão democráticas as sociedades analisadas seriam de fato.

Portanto, o cerne de sua mencionada obra, que é a classificação poliárquica, é feita tendo base dois indicadores: 1) a disputa política para a escolha dos representantes políticos, contestação ou oposição e; 2) na inclusão popular na escolha desses representantes. A contestação se refere à existência de disputas pelo poder no interior desta sociedade ou se é assegurado hegemonicamente por um único grupo. Já a inclusão diz respeito à extensão da participação política da população de um Estado-nação (Dahl, 2001, p. 29-30).

Destarte, de acordo com essa teoria, se adotando esses dois parâmetros (contestação e inclusão) na análise dos sistemas políticos, teríamos: 1) Hegemonias fechadas: baixa participação social e baixa contestação pública; 2) Hegemonias inclusivas: alta participação social e baixa contestação pública; 3) Oligarquias competitivas: baixa participação social e alta contestação pública; e por último 4) Sociedades poliárquicas: ampla participação e alta contestação pública. A Poliarquia, portanto, seria um regime que atingiu altos níveis tanto no nível de contestação pública

quanto no grau de inclusão da população em eleições e cargos públicos, sendo que, essas duas dimensões variam independentemente (Dahl, 2001, p. 30).

Figura 1 – A democracia segundo Dahl



Dahl também parte do pressuposto que a característica chave da chamada Poliarquia é a contínua responsividade do governo as preferências dos seus cidadãos, considerados como politicamente iguais (vemos aqui uma clara distinção com a teoria de Schumpeter). Dessa forma, por se tratar de um regime que tem o dever de ser responsivo, as duas dimensões do grau de democratização variam de acordo com o gozo de alguns direitos pela população, como: liberdade de expressão, direito de voto, fontes alternativas de informação, eleições livres e inidôneas, dentre outras (Dahl, 2001, p. 26).

Contudo, de acordo com o próprio Dahl “Imagino que nenhum de nós acredita que realmente possamos chegar a um sistema perfeitamente democrático, dados os inúmeros limites que o mundo real nos impõe” (Dahl, 2001, p. 40).

Além disso, na teoria dahlsiana, é de se observar o cuidado com os critérios eleitorais (assim como em Schumpeter) para definição do que é uma democracia. Para o autor, o estabelecimento de um regime democrático implicaria basicamente condições mínimas como: 1) direito dos cidadãos escolherem governos por meio de eleições com a participação de todos os membros adultos da comunidade política; 2) eleições regulares, livres, competitivas, abertas e significativas; 3) garantia de direitos de expressão, reunião e organização, em especial, de partidos políticos para competir pelo poder; e 4) acesso a fontes alternativas de informação sobre a ação de governos e a política em geral.

Ainda, de acordo com o destacado politólogo argentino Guillermo O'Donnell, a definição de democracia apresentada na teoria dahlsiana tem a virtude de ter um nível de detalhes não excessivo, qual seja, iminentemente com critérios puramente eleitorais, bem como de possuir características suficientes e essenciais para distinguir a democracia política de outros tipos de regimes políticos (O'Donnell, 2011, p. 26).

Na obra Poliarquia de Dahl, portanto, se desenvolve um método de escolha de um governo como o modelo proposto por Schumpeter, acrescentando na democracia a citada necessidade da responsividade ao governo e aos atores políticos.

Assim sendo, tendo por base as definições tanto de Schumpeter quanto de Dahl, vários autores tomaram a liberdade de definir a democracia principalmente tendo por base a competição eleitoral, a liberdade de expressão e a participação política.

#### **2.1.4 DOWNS: A TEORIA ECONÔMICA DA DEMOCRACIA E A ESCOLHA RACIONAL**

Trazendo conceitos da teoria econômica tradicional, Anthony Downs em sua obra Teoria econômica da democracia de 1957, elaborou um modelo teórico ímpar para analisar os problemas dos Estados democráticos, chamado de “escolha racional”. A partir deste método o autor se propõe a estabelecer padrões de comportamento para o governo democrático e apontar suas implicações.

Nessa obra, Downs trata os problemas da política com a instrumentalidade própria da Economia, dando enfoque de sua análise aos partidos e suas relações com os eleitores. Apesar de considerar que outras formas de governo podem proporcionar a ordem e as bases para a ação racional, a teoria de Downs se concentra em estudar o regime democrático.

Conforme o mencionado autor, na sua teoria econômica a racionalidade ou “escolha racional” implica na escolha dos meios mais eficientes para que sejam atingidos os objetivos traçados nas dimensões política e econômica. Para tanto, faz-se necessária a identificação dos objetivos e a partir disto, selecionar os meios mais razoáveis para que estes sejam alcançados, de forma mais lucrativa possível (Downs, 1999, p. 27-30).

Para Downs, portanto, é fundamental para que o comportamento racional ocorra, o estabelecimento de uma ordem social previsível e estável, que é

possibilitada pelo governo que está no poder, construindo a ordem social, o que depende do funcionamento eficaz do sistema político, sendo a racionalidade a condicionante desse processo. Para tanto, a eleição, em sua função política, tem a serventia para o sistema democrático de selecionar um governo de modo eficaz – um dos pontos de sua teoria.

Ainda, na aludida obra, o citado autor adota a da concepção de que os indivíduos buscam seu interesse próprio, não negando o fato de que pode haver ações altruístas na política (Downs, 1999, p. 31). Portanto, a racionalidade do cidadão é direcionada pelo seu interesse pessoal, pois sempre o homem racional escolhe a alternativa que ele acredita que lhe trará a maior utilidade. Assim, o chamado voto racional seria quando “cada cidadão vota no partido que ele acredita que lhe proporcionará mais benefícios do que qualquer outro” (Downs, 2009, p. 57).

Com base nessa teoria da escolha racional, assim, a democracia seria um regime político o qual existe um método pelo qual os partidos competem pela obtenção dos votos dos eleitores (que seria o único meio para a obtenção do poder político) e pelo qual os cidadãos, através do voto racional, elegem aquele partido que poderá lhes proporcionar maiores rendas de utilidade.

Ainda Downs trata o governo como um agente social específico impar que possui a função especializada na divisão do trabalho, cabendo-lhe ordenar a economia e a política, sendo, portanto, um agente separado dos seus cidadãos (Downs, 1999, p. 43).

Lembrando ainda, como dito anteriormente, a teoria de Downs se concentra em estudar o regime democrático, sendo que para ser considerado um regime democrático no entendimento dessa teoria, devemos ter as seguintes oito características:

- 1) Um único partido (ou coalizão de partidos) é escolhido por eleição popular para gerir o aparato de governo.
- 2) Eleições realizadas dentro de intervalos periódicos, cuja duração não pode ser alterada pelo partido no poder agindo sozinho.
- 3) Todos os adultos que são residentes permanentes da sociedade, são qualificados para votar em cada uma dessas eleições.
- 4) Cada eleitor pode depositar na urna um e apenas um voto em cada eleição.
- 5) Qualquer partido (ou coalizão) que receba o apoio de uma maioria dos eleitores tem o direito de assumir os poderes de governo até a próxima eleição.
- 6) Os partidos perdedores numa eleição não podem jamais tentar, por força ou qualquer meio ilegal, impedir o partido vencedor (ou partidos) de tomar posse.

7) O partido no poder nunca tenta restringir as atividades políticas de quaisquer cidadãos ou outros partidos, contanto que eles não façam qualquer tentativa de depor o governo pela força.

8) Há dois ou mais partidos competindo pelo controle do aparato de governo em toda eleição (Downs, 1999, p. 45).

Na Ciência Política considera-se que Downs ofereceu avanços à teoria Schumpeteriana, incluindo ainda aspectos ligados à racionalidade da escolha e ao procedimentalismo democrático. Downs difere de outros estudiosos da Ciência Política tendo em vista que procura explicar a democracia utilizando-se exclusivamente da ação de partidos e eleitores, através do instrumental iminentemente econômico.

### **2.1.5 A TEORIA DEMOCRÁTICA DE O'DONNELL**

Já a perspectiva democrática do já mencionado Guillermo O'Donnell é analisar as novas democracias, principalmente na América Latina. Para este, a teoria democrática e o conceito de democracia defendido pelos teóricos antecessores ainda não estavam acabadas, pois, para isso, deveria se incorporar outros aspectos analíticos, históricos, contextuais e legais a esta teoria. Assim temos de acordo com o autor:

Uma teoria adequada da democracia deveria especificar as condições históricas do surgimento de várias situações concretas, ou, dito de outra forma, deveria incluir uma sociologia política, de orientação histórica, da democracia (O'Donnell, 1999, p. 2).

Sua teoria difere da teoria shumpeteriana, principalmente, pois este defende que para qualquer dado regime seja tido como democrático, não basta apenas a existência de um método eletivo para a escolha da liderança governante, já que a ocorrência, por si só, de eleições pode ser observada até mesmo em regimes autoritários.

Influenciado pela teoria dahlsiana, afirma que na democracia deve-se afastar as definições clássicas de democracia que ainda se prendem à ideia de que é o povo quem governa, sendo condições para qualquer sistema democrático 1) autoridades eleitas; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo; 4) o direito de se candidatar a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) informação alternativa; e 7) liberdade de associação (O'Donnell, 2013, p. 15).

Para O'Donnell, portanto, as eleições na democracia, além de institucionalizadas, devem ser competitivas, livres, igualitárias, decisivas e inclusivas. A mera existência de um procedimento eletivo não tem a capacidade de sustentar a democracia por si só. Ainda, para este autor, eleições institucionalizadas seriam aquelas geridas, organizadas e realizadas por organizações formais com objetivo específico próprio para tal, além de em períodos preestabelecidos e por um indefinido período de tempo (O'Donnell, 2013, p. 20).

Ele ainda traz nos seus estudos um conceito democrático puramente eleitoral, teoriza que em um regime genuinamente democrático é aquele que decorre de eleições decisivas e institucionalizadas. Por eleições decisivas se entende que os vencedores numa disputa eleitoral necessariamente devem assumir os cargos para os quais concorreram, ou seja, que os funcionários eleitos devem tomar decisões com base na autoridade atribuída a seus cargos; e que os funcionários eleitos devem terminar seus mandatos no prazo ou nas condições estipuladas constitucionalmente.

Em continuidade, afirma o mesmo autor:

Por regime democrático entendo um no qual o acesso às principais posições de governo se alcança mediante eleições que são por sua vez limpas e institucionalizadas e no qual existem, durante e entre essas eleições, diversas liberdades – habitualmente chamadas “políticas” – tais como as de associação, expressão, movimento e de disponibilidade de informação não monopolizada pelo estado ou por agentes privados (O'Donnell, 1999, p. 22).

O'Donnell estabeleceu, portanto, que o Estado deve estabelecer um sistema institucional através do qual impõe a obrigatoriedade de liberdades civis e políticas que dão aporte a democracia. Dessa forma, seria o Estado quem deve dar sustentação ao sistema democrático, através de um sistema jurídico cujas normas devem ser obedecidas não apenas por seus cidadãos, mas também por todos os poderes e instituições formais.

### **2.1.6 A TEORIA DEMOCRÁTICA DE ADAM PRZEWORSKI**

O teórico político polonês, Adam Przeworski, possui alguns pontos de confluência de seus estudos com Schumpeter, sendo este também taxado de submínimo por seus críticos, pois, assim como este último, foca sua teoria democrática como:

Democracia é um sistema em que os partidos perdem eleições. Há partidos, ou seja, divisões de interesses, valores e opiniões. Há competição organizada por regras. E há periodicamente vencedores e perdedores (Przeworski, 1984, p. 10).

Przeworski, portanto, de modo implícito, acredita que um sistema político que os governantes são escolhidos em eleições limpas, honestas e periódicas, nas quais os candidatos competem livremente por votos e em que praticamente toda a população adulta está apta a votar, geraria, inevitavelmente, um ambiente democrático garantidor das liberdades civis.

O autor, conservando também critérios puramente eleitorais, afirma que a democracia seria um regime que satisfaz os seguintes critérios: 1) o chefe do Executivo é eleito (direta ou indiretamente); 2) o Legislativo é eleito; 3) mais de um partido compete em eleições e 4) partidos no poder já perderam eleições no passado e cederam o comando do governo, ou o farão no futuro. Dessa forma, abordando um aspecto chamado de submínimo da democracia, para os autores, caso os regimes que não satisfaçam a pelo menos um destes quatro critérios, são classificados como ditaduras (Przeworski, 1991, p. 22).

Contudo, a abordagem democrática submínima do citado autor sofreu algumas críticas posteriores, principalmente por Scott Mainwaring. Mainwaring afirma que os critérios adotados por Przeworski para definição de democracia com critérios puramente eleitorais permitem a agregação de alguns regimes autoritários na categoria de democráticos, tendo em vista que alguns regimes são autoritários, mas mesmo assim atendem aos requisitos exigidos na definição de democracia (Mainwaring *et al*, 2001, p. 645).

Portanto, Mainwaring e mais alguns outros autores defendem que a definição de democracia deve ser mínima e não submínima, como também, deve incluir outros aspectos da democracia (Mainwaring *et al*, 2001, p. 648). Para estes “a democracia é um regime político: (a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; (d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil.” (Mainwaring *et al*, 2001, p. 645). Diferentemente das definições de democracia anteriores que estabelecem critérios puramente eleitorais, esses autores acrescentam a necessidade de se elencar direitos políticos e civis como sendo primordiais para constituição do regime democrático.

Em suma, percebe-se que a definição de democracia não possui limites claros. Como demonstrado, trazendo-se apenas alguns teóricos e acadêmicos estudiosos da teoria democrática, a democracia se trata de um sistema político que suporta uma

diversa variedade de conceitos, que é avaliada através de múltiplos critérios, procedimentos e requisitos, bem como dependem de vários aspectos distintos em cada sociedade, como, por exemplo, aspectos históricos, sociais, jurídicos, temporais, dentre outros.

Vários foram os estudiosos, acadêmicos e teóricos que abordaram e delimitaram o tema, buscando um conceito sobre democracia que pudesse servir de parâmetro para os estudos na Ciência Política.

Em síntese, o debate contemporâneo a respeito do conceito de democracia pode, por um lado, ser tratado de maneira submínima, focando unicamente no fenômeno eleitoral; ou, ser mais amplo, e tratar a democracia de maneira que ultrapasse as eleições. O que há em consonância nesses dois modos distintos de perceber a democracia é que as eleições são um fator imperativo para o funcionamento dessa mesma, como veremos no tópico a seguir.

## 2.2 O PAPEL DAS ELEIÇÕES NA DEMOCRACIA

Para Schumpeter, em um dado regime democrático, é ideal que haja regras que condicionem ao efetivo exercício da cidadania para a ocorrência de eleições. As eleições são do método por excelência para a seleção de autoridades políticas (Schumpeter, 1984, p. 129).

Já para Dahl, para que haja um regime democrático a realização de eleições justas, livres, frequentes e competitivas, como já dito anteriormente (Dahl, 2001, p. 99). Com eleições se tem única maneira para se alcançar um processo democratizante para a transição de regimes (Lindberg, 2009, p. 317). Tem-se, portanto, que as eleições e a democracia constituem dimensões coexistentes que se desenvolveram conjuntamente no transcurso da história.

Assim, de acordo com a literatura da Ciência Política, é basilar em qualquer regime verdadeiramente democrático a garantia que quaisquer eleições realizadas sejam livres, justas e aceitas tanto pelos atores políticos (vencedores e perdedores) quanto pelos todos os setores da sociedade. Para Salgado:

São princípios estruturantes, que se referem à concepção de um Estado Democrático de Direito e que se traduzem nos vínculos decorrentes do princípio de legitimação do exercício do poder político: o consentimento do povo, mediante eleições (Salgado, 2015, p. 103).

Em consonância, assegura Pippa Norris:

Democracias consolidadas, com experiência em eleições durante décadas ou séculos, têm acumulado grandes reservas de legitimação do regime político, culturas de confiança e tolerância social e ampla aderência aos valores democráticos. Também desenvolveram mecanismos institucionais formais robustos para revisões legais e resolução de reclamações (Norris, 2022, p. 150).

Assim, sendo a democracia o modelo político pautado no sistema de participação e representação popular, encontra no método eleitoral sua própria legitimidade. Na inteligência de Gabriela Tarouco:

É razoável supor que em um ambiente eleitoral mais protegido contra manipulações os partidos terão mais incentivos para participar da competição eleitoral e para respeitar os resultados. Ao contrário, em disputas marcadas pela discricionariedade dos gestores, pela parcialidade nos julgamentos e pela vulnerabilidade a fraudes, haverá menos incentivo ao comportamento competitivo democrático (Tarouco, 2014, p. 232).

O método da eleição, assim, enquanto processo institucional de escolha de mandatários da população, firmou-se como alicerce primordial da democracia representativa contemporânea.

Contudo, não se pode perder de vista que a eleição, por si só, não é causa suficiente e única para haver democratização. Assim, é possível ter eleições sem democracia, mas não pode haver democracia sem eleições. De acordo com o eleitoralista e cientista político paraibano André Motta:

As eleições ocupam lugar central, embora não único, para a formação da democracia liberal. Contudo, o simples fato de ocorrer a eleição não caracteriza de democrático nenhum país, sendo certo que até países autoritários realizam eleições (Motta, 2019, p. 30).

Esse fenômeno tem sido verificado em países que, inobstante a realização de eleições, mantiveram o modelo autocrático, como por exemplo, na Bielorrússia, Coreia do Norte, Cuba e Rússia. Tais regimes políticos se serviram do processo eleitoral apenas como meio de legitimação e ratificação do *establishment* para a construção de uma imagem ilusoriamente democrática no cenário interno e a comunidade internacional, representando, por isso mesmo, tão somente um “simulacro de democracia” (Edgell *et al*, 2015).

Tendo em vista o fato de que as eleições são utilizadas como mecanismos de legitimação formal de autocracias, o processo eletivo deve ser visto como elemento primordial à democracia, posto que a posição de primazia dos valores plurais das sociedades somente pode ser alcançada por meio da representatividade legitimada através da disputa política, qual seja, da realização de eleições livres, justas e inclusivas. Para isso, segundo Lindberg, o trajeto para a democratização a partir de

eleições passa necessariamente pelo multipartidarismo bem como pelo estabelecimento de eleições competitivas (Lindberg, 2009, p. 318).

O paralelismo das eleições e a democracia perpassam, necessariamente, pela avaliação crítica dos instrumentos eletivos categorizados como instituições pela Ciência Política, tornando por consequência inseparáveis os mecanismos do processo eleitoral e a dinâmica democrática contemporânea.

### 3 A GOVERNANÇA ELEITORAL

As eleições são o método por excelência para a seleção de autoridades políticas, já que esta necessita que haja regras que condicionem ao efetivo exercício da cidadania (Schumpeter, 1984, p. 129).

É intrínseco que na democracia os detentores do poder sejam escolhidos pelo povo, dentre os seus concidadãos. Mas como garantir em uma democracia a ocorrência dessas eleições? Se faz, portanto, necessário que exista uma estrutura por meio de instituições para que se possa equalizar a vontade do povo e a atuação estatal – surgindo daí a necessidade do estudo da governança eleitoral. Nesse sentido, para Lopes:

[...] o termo “governança eleitoral” passa a ter importância para o estudo das instituições eleitorais a partir da utilização do termo “governança” como um elemento a ser considerado para a estabilização democrática (Lopes, 2019, p. 2).

Ademais, como já mencionado anteriormente, cada Estado dispõe de seu próprio contexto político, histórico, cultural e social. Isso também se aplica tanto ao modelo adotado de sistema de governo, quanto ao modelo de governança eleitoral adotado em cada um destes. Mesmo países que, a priori, possuem modelos de sistemas eleitorais e governança eleitoral similares, há uma grande variedade de arranjos institucionais cujos efeitos precisam ser estudados (Tarouco, 2014, p. 229).

#### 3.1 CONCEITO DE GOVERNANÇA ELEITORAL

Em uma conjuntura histórica, Corti e outros autores defendem que, desde a antiguidade clássica, na democracia grega, já existiam mecanismos de administração das eleições:

[...] e para além da novidade da natureza em **que se sustenta a democracia, refira-se que, de uma forma ou de outra, o voto desde a sua origem tem implicado a existência de sujeitos ou instituições responsáveis pela sua organização e sobretudo pelo seu escrutínio**. Desde as primeiras cidades gregas em que os sistemas de governo democrático foram estabelecidos a partir do século VI a.C., atingindo seu esplendor no século V a.C. especialmente, em Atenas e Siracusa; fundado numa igualdade pelo menos de princípio no controlo do poder, maior ou menor igualdade no seu exercício e na economia, que permitisse a participação popular de um número considerável de cidadãos; e em fundações sólidas o suficiente para resistir a mudanças ocasionais ao longo dos séculos. Portanto, é possível afirmar que - de alguma forma - **a administração eleitoral em sentido amplo existe há mais de 2.500 anos, ou seja, desde as mesmas assembleias atenienses em que alguém se encarregava de contar cada decisão adotada por**

**meio do voto de seus assistentes.** (Corti *et al*, 2006, p. 14-15, grifo nosso, tradução nossa)<sup>8</sup>

A teoria clássica sobre a gestão das eleições parte do pressuposto que o Poder Executivo atuaria gerenciando a competição eleitoral e, o Legislativo, atuaria adjudicando os resultados – sendo ignorado, por óbvio, na aludida época, o conceito que se tem atualmente sobre governança eleitoral (Lehoucq, 2002, p. 35).

Entre o final do século XIX e o início do século XX, ocorreu uma mudança de paradigma onde “a tendência foi delegar tal tarefa para um corpo externo ao Parlamento” (Ricci; Zulini, 2013, p. 92) pois prevaleceu a concepção de que preservar as eleições sob o controle dos partidos afetava a neutralidade dos procedimentos bem como facilitava a ocorrência de fraudes e outras irregularidades que culminavam com instabilidade política (Lehoucq, 2002, p. 37).

Dando-se seguimento, de acordo com Huntington e, como já dito anteriormente, desde o início da chamada “terceira onda” de democratização ocorrida a partir dos anos 70, os regimes democráticos passaram a ter uma preocupação ainda maior em garantir a credibilidade das eleições (Huntington, 1994, p. 283).

Corroborando com isso, Marchetti lembra:

[...] as preocupações com as margens das eleições nascem em especial após a terceira onda democrática, uma vez que o estabelecimento de novos modelos de sistematização e realização de eleições nascem. [...] A preocupação básica nesses novos regimes era garantir que os resultados das urnas fossem justos, transparentes e sobretudo aceitos pelos competidores políticos (Marchetti, 2008, p. 866).

A partir disso, o desafio da autoridade política frente ao aumento de demandas e participação popular no controle das instituições causa uma virada teórica que teve versões e desdobramentos diferentes em países centrais e periféricos (Lopes, 2019, p. 3).

---

<sup>8</sup> “[...] y más allá del carácter nevedoso de em los **que se sustenta la democracia, cabe destacar que una u outra forma, las votaciones desde su origem mismo han implicado la existencia de sujetos o instituciones responsables a cargo de su organización y especialmente del escrutinio.** Desde las primeras ciudades griegas en las que se establecieron sistemas de gobierno democráticos a partir del siglo VI a.C., alcanzando su esplendor em el siglo V a.C. especialmente, en Atenas y Siracusa; fundados em una igualdad al menos de principio en el control del poder, una igualdad mayor o menor em su ejercicio y en la economía, las que permitieron la participación popular de un número considerable de ciudadanos; y sobre bases lo suficientemente sólidas como para superar cambios ocasionales ocurridos durante siglos. Por lo tanto es posible afirmar que – de alguna manera – **la administración electoral en sentido amplio ha existido por más de 2.500 años, es decir, desde las mismas asambleas atenienses em las que alguien se encargaba de efectuar el conteo de cada decisión adoptada mediante la votación de sus asistentes.**”

Como consequência, principalmente a partir final do século XX, foi dada uma maior importância da temática, surgindo a necessidade do estudo sobre a governança eleitoral, passando este tema a ganhar destaque e ser objeto de estudos pormenorizados. A governança eleitoral, portanto, emergiu como um elemento essencial para a estabilização democrática (López-Pintor, 2000 *apud* Lopes, 2019, p. 4).

Segundo Tarouco, o conceito de governança eleitoral apareceu pela primeira vez em um número especial da *International Political Science Review*<sup>9</sup>, apenas no recente ano de 2002 por Mozaffar e Schedler. Nessa publicação, de acordo com a aludida autora, foi apresentado que a governança eleitoral seria como um conjunto de atividades de rotina que propiciam a eleitores, partidos e candidatos uma certeza procedimental que legitima a incerteza quanto aos resultados, inerente a eleições competitivas (Tarouco, 2014, p. 229).

Ainda, acerca a conceituação de governança eleitoral, conforme citado anteriormente, Mozaffar e Schedler ditam como sendo o amplo conjunto de atividades que criam e mantêm a grande estrutura institucional na qual ocorre a votação e a competição eleitoral (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 7).

Ademais, como já asseverado nesse trabalho científico, de acordo com Marchetti a governança eleitoral se trata de um conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral (Marchetti, 2008, p. 866).

Também, a governança eleitoral pode ser entendida como uma interação constitucional, legal e institucional, cujas regras, normas e princípios se refletem no procedimento eleitoral e na competitividade de seus participantes (Hartlyn *et al*, 2008, p. 80).

Percebe-se, portanto, que a governança eleitoral se trata do arcabouço normativo (regras do jogo) e dos desenhos institucionais que irão organizar as eleições de uma dada democracia. Pode-se dizer então que, a governança eleitoral seria um amplo conjunto de atividades de direção, controle e supervisão institucional dos processos de escolha de representantes políticos nos regimes de competição eleitoral de cada Estado. Ainda, Mozaffar e Schedler afirmam:

Somente quando "as eleições vão mal" que a governança eleitoral atrai o escrutínio crítico do eleitor. (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 6, tradução nossa)<sup>10</sup>

<sup>9</sup> MOZAFFAR, S. and SCHEDLER, A. **The Comparative Study of Electoral Governance - Introduction**. *International Political Science Review* 23 (1), p. 5-27, 2002.

<sup>10</sup> "It is only when "elections go bad" that electoral governance attracts critical scrutiny."

A governança eleitoral, portanto, tem o objetivo precípua de criar e manter um arcabouço institucional para que se condicionem ao efetivo exercício da cidadania. A partir disso, pode-se afirmar que são princípios norteadores da governança eleitoral: a) neutralidade, buscando a imparcialidade nas regras, procedimentos administrativos e litígios surgidos nas eleições; b) isonomia, assegurando a igualdade de tratamento dos atores envolvidos na competição eleitoral; c) juricidade, mediante regras pré-estabelecidas, visando a segurança jurídica; d) transparência, mantendo-se a ampla publicidade de todas as medidas adotadas e permitindo-se o acesso de todos às informações públicas relativos aos pleitos e; probidade, observando-se padrões de conduta ética no processo eleitoral.

Como bem afirmou Adam Przeworski, que a tarefa central da democracia é o processo de submeter todos os interesses à competição da incerteza institucionalizada e, cabe à governança eleitoral a garantia da existência de regras claras, as quais são aplicadas com isenção e transparência, e que por isso subsidiam a livre disputa e sustentam a credibilidade do processo eleitoral como um todo (Przeworski, 1984, p. 37).

Vale salientar que a governança eleitoral foi uma variável negligenciada nos estudos sobre a democracia (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 5). Assim, o conceito de governança eleitoral, portanto, serve para se desenvolver a compreensão acerca da dinâmica entre os procedimentos de concorrência política e o voto dos cidadãos.

### 3.2 A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA ELEITORAL PARA A DEMOCRACIA

Desde o início da aludida terceira onda de democratização a partir da década de 70, os regimes democráticos, possuem uma preocupação ainda maior em garantir a boa realização de eleições (Huntington, 1994, p. 283).

Entretanto, por se tratar de um produto de atividade humana, qualquer eleição é passível de falibilidade. Em consonância, na inteligência de Freidenberg:

Apesar das ilusões e das afirmações (sempre) otimistas de quem faz as eleições e de quem as ganha, não existem eleições perfeitas. Neste sentido, as eleições perfeitas são antes uma aspiração conceitual de quem as estuda, organiza, observa e/ou avalia (Freidenberg, 2017, p. 1126, tradução nossa).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> *“Apesar de las ilusiones y las declaraciones (siempre) optimistas de los que hacen las elecciones y de los que las ganan, las elecciones perfectas no existen. En este sentido, las elecciones perfectas son más bien una aspiración conceptual que tienen en mente quienes las estudian, las organizan, las observan y/o las califican.”*

Dessa forma, tem-se a necessidade de que se assegurem padrões para a realização de eleições. É primordial para qualquer democracia de conferir legitimidade à autoridade eleita em cada eleição.

De acordo com Pelella no caso dos sistemas democráticos, a legitimidade da origem e da fundamentação dos mandatos eletivos implica estabelecer padrões de confiabilidade, imparcialidade política, correção e eficácia administrativa da administração e condução do processo eleitoral e dos procedimentos correlatos de fiscalização, votação, apuração e proclamação dos resultados (Pelella, 2012, p. 134).

Dessa necessidade surge na Ciência Política o estudo da governança eleitoral, que se trata do conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral (Marchetti, 2008, p. 866).

Marchetti ainda afirma que foram realizados estudos<sup>12</sup> em países com histórico de rupturas das regras eleitorais e pela retomada de eleições na América Latina, no Leste Europeu e na África e como resultado afirma:

[...] ganharam especial destaque exatamente por provarem a tese de que uma governança eleitoral adequada pode garantir a estabilidade democrática. É o caso de México e Costa Rica. Os dois países reformaram seus modelos de governança eleitoral visando a OEs mais independentes e transparentes, o que gerou, conseqüentemente, credibilidade aos resultados eleitorais (Marchetti, 2008, p. 866).

Ainda, o mesmo autor conclui que a governança eleitoral não é garantia de boas eleições, mas que é impossível a realização de uma boa eleição sem uma governança eleitoral efetiva.

Evidentemente que a governança eleitoral não garante boas eleições, isso por causa do complexo de variações sociais, econômicas e políticas que pode afetar o processo, a integridade e os resultados de eleições democráticas. Porém, boas eleições são impossíveis sem uma efetiva governança eleitoral (Marchetti, 2008, p. 866).

Nesse sentido, a existência de uma boa organização eleitoral é imperativo para o transcurso de eleições regulares, bem como a ratificação dos resultados das urnas. Assim, de acordo com Ricci e Zulini:

---

<sup>12</sup> De acordo com Marchetti (2008, p. 868), os resultados desses estudos empíricos são bem similares e podem ser encontrados nas seguintes obras: PASTOR, Robert A. **The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research**. Democratization, vol. 6, no 4, 1999, pp. 1-27; em SCHEDLER, Andreas. **The Nested Game of Democratization by Elections**. International Political Science Review, vol. 23, no 1, 2002, p. 103-122; e finalmente HARTLYN, Jonathan, MCCOY, Jennifer e MUSTILLO, Thomas. **Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America**. Comparative Political Studies, vol. 41, no 1, 2008, p. 73-98.

[...] a credibilidade do pleito e a validade dos resultados eleitorais perfaz elemento definidor de avaliação do regime político [...] a maioria das democracias contemporâneas confere a um órgão jurídico independente dos poderes representativos o que chamamos de contencioso eleitoral, isto é, a solução das controvérsias sobre a regularidade dos escrutínios (Ricci; Zulini, 2013, p. 91).

Portanto, o desenrolar da política de um Estado perpassa pelos mais variados fatores, sendo um deles a existência de um organismo responsável pela realização das eleições e que o mesmo goze de credibilidade no seio da população. Nesse sentido, de acordo com Eklit e outros, a governança eleitoral serve como sistema garantidor da lisura e da segurança jurídica dos pleitos (Eklit *et al*, 2010).

Ademais, a democracia e as eleições são instituições simbióticas e, para tanto, demandam de instituições que estruturem adequadamente a competição política e participação do eleitor.

A importância dos sistemas eleitorais tem ocupado a agenda política de muitas democracias há algum tempo, especialmente naquelas que tenham passado por alguma instabilidade institucional eleitoral. Assim, se dá a importância na Ciência Política o desenvolvimento dos conceitos e aspectos fundamentais que envolvem a governança eleitoral.

### 3.3 OS TRÊS NÍVEIS DA GOVERNANÇA ELEITORAL

A governança eleitoral tem o escopo de criar e manter um arcabouço institucional para que se condicionem ao efetivo exercício da cidadania e, para isso, necessita da atuação em três níveis distintos, ou dimensões<sup>13</sup>. Cada um dos três níveis de governança eleitoral se destina à realização de tarefas específicas dentro da engenharia eleitoral.

Partindo-se dessa premissa, de acordo com Mozaffar e Schedler “A governança eleitoral opera em três níveis: *rule making* (a formulação das regras), *rule application* (a administração eleitoral), e *rule adjudication* (a adjudicação de regras).”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Os autores da obra seminal a respeito da temática preferiram a expressão “níveis” de governança eleitoral (MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002, p. 7). Entretanto, certos autores, preferem utilizar a expressão das “dimensões” da governança eleitoral pois entendem que o *rule making*, o *rule application* e o *rule adjudication* ocorrem simultaneamente, cada um com seu desígnio, mas sem hierarquia entre eles. Contudo, nesse trabalho, usaremos o termo “nível” de governança eleitoral, por acharmos mais apropriado.

<sup>14</sup> “*Electoral governance [...] operates on three levels: rule making, rule application, and rule adjudication.*” (MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002, p. 7)

Na inteligência de Tarouco, os três níveis em que a governança eleitoral operam são:

[...] *rule making*, *rule application*, e *rule adjudication*. No primeiro ocorre a elaboração das normas que devem reger o processo eleitoral, é o processo legislativo. No segundo, ocorre a condução do processo eleitoral em si e a organização das atividades envolvidas nas eleições – é a administração das eleições. No terceiro nível são processados os conflitos entre os atores, acolhidas as queixas e decididos os litígios – é o processo de adjudicação (Tarouco, 2014, p. 230).

Assim, a formulação de regras ou o *rule making* se trata da função no que concerne à formulação das regras eleitorais, sendo na grande maioria das democracias o modelo de governança eleitoral adotada atribui esta função exclusivamente aos respectivos poderes legislativos (por vezes compartilhada com o Poder judiciário). Trata-se, portanto, da definição das regras básicas do jogo eleitoral por criação da legislação eleitoral.

O *rule making* geralmente é estudado em pesquisas, tanto do ponto de vista da engenharia constitucional nas novas democracias quanto dos debates sobre reformas eleitorais em democracias estabelecidas (Tarouco, 2014, p. 230).

Nesse nível de governança são determinados, por exemplo, a fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas, regras da inelegibilidade, organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições, dentre outras questões legais (Marchetti, 2008, p. 867).

Já a administração ou *rule application* trata da implementação das referidas regras eleitorais para a organização e realização das eleições. Consiste, portanto, na implementação das normas, com a execução das atividades e rotinas burocráticas para a realização e gestão geral das eleições.

Como melhor dito por Barreto:

O *rule application* [...] engloba procedimentos que: antecedem a votação, como o credenciamento dos eleitores e dos próprios competidores; perpassam a coleta dos votos; e se encerram com a contagem desses sufrágios, a publicação dos resultados e a diplomação dos eleitos (Barreto, 2015, p. 192).

Nesse nível de governança se perfaz atos materiais da realização das eleições, como o alistamento dos eleitores, o registro das candidaturas, a realização de treinamentos e qualificação de agentes públicos para o processo de votação, alocação e guarda das urnas, contagem dos votos, dentre outros.

Por último, a adjudicação de regras ou o *rule adjudication* compreende o aspecto da governança eleitoral que trata dos litígios decorrente da resolução das

disputas ocorridas no processo eleitoral. É o nível que abrange o chamado contencioso eleitoral.

Assim, temos mais uma vez por Marchetti “[...] pelo *rule adjudication* temos a administração dos possíveis litígios entre os competidores, o contencioso eleitoral [...]” (Marchetti, 2008, p. 867).

É muito comum nas democracias, que, durante o pleito, surjam questionamentos pelos atores políticos ou até pelos eleitores. Dessa forma, ainda sobre *rule adjudication* “[...] Ao dirimir e administrar as controvérsias na disputa eleitoral, nesse nível se determinam os procedimentos, executa-se a contagem dos votos e publicam-se os resultados finais da disputa eleitoral” (Marchetti, 2008, p. 867). Nesse nível de governança, portanto, é onde ocorre, por exemplo, processamento de reclamações e julgamento de ações e recursos eleitorais, assim como a publicação e execução das decisões decorrentes dos pleitos.

Destarte, os diferentes níveis de governança eleitoral englobam:

Quadro 1 – Diferentes níveis de governança eleitoral

<b>Legiferação (<i>rule making</i>): escolha e definição das regras básicas do jogo eleitoral, como:</b>	<b>Administração e execução (<i>rule application</i>): organização e administração do jogo eleitoral, como:</b>	<b>Contencioso (<i>rule adjudication</i>): solução para controvérsias e litígios. Publicação dos resultados, como:</b>
Definição da fórmula eleitoral (dimensão dos distritos, magnitude).	Realizar o registro dos partidos (coligações), candidatos e eleitores.	Julgar e solucionar os litígios.
(In)Elegibilidade.	Garantir as condições materiais para o exercício do voto.	Garantir a aplicação correta das regras do jogo eleitoral.
Perfil dos organismos eleitorais.	Garantir a publicidade da realização das eleições.	Garantir a transparência e a confiança nos resultados eleitorais.
Financiamento das campanhas.	Distribuição das urnas.	
Definição do registro de candidatos, partidos e eleitores.	Promover campanhas educativas.	
Data das eleições.		

Fonte: Mozaffar; Schedler (2002, p. 8 *apud* Marchetti 2008, p. 868).

Ademais, Marchetti explica que os três níveis distintos de governança eleitoral geralmente não estão concentrados em um único órgão. As regras são quase sempre definidas no texto constitucional e em legislação infraconstitucional, enquanto a aplicação das regras e a adjudicação são de responsabilidade do OE (Marchetti, 2008 *apud* Barreto, 2015, p. 193).

Os três níveis de governança eleitoral não estão sob guarda de apenas um órgão. O primeiro deles (*rule making*), em regra, está vinculado aos códigos/leis eleitorais e constituições. Já os outros níveis (*rule application e rule adjudication*) podem encontrar-se sob a guarda de um único órgão ou não. Quando só uma instituição é responsável pela aplicação e pela adjudicação, estamos diante do Electoral Management Board (EMB) ou Organismo Eleitoral (OE) com a dupla função. Entretanto, conforme os ensinamentos de Tarouco, existem casos em que órgãos diferentes cuidam de cada nível de maneira distinta. Nesses casos, o *EMB* é responsável pela administração do processo e os *Electoral Dispute Resolution Bodies (EDRB)* são responsáveis pela função de resolução dos conflitos (Tarouco, 2014, p. 230).

De todo modo, os órgãos (ou órgão) que detém a função de administrar a competição e os litígios originados das eleições formam um elemento crucial para se compreender de que maneira se estruturam as eleições nas democracias.

Analizados os níveis de governança eleitoral que atuam diretamente na participação e competição política, se faz necessário discutir sobre os OE – organismos eleitorais.

### 3.4 OS ORGANISMOS ELEITORAIS

Há diversos fatores que interferem nesse processo de modelo institucional de governança eleitoral, dentre eles está a estrutura ou desenho dessas instituições formais, os chamados organismos eleitorais. Tais instituições formais, os Organismos Eleitorais (OE) são geridos por normas existentes nas cartas constitucionais e nos códigos eleitorais dos países (legislação infraconstitucional). Assim sendo, segundo Lima e Carvalho:

Observa-se, portanto, que o controle das eleições por um órgão neutro e equidistante dos interesses político-partidários, vem sendo considerado pelos estudiosos como condição chave para a qualidade das eleições, uma espécie de tipo ideal desejado, algo que já havia sido destacado por Robert Dahl como preceito para o funcionamento da democracia representativa (Lima; Carvalho, 2014, p. 63).

Os OE são, portanto, instituições eleitorais (formais) responsáveis pelo processo eleitoral, para isto exercendo funções (ou dimensões) administrativas, fiscalizatórias e/ou contenciosas. Acerca a temática, Azevedo afirmou:

A existência dos organismos eleitorais, numa democracia, possui notável importância, uma vez que, sendo os governos limitados por mandatos, é necessário que haja sucessão pacífica entre os governantes, de forma a assegurar a vontade popular emanada nas urnas (Azevedo, 2018, p. 32).

Já Goodwin-Gill assegurou que os organismos eleitorais independentes e administrados de forma imparcial para promoção da participação cidadã e garantia de uma competição justa e livre é inerente a qualquer democracia (Goodwin-Gill, 2006, p. 136).

Em acréscimo desse pensamento, para Pereira “A importância dessas estruturas para o funcionamento dos processos eleitorais justifica uma agenda de pesquisa sobre instituições responsáveis pelo processo eleitoral” (Pereira, 2012, p. 42).

Como dito no tópico anterior, segundo Marchetti, em regra, os três níveis distintos de governança eleitoral geralmente não estão concentrados em um único órgão. Como também já asseverado anteriormente, nos distintos modelos de governança eleitoral mundo afora, em regra (existem outros arranjos institucionais que serão explicitados posteriormente) o nível da *rule making* constitui atribuição exclusiva do Poder Legislativo e, os outros dois níveis – *rule application* e *rule adjudication* – pode haver um único órgão para cuidar de ambas atribuições ou dois órgãos distintos. Designam-se para os OEs para exercerem atribuições desses dois últimos níveis, o *rule application* e *rule adjudication* (Marchetti, 2008 *apud* Barreto, 2015, p. 193).

Partindo dessa perspectiva, esse trabalho científico também se intenciona de expor as atribuições legais dos organismos eleitorais (dentro do universo de estudo adotado) nas constituições vigentes e legislação infraconstitucionais em países do continente americano, a fim de se estudar o processo de burocratização e centralização dessas instituições.

Entretanto, existe uma certa dificuldade acadêmica na análise da gestão eleitoral tendo em vista a enorme quantidade de modelos a se apreciar. Nos estudos comparados dos organismos eleitorais de países, a heterogeneidade é o símbolo mais presente.

### 3.5 MODELOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL: CRITÉRIOS

Nos diversos sistemas democráticos pelo mundo há uma grande variedade de sistemas eleitorais e arranjos institucionais diferentes. Cada Estado dispõe de

contextos políticos, históricos e sociais diversos, no tocante à organização de seu processo eleitoral. Cada país e povo adota um modelo de governança eleitoral de acordo com as suas próprias características. Segundo Santolaya, contextos históricos, sociais e políticos conformam as regras do jogo que buscam promover eleições que possam referendar a isonomia no pleito (Santolaya, 2012, p. 41).

Já para Pereira é possível verificar que os graus de centralização e de burocratização dos OE variam entre os países, sugerindo que os diversos modelos de governança eleitoral configurados nas Constituições podem estar relacionados a variáveis locais específicas (Pereira, 2012, p. 42).

Verificamos, portanto, a necessidade da adoção de um estudo comparativo, como forma de análise de mecanismos internos, a importância e os modelos de governança eleitoral existentes, mas não sem antes adotarmos alguns parâmetros. Cada OE possui distintas formas de composição, funcionamento e arquétipo institucional.

Diante da grande variedade de modelos de governança eleitoral, surgiu na Ciência Política a necessidade de classifica-los. Assim, na literatura desta ciência, existem diversos matizes de categorização dos OEs.

Nesse esforço de produzir critérios para o estudo comparado, vamos primeiramente descrever os dois critérios mais adotados pela literatura de governança eleitoral, abaixo detalhados. Contudo, desde já se frise que iremos adotar o critério das seis dimensões já citados e referenciados anteriormente, que foi tanto descrito nas obras de Mozaffar e Schedler quanto nas de Tarouco – o que não afasta a necessidade de descrevermos e detalhar os dois critérios em apartado, tendo em vista a importância de ambos para a literatura da Ciência Política.

Consideramos, portanto, que os níveis e dimensões estabelecidas no conceito de governança eleitoral pelos autores mencionados apresentam-se mais pertinentes ao presente trabalho.

Dito isso, o primeiro critério a ser descrito seria o de Victor Marchetti, adotado em sua obra “Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> MARCHETTI, Vitor. **Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008. p. 865-893.

Já o segundo critério de modelo de governança eleitoral seria o modelo adotado pela cientista política Gabriela Tarouco em suas obras, mas primeiramente descrito no seu artigo “Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação”<sup>16</sup>.

### **3.5.1 CRITÉRIO DE MODELOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL ADOTADO POR MARCHETTI**

Segundo o próprio autor, em um esforço de produzir critérios para o estudo comparado, se resumiu em dois os principais critérios utilizados para a classificação dos OEs em seu artigo científico já mencionado “Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral”.

Dessa forma, valendo-se de um estudo realizado pelo IDEA<sup>17</sup> e, também, tanto López-Pintor quanto por Marchetti, resumiu dois critérios principais para a classificação dos OEs (grifo nosso): **1) à posição institucional ocupada**, ou seja, a posição institucional de um OE diz respeito a seu estatuto jurídico e seu posicionamento em relação às outras instituições do Estado (governamental; independente; duplamente independente; misto) e **2) do vínculo institucional dos seus membros**, ou seja, às origens e aos requisitos básicos adotados para ser membro de um OE (carreira; partidário; especializado; combinado) (Idea, 2007; López-Pintor, 2000; Marchetti, 2008).

Pormenorizando esses critérios adotados pelo referido autor, para classificar os OE por sua posição institucional ocupada, o mesmo adotou a seguinte divisão:

Quadro 2 - Características dos OE segundo sua posição institucional

Governamental	Vinculado ao Poder Executivo, geralmente ao Ministério do Interior ou da Justiça.
Independente	Não vinculado ao Executivo.
Duplamente independente	Dois organismos eleitorais com prerrogativas próprias e específicas, mas ambos são independentes. A regra comum é que um OE seja o

<sup>16</sup> TAROUCO, Gabriela da Silva. **Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação**. Cadernos Adenauer XV n. 1, 2014. p. 229-243.

<sup>17</sup> Segundo descrição retirada do próprio prefácio da mencionada obra *Electoral Justice: The International IDEA Handbook* (2007, p. 4) “*Electoral Justice: The International IDEA Handbook combines a profound analysis of the concept of electoral justice with a prevailing pragmatic viewpoint that serves both academics and electoral officers within administrative and judicial institutions. Moreover, the Handbook offers a highly structured study of all that encompasses electoral dispute resolution, ranging from prevention to resolution. [...] The Handbook emphasizes how crucial it is for institutions in charge of administering electoral justice to be legitimized by the citizens. It draws attention to some key variables of legitimacy, such as the importance of political consensus in defining the structure and composition of the electoral body, the essential character of transparency and the imperative of the independence of the institution in charge of resolving electoral disputes.*”

	responsável por administrar e executar o processo eleitoral ( <i>rule application</i> ), e o outro tenha a prerrogativa de decidir sobre o contencioso eleitoral ( <i>rule adjudication</i> ).
Misto	Dois organismos com funções distintas, sendo um deles governamental (com a prerrogativa de monitorar, supervisionar e tomar decisões sobre o processo eleitoral) e o outro independente (basicamente atua na implementação do processo eleitoral, sendo o responsável por sua logística).

Fonte: Idea (2007 *apud* Marchetti, 2008, p. 871).

Portanto, no que se refere ao **primeiro critério refere-se à posição institucional ocupada** (grifo nosso), pode o organismo eleitoral ser classificado em:

a) governamental; b) independente; c) duplamente independente; d) misto.

Para o autor a “posição institucional de um OE diz respeito a seu estatuto jurídico, seu posicionamento em relação às outras instituições do Estado”, ou seja, avalia-se, precisamente, se o OE está ligado ao Poder Executivo (Marchetti, 2008, p. 871).

O OE é considerado governamental quando houver vinculação com o Poder Executivo, normalmente sendo órgão do Ministério do Interior ou do Ministério da Justiça. Destarte, será considerado independente quando o organismo eleitoral estiver desvinculado do Poder Executivo e for atribuição de um outro Poder Estatal. Já se tem o organismo eleitoral duplamente independente quando os níveis de governança – *rule application* e a *rule adjudication* – forem atribuídas a dois organismos, sem que nenhum deles se encontre vinculado ao Poder Executivo. Por último, a governança é considerada mista quando existirem dois organismos eleitorais, sendo um vinculado ao Poder Executivo, e por isso governamental, e outro independente.

O **segundo critério utilizado pelo autor para a classificação dos organismos eleitorais é o do vínculo institucional dos seus membros** (grifo nosso) que “diz respeito, basicamente, às origens e aos requisitos básicos adotados para ser membro de um OE”. Quanto a esse critério, o OE poderá ser de carreira, partidário, especializado ou combinado.

Nesse sentido, para se classificar os OE por seu vínculo institucional dos seus membros, Marchetti fez seguinte à divisão:

Quadro 3 - Características dos OE segundo vínculo institucional dos membros

Carreira	Todos os seus membros mantêm vínculos com o Poder Executivo.
Partidário	Todos os seus membros mantêm vínculos com partidos políticos.
Especializado	Nenhum de seus membros mantêm vínculos com partidos políticos.
Combinado	Parcela dos membros mantêm vínculos com partidos políticos, outra parcela não mantém.

Fonte: Idea (2007 *apud* Marchetti, 2008, p. 872).

O organismo eleitoral será de carreira quando seus membros forem recrutados dentre as fileiras do Poder Executivo. Assim, assevera Marchetti:

O organismo eleitoral [...] será tido de carreira quando todos os seus membros forem, necessariamente, recrutados dentre os servidores vinculados ao Executivo, ou quando seus membros forem selecionados dentre aqueles que ocupam uma função de chefia, ou cargo comissionado, no gabinete do Executivo, por exemplo um ministro da Justiça (Marchetti, 2008, p. 871).

Já o OE será considerado partidário, quando seus membros forem escolhidos dentre aqueles que possuam vínculos com algum partido político. A justificativa para estas seja vinculada a partidos e integrantes do organismo eleitoral é que “a competição político-partidária é mais bem gerida pelo consenso produzido entre os principais atores envolvidos no jogo” (Marchetti, 2008, p. 872).

Já o OE será considerado especializado acerca desse aspecto quando os membros são escolhidos por critérios estranhos ao vínculo partidário, sendo, inclusive, proibido que os integrantes do organismo eleitoral mantenham qualquer tipo de vinculação com siglas partidárias.

Marchetti ainda aduz:

[...] esse perfil tem a pretensão de excluir do organismo eleitoral [...] os principais atores envolvidos no jogo competitivo exatamente por estarem interessados em resultados favoráveis a si e desfavoráveis a seus opositores. Argumenta-se que a especialização dos membros do OE reforça o princípio da neutralidade do processo eleitoral (Marchetti, 2008, p. 872).

Por último, no aspecto do vínculo institucional dos seus membros, Marchetti afirma que o organismo eleitoral será misto quando, em sua composição, houver “tanto membros indicados pelos partidos políticos quanto de membros não-partidários” (Marchetti, 2008, p. 872).

Ademais, na discussão acadêmica sobre governança eleitoral, se discute muito a variação e classificação dos modelos institucionais - temática de suma importância. Contudo, se observa que essa discussão de modelos se recai quase que exclusivamente nos níveis de *rule application* e de *rule adjudication*, mas não no nível de *rule making*. Isso se deve ao fato de que é quase que uniformidade entre as democracias Poder Legislativo criar as regras do jogo eleitoral, dentro de sua função típica de atuação, diante da clássica divisão do sistema de separação de poderes.

### 3.5.2 CRITÉRIO DE MODELOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL ADOTADOS POR MOZAFFAR, SCHEDLER E TAROUÇO

A autora e estudiosa da área da Ciência Política, Gabriela Tarouco, diferente de Marchetti, adotou um critério mais pormenorizado para a classificação dos OEs em seu vasto acervo de obras.

A autora, que adotou critério utilizado primordialmente por Mozaffar e Schedler em obra seminal, afirma que a forma como as funções de administração e de justiça eleitoral se articulam e são exercidas em cada país varia muito, **sendo as chamadas seis dimensões** (ou características, grifo nosso)<sup>18</sup> que respondem por esta variação nos modelos de governança eleitoral (Tarouco, 2014; Mozaffar; Schedler, 2002).

Quadro 4 – Seis Dimensões dos OEs

Centralização	Existência de um órgão nacional responsável pela gestão de todos os processos eleitorais. Nessa dimensão, se diz respeito a concentração territorial.
Burocratização das instituições de governança eleitoral	Existência de um EMB permanente ou de formação <i>ad hoc</i> .
Independência em relação ao Poder Executivo	Diz respeito ao vínculo do EMB com o Executivo. Em alguns casos o órgão é ligado a algum ministério, enquanto em outros há total independência.
Especialização por funções	Refere-se a existência de órgão específico responsável pela resolução de litígios (EDRB) ou acúmulo pelo EMB.
Delegação a atores não partidários	Participação ou não de atores ligados a partidos políticos nos órgãos eleitorais.
Grau de regulação dos processos	Referente ao grau de regulação dos processos eleitorais.

Fonte: Mozaffar; Schedler (2002).

Como dito anteriormente, no que tange **a primeira dimensão, qual seja, a Centralização** (grifo nosso), diz apenas se em um dado país, no seu modelo de governança eleitoral, se existe um OE nacional que centraliza a responsabilidade do processo eleitoral ou se essa responsabilidade é fragmentada ou descentralizada em vários órgãos locais dentro desse mesmo país.

Já a **segunda dimensão descrita pela autora, qual seja, a Burocratização das instituições de governança eleitoral** (grifo nosso), apenas descreve se um dado OE tem caráter permanente, ou é criado periodicamente de forma temporária (*ad hoc*)

<sup>18</sup> Alguns autores utilizam a expressão “características”, contudo, nesse trabalho científico usaremos a expressão “dimensões”, conforme a aludida autora.

apenas para a condução do processo eleitoral e, após esse período, é extinto ou descomissionado.

**A terceira dimensão de Independência em relação ao Poder Executivo** (grifo nosso) apenas determina se as eleições são administradas por um dado OE que tem vínculo direto com o Poder Executivo ou autoridades locais ou por um OE completamente desvinculado e independente (inclusive com independência orçamentária) de qualquer outro poder.

No que se descreve da **Especialização por funções, a quarta dimensão** (grifo nosso), a autora descreve se a eleição de um dado país tem a administração do processo eleitoral e a adjudicação de conflitos conduzidos por órgãos distintos e especializados ou se o mesmo OE desempenha as duas funções.

Assim sendo, segundo Orozco-Henríquez as instituições dedicadas ao nível do *rule adjudication* da governança eleitoral (aquelas encarregadas da solução de litígios relativos aos processos eleitorais) possuem OEs que podem ser vinculados ou não a outros órgãos. Como consequência, na sua natureza formal, os OEs podem ser integrados à legislatura, podem constituir o Poder Judiciário, podem ser organismos criados *ad hoc* para funcionar durante um dado período de transição, ou podem ser fundidos aos EMB (Orozco-Henríquez, 2010 *apud* Tarouco, 2014, p. 233).

**A quinta dimensão, qual seja, a delegação a atores não partidários** (grifo nosso) apenas trata se os membros que compõem os respectivos OEs possuem participação dentre seus membros de atores provindos de partidos políticos.

Por último, já **a sexta dimensão de Grau de regulação dos processos** (grifo nosso), como dito no quadro anterior, os processos eleitorais de alguns países são detalhadamente regulados, com previsão de rotinas, procedimentos detalhados e critérios de decisão previamente estabelecidos. Contudo, em outros países, principalmente em sistemas descentralizados, os processos eleitorais não são detalhadamente regulados, possuindo as autoridades dos OEs mais discricionariedade.

Ademais, a divisão em seis dimensões foi elaborada no intuito de propor os possíveis efeitos de cada destas sobre uma dada democracia. Dessa forma, temos elaborado pela aludida autora:

Quadro 5 – Incentivos à competição partidária conforme dimensões de governança eleitoral

Dimensão do OE	Funções relevantes para a competição partidária			
	EMB		EDRB	
	Eficiência da gestão	Prevenção de fraudes.	Produção de decisões legítimas	Garantia de direitos
Centralização: controle central sobre a organização das eleições nacionais.	Risco de ineficiência, morosidade e rigidez.	Reduz discricionariedade local.	Uniformiza leis e procedimentos.	Uniformiza leis e procedimentos.
Burocratização: caráter permanente da comissão eleitoral e do aparato burocrático.	Reduz erros por inexperiência e improvisação.	Aumenta a <i>accountability</i> por identificação dos Responsáveis.	Impessoalidade dos procedimentos favorece aceitação dos resultados.	Complexidade dos processos pode atrasar provimento de direitos.
Independência: ausência de vínculo com o executivo.	Rotinas próprias e autonomia favorecem agilidade dos processos.	Aumenta confiança na neutralidade.	Aumenta confiança na neutralidade.	Aumenta confiança na neutralidade.
Especialização: separação entre as funções administrativa e judicial.	Separação de competências favorece o desempenho.	<i>Expertise</i> favorece detecção de irregularidades.	Beneficia-se da confiança no Judiciário.	Divisão de tarefas facilita canalização de demandas.
Delegação: tarefas e poder de indicar membros da comissão eleitoral a cargo de órgãos não partidários.	Reduz impasses por embates partidários.	Afasta atores interessados do processo decisório.	Aumenta confiança na imparcialidade.	Evita favorecimentos partidários e cerceamento de opositores.
Regulação: grau de limitação da discricionariedade dos agentes pelos principais, através de restrições formais.	Risco de ineficiência, morosidade e rigidez.	Limita discricionariedade dos agentes.	Beneficia-se da maior conhecimento prévio das regras do jogo.	Reduz oportunidades de decisões <i>ad hoc</i> .

Fonte: Tarouco (2014, p. 235).

Desse modo, um modelo descentralizado, por exemplo, ao mesmo tempo em que agilizaria os processos, seria menos eficiente na prevenção de fraudes do que um sistema centralizado, de acordo com a aludida autora. Da mesma forma, um modelo menos regulado oferece mais liberdade de ação aos gestores, facilitando o fluxo dos processos, mas ao mesmo tempo, ao oferecer abertura para discricionariedade, pode comprometer a credibilidade (Tarouco, 2014, p. 235).

Em continuidade, ainda aduz a autora:

Uma configuração que produz incentivos à competição eleitoral, em alternativa a outras estratégias de oposição, teria, por exemplo, uma gestão centralizada, com comissões e burocracia permanentes, independentes do executivo e não partidárias, além de uma detalhada regulamentação e da divisão das tarefas administrativas e judiciais entre autoridades diferentes. Já a produção da confiança geral no sistema seria favorecida por desenhos mais

eficientes e ágeis, para os quais a descentralização pode ser uma boa opção (Tarouco, 2014, p. 236).

Como apontado, existe uma ampla variedade de modelos em que as instituições eleitorais podem assumir. Em síntese, tanto López-Pintor quanto Marchetti adotam dois critérios para a classificação dos OEs, quais sejam: 1) à posição institucional ocupada (governamental; independente; duplamente independente; misto) e 2) do vínculo institucional dos seus membros (carreira; partidário; especializado; combinado) (López-Pintor, 2000; Marchetti, 2008). Já Mozaffar e Schedler e a Dra. Gabriela Tarouco adotam seis dimensões de governança eleitoral para a classificação dos OEs: centralização, burocratização, independência, regulação, delegação e especialização (Mozaffar; Schedler, 2002; Tarouco, 2014).

As dimensões da governança eleitoral abarcadas por Mozaffar e Schedler e, posteriormente Tarouco, conseguem sistematizar as informações sobre o aspecto institucional dos órgãos vinculados às eleições. Assim, para a análise comparativa do trabalho científico em liça resolvemos adotar o segundo critério descrito, tendo em vista de se tratar, no nosso entendimento, de um critério mais pormenorizado e detalhado acerca do modelo de governança eleitoral adotado nos países democráticos em geral (Mozaffar; Schedler, 2002; Tarouco, 2014).

A classificação desses aludidos autores possibilita o conhecimento a respeito de como a política molda as instituições que irão balizar as competições. Além disso, permite um acompanhamento do desenvolvimento contínuo das configurações, considerando possíveis mudanças que ocorrem em cada democracia.

## 4 METODOLOGIA

Neste capítulo, será descrita a abordagem metodológica para atingir os objetivos da dissertação. Assim, este capítulo detalha a metodologia adotada para a pesquisa, incluindo a abordagem metodológica, o modelo da pesquisa, o universo de análise, o método de coleta de dados, a análise dos dados, as limitações da pesquisa e o recorte temporal. Com base nessa metodologia, será possível analisar e comparar os modelos de governança eleitoral nas democracias do universo de análise em questão, contribuindo para a compreensão da importância da estrutura institucional eleitoral dos países em questão.

### 4.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A escolha da abordagem metodológica é fundamental para guiar o desenvolvimento de qualquer pesquisa científica. Assim sendo, o modelo do corrente trabalho se utiliza de pesquisa de natureza qualitativa-descritiva, sob o método comparativo, tendo-se a revisão bibliográfica e pesquisa documental como fonte de informação.

Se utilizando da abordagem qualitativa-descritiva, busca-se descrever e analisar de forma objetiva e sistemática os desenhos institucionais de governança eleitoral no que concerne as seis dimensões da governança eleitoral, bem como nos desenhos institucionais distintos de *rule making*. Dessa forma, a citada abordagem demonstrar as características similares e díspares dentro os modelos de governança eleitoral nos aspectos mencionados, proporcionando uma análise mais precisa e comparativa dos dados coletados.

O modelo de método da pesquisa é de natureza comparativa, buscando identificar e comparar os diversos desenhos institucionais de governança eleitoral presentes nas democracias do continente americano. Para alcançar esse objetivo, será realizada uma revisão bibliográfica e pesquisa documental sistemática, buscando trabalhos acadêmicos, relatórios oficiais e outras fontes relevantes que tratem da estrutura institucional eleitoral em cada país componente do universo de análise.

O método comparativo utilizado nesse trabalho se trata de um método científico que se utiliza comparações por meio de semelhança e diferenças, podendo privilegiar as analogias, contrastes e padrões. Seria este método, no entendimento de Lijphart:

O método comparativo se assemelha ao método estatístico em todos os aspectos, exceto um. A diferença crucial é que o número de casos que ele trata é muito pequeno para permitir o controle sistemático por meio de correlações parciais [...] Não há, portanto, uma linha divisória clara entre o método estatístico e o método comparativo - as diferenças dependem inteiramente do número de casos (Lijphart, 1971, p. 684, tradução nossa).<sup>19</sup>

Em sequência, o citado desenho de pesquisa serve para responder: quais são os modelos e como está estruturada a governança eleitoral nas democracias do continente americano atualmente?

A proposta do objetivo geral da pesquisa reside em descrever os modelos de governança eleitoral dentro do universo de análise do continente americano na atualidade, no que concerne especificamente as seis dimensões da governança eleitoral e nos desenhos institucionais de *rule making*.

A partir do objetivo geral, foram traçados objetivos específicos da dissertação, que envolvem: trazer aporte formal ao conceito de democracia; trazer conceitos de governança eleitoral, bem como das dimensões de governança eleitoral; destacar formalmente a importância da governança eleitoral para a democracia; descrever conceitualmente os modelos de organismos eleitorais; trazer conceitos formais e critérios de classificação de organismos eleitorais (OEs) adotados por estudiosos da Ciência Política; se utilizando do auxílio de estatística descritiva para, avaliar, comparar e identificar padrões dentro do universo de análise, com base em casos concretos adotados nas democracias dos países americanos, os modelos de governança eleitoral, tendo por parâmetro os critérios das seis dimensões de governança eleitoral; avaliar os diferentes modelos de *rule making* dentro do universo de análise.

Por estatística descritiva mencionado acima, ferramenta utilizada nesse trabalho científico, se infere como uma vertente estatística que fornece apontamentos com aporte descritivo sobre a amostra e observações que foram feitas, se utilizando de instrumentos quantitativos e visuais.

Além disso, o presente estudo se utiliza da descrição dos modelos de governança eleitoral encontrados com base nas seis dimensões abarcadas por Mozaffar e Schedler e, posteriormente Tarouco, já que estes conseguem sistematizar as informações sobre o aspecto institucional dos órgãos de governança eleitoral

---

<sup>19</sup> "The comparative method resembles the statistical method in all respects, except one. The crucial difference is that the number of cases it deals with is too small to permit systematic control by means of partial correlations [...] There is, consequently no clear dividing line between the statistical and comparative method - the differences depends entirely on the number of cases."

(Mozaffar; Schedler, 2002; Tarouco, 2014). Nesse aspecto, consideramos que os níveis e dimensões estabelecidas no conceito de governança eleitoral pelos autores mencionados apresentam-se mais pertinentes ao presente trabalho.

A metodologia seguida no trabalho científico em apreço, portanto, nos permite a análise de dados concretos, a dedução de semelhanças e divergências de elementos constantes (padrões ou a falta destes), abstratos e gerais, propiciando uma investigação de caráter indireto da temática da governança eleitoral nas democracias dos países americanos na atualidade, dentro dos objetivos descritos acima.

Esse presente trabalho não se propõe a investigar as motivações que levaram uma certa democracia a adoção de um dado modelo, mas sim, encontrar – através de uma análise crítica – os modelos constantes nos países dentro do universo de análise, com suas semelhanças e diferenças, bem como determinar a existência (ou a falta) de padrões. Como dito também por Lijphart “[...] o termo ‘política comparada’ indica o como, mas não especifica o quê da análise” (Lijphart, 1971, p. 682, tradução nossa).<sup>20</sup>

Eis, é como se apresenta a metodologia do trabalho em apreço.

## 4.2 UNIVERSO DE ANÁLISE

Segundo Huntington desde a terceira onda de democratização, a partir da década de 70, os regimes democráticos possuem uma preocupação ainda maior em garantir a credibilidade das eleições (Huntington, 1994, p. 283).

É sabido que, no continente americano, os seus 35 países e diversos territórios possuem grandes distinções entre si, tendo em vista que cada uma dessas localidades possuem sua formação histórica, bem como seus próprios contextos políticos, sociais e econômicos. Até por isso, portanto, a terceira onda de democratização que começou a partir da década de 70, atingiu esses países em décadas e maneiras distintas. Para o Canadá e os EUA, países considerados países originários<sup>21</sup>, ou seja, com democracias mais consolidadas, essa onda de democratização foi dada mais cedo. Porém, nos países da América Latina (em geral, com algumas exceções), se foi dado um pouco mais tardiamente a partir dos anos 80 até perto do fim do século XX, tendo em vista que muitos desses países tiveram processos mais complexos já que muitos destes buscavam a redemocratização.

---

<sup>20</sup> “[...] the term ‘comparative politics’ indicates the how but does not specify the what of the analysis.”

<sup>21</sup> Vide nota de rodapé 4.

Apesar de ter ocorrido em décadas e de maneiras distintas, a depender do país, essa onda de democratização teve em comum a todos estes a mudança de paradigma nas rotinas institucionais, se dando os regimes uma preocupação e maior atenção em garantir a credibilidade das eleições. Nesse sentido Franca assegura:

Junto a essa nova configuração política da região, nasce também a preocupação com o caráter dos processos eleitorais, já que estes passam a ser compreendidos como de grande importância para a consolidação do regime democrático (Franca, 2020, p. 36).

Dito isso, a justificativa de escolha de amostra comparativa do nosso continente americano se dá, pois, no universo constituído por 35 países independentes, sendo destas consideradas 31 democracias (*Democracy Index 2021* já mencionado), temos uma grande e rica diversidade de modelos institucionais de governança eleitoral para se traçar um comparativo, com suas semelhanças e diferenças, bem como se determinar a existência (ou a falta) de padrões desses modelos.

Os regimes políticos americanos considerados autoritários pelo *Democracy Index* de 2021 (indicador com nota abaixo de 3), para citar alguns, Cuba ou Venezuela, as instituições eleitorais apenas servem apenas como meio de legitimação e ratificação do establishment para a construção de uma imagem ilusoriamente democrática no cenário interno e a comunidade internacional, representando, por isso mesmo, tão somente um “simulacro de democracia” (Edgell *et al*, 2015). Dessa forma, serão excluídas (em regra) do universo de análise os países americanos considerados autoritários tendo por base o *Democracy Index* de 2021, tendo em vista que, nesses países, as instituições eleitorais apenas servem apenas como uma ferramenta de legitimação, como dito.

Ademais, para nosso universo de análise, por questão didática, resolvemos excluir também alguns dos países insulares da América Central, em decorrência da limitação ao acesso de dados sobre a governança eleitoral de alguns desses países. Toda pesquisa científica está sujeita a limitações, e este estudo não é exceção. Algumas das limitações potenciais incluem principalmente a disponibilidade e acessibilidade dos dados desses países, bem como a possibilidade de viés em determinados trabalhos acadêmicos ou relatórios oficiais.

No caso específico da Nicarágua, apesar de atualmente está configurada como país autoritário pelo *Democracy Index* de 2021, vamos utiliza-la dentro do universo de análise do nosso estudo pois, observa-se que o fenômeno de antidemocrático vivenciado neste país é recente e não impediu (anteriormente) o desenvolvimento de

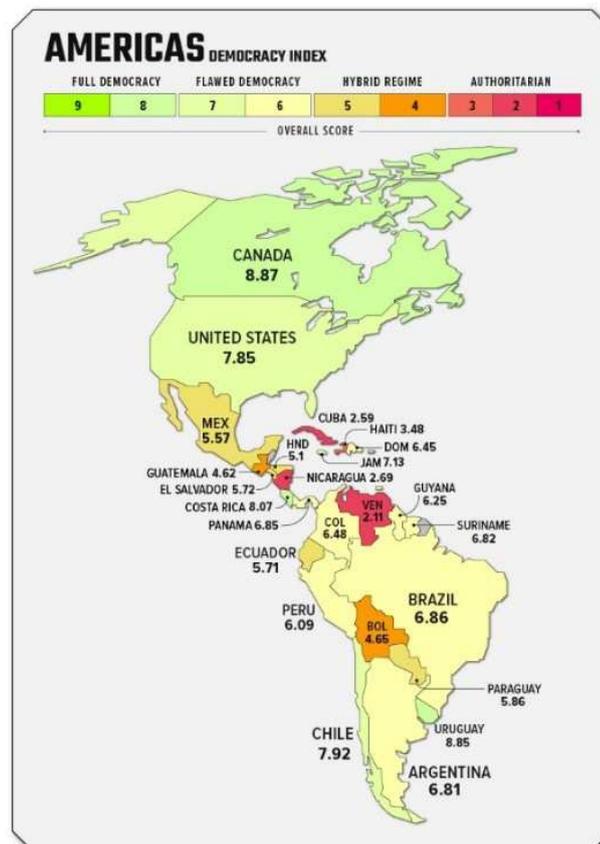
estruturas de instituições de relacionadas a Governança Eleitoral. Nesse país, apesar de atualmente as instituições eleitorais apenas servem apenas como meio de legitimação da ditadura nicaraguense, nesse caso em específico, podemos estudar ao menos a composição estrutural institucional eleitoral.

Já a adoção do Canadá e dos EUA dentro do nosso universo de análise, países estes fora da América Latina, se deu para que se estudasse países com diferentes formações culturais e de construção jurídica (*common law*), para se que possa expandir os tipos de modelos estudados.

Logo, conforme justificado, para nosso estudo nosso universo de análise constará os seguintes 19 (dezenove) países americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Equador, EUA, Guatemala, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

Para ilustrar os indicadores do *Democracy Index* de 2021 trazidos no Apêndice, temos, portanto<sup>22</sup>:

Figura 2 – *Democracy Index* 2021 – continente americano



Fonte: The Economist, 2022, p. 36.

<sup>22</sup> Apêndice - quadros descrevendo detalhadamente o *Democracy Index* 2021 para a América Latina e América do Norte.

Ainda, conforme será melhor detalhado no próximo tópico, o presente estudo se utiliza da descrição dos modelos de governança eleitoral encontrados com base nas seis dimensões do modelo institucional da governança eleitoral abarcadas por Mozaffar e Schedler e, posteriormente, Tarouco (Mozaffar; Schedler, 2002; Tarouco, 2014), como já dito.

Além disso serão utilizados (e melhores detalhados) em tópicos posteriores, dentro do universo de análise, modelos comparativos de desenho institucional da governança eleitoral, conforme critérios descritos anteriormente.

Em suma, portanto, o universo de análise desta pesquisa compreende as democracias das Américas do Norte, Central, do Sul e do Caribe, de forma a obter uma amostra representativa e abrangente das diferentes abordagens de governança eleitoral na região.

Partindo dessa premissa, serão expostas a existência de algum padrão (ou não) nas instituições de governança eleitoral nas Américas.

#### 4.3 RECORTE TEMPORAL

Acerca do corte temporal da presente pesquisa, podemos afirmar que os modelos institucionais de governança eleitoral podem ser alterados com o passar do tempo, principalmente nas chamadas novas democracias.

É importante considerar que a governança eleitoral é um campo dinâmico, sujeito a mudanças ao longo do tempo, e a análise estará focada no momento presente, com dados tendo por base o último ano de 2022 (últimos anos dos dados levantados), podendo não abranger eventos futuros.

Por isso, o recorte temporal da corrente pesquisa se dará na atualidade, ou seja, apenas dos últimos dados e modelos de governança eleitoral do universo de análise fornecidos na presente data deste trabalho científico.

## 5 ESTRATÉGIA EMPÍRICA: ANÁLISE COMPARATIVA DOS MODELOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL NAS AMÉRICAS

Essencialmente, a concepção atual do fenômeno democrático engloba as instituições eleitorais, quais sejam, os OEs. Tais instituições são inerentes aos processos cíclicos de competição e realização de eleições e, daí surge a necessidade da análise institucional dos OEs.

A forma e a estrutura dos organismos eleitorais são próprias de cada democracia, pois, como bem pontuou Corti “[...] os órgãos da justiça eleitoral são produto do arcabouço constitucional de cada país” (Corti *et al*, 2006, p. 103, tradução nossa).<sup>23</sup>

Pelo mundo afora há uma grande variedade de arranjos institucionais diferentes, com cada país tendo seu modelo próprio de democracia. Em consequência, vários são os modelos de governança eleitoral adotados pelos países mundo afora. Na governança eleitoral “há uma grande variedade de arranjos institucionais cujos efeitos precisam ser estudados” (Tarouco, 2014, p. 229).

Para se ter uma ideia da diversidade de modelos distintos adotados de governança eleitoral, no ano de 2008, Marchetti utilizando-se da base de dados do IDEA<sup>24</sup> (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) em relatório publicado em 2007<sup>25</sup>, tendo por referência 224 países classificados pelo *Polity IV*<sup>26</sup>,

---

<sup>23</sup> “[...] los órganos de justicia electoral son producto del encuadramiento constitucional de cada país.”

<sup>24</sup> A lista completa produzida pelo IDEA pode ser acessada em <https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-system-design-database>.

<sup>25</sup> Segundo Marchetti “O primeiro passo foi selecionar, da base de dados do IDEA, apenas os países classificados pelo Polity IV; dos 214 países apresentados, restaram 162, isso porque, como dissemos, o estudo incluiu Estados não-independentes e com qualquer dimensão populacional. [...] Feita essa primeira filtragem, selecionamos apenas os países que foram considerados democráticos pelo Polity IV no ano de 2006, mesmo ano em que o IDEA coletou os dados para a classificação dos OEs. Dessa maneira, nossa amostra caiu para 93 países. Utilizando os critérios do Polity IV, portanto, definimos uma amostra de OEs apenas de países democráticos nos quais a competição político-partidária é, de fato, relevante para a definição do governo em exercício” (Marchetti, 2008, p. 870).

<sup>26</sup> “O conjunto de dados Polity IV abrange todos os principais estados independentes do sistema global no período de 1800 a 2017 (ou seja, estados com uma população total de 500.000 ou mais no ano mais recente; atualmente, 167 países). Com o apoio da Força-Tarefa de Instabilidade Política, o Projeto Polity IV foi transformado em um esforço vivo de coleta de dados, o que significa que monitora constantemente as mudanças de regime em todos os principais países e fornece avaliações anuais das características da autoridade do regime, mudanças e atualizações de dados. O esquema conceitual de Polity é único, pois examina qualidades concomitantes de autoridade democrática e autocrática nas instituições governamentais, em vez de formas discretas e mutuamente exclusivas de governança. Essa perspectiva prevê um espectro de autoridade governamental que se estende de autocracias totalmente institucionalizadas a regimes de autoridade mistos ou incoerentes (denominados “anocracias”) a democracias totalmente institucionalizadas. O “Polity Score” captura esse espectro de autoridade do regime em uma escala de 21 pontos, variando de -10 (monarquia hereditária) a +10

catalogou e classificou modelos de governança eleitoral distintos praticados em 93 nações democráticas (retirando de sua análise os países com regime autoritário), com estes possuindo 112 organismos eleitorais distintos, tendo em vista a existência de que alguns países possuem mais de um OE (Idea, 2007; Marchetti, 2008).

Já no continente americano, dessa vez de acordo com os critérios adotados pelo *Democracy Index 2021*<sup>27</sup>, são 35 países independentes (19 destes estudados no presente trabalho científico), o que denota a grande quantidade de modelos institucionais eleitorais (ou governança eleitoral) diferentes. O que, justifica, uma agenda de pesquisa sobre os arranjos institucionais responsáveis pelos processos eleitorais nas democracias.

Desse modo, esse trabalho científico se propõe, precipuamente, a analisar e comparar como se comportam, na época presente, os diversos arranjos institucionais das democracias das Américas referentes aos seus órgãos eleitorais, à luz do conceito de governança eleitoral.

Para desenvolver uma classificação mais detalhada, tornou-se imperativo um aprofundamento nas regras específicas de cada país do universo de análise, conforme os critérios divididos nos tópicos que se seguem.

## 5.1 ANÁLISE DOS MODELOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL NAS AMÉRICAS TENDO POR BASE AS SEIS DIMENSÕES

Consideramos que esses níveis e dimensões estabelecidas no conceito de governança eleitoral descrito no presente trabalho apresentam-se mais pertinentes à temática abordada. Lembrando que, a literatura sobre governança eleitoral pode variar em termos de abordagem e categorização, e que essa classificação não é unanimidade dentro do estudo da governança eleitoral. Assim, como afirmado no

---

(democracia consolidada). Os escores do Polity também podem ser convertidos em categorias de regime em uma categorização sugerida em três partes de "autocracias" (-10 a -6), "anocracias" (-5 a +5 e três valores especiais: -66, -77 e -88) e "democracias" (+6 a +10). O esquema Polity consiste em seis medidas componentes que registram as principais qualidades do recrutamento de executivos, restrições à autoridade executiva e competição política. Ele também registra mudanças nas qualidades institucionalizadas da autoridade governante. Os dados do Polity incluem informações apenas sobre as instituições do governo central e sobre grupos políticos que agem ou reagem dentro do escopo dessa autoridade. Não inclui a consideração de grupos e territórios que são ativamente removidos dessa autoridade (ou seja, separatistas ou "fragmentos"; estes são considerados políticas separadas, embora não independentes) ou segmentos da população que ainda não estão efetivamente politizados em relação a política central do estado. Consulte o Manual do Usuário do Polity IV publicado na página de dados do INSCR para obter informações mais detalhadas." (BASEDEDADOS.ORG, 2017)

<sup>27</sup> Apêndice - quadros descrevendo o *Democracy Index 2021* para a América Latina e América do Norte.

capítulo anterior, o presente estudo se utiliza da descrição dos modelos de governança eleitoral encontrados com base nas seis dimensões.

É nosso entendimento que as dimensões da governança eleitoral abarcadas por Mozaffar e Schedler e, posteriormente Tarouco, **conseguem sistematizar as informações sobre o aspecto institucional dos órgãos de governança eleitoral** (Tarouco, 2014; Mozaffar; Schedler, 2002, grifo nosso).

Dando continuidade, vale dizer que em cada dos seis subtópicos das seis dimensões seguintes não incluímos todos os países americanos em cada um destes, tendo em vista que, por vezes, faltam subsídios na literatura de governança eleitoral para classificar todos estes países. Contudo, incluímos o máximo de países possíveis dentro do universo de análise para cada uma das 6 dimensões, conforme já explicitado no capítulo metodológico.

### **5.1.1 PRIMEIRA DIMENSÃO: CENTRALIZAÇÃO**

Acerca essa dimensão, esta analisa a existência de um órgão nacional responsável pela gestão de todos os processos eleitorais pelo critério territorial. Para Zuccolotto, acerca a centralização “Essa dimensão diz respeito se a gestão do processo eleitoral é exclusiva de um órgão nacional ou há existência de órgãos locais” (Zuccolotto, 2020, p. 32).

Desse modo, seguindo o abarcado pelas dimensões da governança eleitoral nas obras seminais de Mozaffar e Schedler (2002) e Tarouco (2014), na primeira dimensão da centralização, diz apenas se um país, no seu modelo de governança eleitoral, se existe um OE nacional que centraliza a responsabilidade do processo eleitoral ou se essa responsabilidade é fragmentada ou descentralizada em vários órgãos locais dentro desse mesmo país (por territorialidade). Assim, no que tange a essa dimensão de governança eleitoral, a centralização está relacionada à estruturação das autoridades eleitorais em um país e à maneira como as eleições são organizadas e gerenciadas.

Na dimensão da centralização, a governança eleitoral é classificada em três tipos, que são os modelos: centralizado, fragmentado e parcialmente centralizado.

Um país é considerado centralizado quando possui um órgão nacional responsável por todas as atividades relacionadas às eleições, como a organização, a administração e a fiscalização. Esse modelo é encontrado em países com uma

organização política mais centralizada (pelo aludido critério territorial), como no Brasil ou Costa Rica, por exemplo.

Essa centralização, portanto, em regra, pode ter os seguintes objetivos<sup>28</sup>:

Quadro 6 – Objetivos gerais dos OE considerados centralizados

Eficiência e uniformidade	Ao centralizar a tomada de decisões em um único órgão, se busca garantir maior eficiência na organização do processo eleitoral. Isso permite, em tese, uma coordenação mais ágil e padronizada em todo o país, facilitando a logística e evitando a fragmentação de responsabilidades.
Prevenção de conflitos	Uma estrutura centralizada pode ser vista como uma forma de evitar disputas políticas e conflitos entre entidades concorrentes no âmbito eleitoral. Um órgão central forte pode servir como árbitro imparcial e reduzir a possibilidade de interferências indevidas.
Controle e Segurança	A concentração de poder pode proporcionar maior controle e segurança sobre todo o processo eleitoral, desde o registro de candidaturas até a apuração dos votos. Isso pode ser percebido como uma medida para garantir a integridade e a transparência das eleições.

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Tarouco (2014, p. 235).

Já um país é considerado fragmentado quando possui autoridades eleitorais em divisões subnacionais – em estados, províncias, territórios, condados e/ou municípios – que possuem autonomia para administrar as eleições em sua jurisdição. Nesse modelo, as autoridades eleitorais em níveis subnacionais têm um papel importante na organização e realização das eleições. Esse modelo é encontrado em países com uma organização política mais descentralizada. Essa descentralização, em regra, pode ter os seguintes objetivos<sup>29</sup>:

Quadro 7 – Objetivos gerais dos OE considerados descentralizados

Participação e representatividade	Ao descentralizar a tomada de decisões, busca-se incluir diferentes atores e níveis de governo no processo eleitoral. Isso pode aumentar a representatividade e a participação cidadã nas decisões relativas às eleições.
Adaptação às realidades locais	A descentralização permite que cada região ou jurisdição ajuste o processo eleitoral de acordo com suas características e necessidades específicas. Isso pode ser importante em países com diversidade regional ou cultural significativa.
Fiscalização e transparência	Com múltiplas entidades envolvidas, há uma possibilidade de maior fiscalização e controle do processo eleitoral. Isso pode contribuir para garantir a transparência e evitar abusos de poder por parte de uma única instituição.

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Tarouco (2014, p. 235).

Por fim, um país é considerado parcialmente centralizado quando existe um órgão nacional responsável por algumas atividades relacionadas às eleições, como a coordenação geral, mas também existem autoridades eleitorais em níveis subnacionais que possuem autonomia para administrar – e por vezes até em editar

<sup>28</sup> Vide Quadro 5 - Incentivos à competição partidária conforme dimensões de governança eleitoral.

<sup>29</sup> Vide Quadro 5 - Incentivos à competição partidária conforme dimensões de governança eleitoral.

normas – as eleições em sua jurisdição. Esse modelo combina aspectos dos modelos centralizado e fragmentado e é encontrado em alguns países, como Argentina ou México.

A escolha entre uma estrutura de tomada de decisão centralizada, descentralizada ou parcialmente depende da visão política do Legislador em relação ao sistema político. Ambas as abordagens têm suas vantagens e desafios, e a decisão dependerá do contexto político, cultural e institucional de cada país. Nessa perspectiva, temos a seguinte estatística descritiva:

Quadro 8 – Dimensão: Centralização – modelos de OE entre países americanos

Modelo de OE	Número de países	%	Exemplos
Centralizado	5	26,3%	Brasil, Costa Rica, Colômbia, Guatemala e Nicarágua.
Fragmentado	2	10,6%	Canadá e EUA.
Parcialmente Centralizado	12	63,1%	Argentina, Bolívia, Chile, Equador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.
<b>Total do universo analisado</b>	<b>19</b>	<b>100</b>	

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Zuccolotto (2020) e Lopes (2022).

Os dados, dentro dos critérios descritos acima, apontam para uma predominância (em torno de 63% dos países do universo de análise) que adotam nessa dimensão de governança eleitoral um modelo parcialmente centralizado, tendo também o modelo centralizado com um número expressivo de países (26,3%).

Sobre esta temática, de acordo com Mozaffar e Schedler:

A estrutura descentralizada de governança eleitoral encontrada, por exemplo, na Suíça, no Reino Unido e nos Estados Unidos **é amplamente considerada inviável em novas democracias. O medo de que os poderosos locais possam se apossar dos processos eleitorais bloqueou qualquer movimento nessa direção** (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 14, grifo nosso, tradução nossa).<sup>30</sup>

Assim sendo, enquanto o Brasil, a Costa Rica e a Colômbia optam por um modelo centralizado na gestão eleitoral, com uma autoridade nacional forte, países como Argentina, Bolívia e Uruguai adotam abordagens parcialmente centralizadas.

<sup>30</sup> “The decentralized structure of electoral governance found, for instance, in Switzerland, the United Kingdom, and the United States, **is widely considered to be unworkable in new democracies. The fear that local powerbrokers might hijack electoral processes has blocked any move in this direction.**”

Essa variação na América Latina ressalta a diversidade de estratégias para a governança eleitoral na região.

Assim, no nosso modelo brasileiro ocorre o modelo centralizado - tendo em vista o critério territorial. A centralização no Brasil ocorre na definição das regras e normas eleitorais, que são estabelecidas pelo TSE e pelo Congresso Nacional. Apesar dos tribunais eleitorais locais terem a responsabilidade de executar as eleições nos estados e municípios, operam dentro do quadro normativo estabelecido por uma autoridade central nacionalizada.

Ademais, é observado que o Canadá e os EUA são os únicos países das Américas possuem um modelo fragmentado, já que, em razão da competência de suas unidades federativas podem criar seus próprios ordenamentos eleitorais, bem como instituições eleitorais próprias (tanto do que refere a *rule application* quanto a *rule adjudication*), cumulativamente ao governo federal. Ao se observar os Estados Unidos e o Canadá, ambos com modelos descentralizados, percebemos uma ênfase na autonomia das jurisdições locais. Enquanto nos Estados Unidos essa descentralização se reflete na gestão estadual das eleições, no Canadá, as províncias e territórios desempenham um papel significativo. Essa similaridade na descentralização destaca a confiança nas estruturas locais em democracias consideradas mais maduras. Ao menos no que se diz no universo amostral dos países das Américas se faz verdadeira, tendo em vista que tanto o Canadá quanto os EUA possuem bases democráticas mais estabelecidas do que seus vizinhos do sul.

Os Estados Unidos possuem um modelo descentralizado de governança eleitoral, já que, mesmo possuindo esse país uma Comissão de Assistência Eleitoral dos Estados Unidos (*Election Assistance Commission* - EAC) para organização das eleições federais, as eleições (federais e estaduais) são organizadas e administradas em nível estadual, e cada estado é responsável por estabelecer suas próprias leis e regulamentos eleitorais. Nesse caso, a União fornece orientações e recursos para os estados, mas não tem autoridade direta sobre a condução das eleições (federais e estaduais).

Já o Canadá, como dito, que também adota um modelo descentralizado de governança eleitoral. A *Elections Canada* (EC) é a agência federal responsável por supervisionar as eleições federais, mas a maior parte da autoridade e implementação é descentralizada para as províncias e territórios. Cada jurisdição tem sua própria

comissão eleitoral e é responsável por estabelecer suas próprias leis e regulamentos eleitorais.

Já países como Argentina, México e Chile optam por um modelo parcialmente centralizado, buscando equilibrar a coordenação nacional com a autonomia regional. Essa abordagem destaca a busca por uma governança eleitoral que combine eficiência centralizada com a capacidade de adaptação às diversidades locais.

O México, por exemplo, possui um modelo parcialmente centralizado de governança eleitoral, combinando elementos de centralização e descentralização. O Instituto Nacional Eleitoral (INE) é a autoridade eleitoral central e tem responsabilidade pela organização das eleições federais e a supervisão dos processos eleitorais em todo o país. Entretanto, cada estado mexicano também possui um órgão eleitoral local responsável pelas eleições estaduais e municipais, o que confere um certo grau de descentralização.

### **5.1.2 SEGUNDA DIMENSÃO: BUROCRATIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE GOVERNANÇA ELEITORAL**

No que tange a segunda dimensão, a burocratização das instituições de governança eleitoral, descreve apenas se um dado OE tem caráter permanente, ou é criado periodicamente de forma temporária (*ad hoc*) apenas para a condução do processo eleitoral e, após esse período, é extinto ou descomissionado.

Na inteligência de Mozaffar e Schedler:

Os elaboradores da burocracia institucional precisam decidir se estabelecem uma comissão eleitoral permanente e, nesse caso, se a colocam no topo de um aparato burocrático permanente (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 14, grifo nosso, tradução nossa).<sup>31</sup>

Nesse sentido, o caráter permanente ou temporário (ou parcialmente burocratizado) de um organismo eleitoral tem implicações na burocratização da governança eleitoral.

Um organismo eleitoral permanente, como ocorre no Brasil por exemplo, é responsável por conduzir as eleições regularmente, o que permite que os processos

---

<sup>31</sup> “*Bureaucratization Institutional designers have to decide whether to establish a permanent election commission and, if so, whether to put it at the top of a permanent bureaucratic apparatus.*”

burocráticos sejam desenvolvidos de forma mais consistente e padronizada. Nesse sentido<sup>32</sup>:

Quadro 9 – Objetivos gerais dos OE considerados permanentes

Estabilidade e continuidade	Ao criar um organismo eleitoral permanente, se busca garantir a estabilidade e a continuidade nas atividades eleitorais. Essa permanência permite que a instituição adquira experiência ao longo do tempo e aprimore seus processos.
Independência e neutralidade	A constituição de um OE permanente pode visar à sua independência e neutralidade em relação ao poder político vigente. Isso pode contribuir para a confiança dos cidadãos no processo eleitoral, uma vez que a instituição tende a operar de forma mais imparcial.
Profissionalismo e especialização	Um organismo eleitoral permanente tende a ser composto por funcionários e especialistas em questões eleitorais. Isso pode resultar em uma maior profissionalização e expertise na organização e condução das eleições.

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Tarouco (2014, p. 235).

Já um organismo eleitoral temporário, como é o caso de Honduras, onde as comissões eleitorais são criadas especificamente para cada eleição, pode ter menos experiência e menos recursos para conduzir as eleições de forma eficiente. Nesse modelo, a intenção do Legislador ao optar por um OE temporário é criar uma instituição específica para conduzir um evento eleitoral ou um ciclo eleitoral específico.

Nesse caso, a burocratização pode ser mais difícil de alcançar, o que pode levar a problemas como atrasos na apuração de votos, inconsistências nos resultados e falta de transparência no processo eleitoral. Mesmo assim, em geral, seria inicialmente o intuito de uma dada nação criar um OE temporário<sup>33</sup>:

Quadro 10 – Objetivos gerais dos OE considerados temporários

Foco e especificidade	Ao criar um organismo eleitoral temporário, se busca garantir que a instituição seja focada e dedicada exclusivamente à organização de um evento eleitoral específico. Isso pode permitir uma maior atenção aos detalhes e demandas específicas de cada eleição.
Adaptação a novos Contextos	A constituição de um órgão eleitoral temporário pode ser uma resposta a situações excepcionais ou de transição, como a formação de uma nova democracia, a realização de um referendo ou eleição extraordinária. Nesses casos, a criação de uma instituição temporária pode ser mais ágil e adequada para o momento.
Redução de custos	Em alguns casos, a criação de um organismo eleitoral temporário pode ser uma medida para reduzir custos. Essa abordagem pode ser mais econômica do que manter um organismo permanente quando não há eleições frequentes.

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Tarouco (2014, p. 235).

Para Pippa Norris os organismos eleitorais devem ser permanentes, pois, de acordo esta autora, é importante esse aspecto para garantir a continuidade e a estabilidade dessas instituições para a realização de eleições justas e confiáveis (Norris, 2022, p. 129).

<sup>32</sup> Vide Quadro 5 - Incentivos à competição partidária conforme dimensões de governança eleitoral.

<sup>33</sup> Vide Quadro 5 - Incentivos à competição partidária conforme dimensões de governança eleitoral.

Entretanto, é importante notar que a eficácia da burocratização não depende apenas do caráter permanente ou temporário do organismo eleitoral, mas também de outros fatores, como a qualidade dos recursos humanos, o uso de tecnologias adequadas, a existência de um quadro regulatório claro, para citar alguns aspectos.

Nesse aspecto, temos dentro do universo de análise em questão:

Quadro 11 – Dimensão: Burocratização das instituições de governança eleitoral – modelos de OE entre países americanos

Modelo de OE	Número de países	%	Exemplos
OE permanente	15	79,0%	Argentina, Brasil, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, EUA, Guatemala, México, Panamá, Paraguai e República Dominicana e Uruguai.
OE <i>ad hoc</i> (temporário)	4	21,0%	El Salvador, Honduras, Nicarágua e Peru.
<b>Total do universo analisado</b>	<b>19</b>	<b>100</b>	

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Zuccolotto (2020) e Lopes (2022).

Assim, nota-se que nas Américas, dentro do nosso mencionado universo de análise, existe uma predominância considerável de quase 80% (oitenta por cento) dos países adotam um modelo de governança eleitoral com OEs permanentes.

Observamos que tanto o Brasil quanto o Uruguai adotam modelos de burocratização permanente em suas instituições eleitorais. No Brasil, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mantém sua estrutura consistentemente, enquanto no Uruguai, a Corte Eleitoral é encarregada da administração eleitoral de maneira contínua. Essa permanência destaca o comprometimento desses países com a estabilidade e continuidade em suas atividades eleitorais. Dessa forma, no Uruguai, como dito, assim como no Brasil, o modelo de organismo eleitoral é permanente e não temporário. O órgão responsável pela organização e administração das eleições no Uruguai é a Corte Eleitoral do Uruguai (*Corte Electoral de Uruguay - CEU*).

A Argentina também possui um modelo de burocratização de permanente. Ambos de seus OEs (a Argentina possui dois) a *Dirección Nacional Electoral* (DNE), que é o EMB, que desempenha o papel de *rule making* e *rule application* e; a *Cámara Nacional Electoral* (CNE), que é o EDRB, que desempenha o papel de *rule adjudication*, são ambos permanentes, não sendo estes dissolvidos após os pleitos.

Conforme também observado no Quadro 11, 4 (quatro) países nas Américas adotam modelos temporários de organismos eleitorais durante os períodos eleitorais sendo, estes órgãos, estabelecidos para garantir a administração durante as eleições

e posteriormente dissolvidos – ou têm suas atividades drasticamente reduzidas – após o encerramento do processo eleitoral. Em consonância, López-Pintor afirma:

As comissões *ad hoc* que precisam começar "do zero a cada nova eleição" tornaram-se "extremamente raras" ao longo das democracias contemporâneas (López-Pintor, 2000, p. 57, tradução nossa).<sup>34</sup>

Assim, no Peru, por exemplo, o modelo de organismo eleitoral é temporário durante o período eleitoral. A ONPE (*Oficina Nacional de Procesos Electorales*) é uma instituição temporária criada apenas para a organização e condução das eleições no país. Ela é responsável pelo processo eleitoral, além de supervisionar a votação e a apuração dos votos e, logo após as eleições é dissolvida.

Em Honduras o modelo de organismo eleitoral também é temporário durante os períodos eleitorais. O órgão encarregado da organização e administração das eleições é o Tribunal Supremo Eleitoral de Honduras (TSEH). Após a conclusão de cada pleito, o TSEH encerra suas atividades principais e é dissolvido até o próximo período eleitoral, quando um novo grupo de magistrados eleitorais é selecionado.

Dessa forma, tanto Honduras quanto o Peru enfrentam desafios associados à temporariedade de seus organismos eleitorais. Enquanto Honduras confia no Tribunal Supremo Eleitoral para cada eleição, o Peru adota a *Oficina Nacional de Procesos Electorales* (ONPE) temporariamente. Ambos os países enfrentam a necessidade de recriar suas instituições eleitorais a cada ciclo, o que pode impactar a eficiência e a padronização dos processos.

Já El Salvador e Nicarágua, também com seus modelos temporários de organismos eleitorais, compartilham essa característica de criar instituições focadas em eventos eleitorais específicos. A criação de comissões *ad hoc* destaca a flexibilidade desses países em adaptar-se as conjunturas eleitorais únicas, embora enfrentem desafios relacionados à burocratização eficaz durante esses períodos.

### **5.1.3 TERCEIRA DIMENSÃO: INDEPENDÊNCIA EM RELAÇÃO AO EXECUTIVO**

Já a respeito à terceira dimensão, a independência em relação ao executivo, descreve apenas se um dado OE é um órgão totalmente independente ou se esta

---

<sup>34</sup> "Ad hoc commissions that have to start "from scratch at every new election" have become "extremely rare" anlong contemporary democracies."

instituição é vinculada (normalmente através de um ministério) ao Poder Executivo. Assim sendo, nas palavras de Pippa Norris:

[...] retirar a governança eleitoral do controle executivo se transformou em um grito de guerra das forças democratizantes em todo o mundo. O estabelecimento de uma comissão eleitoral independente, de fato, tornou-se uma norma internacional obrigatória, uma condição *sine qua non* da credibilidade eleitoral (Norris, 2022, p. 152, tradução nossa).<sup>35</sup>

Portanto, a independência em relação ao Poder Executivo é uma dimensão importante da governança eleitoral que diz respeito à capacidade dos OEs de operarem de forma independente e imparcial, sem interferência direta ou influência do mesmo ou de outros atores políticos. Nesse sentido, agora conforme Marchetti:

[...] vários países promoveram reformas para garantir uma governança eleitoral baseada em OEs de modelo independente-especializado; muitos foram estimulados por organizações intergovernamentais, como o PNUD e o Idea. Segundo Lehoucq (2002), essa é uma tendência que rompe com os modelos de governança tradicionais, nos quais a gerência das eleições era prerrogativa do Executivo, permitindo uma forte influência dos partidos políticos. Para o autor, somente quando os partidos delegaram a governança eleitoral para um organismo autônomo é que os conflitos eleitorais deixaram de promover instabilidades políticas – fato claramente constatado na América Latina (Marchetti, 2008, p. 873 *apud* Zuccolotto, 2020, p. 44).

Entende-se que quando os organismos eleitorais são independentes, eles podem atuar de forma imparcial na organização das eleições, garantindo que todas as partes sejam tratadas de maneira justa e equitativa. Dessa forma, nas palavras conforme a citação de Marchetti acima, entende-se que a independência dos OEs em relação aos respectivos poderes executivos é fundamental para garantir a integridade e a imparcialidade dos processos eleitorais, bem como, conseqüentemente, para promover a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

Na dimensão da independência ao Poder Executivo, a governança eleitoral é classificada em três tipos: governamental, independente ou misto.

Se diz que um dado OE é independente – inclusive com independência orçamentária – quando esta instituição não sofre interferência direta ou influência do Poder Executivo. Conforme quadro abaixo, temos<sup>36</sup>:

Quadro 12 – Objetivos gerais dos OEs considerados independentes ao Poder Executivo

Imparcialidade e credibilidade	A independência do OE pode ser vista como uma medida para garantir sua imparcialidade e neutralidade em relação ao governo. Isso aumenta a credibilidade
--------------------------------	--

<sup>35</sup> “[...] removing electoral governance from executive control has turned into a rallying cry of democratizing forces all over the globe. Establishing an independent electoral commission, in fact, has become a compelling international norm, a *sine qua non* of electoral credibility.”

<sup>36</sup> Vide Quadro 5 - Incentivos à competição partidária conforme dimensões de governança eleitoral.

	das eleições, já que o órgão tem maior capacidade de tomar decisões objetivas e livres de interferências políticas.
Proteção contra abusos de poder	A autonomia do OE em relação ao Poder Executivo pode servir como uma salvaguarda contra possíveis abusos de poder. Um órgão independente é menos suscetível a pressões políticas que possam comprometer a integridade do processo eleitoral.
Garantia de processos Transparentes	A independência do OE pode contribuir para assegurar que os processos eleitorais sejam conduzidos de forma transparente e conforme a legislação eleitoral, sem influências externas.

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Tarouco (2014, p. 235).

Já no modelo governamental, se refere a um órgão ou instituição eleitoral que está diretamente vinculado ao governo ou ao Poder Executivo de um país. Isso significa que o organismo eleitoral opera sob a autoridade direta do governo e está sujeito à sua influência e controle. Na mesma forma do quadro anterior, só que abordando esse modelo institucional, temos<sup>37</sup>:

Quadro 13 – Objetivos gerais dos OEs considerados dependentes ao Poder Executivo

Controle e coordenação	Ao vincular o OE ao Poder Executivo, o Legislador pode buscar maior controle e coordenação entre as ações do governo e a organização das eleições. Isso pode ser considerado uma medida para garantir a estabilidade e a harmonia do processo eleitoral.
Eficiência administrativa	Pode haver maior integração e cooperação entre as duas instituições no planejamento e na execução das eleições.
Legitimidade pelo voto popular	Em alguns países, o fato de o OE estar vinculado ao Poder Executivo pode ser visto como uma forma de assegurar que o órgão reflita a vontade do governo eleito pelo voto popular.

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Tarouco (2014, p. 235).

Por último, o modelo misto nessa dimensão, seria quando um organismo eleitoral é uma combinação de características de organismos eleitorais governamentais e independentes. Nesse sentido, dentro da nossa análise:

Quadro 14 – Dimensão: Independência em relação ao executivo – modelos de OE entre países americanos

Modelo de EMB	Número de países	%	Exemplos
Governamental	1	5,3%	EUA*.
Independente	13	68,4%	Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.
Misto	5	26,3%	Argentina, Bolívia, Chile, Nicarágua e Panamá.
<b>Total do universo analisado</b>	<b>19</b>	<b>100</b>	

Fonte: Elaboração nossa tendo por base ACE Project (2006 *apud* Tarouco, 2014, p. 233).

\*Modelo *sui generis*, por vezes classificado como governamental, por vezes classificado como misto, a depender da unidade federativa.

<sup>37</sup> Vide Quadro 5 - Incentivos à competição partidária conforme dimensões de governança eleitoral.

Assim, os dados apontam para uma predominância (em torno de 69% dos países do universo de análise) que adotam um modelo independente ao Poder Executivo de seu país, sendo também considerável o modelo misto com um número expressivo de países (26,3%).

Os EUA, dentro do universo de análise, é o único país que mais se aproxima ao modelo governamental. Entretanto, devemos salientar que esse modelo governamental é apenas adotado (em parte) pelos EUA. Conforme dito no tópico 5.1.1, o órgão eleitoral federal nos EUA (EAC) é descentralizado e composto por diferentes entidades em nível federal, estadual e local. Dessa forma, apesar do organismo eleitoral federal possuir dependência em relação ao Poder Executivo, a análise do grau de independência se depreende de uma análise a ser feita em cada unidade federativa. A EAC é uma agência federal vinculada à União, que desempenha um papel de coordenação e desenvolvimento de diretrizes para a administração das eleições em todo o país. No entanto, em nível estadual, a administração e supervisão das eleições (mesmo as eleições federais) são geralmente de responsabilidade dos organismos eleitorais (ou comissões) de cada estado, com a independência em relação ao Poder Executivo de cada um destes organismos eleitorais estaduais variando de acordo com a legislação e a estrutura de cada unidade federativa.

Já a Argentina, por exemplo, adota um modelo misto pois, um de seus OEs a *Dirección Nacional Electoral* (DNE), que é o EMB, está vinculado ao Poder Executivo através do Ministério do Interior e, a *Cámara Nacional Electoral* (CNE), que é o EDRB, se trata de um organismo eleitoral de *rule adjudication* completamente independente. Esse modelo também, nesse aspecto, é seguido pelo Chile.

Já no Brasil, Costa Rica, Uruguai e mais em outros 10 (dez) países dentro do universo de análise, o OE possui total independência em relação ao Poder Executivo, sendo o modelo independente o mais comum dentro o universo de análise.

Entretanto, apesar de não ser usual no continente Americano, nas democracias mais antigas e consolidadas da Europa Ocidental em regra se adota o modelo Governamental. Em consonância, nas palavras de Mozaffar e Schedler:

Na maioria das democracias da Europa Ocidental, a responsabilidade pela organização das eleições cabe ao Estado Central, com o Ministério do Interior geralmente executando essa responsabilidade sob a supervisão de um órgão judicial ou multipartidário. Uma tradição confiável de neutralidade burocrática é a pré-condição para deixar a responsabilidade da governança eleitoral para o Estado. Na maioria das novas democracias, no entanto, a ausência de uma burocracia estatal confiável "utilizável" para fins democráticos torna essa opção impraticável. [...] as novas democracias quase invariavelmente se

moveram na direção de estabelecer comissões eleitorais independentes independentemente de suas tradições políticas históricas (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 15, grifo nosso, tradução nossa).<sup>38</sup>

Assim, por se tratar de novas democracias (menos consolidadas em regra), no continente americano tende-se a adotar o modelo independente ou misto, com o objetivo para que essa instituição possa agir como um árbitro imparcial. Destaca-se que a independência em relação ao poder executivo não significa necessariamente que o organismo eleitoral deva ser completamente isolado do governo ou incapaz de cooperar com outras instituições. A colaboração e a coordenação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são necessárias para garantir a eficácia e a integridade do processo eleitoral, desde que a independência e a imparcialidade do organismo eleitoral sejam preservadas.

Contudo, deve-se levar em consideração que o modelo Governamental tem maior possibilidade de oferecer maior eficiência, coordenação e alinhamento com as políticas governamentais. Em democracias onde o governo é considerado confiável e imparcial, o modelo governamental pode funcionar adequadamente. Cada país deve avaliar cuidadosamente as implicações e os desafios do modelo governamental de organismo eleitoral, levando em consideração os princípios de governança eleitoral, a cultura política e o contexto específico do país.

#### **5.1.4 QUARTA DIMENSÃO: ESPECIALIZAÇÃO POR FUNÇÕES**

Na quarta dimensão, qual seja, a especialização por funções, temos:

Em alguns países a administração das eleições e a resolução de disputas são delegadas a entidades distintas e especializadas, enquanto em outras, uma única instituição é responsável por ambas as funções (Zuccolotto, 2020, p. 29).

Dessa forma, essa dimensão analisa se, em um dado país, há concentração dos níveis de *rule application* e *rule adjudication* em um só OE ou se existem dois OEs distintos para cada um destes níveis.

---

<sup>38</sup> “*In most Western European democracies, responsibility for organizing elections rests with the central state, with the ministry of the interior usually executing that responsibility under the supervision of either a judicial or a multiparty body. A reliable tradition of bureaucratic neutrality is the precondition for leaving the responsibility for electoral governance to the state. In most new democracies, however, the absence of trustworthy state bureaucracy “usable” for democratic purposes renders such an option unworkable. [...] new democracies have almost invariably moved in the direction of establishing independent electoral commissions independently of their historical political traditions.*”

Em alguns países, a *rule application*, incluindo funções como, por exemplo, o registro de eleitores, a organização das eleições, a contagem de votos, dentre outras atividades, é atribuída a um OE dedicado. Esse OE é responsável por garantir a realização das eleições de forma imparcial, transparente e eficiente, concentrando-se nas tarefas operacionais, executórias e administrativas relacionadas aos pleitos. Nesse caso, o *rule adjudication* é atribuído a um OE separado, como um tribunal eleitoral, uma comissão eleitoral de revisão ou um tribunal especializado em questões eleitorais. Dessa forma, esse OE tem a função de analisar e resolver disputas, como contestações de resultados eleitorais, violações das leis eleitorais, entre outros aspectos jurídicos relacionados ao processo eleitoral.

Quando há divisão entre OEs nesses níveis mencionados, se trata de uma forma de especialização por funções na governança eleitoral. Essa separação busca garantir que as responsabilidades de administração do processo eleitoral e a adjudicação de conflitos sejam atribuídas a entidades independentes, com expertise específica em suas respectivas áreas. Isso pode contribuir para a imparcialidade, a transparência e a eficiência do processo eleitoral, assegurando que haja um órgão dedicado à condução das eleições e outro órgão dedicado à resolução de disputas. Nesse sentido temos nesse modelo institucional<sup>39</sup>:

Quadro 15 – Objetivos gerais do modelo institucional de divisão entre EMB e EDRB

Separação de poderes e controles	Se tem uma maior separação de poderes e controles entre as instituições envolvidas no processo eleitoral. Isso pode ser visto como uma medida para evitar concentração excessiva de autoridade em uma única entidade.
Especialização	A divisão de funções pode permitir que cada instituição se especialize em determinadas áreas do processo eleitoral, resultando em maior expertise e aprimoramento nas respectivas tarefas.
Fiscalização e transparência	A existência de instituições distintas pode proporcionar onde exista uma mútua fiscalização, aumentando a transparência no processo eleitoral.

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Tarouco (2014, p. 235).

Ainda, em outros países, uma única instituição pode desempenhar tanto a *rule application* quanto a *rule adjudication*. Nesses casos, o OE pode ser responsável por todas as etapas do processo eleitoral, desde o registro de eleitores até a resolução de disputas eleitorais. Essa abordagem, também chamada de OE com função dual, pode funcionar desde que a instituição mantenha a independência e a imparcialidade necessárias para exercer ambas as funções de forma efetiva. Assim temos<sup>40</sup>:

<sup>39</sup> Vide Quadro 5 - Incentivos à competição partidária conforme dimensões de governança eleitoral.

<sup>40</sup> Vide Quadro 5 - Incentivos à competição partidária conforme dimensões de governança eleitoral.

Quadro 16 – Objetivos gerais do modelo institucional de OE único

Eficiência	Ao criar um OE de natureza única, se busca centralizar todas as atividades eleitorais em uma instituição para garantir maior eficiência e coordenação. Isso pode facilitar o planejamento e a implementação de eleições.
Uniformidade	A unificação das funções eleitorais em um único órgão pode resultar em maior uniformidade e padronização dos processos eleitorais em todo o país. Isso pode reduzir a possibilidade de discrepâncias ou divergências nas práticas eleitorais.
Redução de custos	A concentração de todas as funções em um único Organismo Eleitoral pode levar a uma redução de custos e recursos administrativos, uma vez que não há necessidade de manter múltiplas instituições para realizar tarefas semelhantes.

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Tarouco (2014, p. 235).

Ademais, temos no ensinamento de Silis:

Grande parte dos órgãos eleitorais na América Latina tem dupla função [...] a administrativa, que corresponde a tudo o que está relacionado com a organização das eleições, e a de natureza contenciosa ou jurisdicional, uma vez que estes órgãos também conhecem e resolvem os conflitos e controvérsias que surjam entre partidos políticos, candidatos ou candidatas, ou sobre a atuação da própria autoridade eleitoral (Silis, 2020, p. 23).<sup>41</sup>

Diante do apresentado, levando-se em consideração se há concentração dos níveis de *rule application* e *rule adjudication* em um só OE ou se existem dois OEs distintos para cada um destes níveis, temos a seguinte análise empírica:

Quadro 17 – Dimensão: Especialização por funções – existência de OE único ou existência da separação entre EMB e EDRB

Modelo	Número de países	%	Exemplos
OE único	10	52,6%	Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Uruguai.
Existência da separação entre EMB e EDRB	9	47,4%	Argentina, Canadá, Chile, Equador, EUA, Honduras, México, Peru e República Dominicana.
<b>Total do universo analisado</b>	<b>19</b>	<b>100</b>	

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Zuccolotto (2020) e Lopes (2022).

Conforme inferimos acima, dentro do universo de análise em questão, no que concerne à especialização por funções, os dados apontam para quase que um equilíbrio no número de modelos adotados.

Exemplificando, tanto o Brasil quanto o Uruguai seguem o modelo de um Organismo Eleitoral (OE) único com função dual, onde a mesma instituição, como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no Brasil e a *Corte Electoral* (CEU) no Uruguai, é

<sup>41</sup> “Una gran parte de los órganos electorales de Latinoamérica tiene una función dual [...] la administrativa, que corresponde a todo lo relacionado con la organización de las elecciones, y la de naturaleza contenciosa o jurisdiccional, ya que dichos órganos también conocen y resuelven los conflictos y las controversias que se presentan entre partidos políticos, candidatas o candidatos, o respecto de la propia actuación de la autoridad electoral.”

encarregada tanto da administração do processo eleitoral quanto da adjudicação de conflitos. Essa abordagem reflete a centralização das responsabilidades em uma única entidade.

Dessa forma, no Brasil o TSE é responsável pela administração do processo eleitoral, incluindo a organização das eleições, a gestão do cadastro eleitoral, a fiscalização da propaganda eleitoral, entre outras atribuições. Além disso, o TSE também é responsável por julgar os recursos e as disputas eleitorais que surgem durante o processo eleitoral, desempenhando, assim, tanto a função administrativa quanto a função adjudicatória. Embora haja uma separação formal de instâncias dentro do TSE para tratar das diferentes funções, a mesma instituição é responsável por ambas as áreas. Vale observar que, o TSE por vezes é considerado como OE com função tríplice, tendo em vista que para alguns estudiosos, também engloba a função de *rule making*.

Já no Chile e na Argentina, se adota a especialização por funções na governança eleitoral, separando as responsabilidades de administração do processo eleitoral e adjudicação de conflitos entre diferentes organismos. Vale frisar que, na Argentina existe a separação de EMB do EDRB, com EMB é ligado ao Poder Executivo através do Ministério do Interior e o EDRB é independente a este poder.

No Chile, o sistema de governança eleitoral também é considerado dual. A administração do processo eleitoral no Chile é conduzida pelo *Servicio Electoral* (Serval), que é o organismo responsável pela organização e supervisão das eleições. O Serval é encarregado de tarefas como o registro de eleitores, a atualização do cadastro eleitoral, a organização das eleições, a supervisão dos locais de votação, a contagem de votos e a divulgação dos resultados preliminares. Já a adjudicação de conflitos e disputas eleitorais é atribuída ao *Tribunal Calificador de Elecciones* (Tricel). O Tricel é um órgão judicial especializado em questões eleitorais e é responsável por resolver litígios e recursos relacionados às eleições. Ele tem a autoridade para analisar e julgar contestações de resultados eleitorais, disputas sobre a elegibilidade de candidatos, violações das leis eleitorais e outras questões relacionadas.

Dando seguimento ao modelo comparativo, na Colômbia se segue o modelo de OE único com função dual, tendo o *Consejo Nacional Electoral* (CNEC) responsável por ambas as funções, Honduras opta pela separação entre organizações, com o *Tribunal Supremo Electoral* (TSEH) encarregado da

administração e um tribunal especializado na resolução de disputas. Essa diferença destaca as distintas abordagens de modelos institucionais.

No México se adota a separação de funções, atribuindo a administração ao INE e a adjudicação ao *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJFM). Nos Estados Unidos, por outro lado, há uma concentração de funções em nível estadual, sem uma separação clara entre a administração e a resolução de disputas. Essa variação destaca a diversidade de abordagens mesmo em países com sistemas federativos.

Assim, em seguimento, apenas a título informativo, apresentamos a nomenclatura de alguns OEs de natureza dual dentro de nosso universo de análise:

Quadro 18 – Nomenclatura de algumas autoridades eleitorais de natureza dual

País	OE
Brasil*	Tribunal Superior Eleitoral
Bolívia	Tribunal Supremo Electoral
Colômbia	Consejo Nacional Electoral
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral
Panamá	Tribunal Electoral
Uruguai	Corte Electoral

Fonte: Silis (2020, p. 24).

\*Por vezes considerado como OE com função tríplice, tendo em vista que para alguns estudiosos, também engloba a função de *rule making*.

Nesse sentido, de acordo com Orozco-Henríquez podemos afirmar que modelos em que o EDRB é integrado a um EMB, qual seja, onde há um OE único, tem mais ocorrência em países da América Latina, como por exemplo, Brasil, Costa Rica, Nicarágua e Uruguai (Orozco-Henríquez, 2010 *apud* Tarouco, 2014, p. 234).

### **5.1.5 QUINTA DIMENSÃO: DELEGAÇÃO A ATORES NÃO PARTIDÁRIOS**

A quinta dimensão, qual seja, a delegação a atores não partidários na governança eleitoral, se refere ao grau em que são atribuídas responsabilidades e funções relacionadas ao processo eleitoral a entidades ou indivíduos que possuem ou não filiação partidária.

Em qualquer organismo eleitoral há uma busca por envolver atores diversos na condução das eleições, garantindo que os diferentes atores se controlem mutuamente, para que processo seja justo e transparente e, essa dimensão, é de

suma importância para que isto ocorra. Acerca a temática, conforme conceitua Zuccolotto:

Em alguns países os partidos, no momento histórico da escolha institucional, delegam a organização dos processos eleitorais a órgãos não partidários, em outros, esta atividade é realizada com a participação de comissões formadas por representantes dos partidos políticos, qual seja, se há efetivamente participação ou não de atores ligados a partidos políticos nos órgãos eleitorais.. [...] (Zuccolotto, 2020, p. 29).

Dessa forma, a aludida delegação a atores não partidários pode ocorrer em várias etapas e áreas do processo eleitoral, como: na administração eleitoral, na fiscalização, na organização de debates entre candidatos, na observação internacional, na resolução de disputas eleitorais, só para citar alguns exemplos. Os atores podem ser membros das organizações da sociedade civil, acadêmicos, especialistas em direito eleitoral, agências governamentais independentes ou outras entidades que tenham demonstrado imparcialidade e expertise no campo eleitoral.

Ao delegar responsabilidades a atores não partidários, um determinado OE busca fortalecer a credibilidade e a confiança, evitando conflitos de interesse e influências partidárias indevidas. Esses atores não partidários podem fornecer conhecimentos técnicos, expertise legal e garantir a imparcialidade na tomada de decisões relacionadas às eleições.

Dentro da dimensão da delegação a atores não partidários na governança eleitoral, podem ser identificados diferentes tipos de modelos, quais sejam, os modelos de carreira, partidário ou misto.

No modelo de carreira, como ocorre no Brasil, por exemplo, são envolvidos atores não partidários no processo eleitoral que são profissionais especializados, sendo estes que seguem uma carreira dedicada exclusivamente à administração eleitoral. Nesse modelo os atores são recrutados com base em critérios técnicos e competências específicas relacionadas à gestão eleitoral. Em regra, esses profissionais possuem independência em relação a partidos políticos e têm a responsabilidade de conduzir o processo eleitoral de forma imparcial e transparente. Esse modelo é frequentemente utilizado em OEs de países que buscam garantir a expertise na administração eleitoral. Dessa forma, temos<sup>42</sup>:

---

<sup>42</sup> Vide Quadro 5 - Incentivos à competição partidária conforme dimensões de governança eleitoral.

Quadro 19 – Objetivos gerais do modelo institucional da adoção do modelo de carreira

Imparcialidade e neutralidade	Ao envolver atores não partidários no processo eleitoral, busca-se reduzir o potencial de influência partidária sobre as decisões eleitorais. Isso pode aumentar a imparcialidade e a neutralidade do OE.
Legitimidade e credibilidade	A participação de atores não partidários pode contribuir para aumentar a legitimidade e a credibilidade das eleições aos olhos dos eleitores e de outras partes interessadas. Essa delegação de funções pode ser vista como uma garantia de que o processo eleitoral é conduzido de forma justa e transparente.
Especialização	A delegação de funções a atores não partidários pode permitir que profissionais especializados em questões eleitorais exerçam suas responsabilidades com maior <i>expertise</i> , garantindo a eficiência e a qualidade dos processos.

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Tarouco (2014, p. 235).

Já no modelo partidário, como ocorre no México, são envolvidos atores não partidários no processo eleitoral que são indicados ou têm alguma afiliação com partidos políticos. Esses atores podem ser membros de tribunais eleitorais ou de comissões responsáveis pela organização das eleições. Embora possam ter alguma relação com partidos políticos, espera-se que os mesmos ajam de maneira neutra e imparcial no exercício de suas funções eleitorais. Nesse sentido<sup>43</sup>:

Quadro 20 – Objetivos gerais do modelo institucional da adoção do modelo partidário

Controle e coordenação Política	Se busca maior controle e coordenação política sobre o processo eleitoral. Isso pode ser visto como uma forma de assegurar o alinhamento com os interesses do governo ou dos partidos políticos.
Responsabilização política	Aqui pode ser interpretada como uma forma de tornar o OE mais responsável perante os partidos políticos e o governo. Nesse caso, a instituição pode estar mais sujeita às mudanças políticas e aos interesses políticos.
Celeridade	Manter as funções eleitorais em um único órgão pode agilizar e simplificar o processo decisório, facilitando a implementação das políticas eleitorais.

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Tarouco (2014, p. 235).

Por último, no modelo misto, como na Bolívia, ocorre uma combinação dos dois modelos anteriores. Isso significa que o processo eleitoral envolve tanto atores não partidários de carreira, quanto atores que possuem alguma afiliação partidária. Esse modelo busca obter os benefícios tanto da *expertise* técnica quanto do conhecimento político dos atores envolvidos.

Nesse sentido, na inteligência de Mozaffar e Schedler “Nos locais onde não se pode confiar no partido governante para realizar eleições justas, uma opção lógica para os detentores de poder e a oposição é **estabelecer estruturas de mútua contenção**” (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 16, grifo nosso, tradução nossa).<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Vide Quadro 5 - Incentivos à competição partidária conforme dimensões de governança eleitoral.

<sup>44</sup> “Where the ruling party cannot be trusted to run fair elections, a logical option for incumbents and opposition is **to establish structures of mutual restraint.**”

É importante ressaltar que, a escolha do modelo de delegação a atores não partidários pode variar de acordo com a conjuntura política, cultural e legal de cada país.

Assim, levando em consideração a quinta dimensão da governança eleitoral, se faz a análise empírica dentro do universo de análise com o objetivo de auferir a delegação a atores não partidários na governança eleitoral, no que se refere ao grau em que são atribuídas responsabilidades e funções relacionadas ao processo eleitoral a entidades ou indivíduos que possuem ou não filiação partidária, assim temos:

Quadro 21 – Dimensão: Delegação a atores não partidários

Modelo	Número de países	%	Exemplos
Carreira	9	47,4%	Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Paraguai e Peru.
Partidário	7	36,8%	El Salvador, EUA, Honduras, México, Nicarágua, República Dominicana e Uruguai.
Misto	3	15,8%	Bolívia, Guatemala e Panamá.
<b>Total do universo analisado</b>	<b>19</b>	<b>100</b>	

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Zuccolotto (2020) e Lopes (2022).

Conforme inferimos acima, dentro do universo de análise em questão, no que concerne à delegação ou não a atores partidários, os dados apontam uma pequena predominância do modelo de carreira (quase com 48%), tendo o modelo de delegação a atores partidários com um significativo número de quase 37%. Já o modelo misto é adotado apenas por três países (cerca de 16%) do universo de análise: Bolívia, Guatemala e Panamá.

No Equador, por exemplo, há um modelo estritamente de carreira, onde a delegação a atores não partidários na governança eleitoral envolve a participação de órgãos independentes e profissionais dedicados à administração e supervisão do processo eleitoral. Nesse país, conforme apontado no Quadro 9, há existência da separação entre EMB e EDRB e, ambos OEs possuem um modelo de carreira, sendo estes: *Consejo Nacional Electoral de Ecuador* (CNEE) que é o órgão máximo responsável pela organização, administração e supervisão das eleições no Equador; e o *Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador* (TCEE) que é responsável por resolver disputas e litígios relacionados às eleições.

Já a Colômbia, que possui um OE único, no que se diz respeito a corrente dimensão, também se utiliza do modelo de carreira dentro do *Consejo Nacional Electoral Colombiano* (CNEC).

Nos EUA, que em regra tem o modelo partidário<sup>45</sup>, tem seu sistema de escolha política amplamente influenciado pelos próprios partidos políticos. As eleições são organizadas e administradas principalmente pelos partidos políticos, que desempenham um papel fundamental na seleção e apoio de candidatos, na arrecadação de fundos e na mobilização dos eleitores.

No México, embora haja instituições independentes envolvidas na governança eleitoral, os partidos políticos têm uma presença significativa no processo, sendo considerado nessa dimensão de um modelo partidário. Nesse país, os partidos políticos desempenham um papel fundamental na seleção de candidatos, na organização de campanhas eleitorais e na supervisão do processo eleitoral.

Já tanto o Panamá quanto a Bolívia podem ser considerados países com modelos de governança eleitoral mistos, pois em ambos países quais coexistem elementos de participação partidária e participação de atores não partidários.

No Panamá, as eleições são organizadas e administradas pelo *Tribunal Electoral de Panama* (TEP), que embora seja uma instituição independente, tem os partidos políticos desempenhando um papel ativo na participação eleitoral, selecionando candidatos, organizando campanhas e mobilizando eleitores, tendo no seu quadro tanto membros de carreira quanto partidários.

Já na Bolívia, a governança eleitoral também segue um modelo misto, pois o órgão responsável pela organização e administração das eleições, o Tribunal Supremo Eleitoral da Bolívia (TSEB) é composto por magistrados que são eleitos pelo voto popular, bem como, inclui a participação ativa dos partidos políticos na seleção de candidatos, na organização de campanhas e na mobilização dos eleitores.

Ao examinarmos as abordagens adotadas por diferentes países na quinta dimensão da governança eleitoral, emerge uma rica diversidade de modelos, evidenciando a complexidade das escolhas institucionais. A ligeira predominância de um modelo de carreira, presente em países como Brasil, Chile e Colômbia, destaca a ênfase na imparcialidade e na neutralidade, ao envolver atores não partidários recrutados com base em competências técnicas. Por outro lado, o México opta por

---

<sup>45</sup> Nesse aspecto, como já mencionado, se trata de fato de um modelo *sui generis*, tendo em vista o seu desenho federativo.

um modelo predominantemente partidário, com uma significativa presença dos partidos políticos no processo eleitoral, ilustrando uma abordagem onde partidos desempenham um papel ativo na seleção de candidatos e supervisão das eleições. A Bolívia, em sua abordagem mista, busca combinar elementos de participação partidária e não partidária, proporcionando uma sinergia entre expertise técnica e conhecimento político.

Destarte, é possível notar nuances nos modelos adotados pelos Estados Unidos e pelo Panamá. Nos EUA, um modelo notadamente partidário, as eleições são fortemente influenciadas pelos próprios partidos políticos, destacando uma abordagem em que a política partidária desempenha um papel central. Em contraste, o Panamá adota um modelo misto, onde o *Tribunal Electoral de Panama* (TEP), embora seja uma instituição independente, coexiste com a ativa participação partidária na seleção de candidatos e mobilização eleitoral. Essa diversidade de modelos reflete escolhas influenciadas por fatores como tradição política, ilustrando a complexidade na busca por modelos institucionais de governança eleitoral.

#### **5.1.6 SEXTA DIMENSÃO: GRAU DE REGULAÇÃO DOS PROCESSOS**

Dentro desse contexto, por último, temos a sexta dimensão, que é o grau de regulação dos processos. Essa dimensão refere-se ao nível de detalhamento e abrangência das regras e regulamentos eleitorais estabelecidos para conduzir os pleitos. Essa dimensão envolve a definição de normas e procedimentos que regem diversos aspectos do processo eleitoral, como registro de eleitores, candidaturas, financiamento de campanhas, propaganda eleitoral, votação, apuração dos resultados, resolução de disputas, para citar alguns aspectos. Nessa temática, temos a seguinte citação:

Em democracias mais antigas, podemos observar uma falta de instrumentos legais preventivos significativos e um processo de adjudicação que é mais eficiente e direto, como é evidenciado nas nações escandinavas. Nestes países, a cultura política historicamente desencoraja regulamentações excessivas (Norris, 2022, p. 155).

Assim, essa dimensão pode variar de acordo com o contexto político, as tradições democráticas e as preferências legislativas de cada país. A escolha entre procedimentos eleitorais pré-regulados ou discricionários está relacionada à busca por um equilíbrio entre padronização e flexibilidade no processo eleitoral. Ambas as

abordagens têm suas vantagens e desvantagens e, a decisão dependerá do contexto político e da competição entre os atores políticos, bem como do contexto institucional e cultural de cada país ou contexto eleitoral.

Ao se adotar procedimentos eleitorais pré-regulados é estabelecer regras e normas claras e detalhadas que devem ser seguidas durante todo o processo eleitoral ou deixar a cargo da discricionariedade das autoridades eleitorais. Alguns países adotam um modelo mais regulatório, com um extenso conjunto de leis e regulamentos que estabelecem em detalhes as regras eleitorais, como é o caso do Brasil, Costa Rica e Panamá, para citar alguns, sendo assim<sup>46</sup>:

Quadro 22 – Objetivos do modelo com procedimentos eleitorais pré-regulados

Transparência	A pré-regulação dos procedimentos eleitorais tem o objetivo de garantir a transparência em relação às regras eleitorais para facilitar o entendimento e a aplicação uniforme das normas por parte de todos os envolvidos.
Isonomia	Busca-se garantir a isonomia no tratamento dos candidatos e partidos políticos durante a disputa eleitoral, reduzindo a possibilidade de favoritismo.
Prevenção de conflitos	A existência de procedimentos eleitorais pré-regulados pode ser uma medida para prevenir conflitos e controvérsias durante o processo eleitoral, uma vez que as regras são estabelecidas com antecedência e são conhecidas por todos os envolvidos.

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Tarouco (2014, p. 235).

Todavia, alguns países adotam um modelo mais flexível, com regras mais gerais e abertas à interpretação, dando mais discricionariedade aos agentes públicos. Esse modelo, quando adotado, permite uma maior adaptação às circunstâncias específicas de cada eleição e maior autonomia para os OEs em tomar decisões de acordo com as necessidades de cada pleito, como é no caso da Argentina ou Canadá, por exemplo, conforme abaixo<sup>47</sup>:

Quadro 23 – Objetivos da adoção do modelo discricionário

Adaptação a situações específicas	A adoção de procedimentos discricionários permite que o Organismo Eleitoral ou outras instituições envolvidas no processo eleitoral possam adaptar as ações e decisões de acordo com situações específicas e contextos variados.
Dinamismo e mudanças sociais e políticas	A flexibilidade dos procedimentos eleitorais discricionários permite que as instituições possam responder de forma mais ágil a mudanças sociais, políticas e tecnológicas que possam afetar o processo eleitoral.
Eficiência	A adoção de procedimentos discricionários pode ser vista como uma forma de aumentar a eficiência administrativa, permitindo a tomada de decisões mais ágeis e a implementação de soluções mais adequadas a cada situação específica.

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Tarouco (2014, p. 235).

<sup>46</sup> Vide Quadro 5 - Incentivos à competição partidária conforme dimensões de governança eleitoral.

<sup>47</sup> Vide Quadro 5 - Incentivos à competição partidária conforme dimensões de governança eleitoral.

Portanto, como dito, a intenção geral do modelo com procedimentos eleitorais pré-regulados ou discricionários está relacionada à busca por diferentes níveis de padronização e flexibilidade no processo eleitoral. Entretanto, independentemente do modelo escolhido, é essencial que os procedimentos eleitorais sejam conduzidos com transparência, imparcialidade e integridade para garantir a confiança dos cidadãos.

Dito isso, temos dentro do universo de análise em estudo, temos a seguinte estatística descritiva:

Quadro 24 – Dimensão: Grau de regulação dos processos – modelos de OE entre países americanos

<b>Modelo</b>	<b>Número de países</b>	<b>%</b>	<b>Exemplos</b>
Procedimentos eleitorais pré-regulados	15	79%	Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.
Discricionarieidade dos gestores eleitorais	0	0%	
Parcial regulação	4	21%	Argentina, Canadá, EUA e Guatemala.
<b>Total do universo analisado</b>	<b>19</b>	<b>100</b>	

Fonte: Elaboração nossa tendo por base Zuccolotto (2020) e Lopes (2022).

Dessa forma, conforme análise estatística acima dentro do universo de análise em questão, no que concerne ao grau de regulação dos processos, os dados apontam uma predominância do modelo de procedimentos eleitorais pré-regulados (quase com 80%), tendo o modelo de parcial regulação (parcial discricionarieidade) de cerca de 20%. Já o modelo com total discricionarieidade dos OEs observa-se que não é adotado em nenhum país dentro do universo de análise em comento.

No Brasil, Bolívia, Chile, México e Paraguai, para citar alguns, adotam um modelo de governança eleitoral que é caracterizado por um alto grau de regulação dos processos eleitorais. A Governança Eleitoral desses países é regulamentada por uma extensa legislação eleitoral que estabelece regras detalhadas para cada etapa do processo, desde o registro de eleitores até a apuração dos resultados.

Nesse aspecto, já nos EUA, o modelo difere substancialmente dos países acima mencionados em relação ao grau de regulação dos processos eleitorais. Nos Estados Unidos é adotado uma abordagem mais descentralizada e flexível em relação à regulação eleitoral. Nesse país as eleições são organizadas e administradas em nível estadual e local, em vez de em um OE centralizado federal. Dessa forma, cada

estado possui sua própria legislação eleitoral, o que significa, portanto, que as regras e procedimentos podem variar de um estado para outro.

Embora existam leis federais nos EUA que estabelecem diretrizes gerais para os pleitos, como, por exemplo, a *Help America Vote Act* (Lei de Ajuda à Votação da América) e a *Voting Rights Act* (Lei dos Direitos de Voto), a maioria das decisões sobre questões eleitorais, como registro de eleitores, local de votação, métodos de votação e contagem de votos, são definidas por leis estaduais.

Essa abordagem descentralizada, característica própria da governança eleitoral nesse país, permite que as unidades federativas tenham mais autonomia na regulamentação dos processos eleitorais, adaptando-se às suas necessidades e peculiaridades locais. Porém, essa característica pode levar a diferenças significativas nas práticas eleitorais entre os estados, como requisitos de identificação do eleitor, prazos para registro de eleitores, contagem de votos e disponibilidade de votação antecipada.

Destarte, assevera ainda Tarouco:

Em alguns países os processos eleitorais são detalhadamente regulados, com previsão de rotinas, procedimentos detalhados e critérios de decisão previamente estabelecidos, em outros, os gestores locais têm mais discricionariedade. Em sistemas descentralizados, como nos Estados Unidos, o grau de regulação também varia muito de um estado para outro. Em outros países, o compartilhamento das funções do *rule making*, associado à rapidez com que decisões precisam ser tomadas na arena eleitoral (dados seus efeitos imediatos) fazem com que o grau de regulação também aumente com o tempo. [...] (Tarouco, 2014, p. 234).

Como demonstrado, dentro do nosso universo de análise não existe nenhum país que adote um modelo que proporcione total liberdade discricionária nas rotinas eleitorais, sempre existindo ou uma parcial ou uma total regulação desses procedimentos.

Ao explorar a sexta dimensão da governança eleitoral, que se refere ao grau de regulação dos processos, torna-se evidente a diversidade de abordagens adotadas pelos países analisados. A predominância de um modelo de procedimentos eleitorais pré-regulados, observado em cerca de 80% dos casos, destaca a preferência por normas detalhadas que regem todos os aspectos do processo, como no Brasil, Bolívia e México.

Em contraste, países como Argentina e Canadá adotam uma abordagem de parcial regulação, proporcionando maior discricionariedade aos gestores eleitorais. Esse modelo, representando aproximadamente 20% dos casos analisados, visa

adaptar as ações e decisões às situações específicas, demonstrando flexibilidade diante de contextos variados.

Assim, essa análise comparativa em específico revela uma tendência majoritária em direção à regulação prévia dos processos eleitorais, embora nuances de flexibilidade sejam observadas em alguns países. A busca por um equilíbrio entre padronização e adaptabilidade destaca a importância de considerar as particularidades políticas, culturais e institucionais de cada nação na configuração de seus sistemas eleitorais.

## 5.2 MODELOS DISTINTOS DE “*RULE MAKING*”

Como já exposto anteriormente nesse trabalho científico, o nível de governança eleitoral de *rule making* se trata da função no que concerne à formulação das regras eleitorais, dentro do estudo da governança eleitoral.

Dessa forma, em contextos de governança eleitoral, o *rule making* refere-se ao processo de estabelecimento de regras e regulamentos que orientam a condução de eleições. Esse processo pode variar em sua abrangência, desde a definição de procedimentos básicos até detalhes específicos, como registro de eleitores, candidaturas, financiamento de campanhas e resolução de disputas. Esse nível de governança eleitoral, trata-se, portanto, da definição das regras básicas do jogo eleitoral por criação da legislação eleitoral através do poder constituinte e legislação infraconstitucional nas democracias.

Nessas democracias existem diferentes modelos de *rule making* no que se refere à competência institucional para a elaboração dessas regras eleitorais. Dessa forma, temos os seguintes modelos:

Quadro 25 – Modelos de *rule making*: competência de elaboração das regras eleitorais

<b>Modelo de OE</b>	<b>Conceito</b>
Modelo Parlamentar	Regulamentos eleitorais são estabelecidas por meio de legislação aprovada pelo Poder Legislativo – em regra Poder Legislativo nacional, mas em alguns casos pode ser elaborada pelo Poder Legislativo das unidades federativas.
Modelo Judicial	Os tribunais, como a Suprema Corte ou tribunais eleitorais especializados, interpretam a legislação existente e emitem decisões que estabelecem precedentes jurisprudenciais e orientam a aplicação das regras eleitorais.
Modelo de normas eleitorais advinda do próprio OE	Regras eleitorais são emanadas pelo próprio Organismo Eleitoral.

Modelo Híbrido	Quando as regras eleitorais são definidas por mais de um poder ou instituição. Isso ocorre quando a legislação estabelece princípios gerais, mas deixa espaço para interpretação e decisões judiciais em casos específicos.
Modelo Participativo	Quando há a participação ativa e direta de diferentes atores da sociedade civil, partidos políticos e outros grupos interessados na elaboração das regras eleitorais. Por meio de consultas públicas, audiências, debates e fóruns de discussão, busca-se a construção coletiva das normas eleitorais.

Fonte: Lopes (2022, p. 25).

Na grande maioria das democracias mundo afora, o modelo de governança eleitoral adotada atribui a competência exclusiva (por vezes até concorrente com o Judiciário) aos respectivos poderes legislativos. Assim, a produção das regras do jogo competitivo eleitoral se trata de atividades de governança eleitoral típica do Poder Legislativo. Adotando essa perspectiva, temos dentro do universo de análise estudada:

Quadro 26 – Modelos de *rule making* adotados no universo de análise

País	Modelo
Argentina	Modelo Parlamentar
Bolívia	Modelo Parlamentar e Modelo Judicial (híbrido)
Brasil	Modelo Parlamentar, Modelo de normas eleitorais advinda do próprio OE e Modelo Judicial (híbrido)
Canadá	Modelo Parlamentar
Chile	Modelo Parlamentar
Colômbia	Modelo Parlamentar e Modelo Judicial (híbrido)
Costa Rica	Modelo Participativo, Modelo de normas eleitorais advinda do próprio OE e Modelo Parlamentar (híbrido)
El Salvador	Modelo Parlamentar e Modelo Judicial (híbrido)
Equador	Modelo Parlamentar
Estados Unidos	Modelo Parlamentar e Modelo Judicial (híbrido)
Honduras	Modelo Parlamentar
México	Modelo Parlamentar e Modelo Judicial (híbrido)
Nicarágua	Modelo Parlamentar e Modelo Judicial (híbrido)
Panamá	Modelo Parlamentar e Modelo Judicial (híbrido)
Paraguai	Modelo Parlamentar e Modelo Judicial (híbrido)
Peru	Modelo Parlamentar
Uruguai	Modelo Parlamentar

Fonte: Lopes (2022, p. 25).

Dessa forma, apresentado no quadro acima, destaquemos nesse tópico alguns dos poucos modelos díspares dessa regra no que se refere ao *rule making*.

A análise dos modelos de *rule making* em governança eleitoral nos casos do Brasil, Costa Rica, Argentina e Estados Unidos, para citar alguns, revela uma diversidade significativa nas abordagens adotadas por esses países.

No Brasil, a função de criação das regras eleitorais não está restrita apenas ao Congresso Nacional, mas também é compartilhada com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), destacando-se pela emissão de resoluções que possuem força de lei ordinária. Essa dualidade demonstra uma interseção entre os poderes legislativo e judiciário na governança eleitoral, permitindo ao TSE influenciar o cenário normativo. Assim, no caso do Brasil, principalmente no que concerne aos últimos anos, tem-se visto *de facto* a presença constante do TSE como criador das regras político-eleitorais. Esta função de *rule making* no modelo de governança eleitoral brasileiro, que possui previsão constitucional é manifestada por meio de resoluções emanadas pelo TSE, que possuem força de lei ordinária (Pinto, 2008 *apud* Graef; Barreto, 2017, P. 110).

Em consonância, segundo Marchetti:

Sabemos que na atividade de *rule making* estão incluídas as resoluções administrativas como, por exemplo, resoluções e instruções emitidas pelo TSE. O que argumentamos, entretanto, é que algumas decisões podem produzir efeitos para além da função administrativa, gerando regras novas e ingressando na atividade legiferante, típica do Legislativo (Marchetti, 2008, p. 27).

Dessa forma, pode-se, por exemplo, citar a intercessão do TSE em questões como a determinação da verticalização das coligações e da fidelidade partidária; a redefinição das regras para distribuição do fundo partidário; a redução do número de vereadores; questão de infidelidade partidária; ou, ainda, a aprovação da prestação de contas como exigência para a emissão da certidão de quitação eleitoral – só para citar algumas questões.

Entretanto, o poder de *rule making* do TSE não é ilimitado e não pode criar inovação legislativa, sendo limitado em dois aspectos: o conteúdo não está previsto nas normas legais que atribuem à justiça eleitoral nacional tal poder e; a matéria já foi objeto de lei, mas o sentido atribuído inclui novas previsões.

Portanto, no Brasil, temos um modelo no que tange ao *rule making* que, além do congresso nacional, o poder constituinte e legislação infraconstitucional faz do órgão que é o tribunal eleitoral nacional como competente (em algumas situações) para dispor sobre legislação eleitoral.

Contudo não se trata do nosso país do único que adota esse modelo. Na Costa Rica, para citar um exemplo, cujo Tribunal Supremo de Eleições do país, além de possuir atribuições jurisdicionais, tem também funções legislativas. Importa destacar por Sadek que acerca a função legislativa do Tribunal Supremo de Eleições da Costa Rica:

[...] a Assembleia Legislativa costarricense é obrigada a consultar o Tribunal em todas as matérias relativas a eleições (inclusive matérias legislativas) e, para derrubar uma proposta do Tribunal, necessita de uma maioria qualificada de 2/3 de seus votos (Sadek, 1995, p. 6 *apud* Marchetti, 2008, p. 879).

Na Costa Rica, observa-se um modelo em que o Tribunal Supremo de Eleições possui não apenas funções jurisdicionais, mas também legislativas. A Assembleia Legislativa é obrigada a consultar o Tribunal em questões eleitorais, conferindo a este órgão uma participação direta na elaboração de leis eleitorais. Essa abordagem reflete um equilíbrio delicado entre os poderes, garantindo a consulta e a contribuição do tribunal nas decisões legislativas.

Em contraste, tanto na Argentina quanto nos Estados Unidos, a complexidade do *rule making* reside na distribuição de competências entre os níveis federal e local. Cada província na Argentina e cada estado nos Estados Unidos têm a autonomia para estabelecer suas próprias regras eleitorais em eleições locais, enquanto as eleições nacionais seguem as normas do legislativo federal. Essa descentralização ressalta a fragmentação na gestão dos processos eleitorais, influenciando diretamente o modo como as leis eleitorais são formuladas e aplicadas em diferentes jurisdições.

Na Argentina e nos EUA, por coincidência ambos países com o primeiro nível de dimensão da governança eleitoral com gestão dos processos eleitorais fragmentadas, o nível de governança eleitoral de *rule making*, isto é, a produção das normas eleitorais, foi dividido entre o Governo Federal e os governos locais.

Ainda Argentina, cada província pode estabelecer as regras sobre o Direito Eleitoral, nos níveis da *rule application* e da *rule adjudication*, o mesmo ocorrendo nos estados dos EUA. Em ambos países, se a eleição é nacional, as regras eleitorais são estabelecidas pelo Legislativo nacional. Contudo, em caso de eleições locais, as regras eleitorais são ditadas pelos respectivos poderes legislativos locais.

A análise dos modelos de *rule making* em governança eleitoral nos casos destaca a diversidade de abordagens adotadas por esses países na formulação das regras eleitorais. Desde a interseção entre os poderes legislativo e judiciário no Brasil até a participação ativa do Tribunal Supremo de Eleições na Costa Rica, e da descentralização nos processos eleitorais na Argentina e Estados Unidos, cada nação molda sua governança eleitoral de acordo com suas peculiaridades institucionais e tradições democráticas.

Essa diversidade ressalta a complexidade inerente à gestão dos processos eleitorais e enfatiza a importância de considerar as nuances locais ao avaliar os modelos de *rule making*.

Assim, ao examinar esses casos, torna-se evidente que a governança eleitoral não é uma abordagem única, mas sim moldada pelas complexidades institucionais e contextos específicos de cada país, resultando em distintos modelos de *rule making* que refletem as tradições democráticas e as preferências legislativas de cada nação.

### 5.3 RESUMO DA ANÁLISE EMPÍRICA COMPARATIVA: EXISTEM PADRÕES?

Dentro da mencionada análise das seis dimensões da governança eleitoral, pode-se afirmar que na maioria dos OEs na região ocorrem sob o seguinte padrão institucional: parcialmente centralizado, permanente, independente do executivo, com não delegação a atores partidários e pré-regulado.

Apenas na dimensão especialização por funções, que faz a distinção da existência de OE único ou da separação entre EMB e EDRB, não indica que os órgãos eleitorais apresentam algum padrão preponderante.

Para exemplificar, já que possui todas as características acima, podemos afirmar que o Chile, com seus dois OEs, possui o modelo institucional de governança eleitoral que é mais comum a ser adotado dentro do universo de análise.

Contudo, conforme as estatísticas descritivas apresentadas em tópicos anteriores, podemos inferir que isso não indica que os OEs apresentam padrão, mas, pelo contrário, as instituições que administram as eleições apresentam configurações variáveis na região.

É importante notar que o modelo das seis dimensões da governança eleitoral por si só não garante a não ocorrência de fraudes eleitorais e também a ocorrência de eleições livres e justas. Existem outros fatores que podem influenciar a ocorrência nas eleições, como a cultura política, a situação econômica e a estabilidade social. Assim temos a seguinte citação:

É razoável supor que em um ambiente eleitoral mais protegido contra manipulações os partidos terão mais incentivos para participar da competição eleitoral e para respeitar os resultados. Ao contrário, em disputas marcadas pela discricionariedade dos gestores, pela parcialidade nos julgamentos e pela vulnerabilidade a fraudes, haverá menos incentivo ao comportamento competitivo democrático. **A forma como as funções de administração e de justiça eleitoral se articulam e são exercidas em cada país varia muito.** [...] (Tarouco, 2014, p. 232, grifo nosso).

É importante ressaltar que a influência do modelo de governança eleitoral na ocorrência das eleições depende da forma como cada dimensão é implementada e operacionalizada em um país em específico. Outros fatores contextuais, como cultura política, nível de engajamento cívico, nível de desenvolvimento institucional e respeito ao Estado de Direito, também desempenham um papel importante na integridade e no sucesso das eleições em um país.

Já nos modelos de *rule making* não existe um modelo predominante, ocorrendo configurações variáveis na região. Como demonstrado no Quadro 26, dentro do universo de análise em questão, dos 19 países, 7 possuem o modelo exclusivamente Parlamentar e 8 possuem o modelo híbrido Judicial e Parlamentar.

No caso específico Brasil, temos um modelo no que tange ao *rule making*, que, além do congresso nacional, que é o poder constituinte para editar legislação infraconstitucional, se tem um órgão, que é o tribunal eleitoral nacional como competente para dispor sobre normas eleitorais. Já na Costa Rica, cujo Tribunal Supremo de Eleições do país, além de possuir atribuições jurisdicionais, tem também funções legislativas.

Contudo, como já demonstrando anteriormente no Quadro 26, na grande maioria das democracias mundo afora, o modelo de governança eleitoral adotada atribui esta função aos respectivos poderes legislativos, sendo por vezes competência exclusiva e, por vezes, competência compartilhada com o Poder Judiciário. Assim, a produção das regras do jogo competitivo eleitoral se trata de atividades de governança eleitoral típica do Poder Legislativo.

Vale citar, ainda, nesse aspecto, o desenho *sui generis* de *law making* adotado nos EUA, sendo este, apesar de ser do modelo híbrido Judicial e Parlamentar, é descentralizado e baseado em leis estabelecidas em nível estadual. O sistema de escolha política dos EUA é altamente descentralizado, com cada estado tendo autonomia para criar suas próprias leis e regulamentos eleitorais, desde que estejam em conformidade com a Constituição. Isso significa que as regras e procedimentos eleitorais podem variar de estado para estado. Cada estado tem suas próprias leis sobre registro de eleitores, identificação exigida para votar, prazos para votação antecipada e pelo correio, e outras questões relacionadas às eleições. Essa abordagem descentralizada pode levar a diferenças significativas nos procedimentos eleitorais entre os estados, também permite uma certa flexibilidade e adaptabilidade para atender às necessidades e preferências locais de cada estado.

Entretanto, é importante destacar que a descentralização também pode ter suas vantagens, já que, a proximidade das autoridades eleitorais locais com as comunidades pode facilitar a identificação de problemas e ações rápidas para corrigi-los. Além disso, a diversidade de abordagens em diferentes estados pode fornecer uma maior variedade de estratégias para enfrentar desafios específicos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise comparativa de modelos de governança eleitoral passa, necessariamente, pelo estabelecimento de parâmetros, critérios e conceitos que serviram de fundamento para essa análise. Esses parâmetros são, portanto, cruciais para uma avaliação técnica dos perfis dos OEs – considerados no presente estudo.

Assim sendo, segundo citação mencionada, as instituições nacionais que conduzem os processos eleitorais, possuem seus próprios arranjos dependendo do seu contexto, conseqüentemente, se organizam e funcionam de diferentes maneiras (Tarouco, 2014, p. 229).

A forma e a estrutura dos organismos eleitorais são próprias de cada democracia, pois, como bem pontuou Corti *et al* (2006, p. 103) “[...] os órgãos eleitorais são produto do quadro constitucional de cada país” (Corti *et al*, 2006, p. 103)<sup>48</sup>. Segundo Pereira é possível verificar que os diversos modelos de governança eleitoral configurados nas Constituições podem estar relacionados a variáveis locais específicas (Pereira, 2012, p. 42).

Dessa forma, o presente trabalho comparou os modelos de governança eleitoral dentro de 19 países do continente americano na atualidade (Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Equador, EUA, Guatemala, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai), no que no que concerne especificamente as seis dimensões da governança eleitoral, bem como nos desenhos institucionais de *rule making*.

Revisitando à pergunta problema, quais são os modelos e como está estruturada a governança eleitoral nas democracias do continente americano atualmente?

Em relação às seis dimensões da governança eleitoral, observou-se que os países analisados possuem diferentes abordagens e estruturas, sem predominância de um modelo adotado levando em consideração conjuntamente as seis dimensões aludidas.

Em geral, como demonstrado anteriormente, a maioria dos OEs na região (dentro do universo de análise em questão) ocorrem sob um arranjo institucional sendo parcialmente centralizado, independente do executivo, permanente, com não

---

<sup>48</sup> “[...] los órganos electorales son producto del encuadramiento constitucional de cada país.”

delegação a atores partidários e pré-regulado. Apenas na dimensão especialização por funções, que faz a distinção da existência de OE único ou da separação entre EMB e EDRB, não indica que os órgãos eleitorais apresentam padrão. Tendo em vista que temos 6 variáveis (dimensões) distintas, os organismos que administram as eleições apresentam configurações variáveis na região.

Dentro dessa diversidade de modelos nas seis dimensões, foi constatada uma grande diversidade de modelos de governança eleitoral nos países analisados no que tange ao aspecto, sem a existência de padrão preponderante, levando em consideração conjuntamente as seis dimensões. Cada país adota uma abordagem particular para estruturar e organizar suas instituições eleitorais, refletindo diferenças culturais, históricas, políticas, econômicas e sociais.

No que diz respeito aos desenhos institucionais de *rule making*, verificou-se que cada país possui suas próprias leis e regulamentos eleitorais. Essas normas são elaboradas levando em consideração as particularidades políticas, sociais e culturais de cada nação.

Assim, no que se refere aos diferentes modelos de *rule making* não existe um modelo predominante, ocorrendo configurações variáveis na região, como demonstrado dentro do universo de análise em questão, dos 19 países, 7 possuem o modelo exclusivamente Parlamentar e 8 possuem o modelo híbrido.

Assim, conforme as estatísticas descritivas apresentadas em tópicos anteriores, podemos inferir que isso não indica que os OEs apresentam um modelo uniforme e preponderante nos dois aspectos analisados, mas, pelo contrário, as instituições que administram as eleições apresentam configurações variáveis na região.

Dentro da diversidade de modelos de *rule making*, o modelo de criação de legislação eleitoral varia entre alguns países, mas, independentemente do modelo adotado, é intrínseco que, a existência de leis claras e transparentes é fundamental para o bom funcionamento dos processos eleitorais.

Dessa forma, como dito, foi demonstrado neste trabalho que há uma grande diversidade de modelos institucionais de governança eleitoral nos países do continente americano, bem como, cada país apresenta suas próprias peculiaridades e desenhos institucionais para a regulação e organização das eleições.

Também vale salientar que, as necessidades, a cultura, especificidades e as expectativas são peculiares a cada país e povo. Nesse sentido, segundo Santolaya,

contextos históricos, sociais e políticos conformam as regras do jogo que buscam promover as eleições (Santolaya, 2012, p. 41).

O que se observou nesse trabalho científico é que dentro da governança eleitoral, alguns países têm características que compartilham elementos de identidade entre si, bem como também possuem características díspares. Não se pode dizer que um modelo de governança eleitoral ou uma instituição de organismo eleitoral é melhor do que outro, pois, além do seu molde, o que importa é como são executadas as faculdades e atribuições de cada OE.

Portanto, devemos levar em consideração que **em governança eleitoral, não existe desenho institucional “correto”, mas diversos caminhos – levando-se em consideração o contexto de cada país – com cada modelo seguindo o seu caminho com o intuito que haja a realização de eleições livres, justas, periódicas, competitivas e aceitas por todos os seus atores.**<sup>49</sup> Os modelos institucionais adotados pelos diferentes Estados democráticos demonstram a necessidade de adaptação às realidades locais.

A pesquisa acadêmica em apreço buscou analisar e comparar como se comportam, na época presente, os diversos desenhos institucionais de governança eleitoral nos países componentes no universo de análise em questão. Frisa-se que não se objetivou no presente estudo de encontrar as motivações que levaram uma certa democracia a adoção de um dado modelo, mas sim, encontrar os modelos constantes nos países do universo de análise, com suas semelhanças e diferenças, bem como se determinar a existência (ou a falta) de padrões.

Esta pesquisa contribui para o campo da Ciência Política ao fornecer uma análise abrangente dos diversos modelos de governança eleitoral presentes nas no continente americano. Os dados obtidos podem servir de referência para futuros estudos e para o aprimoramento das práticas democráticas em diferentes países. A variedade de modelos e a importância dessas instituições para o funcionamento dos processos eleitorais justifica uma agenda de pesquisa sobre os arranjos institucionais responsáveis pelos processos eleitorais nas democracias.

Cabe ressaltar que este trabalho científico teve como base a revisão bibliográfica e pesquisa documental, o que pode limitar a abrangência das conclusões. Portanto, sugere-se que estudos futuros possam complementar esta análise com

---

<sup>49</sup> Grifo nosso.

pesquisas de campo e entrevistas com especialistas na área da governança eleitoral. A abordagem qualitativa-descritiva adotada, embora tenha proporcionado uma análise sistemática, pode não abranger todos os detalhes e nuances de cada modelo de governança eleitoral. Além disso, a dinâmica dos sistemas políticos pode implicar alterações nas estruturas institucionais eleitorais após o período de coleta de dados.

Espera-se que este trabalho contribua para o aprofundamento do debate acadêmico sobre governança eleitoral e seus modelos institucionais. A partir das conclusões aqui apresentadas, abre-se um campo fértil para novas investigações e reflexões, em busca do constante aprimoramento dos processos democráticos em toda a região.

## REFERÊNCIAS

ACE PROJECT. **Electoral Knowledge Network**. 2007. Disponível em: <https://www.aceproject.org>. Acesso em: 4 out. 2022.

AZEVEDO, Alexandre Francisco. **Governança eleitoral: uma comparação entre os modelos de Justiça Eleitoral no Brasil e na Argentina**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento. Goiânia, 2015.

BASEDEDADOS.ORG. **Polity IV**. 2017. Disponível em: [https://basedosdados.org/dataset/polity-iv?external\\_link=Dados](https://basedosdados.org/dataset/polity-iv?external_link=Dados). Acesso em: 21 nov. 2022.

BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. **A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral**. Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política, v. 4, 2015. p. 189-216.

BOBBIO, N. **Democracia**. Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

CORTI, José María Pérez et al., SESIN, Domingos Juan. **Organismos electorales**. 1. ed. Córdoba. Advocatus, 2006.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. 1. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

DIAMOND, Larry, LINZ, Juan J. e LIPSET, Seymour Martin. **Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy**. Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, 1990.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria econômica da democracia**. São Paulo EdUSP, 1999.

EDGELL, Amanda; MECHKOVA, Valeriya et al. **When and Where do Elections Matter?** A Global Test of the Democratization by Elections Hypothesis, V-Dem Working Papers, University of Gothenburg, V-Dem Institute, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2017.1369964>. Acesso em: 2 fev. 2022.

ELKLIT, Jørgen, REYNOLDS, Andrew. **The impact of election administration on the legitimacy of emerging democracies: a new research agenda**. KELLOGG INSTITUTE: The Helen Kellogg Institute for International Studies. 2000. Disponível em: [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/281\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/281_0.pdf). Acesso em: 3 out. 2022.

ENCICLOPÉDIA BRITANNICA, 2022. Disponível em:  
<https://www.britannica.com/topic/gerrymandering>. Acesso em: 3 set. 2022.

FACHIN, Odília. Fundamentos da Metodologia. 5. Ed. Saraiva, 2006.

FRANCA, Felipe Gallo da. **A Governança eleitoral: um enfoque sobre o protagonismo do Poder Judiciário no processo eleitoral**. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

FREIDENBERG, Flavia. **¿Qué es una Buena Elección?: El Uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para Evaluar los Procesos Electorales Latinoamericanos (2012-2016)**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: Dados, v. 60, n. 4, 2017. p. 1095 a 1142.

GOODWIN-GILL, Guy S. **Elecciones libres y Justas**. Ginebra: Unión Interparlamentaria, 2006.

GRAEF, Caroline e BARRETO, Álvaro. **O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais**. Revista Debates, Porto Alegre, v. 11, n. 1. 2017. p. 99-118.

HARTLYN, Jonathan; MCCOY, Jennifer e MUSTILLO, Thomas. **Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America**. Comparative Political Studies, v. 41, n. 1, 2008. p. 73-98.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Terceira Onda: A Democratização no Final do Século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

IDEA - International Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Electoral Management Design: The International IDEA Handbook**. Suíça, 2007.

KELSEN, Hans. **Vom Wesen und Wert der Demokratie**. 2. Aufl. 1929 *apud* JESTAEDT, Matthias; LEPSIUS, Oliver (Hrsg.). Verteidigung der Demokratie. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006. p. 153.

LEHOUCQ, Fabrice. **Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization**. International Political Science Review, v. 23, n. 1, 2002. p. 29-46.

LOPES, Ana Paula de Almeida. **Governança eleitoral e ativismo Judicial: uma análise comparada sobre o impacto de decisões Judiciais nas regras do processo eleitoral Brasileiro**. Rio de Janeiro: Dados, 2019.

LOPES, Roberto Carlos Martins. **Parâmetros de Análise de Modelos de Governança Eleitoral: o caso brasileiro e de outros países**. Brasília, 2022.

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. **Electoral management bodies as institutions of governance**. New York: United Nations Development Programme, 2000.

LIMA, Sídia Porto; CARVALHO, Ernani. **Desenho institucional a governança eleitoral: aspectos gerais e o modelo brasileiro**. Cadernos Adenauer XV, n. 1, 2014. p. 63 a 76.

LINDBERG, S. I. **Democratization by elections - a new mode of transition**. Baltimore, The John Hopkins University Press, 2009. p. 314-341.

LIJPHART, Arend. **Comparative Politics and the Comparative Method**. American Political Science Review, v. 65, 1971. p. 682-693.

MADISON, James. **O Federalista**. Tomo 1º. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1940.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉRES-LIÑÁN, Aníbal. **Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001. p. 645-687.

MARCHETTI, Vitor. **Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008. p. 865-893.

MOTTA, André. **O Contencioso Eleitoral como elemento de qualidade da democracia: entre Shakespeare e Agatha Christie**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2019.

MOZAFFAR, Shaheen e SCHEDLER, Andreas. **The comparative study of electoral governance: introduction**. International Political Science Review, v. 23, n. 1, 2002. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0192512102023001001>. Acesso em: 4 jun. 2022.

NÓBREGA JR., José Maria (2010). **A Semidemocracia Brasileira: autoritarismo ou democracia?** Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/12719>. Acesso em: 11 dez. 2021.

NORRIS, Pippa. **Why Electoral Integrity Matters**. New York: Cambridge University Press, 2014.

\_\_\_\_\_. **Perceptions of Electoral Integrity (PEI-8.0)**. Harvard Dataverse, 2022. Disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi%3A10.7910%2FDVN%2FYSNYXD>. Acesso em: 17 nov. 2022.

OROZCO-HENRÍQUEZ, J. **Electoral Justice: The International IDEA Handbook**. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. **Teoria Democrática e Política Comparada**. Dados. v. 42. n. 4. Rio de Janeiro, 1999.

\_\_\_\_\_. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa.** São Paulo, Paz e Terra, 2011.

\_\_\_\_\_. **Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos.** Revista Debates, Porto Alegre, v. 7, n.1, 2013. p. 15-114.

PELLELA, E. **A Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral – considerações sobre o sistema de administração, regulação, normatização e controle das eleições no Brasil.** Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

PEREIRA, Manuela de Souza. **Governança Eleitoral na América Latina: dispositivos constitucionais comparados.** Belo Horizonte: Revista Debate, v. 4, n. 3, 2012. p. 41-47.

PINTO, Emanuel. **O Poder normativo da Justiça Eleitoral.** Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

PRZEWORSKI, A. **Amas a incerteza e serás democrático.** Novos Estudos, n. 9, tradução de Roseli Martins Coelho, 1984. p. 36-46.

\_\_\_\_\_. **Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

REIS, C. A. **Vontade geral e decisão coletiva em Rousseau.** Marília: Trans/form/ação, v. 33, n. 2, 2010. p. 11-34.

RICCI, Paolo; ZULINI, J. Porto. **Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados eleitorais antes da criação da justiça eleitoral.** Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 45, 2013. p. 91-105.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O Contrato Social.** Tradução de Mário Franco de Sousa. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

SADEK, Maria Tereza. **A Justiça Eleitoral e a Consolidação da democracia no Brasil.** São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.

SANTOLAYA, Pablo. **A administração eleitoral espanhola.** Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte: Editora Fórum, n. 48, 2012. p. 41-64.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

- SILIS, Arturo Espinosa. **Modelos de justicia electoral en América Latina**. México: Editorial TEPJF, 2020.
- SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.
- TAROUCO, Gabriela da Silva. **Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação**. Cadernos Adenauer XV n. 1, 2014. p. 229-243.
- THE ECONOMIST. **Democracy Index 2021: the China challenge**. The Economist Intelligence Unit. 2022.
- ZUCCOLOTTO, Vinícius Rodrigues. **Competição partidária na América Latina: a governança eleitoral importa?** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

## APÊNDICE

### QUADRO DO *DEMOCRACY INDEX* 2021 DA AMÉRICA LATINA.

#### Latin America 2021

	Overall score	Global Rank	Regional rank	I Electoral process and pluralism	II Functioning of government	III Political participation	IV Political culture	V Civil liberties	Regime type
Uruguay	8.85	13	1	10.00	8.57	7.22	8.75	9.71	Full democracy
Costa Rica	8.07	20=	2	9.58	6.43	7.78	6.88	9.71	Full democracy
Chile	7.92	25	3	9.58	7.86	5.56	7.50	9.12	Flawed democracy
Trinidad and Tobago	7.16	41	4	9.58	7.14	6.11	5.63	7.35	Flawed democracy
Jamaica	7.13	42	5	8.75	7.14	5.00	6.25	8.53	Flawed democracy
Brazil	6.86	47	6	9.58	5.36	6.11	5.63	7.65	Flawed democracy
Panama	6.85	48	7	9.58	6.07	7.22	3.75	7.65	Flawed democracy
Suriname	6.82	49	8	9.58	6.07	6.11	5.00	7.35	Flawed democracy
Argentina	6.81	50	9	9.17	5.00	7.22	5.00	7.65	Flawed democracy
Colombia	6.48	59	10	9.17	5.71	6.11	3.75	7.65	Flawed democracy
Dominican Republic	6.45	60	11	9.17	5.00	6.67	4.38	7.06	Flawed democracy
Guyana	6.25	65	12	6.92	6.07	5.56	5.63	7.06	Flawed democracy
Peru	6.09	71	13	8.75	5.36	5.56	3.75	7.06	Flawed democracy
Paraguay	5.86	77	14	8.75	5.36	5.00	3.13	7.06	Hybrid regime
El Salvador	5.72	79=	15	9.17	3.93	5.56	3.75	6.18	Hybrid regime
Ecuador	5.71	81=	16	8.75	5.00	6.11	2.50	6.18	Hybrid regime
Mexico	5.57	86=	17	6.92	5.00	7.22	3.13	5.59	Hybrid regime
Honduras	5.10	92=	18	8.75	3.93	4.44	2.50	5.88	Hybrid regime
Bolívia	4.65	98	19	4.75	4.29	6.11	2.50	5.59	Hybrid regime
Guatemala	4.62	99	20	6.92	3.93	3.89	2.50	5.88	Hybrid regime
Haiti	3.48	119=	21	3.08	0.00	2.78	6.25	5.29	Authoritarian
Nicaragua	2.69	140	22	0.00	2.50	3.33	4.38	3.24	Authoritarian
Cuba	2.59	142	23	0.00	3.21	3.33	3.75	2.65	Authoritarian
Venezuela	2.11	151	24	0.00	1.79	3.89	2.50	2.35	Authoritarian
Regional score	5.83			7.35	5.03	5.58	4.53	6.64	

Fonte: The Economist, 2022, p. 49.

### QUADRO DO *DEMOCRACY INDEX* 2021 DA AMÉRICA DO NORTE.

#### North America 2021

	Overall score	Global Rank	Regional rank	I Electoral process and pluralism	II Functioning of government	III Political participation	IV Political culture	V Civil liberties	Regime type
Canada	8.87	12	1	10.00	8.21	8.89	8.13	9.12	Full democracy
United States of America	7.85	26	2	9.17	6.43	8.89	6.25	8.53	Flawed democracy
Regional score	8.36			9.58	7.32	8.89	7.19	8.82	

Fonte: The Economist, 2022, p. 54.