



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

ALEX MUNIZ BARRETO

**A DEMOCRACIA NAS URNAS: A GOVERNANÇA ELEITORAL INDEPENDENTE
E A QUALIDADE DA COMPETIÇÃO POLÍTICA**

Campina Grande/PB
Março de 2020



Universidade Federal
de Campina Grande

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

ALEX MUNIZ BARRETO

A DEMOCRACIA NAS URNAS: A GOVERNANÇA ELEITORAL INDEPENDENTE
E A QUALIDADE DA COMPETIÇÃO POLÍTICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Dr. José Maria da Nóbrega Júnior

Campina Grande/PB

Março de 2020

B273d Barreto, Alex Muniz.

A democracia nas urnas : a governança eleitoral independente e a qualidade da competição política / Alex Muniz Barreto. – Campina Grande, 2020.

107 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2020.

"Orientação: Prof. Dr. José Maria da Nóbrega Júnior".

Referências.

1. Eleições. 2. Democracia. 3. Governança Eleitoral – Modelo Independente. I. Nóbrega Júnior, José Maria da. II. Título.

CDU 324(043)



Universidade Federal
de Campina Grande

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

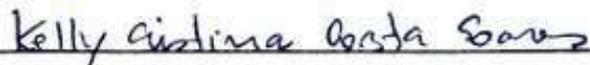
Defesa da dissertação de mestrado do aluno Alex Muniz Barreto, intitulada: "A DEMOCRACIA NAS URNAS: A GOVERNANÇA ELEITORAL INDEPENDENTE E A QUALIDADE DA COMPETIÇÃO POLÍTICA", orientada pelo Professor José Maria da Nóbrega Júnior, apresentado à banca examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG, em 03 de março de 2020.

Os membros da Banca Examinadora consideraram o(a) candidato(a) Aprovado.

Banca Examinadora:



Professor José Maria Pereira da Nóbrega Júnior



Professora Kelly Cristina Costa Soares



Professor Érico Alberto de Albuquerque Miranda

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos amigos e familiares pelo apoio constante em todos os momentos em que a ausência se tornou necessária para o acompanhamento das atividades acadêmicas e dedicação aos propósitos dos estudos, certo de que poderemos encontrar novas oportunidades para o reencontro e a celebração dos nossos afetuosos vínculos.

Expresso gratidão, também, a todos colegas de turma pela cooperação permanente nas atividades acadêmicas desenvolvidas, bem como aos professores que integram o programa de mestrado em Ciência Política pelo empenho em transmitir conhecimentos fundamentais e colaboração incansável no desenvolvimento das pesquisas na área, sobretudo o orientador desta dissertação, Prof. José Maria da Nóbrega Júnior.

Por fim, externo o reconhecimento à instituição universitária pela qualidade da estruturação e funcionamento orgânico do programa de mestrado respectivo, com a convicção de que tais elementos foram cruciais para a excelente experiência vivenciada ao longo destes últimos dois anos, os quais remanescerão como marcas indeléveis por toda a vida.

“Um dos enigmas centrais da ciência política é explicar a persistência da democracia, que é fundamentalmente uma questão de confiança: aqueles que correm o risco de perdas com o resultado de uma eleição precisam confiar que vale a pena a perseverança até a próxima disputa eleitoral”.

(David Runciman)

RESUMO

Este estudo busca empreender a análise dos modelos institucionais de governança eleitoral, com ênfase no perfil independente dos entes que dirigem e controlam as disputas políticas, bem como a sua correlação com o combate às fraudes e à violência relacionada aos pleitos. A hipótese de pesquisa consiste na proposição de que instituições de governança eleitoral dotadas de maior independência material alcançam níveis mais elevados de qualidade do processo eleitoral, tornando-o mais justo, seguro, imparcial e transparente. A partir do método inicialmente descritivo, parte-se do estudo teórico acerca da essencialidade das eleições para a própria definição do arquétipo democrático, bem como é implementada a revisão da literatura sobre os elementos concernentes à lisura e à violência eleitoral, apresentando-se dados e informações de entidades internacionais sobre a integridade e segurança das eleições. Em seguida, são abordadas as proposições teóricas atinentes à governança eleitoral e ao perfil independente de gestão da competição política, esboçando-se sua classificação e características essenciais, com destaque analítico no modelo judicializado brasileiro. Por fim, são realizados testes de correlação e apresentados os resultados estatísticos inferenciais sobre os dados e indicadores atinentes aos modelos comparados no desenho de pesquisa *cross country*, seguindo-se com as conclusões do estudo, as quais apontam forte grau de associação entre as variáveis utilizadas e indicam que a independência material dos órgãos de gerenciamento das eleições impacta significativamente na integridade e segurança dos pleitos, sendo uma possibilidade causal da elevação e consolidação da qualidade do processo eleitoral.

Palavras-chave: Eleições. Governança eleitoral. Modelo independente.

ABSTRACT

This study seeks to undertake the analysis of the institutional models of electoral governance, with emphasis on the independent profile of the entities that direct and control the political disputes, as well as their correlation with the fight against fraud and the violence related to the elections. The research hypothesis consists of the proposition that electoral governance institutions with greater material independence achieve higher levels of quality in the electoral process, making it more fair, secure, impartial and transparent. From the initially descriptive method, we start from the theoretical study about the essentiality of the elections for the definition of the democratic archetype, as well as the literature review about the elements concerning the smoothness and the electoral violence, showing data and information from international bodies on the integrity and security of elections. Then, the theoretical propositions related to electoral governance and the independent management profile of political competition are addressed, outlining its classification and essential characteristics, with analytical prominence in the Brazilian judicialized model. Finally, correlation tests are performed and inferential statistical results are presented on the data and indicators related to the models compared in the cross country research design, followed by the study's conclusions, which indicate a strong degree of association between the variables used and indicate that the material independence of the election management bodies significantly impacts the integrity and security of the elections, being a causal possibility of the elevation and consolidation of the quality of the electoral process.

Keywords: Elections. Electoral management. Independent model.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Integridade eleitoral e Democracia Liberal.....	19
Gráfico 2	Violência eleitoral e qualidade da democracia.....	28
Gráfico 3	Violência eleitoral na América Latina.....	30
Gráfico 4	Independência do EMB e integridade eleitoral nas Américas.....	42
Gráfico 5	Elevação da demanda judicial no Brasil.....	56
Gráfico 6	Demanda judicial e crescimento populacional no Brasil.....	57
Gráfico 7	Independência Material do EMB e Integridade Eleitoral (Modelo 1).....	79
Gráfico 8	Independência Material do EMB e Integridade Eleitoral (Modelo 2).....	81
Gráfico 9	Independência Material do EMB e Segurança Eleitoral.....	82
Gráfico 10	Independência Material do EMB, Integridade Eleitoral e IDH.....	84
Gráfico 11	Independência Material do EMB, Segurança Eleitoral e IDH.....	85
Gráfico 12	Evolução dos <i>scores</i> brasileiros nas variáveis de estudo.....	87

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Integridade eleitoral por regiões mundiais.....	20
Figura 2	Integridade eleitoral nas Américas.....	21
Figura 3	Violência eleitoral.....	29
Figura 4	Dimensões da Governança Eleitoral.....	33
Figura 5	Independência dos órgãos de governança eleitoral.....	37
Figura 6	Independência material dos órgãos de governança eleitoral.....	44
Figura 7	Processos e decisões judiciais no TSE.....	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Vantagens e desvantagens dos modelos institucionais.....	38
Quadro 2	Criação de normas pela Justiça Eleitoral brasileira.....	61
Quadro 3	Classificação do IDH dos países.....	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Desvios-padrões e proporções de variância.....	76
Tabela 2	Matriz de autovetores 2x2 dos indicadores.....	76
Tabela 3	Matriz de Correlações.....	78
Tabela 4	Comparativo das Regressões Lineares (Simples e Múltipla).....	85
Tabela 5	Coeficientes de Correlação e das Regressões Lineares (Brasil).....	88

SIGLAS E ABREVIATURAS

ACE	– Administration and Cost of Elections
ADIn	– Ação Direta de Inconstitucionalidade
ACP	– Análise de Componentes Principais
Art.	– Artigo
BBC	– British Broadcasting Corporation
CNJ	– Conselho Nacional de Justiça
CNM	– Confederação Nacional dos Municípios
EC-UNDP	– European Commission and United States Development Program
EMB	– Electoral Management Board
EMCFA	– Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EUA	– Estados Unidos da América
FGV	– Fundação Getúlio Vargas
HRW	– Humans Right Watch
IAD	– Índice de Atendimento à Demanda
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEA	– International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
NELDA	– National Elections across Democracy and Autocracy
OEA	– Organização dos Estados Americanos
ONU	– Organização das Nações Unidas
PC	– Principal Component
PEI	– Electoral Integrity Project
STF	– Supremo Tribunal Federal
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
TRE	– Tribunal Regional Eleitoral
TSE	– Tribunal Superior Eleitoral
UNDP	– United Nations Development Programme
V-DEM	– Varieties of Democracy
WVS	– World Values Survey

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1. Eleições e Democracia.....	14
2.2. Integridade eleitoral e democratização.....	17
2.3. Segurança e violência eleitoral.....	21
2.3.1. Aspectos conceituais e teóricos acerca da violência eleitoral.....	23
2.3.2. A violência eleitoral como objeto de análises empíricas.....	26
2.4. Governança Eleitoral.....	30
2.4.1. Órgãos de Governança Eleitoral.....	33
2.4.2. O modelo independente de governança das eleições.....	36
2.4.3. A expansão global do modelo independente.....	40
2.4.4. A judicialização eleitoral e o modelo independente brasileiro.....	46
2.4.4.1. Antecedentes históricos da judicialização das eleições....	46
2.4.4.2. Expansão do Poder Judiciário e judicialização eleitoral....	49
2.4.4.3. O modelo brasileiro: Governança judicial independente e conglobante.....	59
2.4.4.4. A segurança eleitoral brasileira e as instituições do poder de polícia.....	63
3. METODOLOGIA E ESTRATÉGIA EMPÍRICA	69
3.1. Amostra e variáveis utilizadas.....	70
3.2. Dados e Indicadores.....	72
3.2.1. Análise dos Componentes Principais – ACP	73
3.3. Testes e validações de consistência do modelo.....	77
3.3.1. Análises da governança eleitoral brasileira (<i>selected case</i>).....	86
4. CONCLUSÃO	91
REFERÊNCIAS	99
APÊNDICE 1 – Países da amostra conforme o modelo institucional formal.....	106
APÊNDICE 2 – Histogramas.....	107

1. INTRODUÇÃO

Em qualquer nação edificada a partir de alicerces democráticos, as instituições eleitorais devem estar voltadas ao atendimento de dois escopos permanentes: promover a plena liberdade do voto e garantir a supremacia da verdade das urnas. Com base nesses parâmetros fundamentais, molda-se a percepção de que a constante busca pela credibilidade da competição política reflete um problema cuja resolução passa pela estruturação de modelos consistentes de gestão eleitoral que sejam capazes de combater fraudes e atos de violência nas eleições.

A qualidade da governança eleitoral representa, portanto, uma variável relevante no estudo da dinâmica democrática dos diversos países e produz reflexos significativos nas múltiplas dimensões sociais da atividade política. Se, por um lado, os regimes autocráticos mostram-se hábeis na encenação de processos eletivos facciosos e de frágil consistência intrínseca, emulando uma arquitetura de aparente legitimação popular através de manipulações estratégicas da votação, por outro, as democracias sólidas estão afeitas a eleições com os mais altos padrões de retidão e confiabilidade, cenário que somente pode ser construído a partir do fortalecimento dos mecanismos e engrenagens que articulam a disputa eleitoral.

Assim, a credibilidade dos processos de escolha de representantes e a certeza de que as regras procedimentais serão respeitadas a cada ciclo eleitoral são implicações esperadas da efetividade do desempenho funcional dos organismos que dirigem as eleições nos países que são moldados pelo regime democrático. Do mesmo modo e por idênticas razões, é apropriado conjecturar que a adoção de um modelo eficiente de gerenciamento da competição eleitoral, justamente por alcançar maiores níveis de solidez das instituições e produzir melhores resultados, permite desenvolver não só a legitimidade representativa, mas, também, a própria dimensão da participação política em cada sociedade.

Sopesando-se o destacado papel da integridade eleitoral para a consolidação da confiabilidade das instituições da democracia representativa e para a definição do próprio paradigma democrático, é possível afirmar que os distintos modelos de gestão das eleições (independentes ou vinculados aos governos) reverberam diretamente na magnitude do combate às fraudes e à violência eleitoral, considerando a diversidade dos modos de atuação gerencial e dos sistemas de controle típicos de cada arquétipo organizacional.

Assim, o tema da autonomia institucional dos órgãos incumbidos da gestão dos pleitos e sua correlação com a qualidade da competição política representa uma agenda de pesquisa atual e relevante, ressaltando-se que boa parte da literatura sobre o tema sugere que o modelo independente de governança eleitoral é o mais apto para evitar fraudes, desvios e irregularidades (LEHOUCQ, 2002; WALL *et al*, 2006).

Nesse contexto, a presente dissertação está centrada no papel do modelo independente de governança eleitoral, buscando analisar a importância desse arranjo institucional para a segurança e a integridade das eleições (*clean elections*) nos países componentes da unidade de análise. A pesquisa busca congrega aportes teóricos e empíricos referentes à correlação entre o perfil independente de gerenciamento das eleições e os seus impactos nos indicadores de fraudes eleitorais e de atos violentos ligados à disputa política nos diversos países, com ênfase casuística no arquétipo autônomo e judicializado adotado no Brasil.

Países cujos órgãos de governança eleitoral possuem níveis mais altos de independência (formal e, sobretudo, material) alcançam índices maiores de qualidade das eleições? A hipótese da pesquisa consiste, portanto, na proposição de que o modelo independente de gerenciamento da competição política é variável relevante para os problemas concernentes à lisura e à segurança dos pleitos, bem como está expressivamente associada a tais indicadores e detém significativo impacto na consolidação da própria credibilidade do processo eleitoral.

A hipótese de pesquisa adquire especial relevância no caso do Brasil, posto que, além das funções primárias ínsitas ao comando das eleições, todas as matérias atinentes à governança eleitoral foram delegadas historicamente ao Poder Judiciário, configurando um *design* de ampla independência institucional e uma agregação de atribuições decisórias até então não observada em outros modelos autônomos análogos encontrados no mundo, fato que, segundo a literatura sobre tema, vem favorecendo o fenômeno da judicialização na esfera política (HIRSCHL, 2004, p. 71). De fato, em perspectiva comparada, o perfil autônomo brasileiro de gerenciamento das eleições, pela sua composição histórica e estruturação orgânica atual, apresenta padrões e características que não encontram precedentes em outros desenhos institucionais contemporâneos e podem afetar diretamente as relações interpoderes. Além disso, se o modelo independente nacional pode estar, por um lado, relacionado ao incremento da judicialização das disputas políticas, por outro, esteve continuamente associado à elevação da lisura do processo eleitoral e à redução da

violência relacionada às eleições, isto desde a sua implantação em 1932, constituindo uma possibilidade causal do aperfeiçoamento da própria competição política. Por conseguinte, o teste de hipótese deste estudo encampa, ao final e como decorrência específica do desenho geral de pesquisa, a análise da correlação entre a adoção do modelo autônomo de governança dos pleitos e os níveis de integridade e segurança das eleições realizadas no Brasil, tendo como marco histórico a passagem da Primeira República, época designada como “arauto da farsa eleitoral” (RICCI e ZULINI, 2014), até os dias atuais em que a performance gerencial brasileira é tida como referência no plano internacional e ocupa elevada posição no *ranking* mundial de qualidade do processo eleitoral (*rating* 9,58/10 – *Democracy Index* 2018).

Desse modo, a partir da concepção procedimental da democracia e da importância do componente eleitoral para a consolidação da legitimidade representativa, o estudo está voltado a analisar, inicialmente, os marcos teóricos acerca da integridade da competição política e da violência eleitoral, com aportes de estatística descritiva sobre ambos os temas. Em seguida, são analisados os aspectos centrais atinentes à governança eleitoral, com ênfase no modelo independente de gerenciamento, essencialmente nos contornos que esse modelo institucional apresenta e na sua expansão pelos diversos países e regiões do mundo. Ainda nesta primeira parte do trabalho, são identificadas as características do desenho brasileiro independente de gestão eleitoral, como a amplitude da normatização judicial, a participação dos órgãos policiais e das Forças Armadas no patrulhamento dos pleitos, o grau de judicialização e concentração de poderes administrativos exercidos pela Justiça Eleitoral, bem como a magnitude conglobante da governança da disputa política no Brasil, em perspectiva comparada com outros arranjos institucionais.

Na segunda parte do estudo, a partir do tratamento dos dados empíricos pertinentes ao desenho de pesquisa, analisa-se a correlação entre a independência material dos órgãos diretivos das eleições e a qualidade do processo eleitoral alcançada pelos países da amostra, notadamente no aspecto do combate às irregularidades e à violência relacionada à disputa política. Num segundo momento, busca-se identificar o impacto da autonomia institucional dos órgãos de gestão eleitoral na realização de boas eleições, mesmo mantidas outras condições como variáveis de controle (*ceteris paribus*). Para tanto, examina-se a existência de relação causal entre o grau de independência material da governança eleitoral (variável

independente) e os indicadores atinentes à lisura e à segurança dos pleitos (variáveis dependentes), nos países que integram a unidade de análise, examinando-se, ao final, o caso da gestão eleitoral brasileira.

No aspecto metodológico, a pesquisa é de natureza quali-quantitativa, partindo-se das premissas conceituais da temática estudada, sob a perspectiva teórica procedimental e institucionalista, mediante a revisão bibliográfica e análise dos aportes epistemológicos acerca da essencialidade das disputas eleitorais na significação contemporânea do fenômeno democrático, bem como sobre as várias dimensões e características da integridade e segurança das eleições, enquanto demandas centrais da boa governança eleitoral. No aspecto empírico, tem-se a análise dos dados secundários acerca das variáveis no modelo comparativo *cross-country* (*cross national analysis*), com subsídios de estatística descritiva e inferencial obtidos a partir dos indicadores de instituições internacionais, como o *Electoral Integrity Project – PEI*, *Varieties of Democracy – V-DEM*, *Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA* e *Freedom House*. Na última parte, são apresentados os resultados dos testes de hipótese e as conclusões das análises empreendidas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. ELEIÇÕES E DEMOCRACIA

As eleições e a democracia constituem dimensões objetivas coexistentes que se desenvolveram conjuntamente no transcurso da história das civilizações. São elementos indissociáveis na compreensão genealógica dos regimes políticos e dos modelos institucionais de gerenciamento dos interesses da coletividade, haja vista que ambos os fenômenos, embora cada qual com suas particularidades imanentes, encontram-se perfilados paralelamente na evolução política das diversas sociedades.

O paralelismo histórico das referidas dimensões resulta no fato de que a análise da significação polissêmica da democracia passa, necessariamente, pela avaliação crítica dos instrumentos eletivos categorizados como instituições pela Ciência Política, tornando inseparáveis os mecanismos do processo eleitoral e a dinâmica democrática contemporânea. Assim, o arquétipo utilizado atualmente para contextualizar a democracia – enquanto modelo teórico pautado no sistema de participação e representação popular –, encontra no método eleitoral o postulado fundamental de

sua própria legitimidade. De forma conjuntural, é possível ter eleições sem democracia, mas não pode haver democracia sem eleições.

Deve-se considerar, portanto, que a eleição se impôs como método prevalente nos regimes democráticos contemporâneos, posto que a alternativa do sistema aleatório da Grécia antiga – seja por sorteio ou por alternância automática dos cidadãos nas funções mandatárias de decisão política – fora historicamente suplantado, tornando o processo eleitoral o único modelo exequível nas democracias de massa (SCHUMPETER, 2016, p. 368). Ainda nesse aspecto, um dado histórico pouco ressaltado é que as eleições, como técnica de concretização do modelo democrático, não constituem um instrumento institucional posterior à democracia, vez que, mesmo na Grécia antiga, já havia a escolha de delegatários de comunidades para decidir sobre determinados assuntos, os quais compunham a *prytania*, uma das mais antigas reminiscências do mecanismo da representatividade.

Atualmente, a essencialidade do processo eleitoral para a própria concepção de democracia, como ressaltado acima, tem a sua máxima expressão enfatizada no conceito procedimental minimalista de Schumpeter, para o qual “o método democrático é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (SCHUMPETER, 2016, p. 366). Nessa percepção processualista, a visão ortodoxa da teoria clássica sobre a democracia e a vontade popular é obliterada para se ressaltar que o modelo democrático se realiza, essencialmente, com a disputa eleitoral, a partir da qual os representantes se credenciam à tomada de decisões políticas em nome dos representados.

Assim, o método da eleição, enquanto processo institucional de escolha de mandatários da população, firmou-se como alicerce estrutural da democracia representativa contemporânea e esta, por sua vez, regenera e revigora seus valores essenciais a cada ciclo eleitoral. Isto vem sendo visto desse modo, sobretudo, porque os reflexos da implementação reiterada das eleições vêm registrando dados substanciais para a transição de diversos regimes, bem como, por via indireta, resultados vantajosos para as coletividades envolvidas, como a responsividade dos incumbentes, a competitividade no preenchimento dos cargos eletivos, o compartilhamento de responsabilidade nas decisões estatais, a pacificação e a legitimação do processo sócio-político, o controle dos agentes públicos, a expansão

dos direitos e liberdades civis, além da multiplicidade de propostas ideológicas e de programas de governo.

Mesmo consideradas as implicações democratizantes advindas da realização de eleições justas, sucessivas e competitivas, não se pode perder de vista que a eleição, por si mesma (ou seja, sem a adjetivação da integridade), não é causa suficiente da democratização.¹ Esse fenômeno tem sido verificado em países que – inobstante a implantação do instituto das eleições, pelo *modus procedendi* arbitrário como foram realizadas – mantiveram o modelo autocrático. Tais regimes políticos se serviram do processo eleitoral como meio de legitimação do *establishment* e de construção de uma imagem ilusoriamente democrática no cenário interno e, também, perante a comunidade internacional, representando, por isso mesmo, tão somente um “simulacro de democracia” (EDGELL *et al*, 2015).

Segundo Edgell e Mechkova, a utilização das eleições por regimes autocráticos pode resultar em uma forma de simulação democrática, significando “uma forma de adaptação” de tais autocracias eleitorais, “tornando o autoritarismo mais durável em uma era de hegemonia do entusiasmo democrático” (EDGELL *et al*, 2015, p. 5). Os autores encontraram resultados distintos para a intensidade do processo de democratização via eleições nos países africanos, latino-americanos e da Europa Ocidental, sendo mais significativos nos primeiros, de menor grau nos segundos e quase inexistentes nos últimos.

No aspecto da transição de regimes, as conclusões de Lindberg convergem com os resultados obtidos por Edgell e Mechkova, ao afirmar que, em democracias consolidadas, as eleições não versam sobre mudança do regime, mas envolvem o debate sobre a manutenção ou mudança da liderança política e do partido ou partidos que estão no poder, ao passo que, “em regimes não democráticos, as eleições podem tratar tanto da mudança da natureza do próprio regime político quanto da mudança do governo” (LINDBERG, 2009, p. 325).

Por outro lado, mas ainda sob a mesma perspectiva, há registros históricos de países que passaram por processos de democratização impostos externamente, nos quais a eleição foi decorrente de injunção internacional, surgindo, assim, como *efeito*

¹ Hipoteticamente, pode-se conjecturar a existência de *democracia sem eleição*, como no modelo clássico grego da democracia direta, embora atualmente seja inevitável concordar com Schumpeter de que o método eleitoral é indissociável do modelo democrático representativo, sendo o “único arranjo possível”, qualquer que seja a dimensão das sociedades atuais. Além disso, é possível ter-se *eleição sem voto*, como a que se perfaz por sorteio ou pela via simbólica da aclamação.

e não *causa* da democracia, isto a partir da dominação estrangeira aberta e ostensiva, como ocorreu com a Itália, Japão, Áustria e Alemanha Ocidental, logo após a Segunda Guerra Mundial (DAHL, 2015, p. 184).

Inobstante o fato de que as eleições podem ser utilizadas como mecanismos de legitimação formal de autocracias, o processo eletivo deve ser visto como elemento essencial 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. Isto é assim porque a concepção atual do fenômeno democrático engloba, necessariamente, as instituições eleitorais, haja vista que tais mecanismos institucionais inerentes aos processos cíclicos de competição política reverberam diretamente na amplitude e, sobretudo, na qualidade das democracias contemporâneas.

2.2. INTEGRIDADE ELEITORAL E DEMOCRATIZAÇÃO

A concepção de que os benefícios trazidos pela eletividade – notadamente a sucessiva realização de eleições justas e competitivas – favorecem o processo de democratização, reforça a ideia de que países com instituições democráticas mais sólidas tendem a realizar eleições íntegras com maior habitualidade, a partir de uma boa gestão dos processos de concorrência política. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu Artigo XXI – 3, incorporou em seu texto normativo não só a premissa de que o método eleitoral é a forma elementar de manifestação das aspirações populares, materializando a participação dos cidadãos na vida política das nações, mas, também, sedimentou o princípio de que as eleições devem estar pautadas em preceitos diretivos que favoreçam a lisura dos procedimentos e a autonomia da escolha dos eleitores, afirmando-se que “a vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”.

Outro marco normativo internacional acerca da importância da integridade eleitoral nas democracias encontra-se na Resolução n. 63/163 da ONU, aprovada em abril de 2012 pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, por meio da qual estabeleceu-se que “eleições justas, legítimas e periódicas” constituem um “mecanismo primordial para que os cidadãos possam expressar sua vontade”.

Deve-se ressaltar ainda que, mesmo nos conceitos minimalistas de democracia, a exemplo da visão procedimental de Schumpeter destacada no item anterior, tais concepções também restringem “o tipo de competição pela liderança que define a democracia unicamente ao caso da *livre* competição pelo voto *livre*” (SCHUMPETER, 2016, p. 368, destacou-se). Tal abordagem resulta na existência de dois fatores relevantes na referida conceituação: a) não é qualquer processo eleitoral que produzirá democracia; b) há fatores múltiplos no procedimento eleitoral que devem legitimá-lo, como a liberdade civil dos cidadãos, como tal consistente em participar de eleições livres, o que demonstra a necessária composição de uma disputa íntegra. Nesse aspecto, há nítida aproximação das concepções teóricas de Joseph Schumpeter e Samuel Huntington, quando este afirma que “eleições, abertas, livres e justas, são a essência da democracia, a inescapável condição *sine qua non*” (HUNTINGTON, 1991, p. 9).

Para Robert Dahl, a realização de disputas políticas “justas, livres, frequentes e competitivas” (DAHL, 2015, p. 109), constituem um elemento compositivo essencial das poliarquias, posto que propiciam o exercício cíclico do poder político. De tal modo, os processos eleitorais devem trazer consigo a *certeza* dos procedimentos (regras do jogo) e a *incerteza* dos resultados, propiciando a real possibilidade de alternância no poder, sem a predeterminação dos concorrentes que serão eleitos (PRZEWORSKI, 1984, p. 38). Já para Lindberg, “é impossível conceber a representação democrática sem eleições”, além do fato de que, embora conceitualmente ambas as instituições sejam distintas, é possível encontrar “uma relação causal entre as duas” (LINDBERG, 2009, p. 6).

Apesar do paralelismo histórico entre a concretização de boas eleições e o fortalecimento das democracias, até a década de 1990, “o papel das instituições políticas esteve ausente das abordagens teóricas que explicavam a democratização” (TEORELL e HADENIUS, *in: Democratization by Elections*, LINDBERG *et al*, 2009, p. 78-79), sendo que, posteriormente a essa época, a eleição passou a ser analisada como *causa* e não apenas como *efeito* da democracia. Atualmente, tal implicação institucional das eleições, enquanto fator relevante na construção de regimes democráticos de maior solidez, constitui objeto de diversos estudos empíricos que correlacionam a higidez das disputas eleitorais à qualidade das democracias, conforme os dados e conclusões enfatizados nos itens seguintes desta pesquisa.

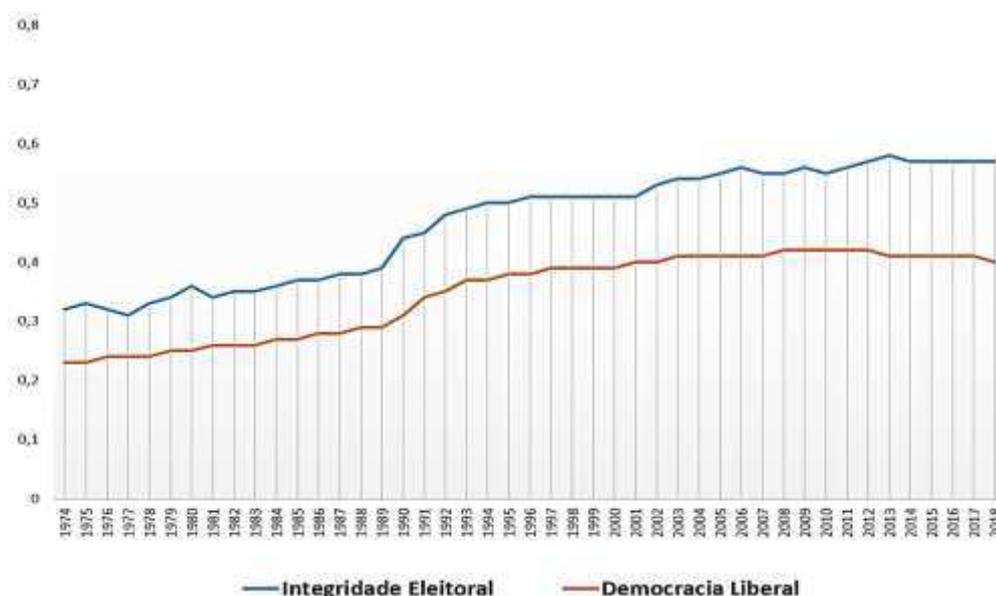
Como ressalta Pippa Norris,

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, 2014, p. 150)

Em tal contexto, a percepção da integridade eleitoral tem sido objeto de análise de diversas entidades internacionais, as quais, a partir do método *expert survey measurement*, têm produzido *scores* que constituem indicadores relevantes no exame da qualidade dos processos de competição política, notadamente porque envolvem a apreciação de especialistas no campo setorial das instituições eleitorais, o que pode refletir com maior nitidez a efetiva qualidade das eleições nos países estudados.

No âmbito global, utilizando-se como parâmetro o marco temporal indicado na referência teórica sugerida por Huntington, firmando-se, assim, o termo inicial da série histórica no ano de 1974, começo da denominada *terceira onda de democratização* (HUNTINGTON, 1991), bem como fixando-se o termo final no ano de 2018, pode-se observar a dinâmica evolutiva da integridade eleitoral no mundo em perspectiva com a elevação dos níveis de democracia liberal, ao longo de mais de quatro décadas, conforme ilustra o Gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 – Integridade eleitoral e Democracia Liberal

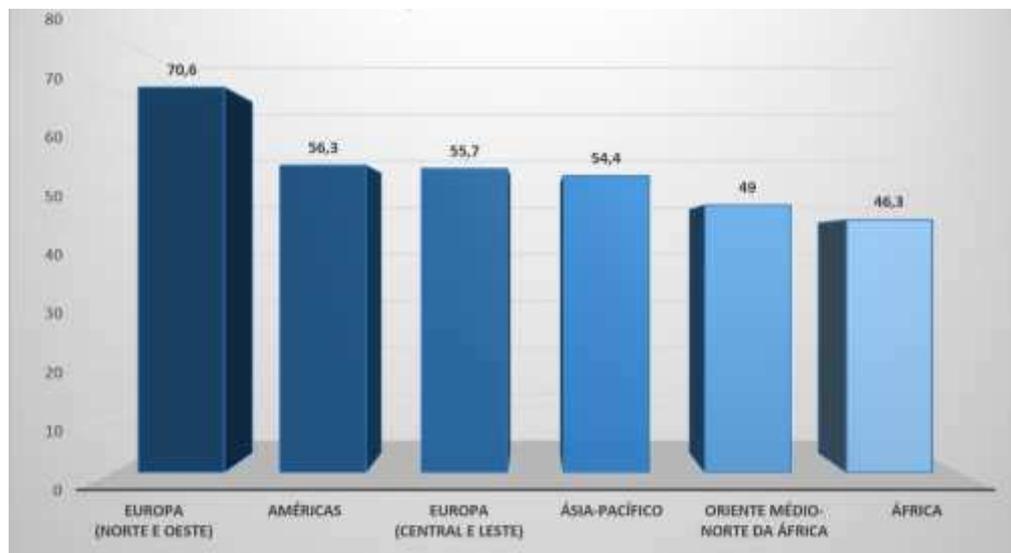


* Elaborado pelo autor no Excel, padronizando-se a amplitude das escalas (intervalo 0 – 1).
Fonte: V- DEM 9.0 (variáveis: *v2xel_frefair* e *v2x_libdem*).

A elevação progressiva das curvas representativas das variáveis indica uma ascensão relativamente simétrica entre o grau de fortalecimento da democracia em nível global, no aspecto das liberdades civis asseguradas aos cidadãos (componente liberal), e a qualidade das eleições realizadas na série histórica. De forma geral, observa-se, ainda, uma contínua tendência à implementação de medidas estruturantes voltadas a combater fraudes, desvios e outras irregularidades eleitorais, ampliando-se, assim, a difusão de eleições competitivas em todo o mundo e a própria integridade da disputa política.

No cenário mais recente, segmentando-se os dados constantes no *Electoral Integrity Project 7.0*, tem-se os *scores* alcançados pelas regiões mundiais no período de 2012-2018, como demonstra a Figura 1, abaixo. A pesquisa no método *expert surveys* considerou 335 eleições nacionais ocorridas em 166 países, contando com indagações sobre onze subdimensões da competição política: leis eleitorais; limites distritais; procedimentos eleitorais; recenseamento eleitoral; registro de partidos; cobertura da mídia; financiamento de campanhas; processo de votação; contagem de votos; apuração de resultados; autoridades eleitorais (Fonte: *PEI Index Codebook*).

Figura 1 – Integridade eleitoral por regiões mundiais (eleições nacionais 2012-2018)

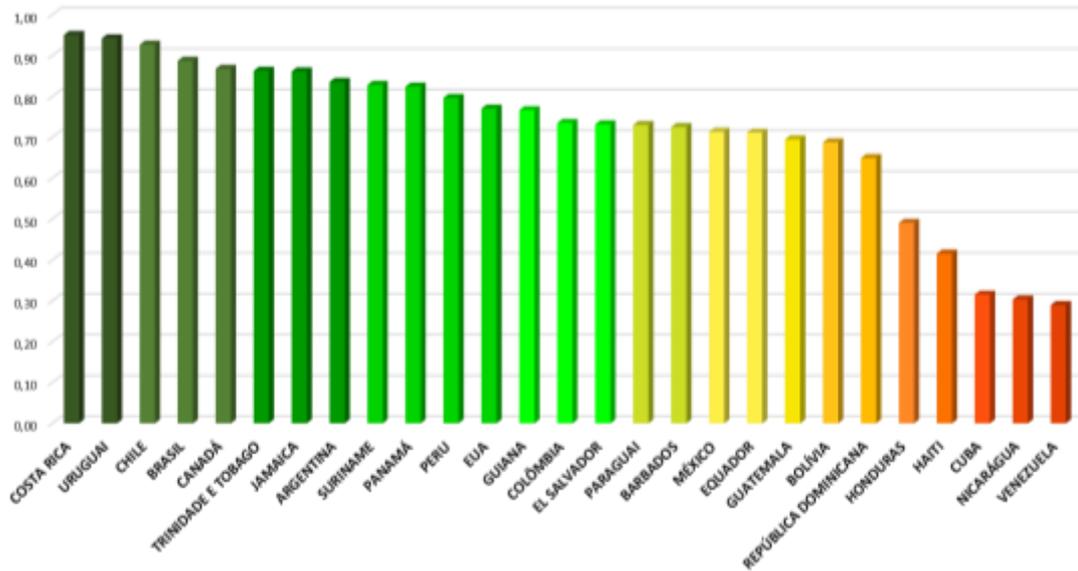


* Elaborada pelo autor no Excel, padronizando-se a amplitude das escalas (intervalo 0 – 100).
Fonte: Electoral Integrity Project PEI INDEX 7.0 – Harvard Dataverse 2019 (variável: *rating*).

Ilustrativamente, no âmbito regional das Américas, a partir dos *scores* obtidos em quatro instituições autônomas internacionais, é possível indicar a média descritiva dos países integrantes da citada região, em relação ao grau de integridade eleitoral

mensurado pelos diversos especialistas (escala de 0 a 1, sendo que quanto maior o valor obtido, maior a percepção de lisura das eleições em cada país), conforme demonstra a Figura 2, a seguir.

Figura 2 – Integridade eleitoral nas Américas



* Elaborada no Excel, padronizando-se a amplitude das escalas (intervalo 0 – 1).

** Guiana, Suriname, Cuba e Trinidad e Tobago figuram com médias parciais (com divisor três) devido à falta de dados no IDEA 2017 (Guiana e Suriname) e PEI Index (Cuba e Trinidad e Tobago), respectivamente, bem como excluídas algumas ilhas do Caribe por ausência de informações em mais de dois dos quatro *scores*.

Fontes: PEI 7.0 Index (*rating*), IDEA 2017 (*clean elections*), V-DEM 9.0 (*clean elections*) e Democracy Index 2018 (*electoral process*).

Os *scores* acima expostos demonstram que as dez primeiras posições nos índices de integridade eleitoral da região são ocupadas por países que adotam a forma independente de governança das eleições (modelo institucional predominante nas Américas), à exceção da Argentina, a qual possui um órgão gerencial misto e parcialmente vinculado ao governo.

2.3. SEGURANÇA E VIOLÊNCIA ELEITORAL

A amplitude dos assuntos e problemas atinentes à segurança eleitoral ganhou ascensão nos últimos anos não só perante a opinião pública, mas, também, diante de organizações internacionais que monitoram a qualidade da gestão estatal nos

aspectos institucionais do policiamento e da preservação da ordem e paz social, a exemplo da *Humans Right Watch* que, em relatório recente, destacou a segurança como o principal tema político a ser enfrentado pelos candidatos nas eleições brasileiras de 2018. Além disso, em agosto deste mesmo ano no Brasil, o candidato à Presidência da República que obteve vitória na disputa sofreu atentado à vida em pleno ato de campanha, algo que não ocorria na América Latina desde a morte de Luis Colosio, candidato à Presidência do México pelo Partido Revolucionário Institucional, em 1994.

Assim, a qualidade da competição eleitoral está sujeita a outros fatores condicionantes de legitimação democrática, sobretudo a construção de alicerces institucionais suficientemente robustos para coibir condutas ilícitas que envolvam a violência relacionada aos pleitos, vez que afetam diretamente um dos escopos essenciais das eleições: a pacificação do processo político.²

Trata-se, por conseguinte, de temática que desponta constantemente no cotidiano nacional e supranacional, sobretudo em períodos eleitorais, constituindo relevante objeto de pesquisa no campo da Ciência Política, a qual vem empreendendo um conjunto de estudos sistemáticos na área, cujo eixo central é a segurança pública e suas diversas implicações, tais como: possibilidades causais da criminalidade violenta, relação entre segurança pública, direitos civis e qualidade da democracia (NÓBREGA JÚNIOR, 2016); políticas públicas de segurança (FILOCRE, 2009); aumento da criminalidade violenta durante os processos eleitorais (CHATURVEDI e MUKHERJI, 2005); incidência de crimes e elevação do efetivo policial durante as eleições (LEVITT, 1997).

Diante de tal perspectiva, o papel institucional dos órgãos públicos de segurança – incluindo os entes que gerenciam as eleições e, assim, exercem o poder de polícia durante os pleitos – está relacionado à adoção de um conjunto de métodos de combate à violência eleitoral, assegurando-se a lisura e a confiabilidade do procedimento eletivo. Nesse aspecto, a literatura sugere que países com instituições democráticas firmemente estabelecidas realizam eleições mais justas e menos violentas (MANSFIELD e SNYDER, 2007), o que pode representar um importante mecanismo para arrefecer paixões partidárias e limitar a disputa ao jogo eleitoral.

² Originariamente, a finalidade pacificadora do processo político foi antevista por Aristóteles, para quem a Política (*Systasis*) consistia num sistema que visa, sobretudo, à estabilidade social (ARISTÓTELES, 2010, Livros II e III).

2.3.1. Aspectos conceituais e teóricos acerca da violência eleitoral

Como ressaltado acima, em nações com instituições robustas, a arena da competição política cinge-se ao ambiente público de debate sobre propostas ideológicas e programas de governo, isto no cenário atual em que as democracias liberais mais desenvolvidas não estão mais sujeitas aos paradigmas simbólicos que existiam na *política adversarial* do século passado, em que se cultivava a concepção sectária de constante polarização e de disjunção essencial entre “inimigos” que disputavam o poder, isto sob o manto das bandeiras metafóricas da dualidade “esquerda/direita” ou “nós/eles”. Ainda assim, a violência eleitoral remanesce presente em muitas nações e assume múltiplos formatos, razão por que se sobressaem diversas concepções que buscam conceituar esse fenômeno e identificar as suas prováveis origens.

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a violência eleitoral é uma espécie pertencente ao gênero *violência política* e consiste em “atos ou ameaças de coerção ou dano físico perpetrados para afetar um processo eleitoral ou que surjam no contexto da competição política” (CE-UNDP, 2009). Já Strauss e Taylor formularam uma definição relacional do fenômeno como sendo “a violência física e a intimidação coativa diretamente ligadas a uma disputa eleitoral iminente ou a um resultado eleitoral anunciado” (STRAUSS e TAYLOR, 2009, p. 17).

Enfocando o aspecto teleológico, outras conceituações estão centradas nos fins almejados com a prática da violência eleitoral, perspectiva em que esta última passa a ser definida como “qualquer ato aleatório ou organizado que busque determinar, atrasar ou influenciar um processo eleitoral por ameaça, intimidação verbal, discurso de ódio, desinformação, agressão física, chantagem, destruição de propriedade ou assassinato” (FISCHER, 2002).

A partir do cenário conceitual acima delineado, as principais teorias que buscam estabelecer causas explicativas para a violência eleitoral podem ser sumarizadas em três perspectivas essenciais: a) *teoria do antagonismo subjacente*, segundo a qual o espaço político é o ambiente em que, essencialmente, é travada a disputa pelo poder e, como tal, implica em confrontos eleitorais e outros embates de cunho adversarial, como produtos resultantes de relações conflituosas entre inimigos; b) *teoria da escolha racional*, abordagem que parte da premissa de que os governantes são protagonistas na incitação à violência eleitoral, a qual seria empregada com motivos

estratégicos para a conservação do poder político dos incumbentes, mediante a prática de coerção, fraude ou outras irregularidades nas eleições; c) *teorias estruturalistas-institucionalistas*, cuja perspectiva sugere que a violência eleitoral seria uma decorrência de fatores sócio-culturais (pobreza, desigualdade, clivagens étnicas, corrupção, dentre outros) ou formais-institucionais (como o nível de democratização, o tipo de regime político, a autonomia do órgão de governança das eleições e o controle civil dos militares).

Em primeiro plano, na perspectiva antagonística idealizada por Carl Schmitt,

Todos os conceitos políticos, imagens e termos, têm um significado polêmico; eles estão fundados sobre um conflito específico e estão destinados a uma situação concreta, e resulta (o qual manifesta ele próprio na guerra ou na revolução) em um vínculo amigo-inimigo (SCHMITT, 2007, p. 30).

A conotação ortodoxa e adversarial da política acima exposta, de nítido viés hobbesiano, encontra suas reminiscências na teoria freudiana sobre a “hostilidade primária dos seres humanos” (FREUD, 2002, p. 70) e reverbera na visão pós-moderna desenvolvida por Chantal Mouffe, ao que ela própria chamou de *política adversarial agonística* (MOUFFE, 2015, p. 41).

Por outro lado, a visão *adversarial* da política vem cedendo lugar, nas democracias liberais consolidadas do Século XXI, notadamente na Europa, ao paradigma da *democracia dialógica*, na qual a política é conjecturada como “um espaço de liberdade e de discussão pública” (ARENDRT, 1998, p. 15), não mais condicionado a ideologias antagônicas, que Giddens denominou de “muletas conceituais do passado” (GIDDENS, 1996, p. 39).

Essa mudança de horizonte na compreensão da disputa política tem nítidos reflexos na realidade das democracias contemporâneas, sobretudo no aspecto da violência eleitoral e nos sistemas coercitivos adotados durante as eleições para coibir delitos e garantir a segurança pública a cada ciclo eleitoral. Muitos países, como o México (onde, somente nas últimas eleições de 2018, 122 candidatos foram assassinados durante a competição política – Fonte: BBC), ainda registram altos índices de violência eleitoral como materialização da antiga concepção da política adversarial de confronto, o que constitui um autêntico desafio institucional aos órgãos públicos que comandam as eleições.

Na segunda perspectiva, a teoria da escolha racional tem como ponto de partida a existência de uma motivação estratégica dos governantes consistente em utilizar a

violência eleitoral como mecanismo de controle e preservação do poder político, o que poderia ser observado notadamente em democracias pouco desenvolvidas (SISK, 2008; NORRIS, 2014). Segundo tal abordagem teórica, os atos de coerção ou intimidação são mensurados e empregados intencionalmente pelos incumbentes com o objetivo de afetar os resultados do processo eleitoral, mediante múltiplos artifícios, que podem englobar desde o fornecimento de apoio material a grupos ou facções contra opositores do regime até a manipulação de mídias e matérias jornalísticas incitando condutas agressivas ou ameaças contra adversários. Além disso, o uso indevido de equipamentos e recursos estruturais do Estado, inclusive de forças militares, como forma de estabelecer constrições políticas sobre opositores, tem sido objeto de constantes relatos internacionais envolvendo acusações de improbidade eleitoral e aplicação de sanções coercitivas irregulares, a exemplo das medidas persecutórias implementadas pelo atual governo da Rússia, o que revelaria uma propensão de certos regimes políticos semidemocráticos à concretização da hipótese sustentada pela teoria da escolha racional.

Apesar da relevância dos aportes analíticos da teoria da escolha racional, as proposições sugeridas por essa concepção tendem a limitar sua incidência em alguns casos restritos à estatura das democracias pouco desenvolvidas, o que, por si mesmo, já um elemento explicativo inserido na esfera das teorias estruturalistas-institucionalistas, as quais consideram elementos como o tipo de regime político e a qualidade da democracia como causas determinantes do fenômeno da violência eleitoral, como será ressaltado a seguir.

As teorias estruturalistas-institucionalistas enfatizam a centralidade da conjuntura sócio-cultural ou das instituições formais para o surgimento e variação de amplitude do fenômeno da violência eleitoral. No caso destas últimas, a concepção institucionalista propõe que a ocorrência e a magnitude da violência eleitoral podem ser explicadas a partir de vetores condicionantes como o tipo de regime adotado pelo país, o grau de democracia ou autocracia, a qualidade da competição política e a independência do órgão de governança eleitoral. Trata-se da linha teórica adotada na composição da análise deste estudo.

Acerca do papel específico das instituições eleitorais, a literatura aponta que a constatação de fraudes em eleições, notadamente em semidemocracias ou autocracias eleitorais, não apenas insuflam atos violentos e protestos revolucionários, mas, também, mobilizam cidadãos comuns, fortalecem a oposição ao regime, dividem

as elites dominantes e interferem na determinação dos resultados (KUNTZ e THOMPSON, 2009).

Assim, a concepção institucionalista sugere que, quando os resultados eleitorais são incertos e os procedimentos pouco confiáveis, os atores políticos podem preferir optar pelo envolvimento em violência como complemento a outras formas legítimas de participação eleitoral, como os protestos pacíficos (BIRCH e MUCHLINSKI, 2018). Sob tal perspectiva, os custos sócio-políticos da decisão de participar de atos de natureza violenta são menores em democracias frágeis (aumentando, por consequência, os incentivos para os agentes), considerando-se que, em tais países, as instituições coercitivas do Estado são pouco consolidadas e, assim, dispõem de aparatos organizacionais anêmicos e insuficientes para fazer frente às demandas das populações envolvidas, notadamente no aspecto do patrulhamento ostensivo e na repressão às atividades criminosas.

2.3.2. A violência eleitoral como objeto de análises empíricas

A partir da análise realizada em quarenta e cinco países e durante a série histórica de sete anos, Chaturvedi e Mukherji (2005) pesquisaram a eventual correlação entre eleições e criminalidade, bem como se o ciclo eleitoral poderia resultar no aumento da ocorrência de crimes de natureza violenta, tendo como *proxy* a taxa de homicídios (por cem mil habitantes) e comparando-se anos eleitorais com anos sem eleições. Pelas conclusões do estudo, fora encontrada relação positiva e significativa entre eleições e aumento da criminalidade violenta em democracias menos desenvolvidas, ao passo em que não houve a constatação de tais evidências em relação a democracias mais desenvolvidas. Além disso, não houve resultados significantes entre os níveis de criminalidade e o tipo de sistema eleitoral adotado pelos países, indicando que não há correlação entre a implementação de quaisquer dos modelos (majoritário, proporcional ou misto) e a ocorrência de crimes violentos.

Relacionando os indicadores do POLITY IV aos dados do *National Elections across Democracy and Autocracy* – NELDA, Norris encontrou evidências de que os “países que estão no espectro mediano entre autocracia e democracia, os regimes ‘híbridos’ ou ‘autocracias eleitorais’, são mais propensos aos riscos da violência eleitoral” (NORRIS, 2014, p. 162). As conclusões seriam explicadas pelo fato de que, nas democracias consolidadas, fatores relevantes, como a confiança nas instituições

e no processo eleitoral, gerariam não só mais estabilidade ao regime, mas, também, uma maior tolerância diante de pequenas irregularidades surgidas durante a competição política. No outro polo da escala, nas autocracias mais rígidas, a forte repressão do aparelhamento estatal produziria uma forma de controle densa o suficiente para impedir atos de violência emanados de fora da esfera do poder formal.

Sob outra ótica, Levitt (1997), a partir de dados sobre a criminalidade em cinquenta e nove cidades dos Estados Unidos da América, na série histórica de 1970 a 1992, verificou que o processo eleitoral tem relevante impacto na adoção de medidas coercitivas durante as eleições para prefeito e governador, com o aumento significativo do efetivo policial nesses períodos, seja com o objetivo dos incumbentes de reduzir a criminalidade, seja para construir a imagem, perante a população, de que o governo estaria efetivamente combatendo o crime. Diante disso, o autor constatou que a ampliação do efetivo policial fez com que houvesse uma redução estatisticamente significativa dos índices de criminalidade violenta (homicídios, roubos, estupros e lesões corporais) durante os processos eleitorais, mas com impacto menor em relação aos crimes de natureza patrimonial praticados sem violência (furtos e apropriações ilegais).³

Tomando como precedentes teóricos os estudos acima indicados, é possível traçar um painel atual dos indicadores de violência eleitoral, por meio da percepção especializada de instituições internacionais independentes, no método *expert surveys*, as quais têm monitorado o desempenho dos países a partir de diversas variáveis institucionais, tais como as referentes aos coeficientes que aferem a poliarquização e a violência eleitoral.

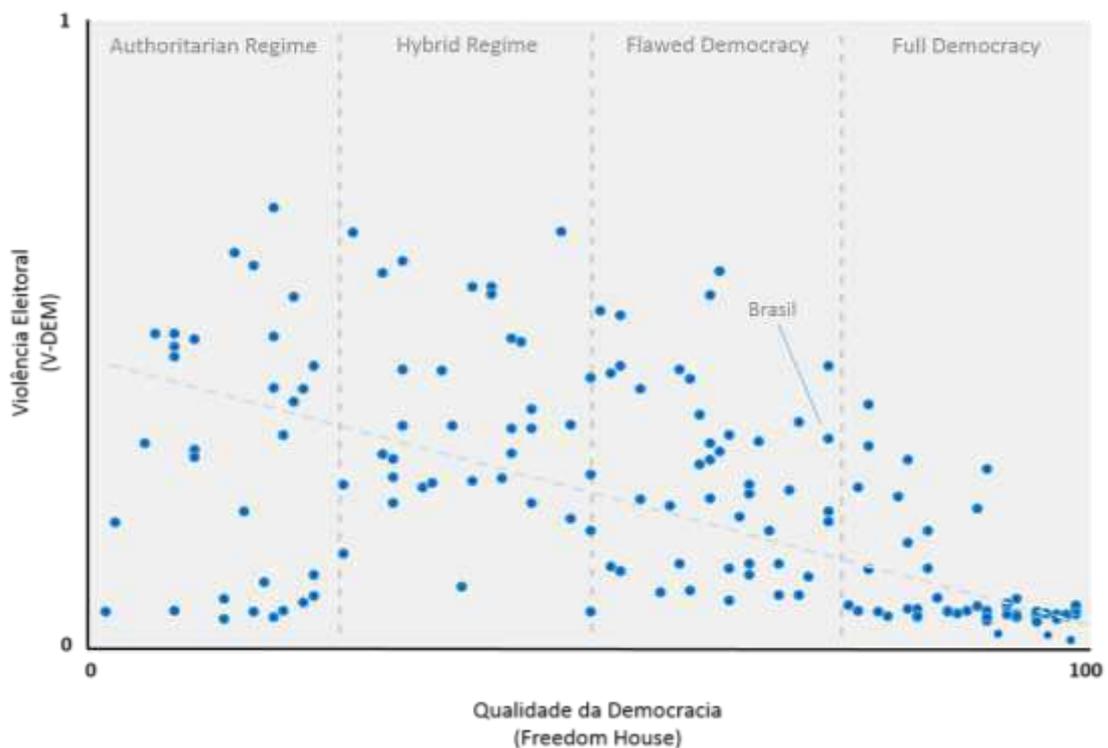
Assim, no Gráfico 2, a seguir, podem ser observados os *scores* obtidos pelos países da unidade de análise ($N = 155$ países) no V-DEM 9.0, cujo indicador referente à violência eleitoral encontra-se aqui com valores padronizados (escala de 0 – 1, no eixo vertical) e dispostos em polaridade ascendente (quanto mais alta a posição alcançada, maior o grau de incidência de violência relacionada às eleições em cada país).⁴ Ainda do mesmo diagrama, no eixo horizontal, são apontados os índices de

³ Com resultados no mesmo sentido, Nóbrega Júnior (2016) também encontrou correlação estatística média (*Pearson r = 0,470*) entre o aumento do efetivo das forças policiais e a diminuição de crimes violentos (*proxy*: homicídios), na região Nordeste do Brasil.

⁴ Os *scores* retratados são formados a partir da percepção de *experts* da instituição internacional *Varieties of Democracy* (V-DEM) e se referem à violência relacionada às eleições. Tal variável exclui condutas violentas praticadas pelo próprio governo contra a população ou que não tenham pertinência com o ciclo eleitoral (época de campanha, dia da votação e período imediatamente após as eleições).

qualidade das democracias do *Freedom House* 2019, em escala padronizada (0 – 100), onde os menores valores alcançados (polo negativo) referem-se aos índices mais baixos de democratização e, os mais altos (polo positivo), aos regimes políticos com melhor desempenho nessa variável. Pode-se observar, ainda, uma zona intermediária ocupada pelos chamados regimes híbridos (autocracias eleitorais) e democracias falhas (*flawed democracy*), na qual estão situados 43% dos componentes da unidade de análise.

Gráfico 2 – Violência eleitoral e qualidade da democracia



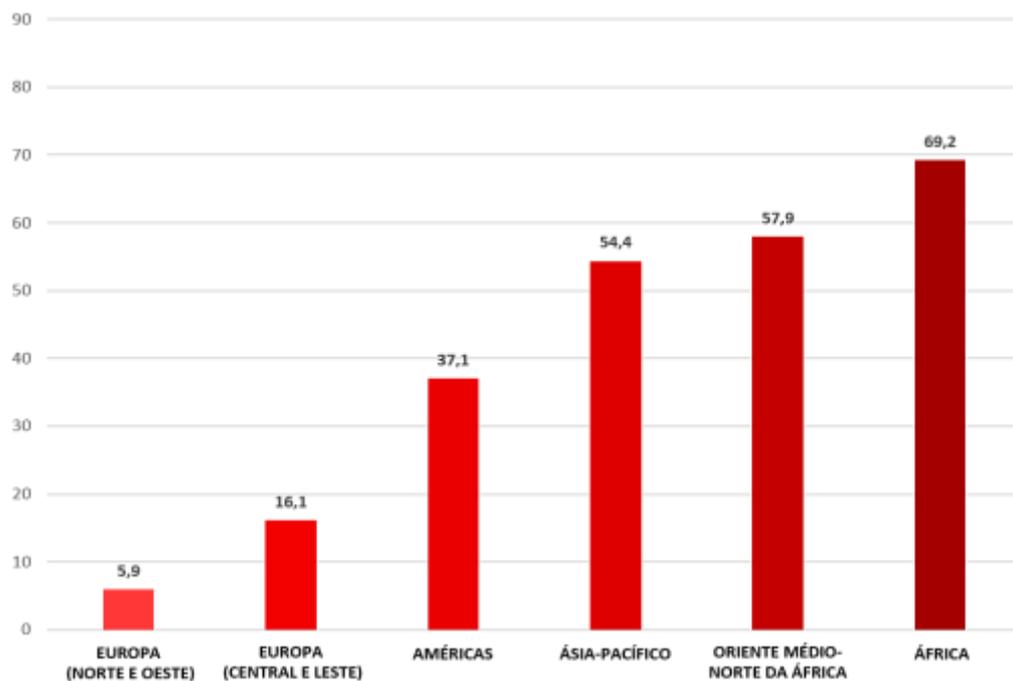
* Elaborado pelo autor, a partir do Excel e Minitab 18, padronizando-se a amplitude das escalas. Fonte: V-DEM 9.0 2019 (variável: *v2elpeace*) e Freedom House 2019 (variável: *rating index*).

Os países que figuram próximos ao canto inferior esquerdo evidenciam que o forte grau de autocratização de alguns regimes políticos, com intensa repressão à sociedade civil, pode vir associado a baixos níveis de violência eleitoral, como ressaltado anteriormente, mas a projeção oposta não se verifica (vértice superior direito): não há exemplos de nações com alto grau de poliarquização que apresentem, ao mesmo tempo, elevados índices de violência eleitoral.

A segmentação dos dados secundários por subconjunto das regiões mundiais apresenta as médias dos *scores* constantes na Figura 3, a seguir, englobando 155 países e na série histórica de 2012-2018. Na escala crescente da variável violência

eleitoral, com valores padronizados na escala de 0 – 100 pontos, observa-se que as regiões onde é mais elevada a percepção de atos violentos ligados ao ciclo das eleições são a Ásia, o Oriente Médio e a África. Quanto a esta última, a média dos índices alcançados pelos países que integram a África Subsaariana supera em mais de dez vezes a que obtiveram as nações da região menos violenta (Norte e Oeste da Europa).

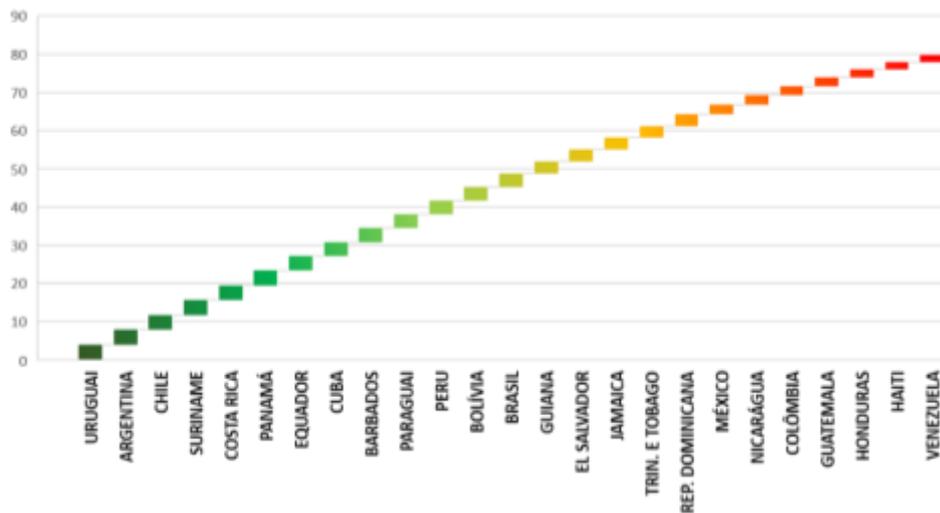
Figura 3 – Violência eleitoral (série histórica 2012-2018)



* Elaborada pelo autor, a partir do Excel e Minitab 18, padronizando-se a amplitude da escala.
Fonte: V-DEM 9.0 2019 (variável: *v2elpeace*).

No âmbito mais específico da América Latina,⁵ o indicador referente à violência eleitoral apresenta as modulações constantes no Gráfico 3 a seguir, cujos valores representam a média descritiva alcançada pelos respectivos países da amostra em relação às eleições realizadas no período compreendido entre os anos de 2012 e 2018, na escala padronizada de 0 – 100 e em polaridade ascendente (quanto mais alta a posição, maior o grau de violência relacionada às eleições observado em cada país da região).

⁵ Adotou-se a concepção mais ampla do termo *América Latina*, também utilizada pelo Banco Mundial, a qual compreende todos os países das Américas, excluindo-se apenas os de matriz anglo-saxônica (EUA e Canadá). Também excluídas algumas ilhas do Caribe por ausência de informações no banco de dados.

Gráfico 3 – Violência eleitoral na América Latina

* Elaborado pelo autor, a partir do Excel e Minitab 18, padronizando-se a amplitude da escala.
Fonte: V-DEM 9.0 2019 (variável: *v2elpeace*).

Considerando os dados descritivos acima apresentados, observa-se que a implicação apontada pela teoria institucionalista, exposta anteriormente, encontra perceptível reflexo no plano empírico, vez que determinados fatores formais como o tipo de regime político e o grau de democratização podem ter expressiva influência no fenômeno da violência eleitoral, notadamente nas democracias consolidadas, nas quais o alto nível de desempenho das instituições políticas vem permitindo a formação de espaços de distensionamento de relações sociais conflituosas e a redução da suscetibilidade à violência.

Além disso, as medidas coercitivas adotadas nos processos decisórios atinentes à segurança eleitoral adquirem especial relevância nas democracias contemporâneas, haja vista que podem funcionar como vetores para a dissuasão de posturas violentas, aprimorando a confiabilidade e a pacificação da disputa política, para a qual também concorrem outros elementos institucionais, como a boa governança eleitoral, tema do item seguinte.

2.4. GOVERNANÇA ELEITORAL

Na conjuntura histórica mundial, o paradigma da teoria clássica sobre a gestão das eleições – perspectiva em que o Poder Executivo atuaria gerenciando a competição e o Legislativo adjudicando os resultados – cedeu lugar ao modelo de

delegação da governança eleitoral. Tal mudança ocorreu entre o final do século XIX e o início do século XX, quando “a tendência foi delegar tal tarefa para um corpo externo ao Parlamento” (RICCI e ZULINI, 2013, p. 92), notadamente porque prevaleceu a concepção de que preservar a governança das eleições sob o controle dos partidos afetava não só a neutralidade dos procedimentos, mas, também, permitia a ocorrência de fraudes e outras irregularidades que culminavam na instabilidade política (LEHOUCQ, 2002, p. 37).

Todavia, o papel do gerenciamento das eleições e o alcance dos seus efeitos para a consolidação da democracia passaram a ganhar destaque e ser objetos de estudos pormenorizados somente a partir do final do século XX. De fato, embora a importância da temática tenha ocupado a agenda política de muitos países durante muitas décadas, sobretudo em nações cujo passado eleitoral tenha sido marcado por instabilidades institucionais, são relativamente recentes os conceitos e a significação dos aspectos fundamentais que envolvem a governança eleitoral.

Como ressaltado por Mozaffar e Schedler, “a governança eleitoral continua sendo uma ‘variável negligenciada’ no estudo da democratização política, [...] atraindo verdadeira atenção não quando rotineiramente produz boas eleições, mas quando ocasionalmente produz eleições ruins” (MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002, p. 6). Apesar disso, a governança eleitoral não pode ter a sua essencialidade afastada na produção de bons resultados nos procedimentos eletivos e para a própria preservação da integridade endógena destes últimos, haja vista que, embora uma gestão eleitoral eficaz e apropriada, por si só, não seja suficiente para garantir eleições indefectíveis, em função da multiplicidade complexa de variáveis sociais, políticas e econômicas que afetam o processo eleitoral, pode-se afirmar que “boas eleições são impossíveis sem uma governança eleitoral efetiva” (*Idem*, 2002, p. 6).

Desse modo, o conceito de governança eleitoral torna-se fundamental para desenvolver a compreensão acerca da dinâmica de comando diretivo dos procedimentos de concorrência política por meio do voto dos cidadãos. Abrange, assim, 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 país.⁶

⁶ Merece registro o fato de que entes internacionais, como a ONU e a União Europeia, exercem um tipo de gestão eleitoral supranacional para os seus cargos diretivos. Também há esse âmbito supranacional em eleições de transição pós-conflito, como as ocorridas no Camboja (1993) e no Timor Leste (2000).

Nesse conceito *objetivo-funcional*, centrado nas atividades institucionais, a *governança eleitoral* é expressão mais abrangente do que a *administração eleitoral*, posto que abarca não só a gestão eleitoral, isoladamente considerada, mas, também, envolve a formulação das normas procedimentais e, notadamente, o julgamento de litígios relacionados aos pleitos (adjudicação ou contencioso eleitoral).

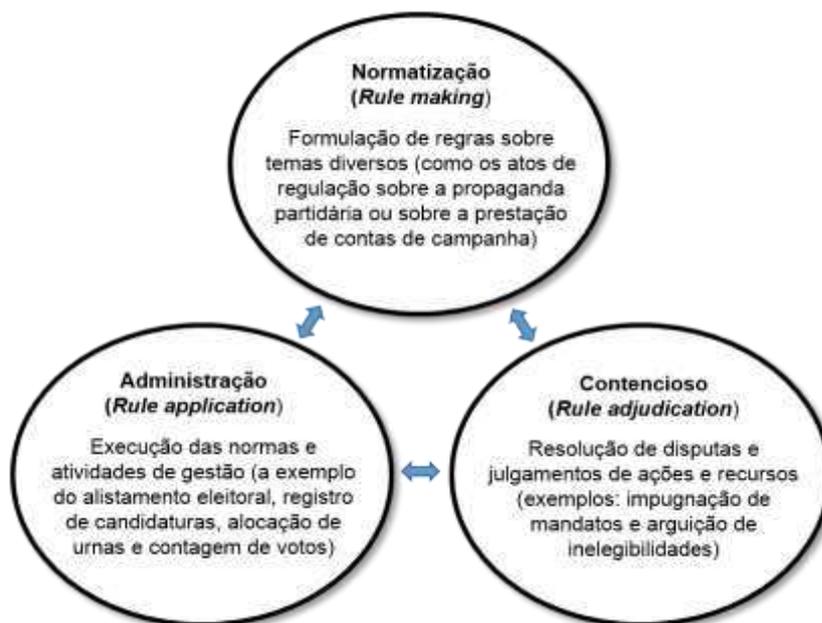
Ao passo em que o elemento teleológico da governança eleitoral é a integridade dos pleitos, isto é, a realização de disputas políticas “justas, livres, frequentes e competitivas” (DAHL, 2015, p. 109), há elementos axiológicos compreendidos nessa perspectiva, os quais funcionam como vetores valorativos que devem ser sopesados na mensuração da qualidade da gestão das eleições. A partir disso, pode-se afirmar que são princípios que devem nortear a governança eleitoral: a) *neutralidade*, buscando-se a imparcialidade nos procedimentos gerenciais e nos métodos de julgamento dos litígios surgidos no contencioso eleitoral; b) *isonomia*, assegurando-se a igualdade de tratamento dos atores envolvidos na competição, com paridade de armas e equidistância política em todas as dimensões; c) *juridicidade*, mediante o cumprimento das regras pré-estabelecidas, visando à estabilidade e à segurança jurídica da disputa política (certeza e eficiência dos procedimentos); d) *transparência*, mantendo-se a ampla divulgação das medidas adotadas e permitindo-se o acesso às informações públicas; e) *probidade*, observando-se padrões de conduta ética (*ethical standards*), os quais não só podem assegurar que o processo eleitoral resulte na real escolha dos eleitores, mas, também, garantir a confiabilidade da disputa, evitando insurgências ou a reação dos não-eleitos (*losers' backlash*).

Sob outra ótica, a governança das eleições é operacionalizada em três dimensões,⁷ as quais, mesmo sendo distintas, em não raras vezes coincidem temporalmente na corrida eleitoral, assumindo, então, a natureza multidimensional (conforme a Figura 04 a seguir), em face das múltiplas interconexões factuais e, em várias ocasiões, simultâneas entre elas, quais sejam:

⁷ Embora os autores da obra seminal a respeito da temática prefiram a expressão *níveis* de governança eleitoral (MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002), aqui foi adotada terminologia distinta para afastar a ideia de escalonamento ou superposição (ambas intrínsecas ao termo “nível”), vez que, em certos casos, as dimensões da governança eleitoral ocorrem simultaneamente, tal como acontece no Brasil, onde as disputas judiciais (contencioso) podem anteceder a segunda dimensão (administração) ou surgir durante esta última, como nos casos de litígios que envolvam a inconstitucionalidade de normas, o registro e a impugnação de candidaturas ou a propaganda eleitoral.

- A normatização (*rule making*), compreendendo a formulação dos preceitos normativos que incidirão sobre a organização (a exemplo das regras acerca do financiamento de campanha) ou sobre a competição eleitoral (como é o caso dos atos regulamentares sobre registro de candidaturas, propaganda política ou prestação de contas de partidos).
- A administração (*rule application*), consistente na implementação das normas, com a execução das atividades e rotinas burocráticas para a realização e gestão geral das eleições, perfazendo-se em atos materiais como o registro das candidaturas, o alistamento dos eleitores, a realização de treinamentos e qualificação de agentes públicos, alocação e guarda das urnas, bem como o processo de votação e contagem dos votos.
- O contencioso eleitoral (*rule adjudication*), abrangendo a resolução das disputas decorrentes do processo eleitoral (processamento de reclamações e julgamento de ações e recursos, assim como a publicação e execução das decisões) e a proclamação dos resultados finais da eleição.

Figura 4 – Dimensões da Governança Eleitoral



2.4.1. Órgãos de Governança Eleitoral

Os órgãos de governança eleitoral ou *Electoral Management Boards* (EMB'S) são os entes de direção, gestão e controle das eleições, funcionando como estruturas

institucionais destinadas à preparação, realização e adjudicação nos processos eleitorais. São os organismos a cargo dos quais está não só o comando superior dos procedimentos eleitorais, mas, também, as rotinas instrumentais de operacionalização concreta das eleições em certo país. Tais órgãos de governança possuem distintas formas de composição e funcionamento, a depender do modo de classificação que seja considerado na análise da tipologia de cada arquétipo institucional. Assim, embora a literatura sobre o tema registre diversos matizes de categorização dos EMB's, podem ser identificados seis critérios fundamentais para fins de elaboração de uma classificação de espectro mais abrangente, indicando-se exemplos dos modelos adotados em alguns países:⁸

- *Independência organizacional formal* – O órgão de governança eleitoral pode se constituir como um ente: a) com vinculações em relação ao Poder Executivo, sendo integrante da estrutura deste ou a ele subordinado (modelo governamental), em nível local ou nacional (a exemplo de EUA, Itália, Marrocos, Bélgica e Vietnã); b) sem vínculos com o Poder Executivo, assumindo a forma independente (como ocorre no Canadá, Índia, Austrália, Brasil, México, Chile, Uruguai e na maior parte dos países da América Latina); c) misto, caso em que há a fusão dos itens anteriores, formando um modelo híbrido de vinculação parcial ao Poder Executivo (exemplos: Japão, França, Portugal e Argentina).
- *Delegação funcional* – A delegação implica na imputação das funções de governança eleitoral a entidades de natureza não-partidária (*non-partisan bodies*). Assim, ao passo em que certos países transferem tais funções a entes em cuja composição não há representantes de partidos políticos (como se dá no Peru e Guatemala, onde são indicados membros apartidários de associações civis, bem como na Costa Rica e no Brasil, países estes onde a delegação da governança eleitoral foi destinada, incisivamente, ao Poder Judiciário), em outros, a gestão da competição fica a cargo de um órgão integrado por membros indicados pelos entes partidários, total ou parcialmente (exemplos: Coreia do Sul, Chile, Honduras e Áustria). Em alguns países, essa delegação pode ocorrer por meio do modelo *power sharing*, isto é, com o compartilhamento da gestão por membros multipartidários, de forma eclética, ou, ainda, por meio da indicação

⁸ Fontes: *ACE Project* e legislações respectivas, notadamente as Constituições e leis eleitorais dos países citados.

de especialistas, sem escolha partidária, como ocorre no Peru (art. 179º da Constituição do Peru, itens 4 e 5).

- *Centralização institucional* – Refere-se ao maior grau de concentração das atribuições e da própria estrutura da máquina burocrática utilizada na governança das eleições,⁹ as quais podem estar centralizadas em um órgão nacional (como ocorre nas Filipinas, Gana, Haiti e Costa Rica) ou descentralizadas em diversos organismos infranacionais (a exemplo da Suécia, do Uruguai e do Brasil), tornando, neste último caso, mais esparsos os centros de poder da governança (discricionariedade difusa). Diante desse cenário, a utilização da centralização institucional tem funcionado, usualmente, como mecanismo para homogeneizar as decisões nos processos eleitorais e, também, para refrear eventuais entraves criados por poderes locais, evitando-se a “feudalização da governança eleitoral” (MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002, p. 14). Por outro lado, o custo da centralização pode consistir no risco de redução da eficiência da performance da gestão pela rigidez da verticalidade organizacional.
- *Burocratização profissional* – Nesta perspectiva, a burocratização adquire o significado de que o órgão de governança adquire um corpo profissional próprio e permanente (em vários casos, com agentes do *staff* em regime de dedicação integral), ao qual é atribuído o conjunto de funções atinentes aos processos eleitorais (é o caso da Alemanha, Albânia e Taiwan). Ao contrário disso, os órgãos de governança não burocratizados são aqueles que executam suas atividades por meio de organismos temporários, profissionais provisórios ou mesmo comissões *ad hoc*, assim compostas para a realização de eleições específicas (a exemplo do Haiti, dada a sua duradoura instabilidade política).
- *Especialização decisória* – Em determinados países, as funções atinentes às duas últimas dimensões da governança eleitoral (administração e adjudicação) são conferidas a órgãos distintos, cabendo a cada um deles, de forma exclusiva e especializada, decidir sobre as questões administrativas ou sobre as contenciosas, respectivamente (como é o caso da África do Sul e Argentina).¹⁰

⁹ Neste ponto, seguiu-se o modelo teórico weberiano, sem a diferenciação entre as expressões *(des)centralização* e *(des)concentração* atualmente adotada no uso dos termos (BARRETO, 2019).

¹⁰ O art. 67 da Constituição da Argentina dispõe que apenas as demandas referentes à inabilitação dos eleitos ou à nulidade da própria eleição serão decididas com exclusividade perante a Corte Nacional Eleitoral, sendo decisões, nesses casos, irreversíveis pelas casas legislativas, sendo que a estas compete, outrossim, qualificar as credenciais outorgadas pelas diversas cortes eleitorais do país, o que ressalta o papel parlamentar na adjudicação eleitoral.

Em outros países, tais atribuições estão unificadas em um mesmo ente, ao qual compete tanto a administração das eleições quanto o julgamento das demandas do contencioso eleitoral (exemplos: Suécia, Brasil e Costa Rica).

- *Regulação eleitoral* – Este último critério refere-se ao maior ou menor grau de normatização que os países têm adotado para regulamentar seus processos eleitorais por meio de regramentos provenientes do EMB. Em alguns casos, pode-se ter tanto o excesso de normas dispendo sobre procedimentos ou sobre a própria governança (a exemplo do Brasil atualmente e, de forma moderada, a Costa Rica)¹¹ como a subnormatização de tais matérias, estabelecendo-se um *déficit normativo* que permite a formação de lacunas legais, como ocorreu com a legislação brasileira antes criação da Justiça Eleitoral (1932).

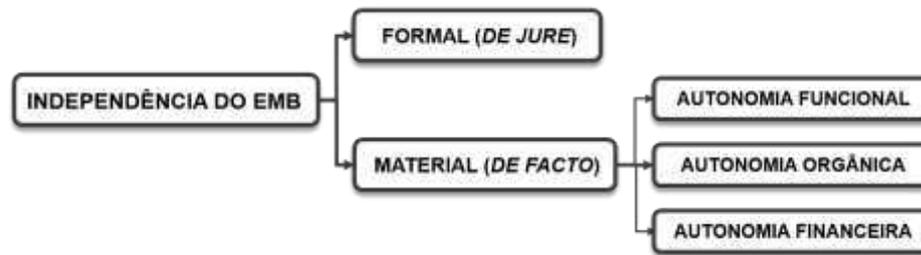
Todos esses *standards* fornecem parâmetros para a compreensão do modelo de governança eleitoral adotado em cada país, destacando-se o primeiro critério de classificação acima, isto é, a independência do órgão de governança eleitoral, como elemento essencial na análise empreendida nesta pesquisa.

2.4.2. O modelo independente de governança eleitoral

O modelo institucional independente pressupõe, essencialmente, que os órgãos de governança das eleições detenham a capacidade de autodeterminação do gerenciamento dos processos de disputa eleitoral. Isto significa que os EMB's devem estar constituídos não só como entidades estruturalmente insuladas em relação aos governos e parlamentos, mas, também, que estejam simultaneamente dotados de independência formal (*de jure*) e material (*de facto*) para a direção dos pleitos. Esta última, por sua vez, implica na tríplice autonomia dos órgãos de governança eleitoral, nas esferas funcional, orgânica e financeira. Por meio dessa especificação, este estudo propõe a categorização das formas de independência dos EMB's e distingue as três esferas da autonomia compreendidas na independência material de tais entidades, conforme ilustra a Figura 5 a seguir.

¹¹ Nos modelos de governança independentes e judicializados da América Latina, enquanto o Código Eleitoral da Costa Rica conta com 310 artigos, o Código Eleitoral brasileiro conta com 383 artigos, sendo que a quantidade de normas infralegais brasileiras, somente na categoria Resoluções, alcança, atualmente, o número de 23.568.

Figura 5 – Independência dos órgãos de governança eleitoral



A independência formal (*de jure*) consubstancia-se na alocação do órgão de governança eleitoral como ente apartado das estruturas organizacionais do governo, o que ocorre mediante a previsão normativa específica da legislação de cada país. Assim, o EMB formalmente independente pode ser instituído desse modo por meio de normas de *status* constitucional (a exemplo do que ocorre no Brasil, Chile, Uruguai e Costa Rica)¹² ou infraconstitucional (como no Canadá).¹³ Contudo, a literatura sugere que os maiores níveis de independência formal podem ser alcançados quando a posição institucional do órgão de governança das eleições e as disposições centrais sobre o processo eleitoral estão situadas em normas constitucionais (VAN AAKEN, 2009), posto que nesse grau normativo incide, na maior parte dos casos, a rigidez constitucional, a qual, possuindo mais entraves para a alteração dos preceitos instituidores do EMB, dificulta a incidência de interferências governamentais, eventuais interesses partidários ou influências de maiorias cíclicas.

Conforme os dados captados pelo *IDEA no world survey* realizado no ano de 2014, a independência formal dos EMB's está presente em 63% do total de 217 países e territórios do mundo. Os outros dois modelos formais foram adotados, respectivamente, em 23% (governamental) e 12% (misto) dos entes pesquisados, sendo que não há dados para os 2% restantes. No Apêndice da presente pesquisa é possível observar a posição dos países da amostra conforme o modelo implantado. Entretanto, a própria entidade que promoveu o levantamento global ressalta que tais categorias “não representam qualquer forma de análise sobre a independência de ação dos EMB's na prática”, pondo em evidência que a referida classificação refere-se apenas ao aspecto *formal* e, portanto, não abarca a independência *material* de tais órgãos, condição institucional concreta a ser examinada mais adiante.

¹² Respectivamente, nos textos das Constituições dos países citados: Brasil (art. 118); Chile (art. 84); Uruguai (art. 322); Costa Rica (art. 99).

¹³ No Canadá, o *Dominion Elections Act* (10-11, V, 1920), trata da independência formal do EMB.

Outra abordagem relevante sobre o aspecto formal dos arranjos organizacionais foi promovida pelo *ACE Project* (2018), por meio da qual foram elencadas as vantagens e desvantagens que poderiam incidir em cada modelo, cujas particularidades estão sintetizadas no Quadro 1, abaixo.

Quadro 1 – Vantagens e desvantagens dos modelos institucionais

MODELO	VANTAGENS	DESVANTAGENS
INDEPENDENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Gera um ambiente propício ao profissionalismo do <i>staff</i> do órgão. • Menor sujeição a influências políticas e interferências externas na gestão. • Favorece o planejamento das atividades e questões eleitorais, bem como a coesão da instituição gestora. • Permite o controle mais amplo sobre os próprios recursos e atividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • O órgão pode ficar isolado em relação ao ambiente político e tomadores de decisão na esfera eleitoral. • Pode não obter os recursos adequados por falta de influência política. • A rotatividade dos membros pode reduzir a experiência corporativa. • Pode gerar altos custos pela falta de utilização da estrutura governamental.
GOVERNAMENTAL	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe de um <i>staff</i> estabelecido e com experiência burocrática. • É mais propício à cooperação com os órgãos do governo. • Tem vantagens de custo de implementação pela sinergia com os órgãos do governo. • Dispõe de uma base de apoio e de influência política no governo, facilitando as respectivas relações institucionais. • Possui memória corporativa e sustentabilidade autorrenováveis por dispor da estrutura estatal já existente. 	<ul style="list-style-type: none"> • A credibilidade do EMB pode ser comprometida pela percepção de alinhamento com o governo atual ou por estar sujeito a influências políticas. • Está sujeito a decisões internas dos departamentos do governo ou de autoridades locais. • O <i>staff</i> do órgão pode não deter as habilidades eleitorais apropriadas. • Permite que a gestão eleitoral venha a se fragmentar pela quantidade de órgãos do Executivo e pela implementação de agendas políticas diversas.
MISTO	<ul style="list-style-type: none"> • A credibilidade dos membros especialistas pode elevar a legitimação eleitoral do órgão. • Dispõe de experiência burocrática e pode ser integrado por especialistas externos. • Possui ambiente propício à cooperação com os órgãos do governo. • Tem vantagens de custo pela sinergia com os órgãos do governo. • A estrutura dualista proporciona o controle independente e a atuação de observadores de entes externos. • Possui memória corporativa e sustentabilidade autorrenováveis por dispor da estrutura estatal já existente. 	<ul style="list-style-type: none"> • A credibilidade pode ser afetada pela atuação da parte governamental do EMB e os controles podem ser insuficientes para combater as irregularidades eleitorais. • A rotatividade de alguns membros pode reduzir a experiência corporativa. • Pode estar sujeito a decisões internas dos departamentos do governo ou de autoridades locais. • A gestão eleitoral pode vir a se fragmentar pela quantidade de órgãos do Executivo e pela implementação de agendas políticas diversas.

Por outro lado, a independência material (*de facto*) consiste num conjunto de mecanismos de execução diretiva que asseguram aos EMB's a capacidade efetiva de tomar decisões nas três dimensões da governança eleitoral (normatização, administração e adjudicação) e de autodeterminar o funcionamento de suas próprias estruturas. Implica, assim, na aptidão para implementar medidas concretas de autogerenciamento institucional (*self enforcing*), independentemente da anuência ou controle direto do poder político em exercício (KERR e LÜHRMANN, 2017), evitando-se, igualmente, táticas de incursão política ou manipulações de quaisquer das fases do processo eleitoral.

A independência material compreende: a) a autonomia funcional, ensejando um amplo conjunto de tarefas e atribuições previstas legalmente para a execução da gestão eleitoral, resultando no fato de que, quanto maior for o número de atividades a cargo do EMB, maior será o grau de sua autonomia para o exercício efetivo de suas funções; b) autonomia orgânica, referente à capacidade de estruturação dos órgãos e de profissionalização do seu pessoal (*staff* e agentes de menor nível hierárquico), inclusive abarcando a própria forma de seleção e atribuição de estabilidade na carreira aos membros integrantes, evitando-se designações centradas exclusivamente em indicações político-partidárias; c) autonomia financeira, atinente à capacidade de controle das próprias receitas e despesas, mediante a fixação de parâmetros orçamentários definidos legalmente, arquétipo em que os recursos materiais são alocados e implementados sem a ingerência governamental.

A partir dos critérios acima especificados, o desenho institucional da governança eleitoral encontra níveis diferenciados de independência em cada país em função do maior ou menor grau de autodeterminação gerencial, haja vista que a diversidade dos modelos permite arranjos múltiplos e, muitas vezes, híbridos de composição organizacional.

Assim, há países cuja instituição do órgão de governança eleitoral é formalmente independente (não governamental), mas suas atribuições são limitadas à dimensão da administração dos pleitos, afetando a autonomia funcional e, por conseguinte, a independência material, como se dá no modelo misto adotado na Argentina.¹⁴ Em outros casos, mesmo coexistindo dois órgãos de governança

¹⁴ O art. 67 da Constituição da Argentina dispõe que apenas as demandas referentes à inabilitação dos eleitos ou à nulidade da própria eleição serão decididas com exclusividade perante a Corte Nacional

eleitoral, a cada um sendo imputado parte da gestão da competição política, ambos possuem independência formal, caracterizando, portanto, EMB's duplamente independentes, como é o caso da Jamaica.¹⁵

Noutras disposições, embora a localização do EMB em relação aos outros órgãos governamentais seja formalmente independente, a composição do órgão deriva de indicações partidárias (a exemplo do Uruguai, Chile e El Salvador) ou no formato de compartilhamento de gestão por membros multipartidários (*power sharing*), ou, ainda, por meio da indicação de especialistas sem recomendações partidárias, como ocorre no Peru, Índia, Austrália e Canadá.

Apesar da diversidade de cenários institucionais, é possível constatar que o modelo formalmente independente dos EMB's predomina na maior parte das nações do mundo (Fonte: *ACE Project*). Nos países das Américas, por exemplo, apenas os EUA se inserem no modelo governamental, bem como a Argentina, que adota um modelo misto de vinculação parcial ao governo; todos os demais países dessa região estão inseridos no perfil formalmente independente. Todavia, como o aspecto meramente formal da independência dos órgãos de governança das eleições constitui variável categórica que não abarca de forma suficiente, por si só, a magnitude da autonomia concreta do gerenciamento eleitoral, a qual, como fora ressaltado, também possui uma dimensão material, para os fins desta pesquisa considerou-se a mensuração oriunda dos organismos internacionais (notadamente, os dados secundários do V-DEM 9.0 e PEI 7.0 Index) quanto ao grau de independência de fato dos EMB's e de integridade eleitoral alcançados pelos diversos modelos institucionais, considerando-se, assim, os múltiplos fatores incidentes no fenômeno analisado.

2.4.3. A expansão global do modelo independente

A disseminação do modelo independente de gerenciamento das eleições – arquétipo em que a entidade que promove os pleitos detém autonomia em relação aos órgãos do Poder Executivo ou Legislativo – mostrou-se um vetor essencial de direcionamento da ação governamental em várias democracias consolidadas ou em

Eleitoral, sendo decisões, nesses casos, irreversíveis pelas casas legislativas, sendo que a estas compete, outrossim, qualificar as credenciais outorgadas pelas diversas cortes eleitorais do país, o que ressalta o papel parlamentar na adjudicação eleitoral.

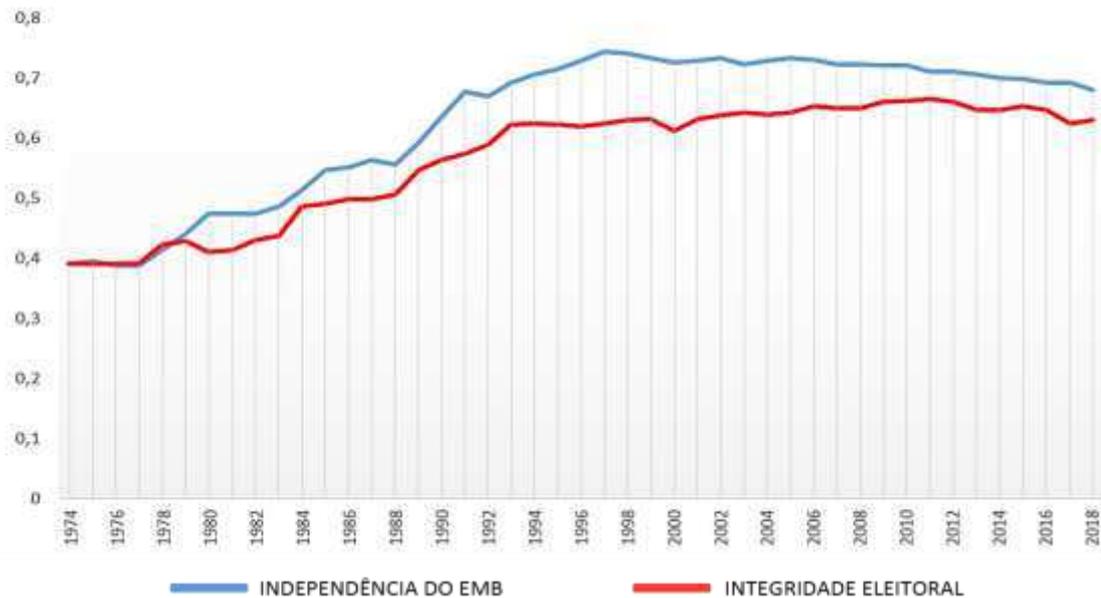
¹⁵ Conforme os termos do *Electoral Commission Act*, de 20 de outubro de 2006 (art. 6).

países sob regime de transição. De forma frequente, a literatura sobre o tema sugere que o modelo independente de governança eleitoral congrega mais capacidades e atributos funcionais voltados à eficiência gerencial da competição política (WALL *et al*, 2006), sendo, portanto, mais apto a evitar fraudes, ilícitos e outras irregularidades (LEHOUCQ, 2002; PASTOR, 1999).

A constante busca pela realização de eleições livres e justas, enquanto elemento condicionante da própria concepção democrática contemporânea, conduziu diversos países a adotar instrumentos sistemáticos por meio dos quais a governança dos processos eleitorais estivesse a cargo de entes apartados dos governos e parlamentos. Casos como as irregularidades comumente apontadas na contagem de votos (de que são exemplos as eleições presidenciais na Bolívia, em 2019, e no estado norte-americano da Flórida, em 2000), bem como a recente criação da “Comissão Presidencial de Aconselhamento sobre Integridade Eleitoral” pelo governo Trump nos EUA, onde estão sendo propostas medidas formais de restrição ao comparecimento nas urnas de grupos do eleitorado formados por minorias (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018, p. 175), são situações que ilustram os graves riscos inerentes à falta de separação entre o governo e a governança eleitoral (MOZZAFAR e SCHEDLER, 2002, p. 9).

Ainda no âmbito das Américas, deve-se ressaltar que autocracias foram e são responsáveis por conduzir processos eleitorais fortemente influenciados pela intervenção governamental direta, geralmente de ossatura militarista, como no Chile (Pinochet), México (Diaz), Paraguai (Stroessner), Guatemala (Carrera), Nicarágua (Somoza), República Dominicana (Trujillo) e, mais recentemente, Cuba (Castro) e Venezuela (Maduro).

A partir da análise descritiva dos dados empíricos, tem-se que a dinâmica evolutiva da integridade eleitoral nas Américas, com a contínua redução de fraudes e irregularidades na disputa política, tomada em perspectiva com a elevação dos níveis de independência material dos EMB's, demonstra que as curvas representativas dos dois indicadores são paralelamente crescentes ao longo de mais de quatro décadas (série histórica 1974-2018), o que sugere que a comparação das duas variáveis, elevando-se conjuntamente, pode indicar um grau significativo de associação na referida região, conforme ilustra o Gráfico 4, a seguir.

Gráfico 4 – Independência do EMB e integridade eleitoral nas Américas

* Elaborado pelo autor no Excel, padronizando-se a amplitude das escalas (intervalo 0 – 1).
 Fonte: V- DEM 9.0 2019 (variáveis: *v2elembaut* e *v2elirreg*).

Assim, a autonomia dos órgãos de governança eleitoral é tema usualmente associado à lisura e segurança dos pleitos em todo o mundo, sendo que, para grande parte da literatura sobre o tema, é frequente vincular-se a integridade eleitoral à independência do ente que gerencia o processo das eleições. Como ressaltado por Lindberg *et al*, nas autocracias, os incumbentes garantem sua vantagem na competição política adotando táticas e artifícios mais sutis, “como censurar e assediar os meios de comunicação, restringir a sociedade civil e os partidos políticos e enfraquecer a autonomia dos órgãos de administração eleitoral” (LINDBERG e LÜHRMANN, 2019, p. 4).

A independência do órgão de governança das eleições vem sendo considerada, portanto, como um dos fatores determinantes da legitimação e confiabilidade dos processos eleitorais, uma condição “*sine qua non* da própria credibilidade eleitoral” (MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002, p. 15), isto pelo maior nível de isenção e equidistância alcançado por organismos de governança que atuam de forma independente dos Poderes Executivo e Legislativo.¹⁶

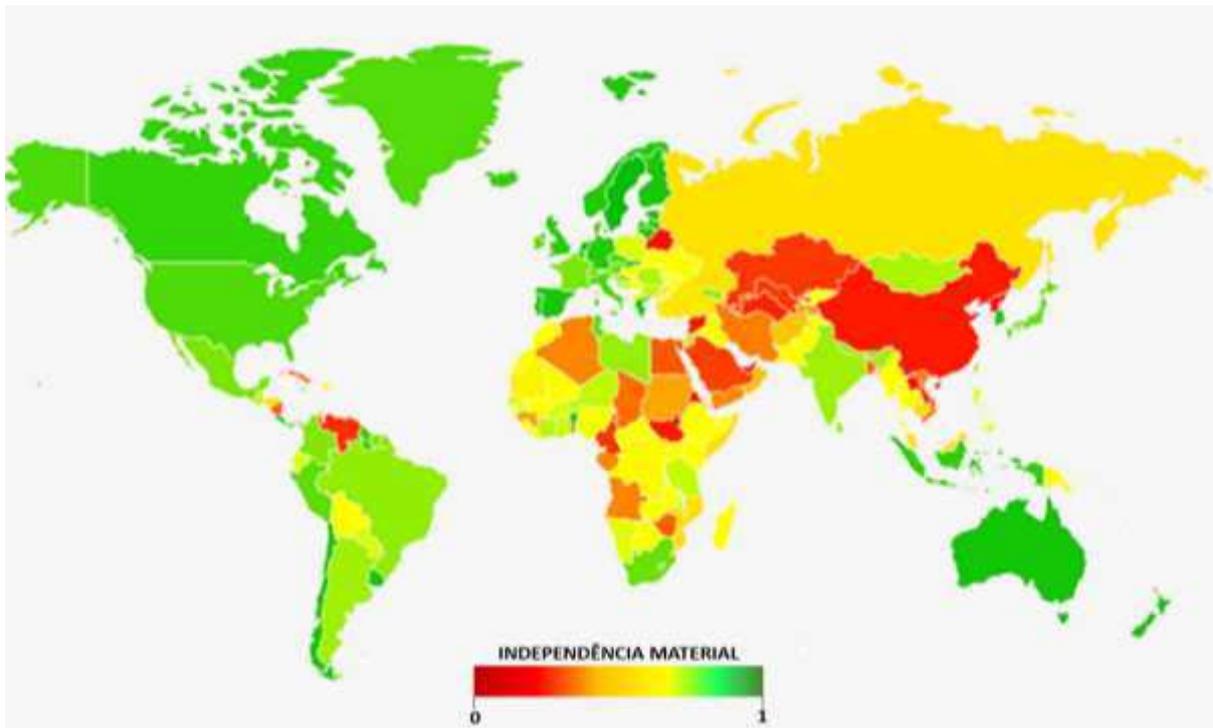
¹⁶ O modelo judicial independente, implantando originariamente na Inglaterra, serviu de parâmetro para a reformulação da governança eleitoral em escala mundial, estabelecendo-se a delegação desta aos juízes em alguns países ou à entidades independentes em relação aos governos em outras nações (BARRETO, 2015, p. 197).

Ressalte-se que a ênfase analítica deste estudo sobreleva o aspecto material da independência dos órgãos de gestão eleitoral, considerando, especialmente, que a mera previsão normativa de que o EMB esteja fora dos quadros formais do governo não se mostra como condição suficiente para que se tenha autonomia institucional de fato; também não se mostra como um dado satisfatório para dimensionar a real capacidade operacional da entidade gestora. Desse modo, a independência material e a capacidade estrutural representam pilares organizacionais relevantes para captar a qualidade de gestão, razão por que a variável do desenho de pesquisa utilizado consiste na agregação de indicadores que mensuram, especificamente, tais elementos e apontam a percepção de sua magnitude em cada país.

A conjuntura factual apresentada por países como Cuba representa uma ilustração paradoxal do significativo descompasso entre a mera independência formal dos EMB's e a realidade observada na prática gerencial das eleições. Assim é que o art. 90, item 2, da Constituição de Cuba estabelece que cabe ao Conselho de Estado, órgão do Poder Executivo, dentre outras atribuições, definir a data para os pleitos relativos ao mandatos parlamentares (*Asamblea Nacional del Poder Popular*), além de indicar, por seus Ministros, o eventual candidato à Presidência. Além disso, por disposição institucional, o Partido Comunista supervisiona todo o processo eleitoral e é o único partido oficial do país, exercendo a direção e o controle direto sobre os atos da Comissão Nacional Eleitoral. Mesmo diante dessas ostensivas restrições governamentais sobre a autonomia do EMB, o modelo cubano é classificado como "independente" por alguns organismos internacionais, como o próprio *ACE Project*, tão somente em razão da previsão formal-normativa dessa independência.

No cenário global, a independência material dos órgãos de governança das eleições pode ser retratada por meio de *scores* internacionais que mensuram os níveis de autonomia funcional de fato e de capacidade operacional dos EMB's alcançados pelos diversos países e territórios, permitindo-se obter uma representação panorâmica dos indicadores, tal como esboça a Figura 6 a seguir, na qual se observa que as maiores pontuações na série histórica 2012-2018 são atribuídas, sobretudo, aos países da Europa (Norte e Oeste), da Oceania e das Américas, registrando-se algumas exceções nessas regiões, como Nicarágua, Honduras e Venezuela. Por outro lado, os menores índices estão presentes, notadamente, na Ásia, África e Leste Europeu, também com exceções (neste caso, em polaridade inversa), tais como Japão, Coreia do Sul, Tunísia e África do Sul.

Figura 6 – Independência material dos órgãos de governança eleitoral



* Elaborada pelo autor, a partir do Excel, padronizando-se a amplitude das escalas.
 Fonte: V- DEM 9.0 2019 (variáveis: *v2elembaut* e *v2elembcap*).

Diante de tal cenário e dos aportes teóricos acima ressaltados, a transferência das funções de governança eleitoral para órgãos autônomos e a independência destes em face dos governos e parlamentos representam diretrizes presentes no pensamento político contemporâneo mundial, ao passo em que também buscam refletir preceitos de otimização da imparcialidade e da eficiência da performance burocrática dos organismos que controlam as engrenagens do procedimento eletivo.

De fato, os indicadores que mensuram a qualidade das democracias, ao apontarem casos de retração das instituições democráticas em vários países (a exemplo da Venezuela, Rússia, Turquia e Nicarágua), sugerem que as formas subliminares de autocratização, dentre elas a redução da autonomia dos órgãos de governança eleitoral, tomaram o lugar dos golpes de Estado, robustecendo a conjectura de Levitsky e Ziblatt de que “desde o final da Guerra Fria, a maior parte dos colapsos democráticos não foi causada por generais e soldados, mas pelos próprios governos eleitos. [...] O retrocesso democrático hoje começa nas urnas” (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018, p. 16).

Além disso, no estudo da percepção da integridade das eleições, instituições internacionais como o V-DEM e o *Afrobarometer* têm se reportado à autonomia dos entes de governança eleitoral nas análises feitas em vários países, sendo um dos pontos para a formação dos seus *scores*. Nesse aspecto, o *Afrobarometer*, utilizando os índices do V-DEM e mesmo consideradas as variáveis de controle correlatas (*ceteris paribus*), encontrou resultados que sugerem que países cujos órgãos de governança das eleições possuem níveis mais altos de autonomia institucional registram índices significativamente maiores de integridade eleitoral (KERR e LÜHRMANN, 2017).

O modelo de pesquisa acima citado delinea uma das hipóteses desenvolvidas neste trabalho, o qual pretende testar a referida proposição utilizando os *scores* de autonomia dos EMB'S e de percepção de qualidade das eleições nos países da amostra, isto por meio dos índices constantes nos bancos de dados utilizados (PEI 7.0 Index e V-DEM 9.0), obtidos através do método *expert survey measurement*.

Tais análises, somadas às concepções acima ressaltadas, ao relacionarem a autonomia do ente de gestão eleitoral à higidez dos pleitos, não só afastam a indelegabilidade ínsita à teoria clássica, como, também, reforçam a ideia de que órgãos de governança com maior grau de independência em relação aos governos e parlamentos são capazes de produzir eleições mais íntegras e seguras, vez que insulados em relação a eventuais injunções e interferências políticas.

De outro modo, estudos realizados a partir de métodos distintos do que fora empregado nesta pesquisa, os quais utilizaram índices de percepção popular acerca da credibilidade eleitoral (opinião pública), a exemplo do *Latino Barometer* e *World Values Survey*, têm encontrado poucas evidências de correlação significativa entre a percepção dos cidadãos sobre a integridade das eleições e a independência dos EMB'S (BIRCH, 2008; ROSAS, 2010). Como ressalta a literatura sobre o tema, as pesquisas transnacionais envolvendo a autonomia dos EMB's e a integridade eleitoral, de forma geral, têm sido limitadas às análises de percepção popular ou de mera independência formal dos órgãos de governança (KERR *et al*, 2017), fato que pode afetar os resultados obtidos, seja por eventual enviesamento das observações colhidas a partir de *surveys* dirigidos a grupos específicos das populações, seja por considerar apenas o aspecto puramente formal da independência de tais órgãos, inclusive nos casos em que estes estão alocados fora do governo, mas com agudas deficiências funcionais e estruturais.

Assim, o estado da arte sobre o tema demonstra que as pesquisas empíricas acerca do objeto deste estudo ainda são escassas e fragmentárias, notadamente considerando o desenho de pesquisa aqui utilizado e a unidade de análise estudada, o que reforça o objeto de interesse no desenvolvimento da investigação para as instituições políticas comparadas.

2.4.4. A judicialização eleitoral e o modelo independente brasileiro

O modelo independente de governança eleitoral pode produzir diferentes arranjos institucionais a depender da interação desse formato com o contexto vivenciado na realidade de cada país. Conjuntos amplos e variados de fatores sociais, culturais e políticos se interrelacionam em cada nação e, com isso, permitem uma multiplicidade de sistemas de gerenciamento da competição política, em cuja diversidade está situado o modelo independente e judicializado observado em alguns países, como o Brasil e a Costa Rica. Em tais países, a direção superior das eleições fica a cargo de um órgão que, além de ser formalmente independente em relação a governos e parlamentos, também é integrado por membros da magistratura, *a priori*, sem vinculações a partidos políticos.

Assim, no *design* institucional brasileiro, por exemplo, a formulação de alta densidade principiológica dos enunciados constitucionais resultou em uma modelagem que permitiu uma série de mecanismos de ampliação das funções judiciais, inclusive no campo da disputa política, a exemplo da significação final dos preceitos constitucionais de textura aberta, bem como a variação no modo de aplicação das normas eleitorais ou até mesmo a suspensão destas por ato individual de membros de tribunais. Estes, por sua vez, vêm assumindo atribuições anômalas e metaconstitucionais, a exemplo da amplitude da produção de normas pela Justiça Eleitoral, características que evidenciam uma significativa mudança do modo atual de compreensão da governança judicializada das eleições em democracias.

2.4.4.1. Antecedentes históricos da judicialização das eleições

O ingresso do Poder Judiciário no processo de governança eleitoral brasileiro foi crescente e sucessivo: ao passo em que, sob a vigência da primeira Constituição (1824), fora estabelecida apenas a presença obrigatória de um juiz na mesa receptora

de votos e, em seguida, a função de direção desse órgão receptor por um magistrado (§§ 2º e 3º do Decreto de 26 de março de 1824), a segunda Constituição (1891), mesmo adotando a forma republicana e representativa, fixou poucas regras eleitorais e, diante da normatização deficitária, foram editadas diversas leis esparsas (a exemplo da Lei Rosa e Silva, em 1903) e outros atos regulatórios objetivando, sobretudo, o combate às fraudes. Todavia, tais irregularidades perduraram e o cenário político cada vez mais direcionava-se à ideia de atribuir ao Poder Judiciário, por delegação institucional, a gestão e o controle dos processos eleitorais, abandonando-se o formato inicialmente dependente do governo em favor do modelo independente e profissionalizado. Como destacado por Vale, acreditava-se que “a retidão dos juízes acabaria por contaminar os processos eleitorais, evitando as fraudes. [...] dificilmente se encontrava um político que duvidasse da integridade moral dos juízes” (VALE, 2017, p. 316).

Por outro lado, no início do Século XX, época que antecedeu a judicialização do processo eleitoral brasileiro, também havia segmentos que temiam a “contaminação dos juízes pela ‘politicagem’” (VALE, 2017, p. 317), percepção ainda atual e objeto de propostas de reforma normativa, sobretudo em face da ampla discricionariedade do presidente da República para nomear os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral (três dos quais já são oriundos da livre escolha presidencial para compor o STF) e juízes dos Tribunais Regionais. Tal permissividade decorre, inclusive, da definição genérica de requisitos para os cargos, com o uso de expressões vagas, polissêmicas e indeterminadas (como “notável saber jurídico” e “idoneidade moral”), as quais viabilizam o tangenciamento das escolhas em favor de atores alinhados ao governo, muitos dos quais registram um histórico de forte atuação em favor de agremiações partidárias. Essa conjuntura sucessivamente propiciada pela legislação brasileira fomenta o debate contemporâneo em torno do comprometimento da neutralidade judicante da Justiça Eleitoral, “de modo que não se pode afirmar categoricamente que a sua ‘blindagem’ política se encontra totalmente assegurada” (CARVALHO, 2014, p. 70).

A institucionalização da Justiça Eleitoral brasileira somente ocorreu por advento do primeiro Código Eleitoral (Decreto nº 21.076/1932), o qual estabeleceu não só os órgãos jurisdicionais de governança eleitoral (em seu art. 5º),¹⁷ mas, também, a

¹⁷ Tal estrutura orgânica fora mantida nos quatro códigos seguintes, salvo quanto à posterior criação das juntas eleitorais.

concentração das funções de administrar as eleições e julgar os respectivos litígios, de forma independente, além de fixar o poder de regular, por meio da elaboração de normas próprias, a aplicação uniforme da legislação eleitoral brasileira (art. 14, 4, do referido Decreto).

Atualmente, o conjunto dos entes que integram o aparelhamento de governança da Justiça Eleitoral brasileira é composto pelos seguintes órgãos: Tribunal Superior Eleitoral (órgão de cúpula), Tribunais Regionais Eleitorais, juízes eleitorais¹⁸ e as juntas eleitorais¹⁹ (art. 118 da Constituição Federal). Como cláusula geral de liberdade de atuação de tais órgãos, a norma fundamental brasileira estabelece que todos os membros desses tribunais, os juízes das zonas eleitorais e os integrantes das juntas eleitorais, no exercício de suas atribuições, gozarão de plenas garantias funcionais e serão inamovíveis nos respectivos postos burocráticos.

Sob o enfoque financeiro, a Justiça Eleitoral dispõe de orçamento próprio e autonomia para o custeio de seus serviços e de sua estrutura burocrática permanente (art. 99 da Constituição Federal). A título de exemplo, o orçamento previsto da Justiça Eleitoral para o exercício de 2017 (ano não-eleitoral) atingiu o montante de 7,7 bilhões de reais, custando, portanto, cerca de 21 milhões de reais por dia, mesmo sem realizar qualquer eleição. Além disso, dados do TSE apontam que a taxa referente ao custo de cada eleição para os eleitores, ou seja, o valor das verbas empregadas diretamente na realização de cada pleito (orçados na média de quase meio bilhão de reais, com exclusão outros valores, como os destinados ao fundo eleitoral), dividido pelo número de eleitores do ano respectivo, alcançou os seguintes patamares nas eleições nacionais: R\$ 4,31 (2002); R\$ 3,58 (2006); R\$ 3,56 (2010); R\$ 4,80 (2014).

No âmbito estrutural, o Tribunal Superior Eleitoral é composto de, no mínimo, sete membros, mediante eleição e voto secreto, oriundos: a) três, entre ministros do STF; b) dois, entre ministros do Superior Tribunal de Justiça; c) dois, entre advogados indicados pela instituição representativa (OAB). No caso dos ministros do STF e STJ,

¹⁸ Conforme dispõe o art. 11 da Lei Complementar nº 35/1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional), compete aos juízes de direito da Justiça Estadual exercer as funções de juízes eleitorais nas respectivas comarcas (que podem abranger mais de uma cidade), funcionando, assim, como a primeira instância da Justiça Eleitoral (*zonas eleitorais*, que, por sua vez, podem abranger mais de uma comarca). Havendo mais de um juiz estadual na mesma comarca, adotam-se os critérios da antiguidade e alternância na designação para o exercício das funções eleitorais.

¹⁹ As juntas eleitorais são órgãos deliberativos presididos pelo juiz eleitoral e constituídos sessenta dias antes do pleito, possuindo, atualmente, atribuições mais restritas, como a apuração das eleições realizadas nas Zonas Eleitorais e a resolução de impugnações ou incidentes verificados durante a contagem e a apuração eleitoral.

a eleição se dá por voto secreto dos próprios tribunais e, no caso dos advogados, o STF elaborará lista sêxtupla e a encaminhará ao presidente da República, não havendo necessidade de aprovação, pelo Senado Federal, dos indicados ao cargo. O presidente e o vice-presidente do Tribunal Superior Eleitoral serão, obrigatoriamente, ministros oriundos do Supremo Tribunal Federal.

De acordo com a norma constitucional, deve haver um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal, sendo que, cada um deles, deve contar com o número mínimo de sete membros. Estes serão escolhidos através de voto secreto e serão oriundos: a) dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça; b) dois juízes dentre os juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça; c) um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal ou, não havendo este, será escolhido um juiz federal pelo Tribunal Regional Federal respectivo.

Os membros dos Tribunais Regionais Eleitorais e do TSE têm mandatos de dois anos, no mínimo, mas, em qualquer caso, o exercício de tais cargos não pode ultrapassar dois biênios consecutivos, o que denota a temporariedade das funções exercidas na governança eleitoral brasileira. Apesar dessa rotatividade dos magistrados nos órgãos eleitorais, estes últimos possuem um corpo permanente de funcionários escolhidos mediante concurso, além de realizar constantes requisições de agentes públicos pertencentes aos quadros de outros entes estatais.

Todos os juízes que integram a Justiça Eleitoral exercem suas funções de governança de forma cumulativa, não havendo a imposição de regime de dedicação exclusiva nem mesmo para os que ingressam nos tribunais nas vagas destinadas à advocacia, em relação aos quais não há regra de afastamento das atividades originárias, salvo se incompatíveis com a jurisdição.

2.4.4.2. Expansão do Poder Judiciário e judicialização eleitoral

A hipertrofia do Poder Judiciário, com a gradual encampação de matérias antes reservadas aos órgãos políticos de representação popular, tem posto em evidência que o seu papel tradicional de atuação institucional, assim delineado pelo modelo clássico – em que a jurisdição operaria de forma secundária na resolução de litígios, sendo o poder estatal dotado de menos força (MADISON *et al*, 2009, Artigo

Federalista 78) –, vem sendo suplantado pela perspectiva de expansão contínua da arena de atuação dos entes judicantes.

Para parte da literatura sobre o tema, o fenômeno da judicialização assume uma modelagem com contornos de *juristocracia* e reflete um processo amplo e de proporção global, constatando-se que “em numerosos países e em muitas entidades supranacionais, a reforma constitucional fundamental tem transferido uma quantidade sem precedentes de poder das instituições representativas para os judiciários” (HIRSCHL, 2004, p. 71). Além da ampliação normativa, é expressiva a elevação do número de demandas, inclusive eleitorais, em que os próprios atores políticos transferem a decisão para o Judiciário, requisitando sua intervenção.

Do mesmo modo, as transformações realizadas pelas reformas constitucionais atribuíram maiores níveis de autonomia orgânica ao Poder Judiciário, implicando, *pari passu*, na abertura sistêmica para a criação de contrapesos judiciais capazes de impor limites aos líderes eleitos e oferecer sustentação ao próprio estado de direito (FINKEL, 2008, p. 2), notadamente nos países em processo de consolidação democrática durante a denominada *terceira onda de democratização* (HUNTINGTON, 1991), ocorrida nas últimas décadas do Século XX.

No âmbito da América Latina, a frequência com que as Cortes de Justiça têm repetidamente afirmado seu poder vem sendo considerada num nível “sem precedentes, conduzindo os juízes, de forma frequente, para o campo político” (GONZALEZ-OCANTOS, 2018, p. 2). Exemplificativamente, as mais altas Cortes latino-americanas têm produzido regras alterando e revogando retrações incidentes em benefícios sociais, durante períodos de ajustes neoliberais (BOTERO, 2017), ou estendendo a proteção estatal aos direitos de grupos de minorias ou de populações consideradas marginalizadas (DÍEZ, 2015). Tais mudanças apresentam um grau de significância institucional muito mais elevado nos países da referida região, haja vista que “historicamente, os judiciários da América Latina costumavam ser impotentes e incapazes de prevenir boa parte das flagrantes violações constitucionais da elite política dominante” (FINKEL, 2008, p. 2).

No Brasil, o protagonismo crescente assumido pelo Poder Judiciário nacional na esfera política teve como principais fundamentos institucionais as mudanças operadas, sobretudo, a partir da Constituição de 1988 e reformas posteriores, bem como a adoção de novos modelos teóricos de compreensão dos limites constitucionais da jurisdição, permitindo-se que a função judicante viesse a operar em

ambientes nos quais houvesse omissão ou certo grau de deficiência de legitimidade dos chefes do Poder Executivo e dos parlamentares, inclusive ocasionada por eventual fragmentação política (FEREJOHN, 2002) ou partidária (BARBOSA, 2015). Nessa visão contemporânea,²⁰ uma maior atuação do Judiciário estaria justificada pela necessidade de assegurar a efetiva proteção das liberdades civis e buscar os chamados “fins sociais da norma”, quando legisladores e governantes não cumprissem a “vontade geral do povo”, na visão rousseuniana historicamente enfraquecida pela ascensão do individualismo racional.

Sob qualquer perspectiva teórica que seja utilizada para abordar as causas da expansão do Poder Judiciário (teorias da preservação hegemônica, econômicas, evolucionistas, dentre outras, conforme explanação a seguir), tem-se a proeminência de uma proposição de base empírica que merece ser considerada, conforme ressaltada por Francis Fukuyama:

“A história dos tribunais é a da judicialização crescente [...] levando a uma explosão de litígios onerosos, lentidão na tomada de decisões e à aplicação muito incoerente das leis. Os tribunais, em vez de serem restrições ao governo, tornaram-se instrumentos alternativos para sua expansão” (FUKUYAMA, 2018, p. 470).

O fato é que a abertura institucional que acedeu ao processo de reformulação conceitual das funções típicas do Poder Judiciário, admitindo uma escala de atuação dos tribunais nas relações sócio-políticas que transcende ao modelo madisoniano, acima indicado, encontra significação em diversas abordagens que tentam explicar os fundamentos da ampliação dos limites da jurisdição nas democracias contemporâneas. Assim, embora sejam várias as correntes teóricas que buscam explicar as transformações constitucionais que têm proporcionado a expansão do Poder Judiciário em inúmeros países, é possível agrupá-las em cinco segmentos principais:

- Teorias da propagação democrática: a atuação mais ampla e efetiva do judiciário seria decorrente da proliferação do próprio modelo democrático, que, de forma

²⁰ No caso brasileiro, várias decisões emanadas dos tribunais pátrios têm refletido essa tendência de encampação de matérias de competência do parlamento, a exemplo do reconhecimento civil e celebração do casamento nas uniões homoafetivas, da ampliação das hipóteses permissivas de interrupção da gravidez, da exclusão da punibilidade da gestante que pratica o aborto na fase inicial da gestação, bem como, no campo eleitoral, da imposição de cláusula de verticalização das coligações e perda do mandato por infidelidade partidária.

ínsita, traz consigo a percepção de que a revisão judicial feita por organismos independentes dos demais Poderes é um componente necessário de viabilidade da governança democrática nos países de predominância liberal, o que se concretizaria mediante sucessivas reformas constitucionais que não só outorgariam mais autonomia aos órgãos judiciais, mas, também, os tornariam mais insulados em relação aos atores e ambientes políticos.

- Teorias funcionalistas: a expansão do Poder Judiciário resultaria dos impasses e inconsistências funcionais de sistemas políticos complexos, fragmentados e descentralizados, típicos das democracias de massa desenvolvidas a partir da segunda metade do Século XX, funcionando, assim, como um modo de gerar soluções estruturais de desentrelaçamento capazes de superar eventuais questões de inefetividade (paralisia decisória) ou ingovernabilidade ínsitas a esses sistemas.
- Teorias econômicas institucionais: segundo as quais o implemento da hipertrofia da atuação do Poder Judiciário seria advindo da necessidade de promover um mecanismo de monitoramento eficiente (*fire alarm*) da burocracia estatal, bem como de estabelecer limitações às ações governamentais, como elementos correlacionados à segurança das políticas de mercado e à garantia do desenvolvimento econômico.
- Teorias da preservação hegemônica: a expansão do Poder Judiciário seria parte de um processo mais amplo em que as elites políticas e econômicas, ao passo em que professam o apoio à democracia, tentam isolar os incumbentes das vicissitudes da política democrática (HIRSCHL, 2004, p. 85), o que se dá por meio do deslocamento do poder decisório nas questões que envolvam temas de alta reatividade social (*no-win political dilemmas*), a exemplo da legalização do aborto e da liberação do uso de drogas. Em tais casos, parlamentos e governos buscariam uma forma de blindagem a partir de uma série de escolhas racionais (redução dos custos da decisão política), eximindo-se do debate público e transferindo a esfera decisória para as Cortes de Justiça.
- Teorias evolucionistas: o incremento das funções acometidas ao Poder Judiciário seria um produto inevitável do movimento histórico que conduziu à priorização e constitucionalização dos direitos e liberdades civis, notadamente nas últimas décadas em que não só ganhou dimensão significativa a primazia dos postulados inerentes à dignidade humana, mas, também, consagrou-se o Judiciário como poder contramajoritário (MADISON *et al*, 2009) de defesa dos

direitos fundamentais, sobretudo das minorias sociais, isto após o cenário político construído após a Segunda Guerra Mundial.

Assim, nessa última perspectiva evolucionista, as mudanças operadas no cenário político-jurídico internacional, sobretudo após o advento da Segunda Guerra Mundial e dos Julgamentos de Nuremberg (1945-1949),²¹ deixaram evidente a necessidade de transformação do modo pelo qual se compreendia o papel de uma das mais relevantes instituições políticas, a Constituição, bem como a decorrente ressignificação das funções de *policy making* desempenhadas pelos incumbentes e pelos organismos jurisdicionais.

Além disso, os julgamentos ocorridos em Nuremberg apresentaram um paradoxo: o mesmo tipo de norma que permitiu o processo e condenação dos nazistas, também foi usado como argumento para a defesa de vários acusados, os quais alegaram que teriam agido apenas no cumprimento da lei alemã. Como fundamento de suas decisões condenatórias, o Tribunal de Nuremberg afastou o antigo dogma herdado da Escola Exegética na Modernidade Clássica, o qual identificava a justiça com a lei e o juiz como mero aplicador desta última, o que deu ensejo a uma perceptível implicação: era necessário empreender uma nova compreensão do modelo constitucional predominante à época, de modo que, a partir da construção de um positivismo moderado ou pós-positivismo, fosse possível permitir a inserção de valores e restrições essenciais no próprio corpo textual das Constituições.

Desse modo, no ambiente internacional construído a partir de meados do século passado, diversos países democráticos e em processo de democratização passaram a redesenhar seus sistemas organizacionais de modo a garantir que os direitos e liberdades civis tivessem efetiva prevalência, mediante a redistribuição do poder estatal e o redimensionamento da esfera individual de proteção. Tal fato contribuiu para o processo de afirmação do Poder Judiciário como “guardião” dos direitos fundamentais e intérprete final dos preceitos assecuratórios previstos nas Constituições, as quais passaram a ser vistas como instituições dinâmicas e não mais estáticas, ou seja, as Constituições não mais como um dado produzido pelos

²¹ Os julgamentos de Nuremberg culminaram na condenação de quase todos os líderes acusados das atrocidades praticadas pelo nazismo alemão, sendo que, dos vinte e quatro réus julgados, apenas três foram absolvidos.

organismos de representação popular, mas como fenômenos de construção sócio-cultural contínua.

Tais paradigmas somente se tornaram factíveis a partir da adoção de uma nova arquitetura institucional que assegurasse menor primazia ao legislador,²² em favor da compreensão de que os valores inerentes à dignidade humana e a outros postulados liberais em ascensão deveriam ocupar um *status* político-normativo superior nas Constituições.

Para a disseminação desse novo desenho institucional foram absolutamente imprescindíveis as mudanças conteudísticas operadas nas Constituições de diversos países (no caso do Brasil, com a Constituição Federal de 1988), as quais passaram a positivizar princípios jurídicos em larga escala, a estabelecer conceitos jurídicos indeterminados e a fixar um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, transformações que permitiram a encampação de matérias pelos tribunais e, *pari passu*, uma atividade mais aberta dos juízes, inclusive no campo da interpretação e da criação de normas de amplitude geral,²³ tudo isto sob o argumento da necessidade de assegurar o vetor de maior relevância: a dignidade humana.

Assim é que, a partir dessas compreensões inovadoras acerca do papel da jurisdição, tem-se uma tessitura institucional que gradativamente dilatou os espaços de atuação dos juízes e tribunais, inclusive no campo do gerenciamento da competição política, propiciando tanto o fenômeno da judicialização das relações sociais quanto a intensificação do próprio ativismo judicial, embora cada qual tenha adquirido extensões e contornos distintos na realidade vivenciada em cada país.

Nesse contexto, a judicialização caracteriza-se como fenômeno mais amplo que o ativismo judicial propriamente dito, posto que aquela abarca a contínua expansão do poder dos juízes em diversas áreas, tais como:

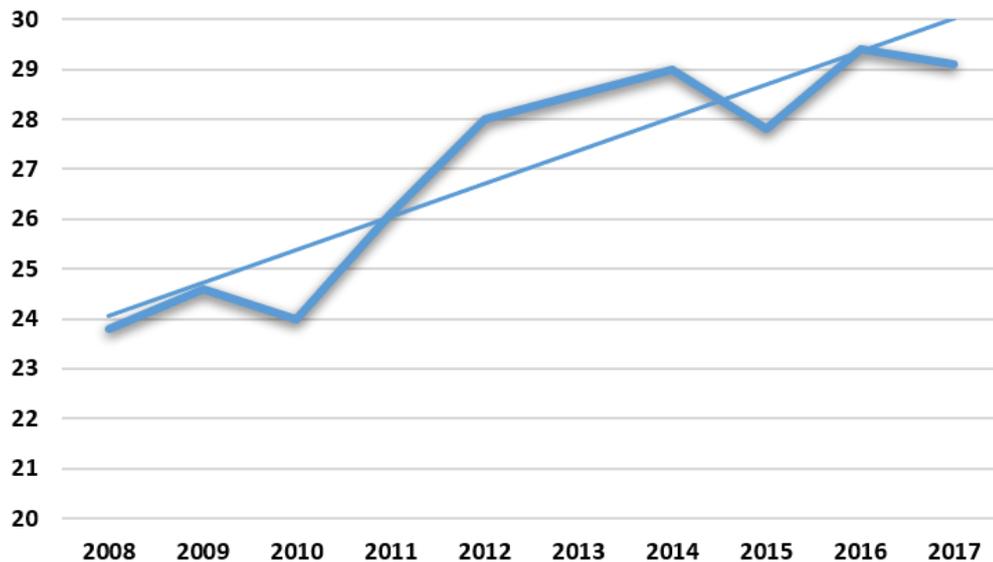
²² De modo análogo, o postulado do *legislador racional* predominou em outros países, como na Inglaterra. A esse respeito, afirmou Hayek: “Na Inglaterra, depois da completa vitória do Parlamento, o conceito de que nenhum poder deve ser arbitrário e de que todo poder precisa estar limitado por uma lei superior foi caindo no esquecimento” (HAYEK, 1983). Nesse mesmo país, a possibilidade do *judicial review* das cortes inglesas sobre os atos legislativos somente foi admitida com o seu ingresso na comunidade europeia (LIJPHART, 2019, p. 42).

²³ Embora o próprio positivismo kelseniano já defendesse que a Constituição oferecia uma *pluralidade de sentidos* ao intérprete e aplicador, sendo, portanto, *polissêmica*. Desse modo, “há uma moldura dentro da qual existem várias possibilidades de aplicação” (KELSEN, 1999, p. 439). Tal fato faz com que, mesmo sob a ótica do positivismo, o intérprete da Constituição exerça não só a atividade primária de *aplicar a lei* (subsunção), mas também desenvolva uma postura de inovação da *moldura normativa*, podendo *criar a norma* nos casos concretos.

- Revisão dos atos emanados dos outros poderes (*judicial review*), a qual pode resultar na invalidação ou suspensão de eficácia de tais atos, constituindo o método clássico de controle externo das condutas governamentais dos incumbentes;²⁴
- Atuação judicial como legislador positivo, isto é, na possibilidade de os órgãos jurisdicionais criarem novas normas e proferirem decisões com eficácia geral e efeitos vinculantes (quase-normas), deslocando-se a decisão política das entidades representativas para as Cortes de Justiça;
- Formulação de precedentes decisórios de conteúdo vinculante para os demais entes judicantes ou para os outros poderes;
- Aplicação de métodos interpretativos diversos na construção das decisões, inclusive mediante a utilização de técnicas hermenêuticas afastadas dos modelos exegéticos ortodoxos, o que permitiu que os juízes viessem a atuar como significadores últimos das normas;
- Ampliação das prerrogativas funcionais da magistratura e das garantias de independência do Poder Judiciário.

O próprio crescimento do volume de demandas judiciais, *grosso modo*, pode revelar um dos vários aspectos da crescente judicialização das relações sociais (TEIXEIRA, 2012, p. 41), sinalizando que a crescente busca pelo aparelhamento jurisdicional reflete a confiança dos diversos segmentos da população nos procedimentos de soluções de controvérsias adotados pelo Poder Judiciário. Assim é que, no Brasil, o número de novos processos judiciais tem se elevado sucessivamente nos últimos anos (inclusive as demandas e reclamações de natureza eleitoral), ainda que também de forma intermitente, como demonstra o Gráfico 5, a seguir, no qual fora considerada a série histórica de dez anos (2008-2017).

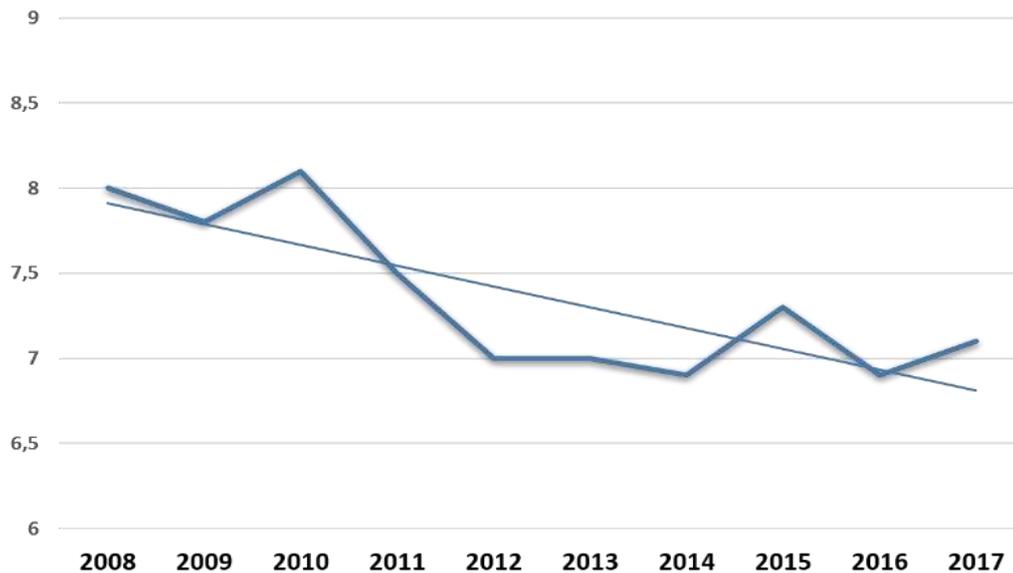
²⁴ A literatura aponta que a revisão dos atos do parlamento era exercida em larga escala desde a Grécia Antiga, refletindo, assim, um método clássico de controle político que não representa, necessariamente, um indicador direto de ativismo ou judicialização das relações sociais. Como ressalta Hansen, “a Suprema Corte dos Estados Unidos tem o poder de avaliar e derrubar atos do Congresso desde 1803. No período entre 1803 e 1986 esse poder foi utilizado 135 vezes; nossas fontes mostram que em Atenas esse número foi quase alcançado em duas décadas, muito menos que dois séculos” (HANSEN, 1999, p. 209).

Gráfico 5 – Elevação da demanda judicial no Brasil (número de novos processos em milhões)

* Gráfico elaborado pelo autor, a partir do Excel.
 Fonte: Relatório “Justiça em Números” – CNJ.

Tomando-se os dados atinentes ao crescimento populacional brasileiro em perspectiva comparativa, o aumento desproporcional do volume de demandas judiciais encontra significativa expressão no número de novos processos ajuizados a cada ano no País. No Gráfico 6, a seguir, verifica-se que, mesmo diante da elevação contínua da população, a média no primeiro triênio (2008-2010) da mesma série histórica acima era de *um novo processo para cada oito habitantes*, já no último triênio (2015-2017) registrou-se a média de *uma nova demanda judicial para cada sete habitantes*.

Seguindo-se a linha de tendência observada no referido diagrama, a projeção é a de que o volume da demanda judicial no País tende a registrar um incremento significativo nos próximos anos, a qual, somando-se os processos antigos pertencentes ao estoque, registrará uma das maiores taxas de litigiosidade do mundo, sendo que o patamar atual já é de um processo para cada 2,8 habitantes, padrão expressivamente mais elevado do que o observado em outros países (França: 1/37; Itália: 1/41; Alemanha: 1/109).

Gráfico 6 – Demanda judicial e crescimento populacional no Brasil (novos processos/habitantes)

* Gráfico elaborado pelo autor, a partir do Excel

Fontes: Relatório “Justiça em Números” – CNJ e dados do contingente populacional – IBGE.

Noutra perspectiva mais específica, os fundamentos do conceito de ativismo judicial reportam-se à jurisprudência norte-americana construída durante a chamada *Era Lochner* (1897–1937), “na qual as intervenções estatais no domínio econômico foram continuamente invalidadas pela Suprema Corte dos EUA” (TEIXEIRA, 2012, p. 38). Em tais casos, a capacidade de o Judiciário desempenhar um papel afirmativo na promoção de políticas públicas e de bem-estar social fora criticamente notada sob a apreciação de que a racionalidade ínsita à cientificidade, um dos postulados do positivismo kelseniano, estaria sendo substituída pela maleabilidade do raciocínio judicial, favorecendo-se o protagonismo da jurisdição e a atuação incursiva dos juízes em temas de dimensão política relevante, especialmente no combate às desigualdades sociais e na defesa de grupos de minorias da população.

Desse modo, os conceitos de *judicialização* e *ativismo judicial*, embora convivam em ambientes institucionais correlatos, não possuem a mesma dimensão epistemológica, haja vista que ambos não são, necessariamente, coexistentes. Assim, diversas matérias originariamente pautadas na esfera dos parlamentos podem vir a ser judicializadas – a exemplo da discussão acerca de sua constitucionalidade estritamente formal, como o vício no rito legislativo – sem que, com isso, se tenha obrigatoriamente um ativismo judicial voltado à promoção de ações afirmativas em defesa da igualdade ou de grupos marginalizados na sociedade.

Nesse aspecto, o fenômeno da judicialização está claramente presente no arquétipo brasileiro, sobretudo, no âmbito da jurisdição eleitoral, a qual, diante do seu desenho institucional conglobante (*catch all*), gera implicações diretas nas relações políticas interpoderes e na própria governança eleitoral. Assim é que o modelo institucional do Poder Judiciário brasileiro cada vez mais vem cedendo espaço para a criatividade normativa judicial, registrando-se casos em que os juízes e tribunais eleitorais não só editam normas novas, como, também, estabelecem regras ou interpretações contrárias a textos legais expressos (*contra legem facit*), em postura nitidamente ultrapotente (*ultra vires*), compondo um cenário estruturalmente disruptivo.

De fato, são frequentes as resoluções dos tribunais e portarias de órgãos de primeiro grau (zonas eleitorais) disciplinando situações que englobam desde a atuação dos mesários no dia da votação até a própria definição do conceito de *analfabetismo*, para fins de aferição prática de inelegibilidade. Esta última, por exemplo, é avaliada de forma fragmentária por cada zona eleitoral, à qual compete fixar parâmetros de verificação individualizada do grau de alfabetização de cada candidato, podendo resultar no indeferimento imediato do registro da candidatura por decisão monocrática.

Com relação ao controle do processo decisório na governança eleitoral, registram-se apenas dois casos em que regramentos do TSE foram suplantados pela Corte Suprema: o primeiro, no julgamento da ADIn n. 4.947 em face da Resolução TSE n. 23.389/2013 (definição das bancadas parlamentares, nas eleições de 2014); – o segundo, na apreciação da Petição n. 7.551 contra decisão do TSE que determinou a realização de novas eleições no Estado do Tocantins, em 2018.

Além disso, no modelo brasileiro, o ciclo de entraves institucionais às mudanças constitucionais, inclusive no que tange ao “efeito de estabilização da exigência de maiorias qualificadas”, enquanto “aspecto mais importante do pré-compromisso constitucional” (ELSTER, 2008, p. 198), pode ser completamente afastado por meio de decisões monocráticas dos órgãos judiciais, não se sujeitando, em muitos casos, ao julgamento pelo plenário dos tribunais ou mesmo por órgãos fracionários colegiados (turmas, câmaras ou seções, conforme o caso). É o que ocorre nas situações de pronunciamento singular do relator nas liminares de ações do controle concentrado de constitucionalidade da legislação.

De fato, a legislação brasileira autoriza²⁵ – e os tribunais, por sua vez, expandem essa autorização, por meio do instrumento retórico da analogia – não só a suspensão da vigência de qualquer ato parlamentar por ato isolado de um membro de tribunal, mas, também, a mudança de interpretação de preceitos da própria Constituição por decisão monocrática, a qual pode atribuir-lhes significações inovadoras e totalmente distintas de outros posicionamentos já consolidados na prática judiciária. Tal fato afeta não só a estabilidade política constitucional, mas, também, a segurança jurídica necessária ao desenvolvimento do jogo democrático.

Outro traço característico do modelo constitucional brasileiro está na criação de atrasos que não estão diretamente previstos na Constituição, como a prática frequente do *filibustering*, quando membros dos tribunais pedem “vista dos autos dos processos”, os quais ficam sobrestados até a devolução pelo magistrado para a inserção em pauta de julgamento, o que constitui um método heterodoxo de refreamento da tramitação processual, afetando todos os atores envolvidos na demanda, direta ou indiretamente. Nesse aspecto, somente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, um estudo empreendido pela Fundação Getúlio Vargas informa que há vários processos parados com pedido de vistas há mais de dez anos, sendo que a duração média em que os processos ficam sobrestados no gabinete dos Ministros que pedem vistas é de 346 dias (Fonte: “O Supremo e o Tempo” – FGV).

Além disso, apesar de alguns regimentos das Cortes de Justiça fixarem prazo específico para a devolução do processo pelo autor do pedido de “vista”,²⁶ em várias situações concretas, a tramitação fica suspensa por anos até voltar à análise das cortes judiciais. Tal mecanismo anômalo de represamento das decisões cria contenções factuais significativas nos processos, o que também representa um modo implícito de redefinição informal de pautas decisórias em face das demais instituições.

2.4.4.3. O modelo brasileiro: Governança judicial independente e conglobante

Atualmente, o desenho institucional da governança eleitoral no Brasil resulta da incorporação de padrões e arranjos singulares de atuação jurisdicional, gerando repercussões em diferentes setores da política nacional, inclusive na própria

²⁵ Art. 5º, §1º, da Lei federal n. 9.882/1999.

²⁶ O Regimento Interno do STF, art. 134, estabelece que o Ministro que “pedir vista dos autos, deverá apresentá-los, para prosseguimento da votação, até a segunda sessão ordinária subsequente”.

amplitude da participação popular nos processos eleitorais e no desenvolvimento da competição. Nessa conjuntura, o fenômeno da *legislação judiciária eleitoral* do país reflete a agregação da configuração teórica acima ressaltada aos três mecanismos institucionais exercidos pelo órgão de governança: as resoluções; as respostas às consultas²⁷ e as decisões judiciais monocráticas ou colegiadas.

A densidade da regulação eleitoral brasileira,²⁸ sobretudo em face dessa constante atuação normativa, consolidam o *design* singular do modelo de governança nacional, tornando a Justiça Eleitoral um órgão conglobante (*catch all*) que não encontra identificação com os modelos independentes de outras democracias, inclusive com os de perfil comparável nas Américas, a exemplo da Costa Rica.

Como ressalta Jairo Nicolau,

A legislação eleitoral brasileira é volumosa e detalhista. Um levantamento do começo dos anos 1990 compilou centenas de decretos, leis, textos constitucionais (sem contar a extensa legislação emitida pelo TSE). Minha desconfiança é que nenhum outro país tenha uma legislação eleitoral tão ampla. Não é tarefa das mais simples navegar nesse cipoal (NICOLAU, 2012, p. 11). *Grifou-se*.

Em pesquisa por amostragem em cem resoluções²⁹ editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (Quadro 2, a seguir), entre os anos de 2000 a 2018 (do total de 663 resoluções – Fonte: TSE), encontram-se ao menos oito casos em que a atuação legiferante do órgão de governança criou normas sobre matérias ainda não reguladas pelo Poder Legislativo, com invasão da competência deste último, ou de modo expressamente contrário ao conteúdo de preceitos legais já estabelecidos pelas casas parlamentares (*contra legem*).

²⁷ Embora o teor da resposta à consulta não seja impositivo-normativo, o posicionamento esboçado pelo tribunal eleitoral tem alcance geral, posto que aborda a matéria questionada em tese, isto é, sem determinação de caso específico, além do fato de que o conteúdo da resposta é, muitas vezes, convertido posteriormente em resolução, assumindo, então, natureza normativa.

²⁸ Nos modelos de governança judicializados das Américas, enquanto o Código Eleitoral da Costa Rica conta com 310 artigos, o Código Eleitoral brasileiro conta com 383 artigos, sendo que a quantidade de normas infralegais brasileiras, somente na classe Resoluções, já ultrapassou o número de 23.568.

²⁹ As resoluções decorrem do poder de que dispõem as autoridades públicas para editar atos com conteúdo normativo e trata-se do principal instrumento normativo da jurisdição eleitoral brasileira.

Quadro 2 – Criação de normas pela Justiça Eleitoral brasileira

RESOLUÇÃO	MATÉRIA	ATUAÇÃO NORMATIVA
21.002/2002	Verticalização das Coligações Eleitorais	Regulação contrária à norma legal
21.508/2003	Inelegibilidade reflexa (Poder Executivo)	Invasão da competência legislativa
21.702/2004	Redução de vagas nas Câmaras Municipais	Invasão da competência legislativa
22.506/2007	Distribuição dos recursos (Fundo Partidário)	Invasão da competência legislativa
22.610/2007	Perda de mandato por infidelidade partidária	Invasão da competência legislativa
22.715/2008	Recursos financeiros e prestação de contas	Invasão da competência legislativa
23.389/2013	Definição das bancadas dos Estados e DF	Invasão da competência legislativa
23.521/2018	Modulação do uso do voto impresso	Regulação contrária à norma legal

No que tange à dimensão da administração das eleições, a Justiça Eleitoral brasileira tem se valido de normas próprias de regulação funcional,³⁰ de modo que são frequentes as resoluções dos tribunais e portarias de órgãos de primeiro grau (zonas eleitorais) disciplinando as mais diversas situações atinentes à corrida eleitoral, as quais englobam desde a fiscalização da propaganda político-partidária, passando pela alocação e requisição de veículos para o zoneamento do transporte de eleitores, até a atuação dos mesários no dia da votação e a definição das condutas vedadas aos eleitores e candidatos durante a campanha. As práticas gerenciais dos órgãos da Justiça Eleitoral abrangem, desse modo, um amplo conjunto de atividades de direção dos mais variados aspectos da competição política, abarcando praticamente todos os níveis administrativos relativos à concretização das eleições, inclusive a promoção de campanhas educativas voltadas a ampliar o conhecimento dos eleitores sobre o funcionamento do processo eleitoral (Meta Específica n. 2 – CNJ).

Quanto às decisões judiciais eleitorais propriamente ditas, as quais decorrem da função típica da jurisdição, a autonomia do órgão de governança brasileiro é ampla, sendo assegurada por preceitos restritivos previstos na própria Constituição, a qual estabelece que, em regra, são *irrecorríveis* as decisões do TSE, exceto as que contrariarem a Constituição Federal e as que negarem mandados de segurança. Tal disposição normativa praticamente torna plena a jurisdição eleitoral do País para

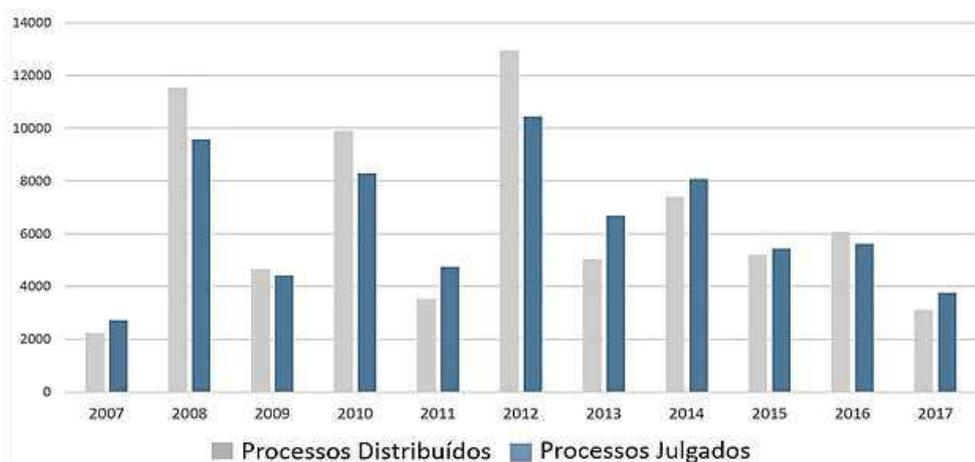
³⁰ Além da normatização judicial direta, outros preceitos são originários das decisões proferidas pela Justiça Eleitoral, como no caso da ampliação jurisprudencial do conceito de domicílio eleitoral, fazendo com que alguns municípios brasileiros tenham mais eleitores do que habitantes (Fonte: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, *Estudo de contingente populacional e do eleitorado*, 2018).

decidir – com absoluta exclusividade e quase total definitividade – sobre todas as matérias correlatas ao ciclo das eleições, sendo excepcionalíssima a intervenção de outros órgãos em tais matérias.

Também prevalece a regra da autonomia decisória em relação aos Tribunais Regionais Eleitorais, vez que suas decisões somente poderão ser objeto de recurso se: a) contrariarem disposição legal ou constitucional; b) ocorrer divergência de interpretação de normas entre Tribunais Eleitorais; c) versarem sobre inelegibilidade, expedição ou anulação de diplomas; d) decretarem a perda de mandatos eletivos; e) negarem ações constitucionais, a exemplo do *habeas corpus* e *habeas data*.

Já no que tange à questão do volume de demanda judicial, a partir dos dados contidos no diagrama abaixo (Figura 7), observa-se que o quantitativo de processos judiciais – significativamente maior em anos eleitorais, ultrapassando, no mínimo (2016), mais de seis mil ao ano – reflete a confiança dos atores políticos na instituição de governança das eleições, justamente pela percepção de efetividade da jurisdição eleitoral na resolução de disputas, reclamações, recursos e impugnações. Nesse âmbito, a Justiça Eleitoral registrou as primeiras posições de produtividade no ano de 2018 em relação aos demais segmentos do Poder Judiciário nacional: a) a menor média de tempo de duração dos processos (oito meses); b) o mais alto Índice de Atendimento à Demanda – IAD (297,7%).³¹

Figura 7 – Processos e decisões judiciais no TSE



* Elaborada pelo autor, a partir do Excel

Fontes: Tribunal Superior Eleitoral – TSE e Relatório “Justiça em Números” – CNJ.

³¹ O IAD é o indicador que verifica se o órgão jurisdicional foi capaz de baixar processos pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos, sendo que o ideal é que o indicador se mantenha superior a 100% para evitar o aumento do estoque (número de casos pendentes).

O desempenho institucional indicado nos dados constantes na Figura 7, supra, está relacionado ao comprometimento com metas fixadas pelo órgão misto de controle interno do Judiciário (Conselho Nacional de Justiça), como a de julgar mais processos do que os que ingressam no sistema judicial (Meta 1 – CNJ), configurando-se a produtividade como resposta equivalente ao volume de novas ações ajuizadas, o que representa um fator de consolidação da Justiça Eleitoral no âmbito do *rule application*.

2.4.4.4. A segurança eleitoral brasileira e as instituições do poder de polícia

A segurança eleitoral brasileira é concretizada por meio de um conjunto sistemático de mecanismos de controle e fiscalização da competição política, notadamente nas áreas de manutenção da ordem pública durante os pleitos e de combate aos crimes eleitorais e às fraudes no alistamento de eleitores e na votação. Tais mecanismos compreendem a atuação institucional em três esferas distintas: a) *normatização* oriunda do órgão de governança (Justiça Eleitoral); b) emprego do *poder de polícia administrativo*, direta ou indiretamente exercido pelos órgãos da Justiça Eleitoral; c) atuação cooperativa com a *polícia judiciária*, em regime de colaboração com as forças policiais federais (Polícia Federal) e estaduais (Polícias Civis).

No campo da *normatização*, a Justiça Eleitoral brasileira tem editado um amplo conjunto de normas e preceitos de regramento ou de imposição de restrições aos atores envolvidos na disputa política, a exemplo da Resolução n. 23.551/2017 (regras e limitações da propaganda eleitoral para o pleito de 2018). Desse modo, são frequentes as resoluções dos tribunais eleitorais (TSE e TRE's) e portarias de órgãos de primeiro grau (Zonas Eleitorais), os quais, atuando como *policymakers*, disciplinam desde situações logísticas, como a alocação e o registro de veículos para o transporte de eleitores, até medidas judiciais concretas de repressão aos crimes de captação ilícita de sufrágio, abuso do poder econômico e corrupção eleitoral.

No âmbito do *poder de polícia administrativo*, este pode ser exercido de duas formas: a) diretamente pela Justiça Eleitoral, caso em que esta realiza, por si mesma, o controle e a supervisão das eleições, nos mais variados aspectos da segurança eleitoral, como o acompanhamento do sistema eletrônico de votação e apuração, do cadastro biométrico dos eleitores ou, ainda, através de fiscalizações empreendidas pelas próprias autoridades judiciais e outros agentes da Justiça Eleitoral, como oficiais

de justiça; b) indiretamente, por meio do patrulhamento ostensivo realizado em cooperação com as Polícias Militares dos Estados e Polícia Rodoviária Federal e, noutros casos, com os integrantes das Forças Armadas.

Neste último aspecto (poder de polícia indireto), duas situações críticas surgem a partir da participação dos policiais militares e das Forças Armadas nas eleições. No primeiro caso, o aumento significativo de efetivo policial no período eleitoral traz consigo uma disjunção operacional consistente no grande volume de força policial empregado, exclusivamente, na guarda e vigilância das urnas, o que tangencia o policiamento para uma função que não lhe é própria³² e retira uma quantidade significativa de policiais do patrulhamento ostensivo,³³ não só na sua função de evitar o cometimento de crimes eleitorais, mas, também, a prática de crimes comuns, reduzindo o nível de segurança preventiva geral da coletividade. No segundo caso, são constantes as requisições de militares das Forças Armadas para a “garantia da lei e da ordem” nas eleições, através do TSE,³⁴ devendo-se registrar que, de 1992 a 2017, das 181 operações em que as Forças Armadas foram convocadas para exercer funções anômalas de patrulhamento urbano no Brasil, vinte dessas operações foram direcionadas, de forma exclusiva, à segurança eleitoral (Fonte: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas – EMCFA, 2018).

Nesse cenário da governança eleitoral, um entrave institucional permaneceu inalterado na estrutura organizacional de várias nações, como o Brasil, onde os órgãos policiais incumbidos da segurança pública em geral – e, por extensão, da segurança eleitoral, de forma específica – continuaram submetidos ao comando do Poder Executivo, criando um sistema díspare: o Poder Judiciário, embora administre todo o processo eleitoral, não controla diretamente as forças operacionais empregadas no combate e prevenção dos crimes e demais infrações eleitorais. Tal

³² Deve-se ressaltar que há uma lacuna legal nesse aspecto, posto que a legislação não dispõe como o policiamento militar deve ser empregado. Diante disso, a Resolução do TSE n. 21.843/2004, que trata apenas do uso de *forças federais*, estabelece que estas devem se restringir às “funções que lhe são próprias” (art. 3º), o que serve de analogia para as Polícias Militares dos Estados, as quais, de igual modo, ficam submetidas à autoridade eleitoral judicial. Em tal cenário, são reiteradas e generalizadas as determinações judiciais de alocação de efetivo para a vigilância das urnas nos dias que antecedem as votações até a data do seu efetivo recolhimento.

³³ A título de exemplo, nas eleições de 2018 no Estado do Piauí, a maior parte (61% ou 3.608 policiais) do efetivo militar total (5.919 policiais) ficou encarregada da vigilância das urnas, em 3.608 locais de votação, isto desde as 24 horas que antecedem o pleito até o seu total encerramento (ASSIS, 2018).

³⁴ Apesar da descentralização da governança eleitoral brasileira, apenas o TSE pode requisitar forças federais (art. 23, XIV, do Código Eleitoral). No caso dos Tribunais Regionais Eleitorais, as requisições de força pública se restringem ao policiamento estadual (civil e militar) ou às Guardas municipais (art. 30, XII, do Código Eleitoral).

distorção é capaz de ilustrar a miscelânea de dissonâncias institucionais na efetivação prática dos planos estratégicos de segurança e patrulhamento das condutas dos atores envolvidos na competição política, influenciando diretamente nos resultados obtidos pelos mecanismos de controle, haja vista que tais mecanismos estão sujeitos, na maior parte dos casos, à discricionariedade política, funcional e orçamentária do Poder Executivo.

Ainda nesse âmbito, outra particularidade da segurança eleitoral brasileira está no fato de que uma parte significativa da atividade de patrulhamento (poder de polícia ostensivo) nos períodos eleitorais está a cargo de órgãos policiais militarizados, cujo desenho institucional os insere na estrutura organizacional dos Estados-membros da Federação. Além disso, é frequente a convocação de tropas federais das Forças Armadas, por requisição da Justiça Eleitoral ao chefe do Executivo Federal, para assegurar a normalidade das votações em locais considerados instáveis ou potencialmente perigosos para a população, notadamente em face do grau de acirramento alcançado pela disputa eleitoral em certas regiões do Brasil.

Tais situações heterodoxas apontam, no primeiro caso, para uma desvirtuação da função operacional da Polícia Militar, com alta redução do patrulhamento ostensivo; no segundo caso, sugerem uma modelagem institucional que evidencia o *déficit* sistêmico da estrutura da segurança pública nacional, onde as Forças Armadas vêm sendo utilizadas como paliativo no patrulhamento preventivo da criminalidade em geral e, também, eleitoral, em moldes similares aos adotados atualmente no México, onde tais forças são empregadas diretamente na luta contra o crime organizado.

No campo da *polícia judiciária* eleitoral, a atuação institucional se dá de forma cooperativa entre a Justiça Eleitoral e as forças policiais (Polícia Civil dos Estados e Polícia Federal),³⁵ sendo materializadas através de um conjunto ordenado e sistematizado de atividades voltadas à apuração e persecução penal de atividades criminosas no âmbito eleitoral, as quais vêm resultando em prisões e indiciamentos dos envolvidos em condutas delitivas.

³⁵ O Decreto federal n. 6.381/2008 dispõe que cabe à Polícia Federal prestar segurança pessoal aos candidatos à Presidência da República, a partir da homologação da respectiva candidatura em convenção partidária (art. 10).

Com relação à prisão de eleitores e não-eleitores,³⁶ deve ser observado o período específico em que incide o regramento especial da legislação brasileira (cinco dias antes e até 48 depois do encerramento das eleições – Art. 236 do Código Eleitoral),³⁷ bem como os seguintes aspectos: a) a detenção e a condução coercitiva de *eleitores* maiores e capazes podem ocorrer nos casos de cumprimento de mandado de prisão anterior às eleições, expedido por autoridade judiciária em decorrência de condenação criminal por crime inafiançável; b) a detenção ou condução coercitiva de outras pessoas maiores e capazes que não sejam eleitores ocorrerá de acordo com a legislação ordinária, sem regramento especial; c) com relação aos menores eleitores (16 a 18 anos), a apreensão destes fica condicionada à ocorrência de flagrante de ato infracional ou mediante ordem judicial de apreensão.

Nesse contexto, nas últimas três eleições ocorridas no Brasil, a quantidade de prisões *no dia da votação* alcançou o número total de 4.658 pessoas presas,³⁸ a maior parte das quais pela prática de “boca de urna” (61% das prisões). Embora o número de encarceramentos por práticas criminosas eleitorais seja considerável, observa-se que, diante da pouca gravidade das sanções previstas para os delitos, quase todos os casos de prisão eleitoral resultam em revogação desta ou aplicação de medidas alternativas de responsabilização penal. Diante disso, segundo os dados da população carcerária no Brasil (dezembro/2018), deve-se registrar que, do total das pessoas que estão atualmente no sistema prisional (com prisão definitiva ou provisória), menos de 0,01% delas estão presas em razão da prática de crimes eleitorais (Fontes: TSE e CNJ).

Ainda sob essa ótica, a apuração de infrações penais pela polícia judiciária refere-se à coleta de provas de materialidade do delito e indícios de sua autoria, abarcando crimes eleitorais previstos em lei, tais como: a) transporte ilegal de eleitores, salvo os casos permitidos em lei; b) violação da ordem de votação; c) fraude na votação, quando o agente criminoso vota ou tenta votar mais de uma vez ou, ainda, quando o faz ou tenta fazê-lo em nome de terceiro; d) quebra do sigilo da votação; e) uso de amplificadores sonoros para propaganda política ou realização de carreatas e

³⁶ A prisão, enquanto medida tipicamente coercitiva, também pode ocorrer na seara do patrulhamento ostensivo, acima abordado, desde que a autoridade pública esteja diante de um caso de flagrante delito.

³⁷ Os candidatos a cargos eletivos não podem ser presos desde os quinze dias que antecedem o pleito, salvo em caso de flagrante delito ou condenação criminal transitada em julgado (pois esta suspende os direitos políticos).

³⁸ Número de prisões nas eleições – 2012: 2.178 prisões; 2014: 1.209 prisões; Eleições 2016: 1.271 prisões (Fonte: TSE).

comícios, no transcurso da votação;³⁹ f) a prática da abordagem ilegal dos eleitores durante o pleito para o fim de influenciá-lo (denominada “boca de urna”), bem como a captação ilícita de sufrágio; g) a conduta consistente em deixar de fornecer cópia do boletim de urna aos representantes dos partidos ou coligações, ao término da votação.

Todas essas ações coercitivas estruturais da polícia judiciária estão moldadas a partir de um *design* institucional que busca transparecer a intolerância dos órgãos de controle com os crimes eleitorais, refletindo não só a tentativa de elevar o grau de confiabilidade do processo eleitoral, mas, também, de combater irregularidades e promover a contração de anomalias sistêmicas que possam comprometer a integridade da competição política.

Por fim, tomando-se como parâmetro comparativo a qualidade do processo eleitoral alcançada pelos quatro países latino-americanos com maior pontuação nos *scores* de integridade eleitoral (*selected cases*: Costa Rica, Uruguai, Chile e Brasil), podem ser destacados os seguintes aspectos dos diferentes desenhos institucionais:

- Na Costa Rica, o Poder Judiciário exerce sua governança eleitoral de forma mais ampla nas dimensões da administração e adjudicação (art. 9 da Constituição da Costa Rica), sendo que os Poderes Executivo e Legislativo não participam diretamente da composição do *Tribunal Supremo de Elecciones* (traço exclusivo do Brasil e da Costa Rica nas Américas), órgão ao qual compete o amplo comando dos pleitos e a coordenação das atividades da segurança eleitoral em cooperação com forças policiais.
- A Justiça Eleitoral no Uruguai exerce a governança eleitoral de forma ampla e exclusiva, de forma similar ao modelo brasileiro (inclusive quanto ao poder de polícia eleitoral e uso da força policial – arts. 50/52 da Ley n. 7.812/1925).⁴⁰ Todavia os integrantes da Corte Eleitoral são indicados diretamente pelo parlamento e pelos partidos políticos, seguindo-se o modelo *Electoral Partisan*

³⁹ A lei veda a propaganda eleitoral desde as 48 horas antes até 24 horas após o pleito, salvo a manifestação individual.

⁴⁰ Conforme estabelece a legislação uruguaia (Ley n. 7.812/1925): “Artículo 51. El Presidente de la Comisión Receptora es el encargado de la policía del acto eleccionario. Las autoridades deberán estar a sus órdenes para todo lo que se refiera al mantenimiento del orden de la votación y a la seguridad de la libertad del sufragio. Ninguna fuerza armada podrá sin mandato de la Comisión Receptora, penetrar en el lugar de la votación, ni colocarse en sus alrededores a una distancia menor de cien metros. Artículo 52. La Comisión hará retirar del local a toda persona que no guarde el orden y compostura debidos”.

Board (art. 322 da Constituição do Uruguai), composição orgânica fundada, portanto, no compartilhamento decisório da gestão das eleições.

- No Chile, a atuação da Justiça Eleitoral (*Tribunal Calificador de Elecciones*) é circunscrita à dimensão da adjudicação (contencioso eleitoral) e não ao exercício do poder de polícia nas eleições, cabendo-lhe o julgamento das reclamações e demandas judiciais decorrentes dos pleitos nacionais, assim como certificando e proclamando os resultados respectivos. O desenho institucional chileno é composto, ainda, de uma estrutura descentralizada de jurisdição eleitoral, com tribunais regionais detentores de atribuições para os pleitos locais (arts. 84 e 85 da Constituição do Chile).
- No Brasil, a governança eleitoral de natureza conglobante (art. 121 da Constituição Federal e Código Eleitoral) faz com que todas as três dimensões de gerenciamento das eleições estejam abrangidas na competência institucional do Poder Judiciário: *normatização* (regramento da competição, formalmente destinada a complementar os atos legislativos de regulamentação), *administração* (gestão do processo eleitoral e da votação em si, incluindo o exercício direto do poder de polícia, a atuação cooperativa com a polícia judiciária e, em não raras situações, a requisição das Forças Armadas para fins de reforço no patrulhamento ostensivo) e *adjudicação* (julgamento de demandas eleitorais e proclamação/certificação dos resultados, além da apreciação de eventuais recursos oriundos de suas próprias decisões).

Assim, em países como o Brasil e a Costa Rica, embora as Constituições atribuam à Justiça Eleitoral, com exclusividade, os múltiplos aspectos do gerenciamento das eleições, a participação das forças de segurança nos pleitos não se dá de forma autônoma,⁴¹ vez que condicionada ao crivo dos governantes-incumbentes, traço de dismorfia estrutural em que “o organismo com função essencial à justiça não integra ou pertence organicamente ao sistema de justiça criminal, mas ao Poder Executivo” (BRAZ, 2009, p. 334).

Por fim, ainda no âmbito da América Latina, o perfil brasileiro de governança eleitoral guarda traços similares ao modelo adotado no México apenas no que tange

⁴¹ Para parte da literatura, a ausência de autonomia institucional dos órgãos policiais decorre, em parte, “da existência de uma área de conhecimento oprimida pela ausência de uma ciência social da polícia e do policiamento” (MUNIZ e PROENÇA JÚNIOR, 2014).

à dimensão da adjudicação, mas não no tocante à gestão da segurança das eleições, a qual é realizada e controlada por órgãos externos ao Poder Judiciário. No México, o Instituto Federal Eleitoral – IFE (integrado por conselheiros indicados pelos maiores partidos mexicanos: PRI, PAN e PRD),⁴² após a reforma eleitoral de 1996, passou a ser o responsável direto pela administração das eleições, sendo que, mesmo diante de um quadro histórico de uma das autocracias eleitorais mais duradouras do Século XX (SCHIEDLER, 2013, p. 16), o país tem realizado reformas consecutivas em seu sistema eleitoral desde meados de 1993, todas por meio de normas parlamentares, limitando-se a atribuição regulatória do IFE aos atos de gestão e, ao Judiciário federal mexicano, apenas as funções atinentes ao contencioso eleitoral (adjudicação).

3. METODOLOGIA E ESTRATÉGIA EMPÍRICA

A estratégia empírica consiste no teste de correlação entre os níveis de independência material dos órgãos de gestão da competição política (variável independente) e os indicadores de (a) irregularidades e (b) violência eleitoral (variáveis dependentes). O modelo de pesquisa, no seu aspecto quantitativo, consiste, portanto, na análise de correlação entre as variáveis do estudo, seguindo-se com a extensão da correlação para fins de verificação da causalidade sugerida pela hipótese desenvolvida, a qual propõe que o modelo independente de governança eleitoral é um fator relevante para as questões atinentes à lisura e à segurança dos pleitos, bem como está associado a tais indicadores e constitui uma possibilidade causal da redução de fraudes, desvios e atos violentos relacionados às eleições.

Inicialmente para a construção do preditor é utilizado o método de redução de dimensões denominado Análise de Componentes Principais – ACP. Em seguida, encontrados os valores da nova combinação linear entre os indicadores originais (V-DEM: *EMBautonomy* e *EMBcapacity*), tais *scores* passaram a refletir a dimensão do preditor e foram realizados os testes inferenciais respectivos, partindo-se da análise de correlação entre a variável independente e as dependentes (integridade eleitoral e segurança das eleições), finalizando-se com as regressões simples e multivariadas.

⁴² O Instituto Federal Eleitoral é dotado de autonomia e patrimônio próprio (art. 41, V, da Constituição Federal do México). O perfil independente e profissionalizado do IFE produziu um maior grau de confiabilidade ao processo político mexicano desde 1994, inclusive ressaltando-se que “é a partir da criação desse órgão que a oposição começa a participar da edificação da vida democrática” (GALLARDO, 2014, p. 496).

3.1. AMOSTRA E VARIÁVEIS UTILIZADAS

Adotando-se o modelo de pesquisa *cross-country*, a unidade de análise (*N*) é composta inicialmente por 155 países que figuram concomitantemente nos bancos de dados utilizados, excluindo-se da amostra, em consequência da construção do campo de intersecção respectivo, apenas as nações não abrangidas pelos *scores* internacionais produzidos pelas fontes: *PEI – Electoral Project Index (Harvard Dataverse)*, *V-DEM – Varieties of Democracy*, bem como o *ranking* do IDH – PNUD, este último aqui considerado unicamente como variável de controle.

Nesse aspecto, o método de pesquisa *cross-country analysis* ou *cross-country studies* refere-se ao procedimento comparativo que analisa e mensura as variações apresentadas por um número significativo de países que compõem a amostra, cujos coeficientes das variáveis numéricas ou atribuições das variáveis ordinais consideram dados ou metadados referentes ao espectro nacional de cada país integrante da unidade de análise, independentemente de eventuais variações nas observações locais e regionais existentes em cada um dos seus componentes. A comparabilidade típica do método *cross-country* permite sedimentar análises empíricas cruzadas de um determinado fenômeno nas diversas regiões do mundo, com as suas significativas diferenças culturais e institucionais (ROUSSEAU e FRIED, 2001).

Deve-se ressaltar ainda que, embora a Organização das Nações Unidas reconheça oficialmente – com numerosas divergências geopolíticas – a existência atual de 194 países independentes, a delimitação inicial da amostra deste estudo circunscreve-se aos componentes que foram objeto de apreciação pelos referidos organismos internacionais na série histórica de 2012 a 2018, haja vista que muitos países não aparecem na prospecção analítica dos indicadores citados, total ou parcialmente, a exemplo de várias ilhas do Caribe (como Granada, Bahamas e Antígua) e de alguns países africanos (como Somália, Somalilândia e Ilhas Comores).

No mesmo sentido, nas análises correlacionais e inferenciais deste estudo, foram excluídos os dados dos territórios não dotados de autonomia política (como Groelândia, Taiwan e Hong Kong, os quais estão encampados nos governos da Dinamarca e da China, respectivamente), justamente por não se amoldarem ao conceito geopolítico de *países independentes* em face da ausência da estruturação governamental autônoma, o que afeta, de igual modo, a conjectura de que poderiam

ser guarnecidos de organismos de gestão eleitoral essencialmente distintos em relação aos existentes nos países que os controlam e os governam.

Por outro lado, o teste da hipótese engloba as mesmas variáveis, sob as mesmas condições, no estudo do caso brasileiro, desta feita tendo como objeto de análise o tratamento e aferição dos dados referentes à série histórica compreendida entre 1918 (período anterior à instituição do órgão independente de gestão eleitoral do País, a Justiça Eleitoral) e 2018, seguindo-se com os resultados e conclusões respectivos.

Assim, para a análise empírica proposta neste trabalho foram utilizadas duas variáveis dependentes: a) a *integridade eleitoral*, consistente nos valores obtidos no banco de dados do *PEI – Electoral Project Index*, como índice agregado que mensura diversos fatores de aferição dos especialistas quanto à qualidade das eleições, bem como, para fins comparativos de consistência no âmbito da mesma variável, a percepção dos *experts* que consta nos dados secundários obtidos no *V-DEM – Varieties of Democracy* quanto à ausência de fraudes e irregularidades dolosas (indicador desagregado), conforme especificado no item “3.2. Dados e Indicadores”, a seguir; b) a *segurança eleitoral*, atinente ao grau de violência relacionada às eleições em cada componente da unidade de análise, cujo indicador é extraído a partir dos dados secundários constantes no *V-DEM – Varieties of Democracy*.

Como variável independente, são considerados os níveis de independência material obtidos pelos órgãos de governança eleitoral de cada unidade da amostra, a partir do banco de dados do *V-DEM – Varieties of Democracy*, concernentes a dois indicadores (autonomia funcional e capacidade operacional dos EMB’s), os quais permitem estimar a independência de fato de tais órgãos de gestão e não apenas a sua mera independência formal (variável categórica), como ressaltado no referencial teórico. Para os fins deste estudo, ambos os indicadores compuseram um índice que proporciona abarcar a tríplice dimensão da independência material dos EMB’s (autonomia funcional, orgânica e financeira), conforme destacado no Item 2.4.2, seguindo-se o critério objetivo da classificação ali proposta. O referido índice fora calculado com o emprego da metodologia de Análise dos Componentes Principais – ACP, a qual adotou os procedimentos descritos a seguir, servindo, a partir de sua construção, como variável explicativa quantitativa para as correlações e inferências causais decorrentes do desenho de pesquisa.

3.2. DADOS E INDICADORES

Como ressaltado no item anterior, a estratégia empírica proposta pretende examinar a existência de correlação e, em seguida, verificar a relação de causalidade entre a independência material dos órgãos de governança eleitoral e a integridade e a segurança das eleições. Para tanto, o estudo engloba inicialmente a análise de dados de 155 países (médias obtidas na série histórica de 2012-2018), bem como, ao final, aplica o referido teste de hipótese ao caso brasileiro (série histórica 1918-2018), modelo institucional específico que denota relevância no desenho de pesquisa adotado, em face das transformações ocorridas no cenário eleitoral pátrio desde a implementação do perfil independente, conforme destacado no referencial teórico.

Para a mensuração dos indicadores de integridade eleitoral (variável dependente 1), foram utilizados os dados constantes em dois repositórios de informações: a) *PEI – Electoral Project Index (Codebook PEI_7.0: PEIIndexp)*, referente à série histórica 2012-2018, o qual tem captação anual e agrega 3.861 avaliações de especialistas internos e internacionais (*expert surveys*) sobre 49 itens atinentes à lisura e à transparência dos pleitos ao redor do mundo (337 eleições em 166 países) e em relação à qualidade de todo o ciclo eleitoral, tais como a paridade de tratamento dispensado aos candidatos, a existência de fiscalização e de eventuais fraudes na votação, a ocorrência de protestos após a eleição, a clareza das cédulas e a imparcialidade das autoridades que gerenciam a disputa política; b) *V-DEM – Varieties of Democracy (Codebook V-DEM 9.0: v2elirreg)*,⁴³ indicador também de captação anual e que comporta dados de 201 países e territórios, o qual representa a percepção de cientistas políticos e outros *experts* internacionais especificamente sobre a ocorrência de fraudes e outras irregularidades intencionais nas eleições, tais como a apuração falsificada de votos, a votação em duplicidade pelo mesmo eleitor, a subtração de material a ser utilizado no pleito e a adulteração de cédulas. Para os fins do estudo, a amplitude das escalas de ambos os indicadores foi padronizada (0 – 1).

Em relação à mensuração do indicador de segurança eleitoral (variável dependente 2), foram utilizados os dados do *V-DEM – Varieties of Democracy (Codebook V-DEM 9.0: v2elpeace)* sobre os países que compõem a unidade de

⁴³ Outro *score* relevante do V-DEM consiste na variável *Clean Elections*, utilizada nos dados descritivos iniciais, mas excluída das análises correlacionais e inferenciais por agregar a variável independente deste estudo, evitando-se a covariância nos coeficientes.

análise. Tal indicador mede, exclusivamente, os níveis de violência relacionada ao ciclo eleitoral nos pleitos nacionais ocorridos em 201 países e territórios. A partir do método *experts surveys*, os coeficientes apontados para cada componente da amostra reportam a percepção dos analistas quanto às agressões ou mortes provocadas por cidadãos e correlacionadas à campanha eleitoral, ao dia da votação ou ao período posterior à contagem de votos e divulgação dos resultados das urnas.

Quanto à variável preditora, o grau de independência material da gestão do EMB de cada país componente da amostra é captado através de dois itens constantes no banco de dados do *V-DEM – Varieties of Democracy (Codebook V-DEM 9.0: v2elembaut e v2elembcap)*, indicadores que medem, respectivamente: a) a autossuficiência dos organismos de gerenciamento dos pleitos para a aplicação das leis eleitorais e regras administrativas nas eleições, independentemente da interferência de governos, partidos políticos, forças militares ou de outros entes públicos ou privados; b) a capacidade gerencial de fato ou concreta, mediante a disponibilidade de recursos humanos e financeiros daqueles organismos para gerir adequada e satisfatoriamente a competição política. Nesse espectro de aferição e ponderação, considerando a pertinência objetiva entre ambos, os referidos indicadores compuseram o índice construído neste estudo a partir da Análise de Componentes Principais – ACP, o qual permite mensurar, com coesão lógica e consistência substancial, a efetiva autonomia funcional, orgânica e financeira dos órgãos de governança das eleições, conforme explicitado a seguir.

3.2.1. Análise dos Componentes Principais – ACP

A Análise dos Componentes Principais – ACP (*Principal Component Analysis – PCA*) é uma técnica da estatística multivariada que consiste em transformar um conjunto de variáveis originais (classes) em outro conjunto de variáveis de mesma dimensão, denominadas de *componentes principais*. O objetivo maior do procedimento matemático é, através da transformação ortogonal dos vetores, produzir uma combinação linear do conjunto de observações que represente fenômenos multidimensionais, isto por meio da redução dos fatores utilizados com a maior expressividade das variâncias e a menor perda das informações contidas nos dados. Possibilita, portanto, a redução da dimensionalidade de um conjunto de dados.

De tal modo, os componentes principais apresentam propriedades importantes: cada componente principal é uma combinação linear de todas as variáveis originais; além disso, são independentes entre si e estimados com o propósito específico de reter, em ordem de estimação, o máximo de informação possível, em termos da variação total contida nos dados.

Conforme HONGYU *et al*,

Para se estabelecer um índice que possibilite ordenar um conjunto de n objetos, segundo critério definido por um conjunto de m variáveis adequadas, é necessário escolher os pesos ou ponderações das variáveis de tal forma que traduzam a informação contida na variável. Para a construção de um índice como combinação linear de variáveis, é desejável que este contenha o máximo de informação fornecida pelo conjunto de variáveis selecionadas (HONGYU *et al*, 2015, p. 84).

Inicialmente, para o cálculo dos componentes principais, os dados devem estar em escalas padronizadas para que alcancem, isometricamente, o mesmo peso e representem a mesma dimensão. Portanto, os valores brutos (no caso, as médias dos *scores* obtidos por cada país, em cada indicador, na série histórica 2012-2018) devem atender ao critério comum de padronização: as diferenças obtidas da subtração dos n valores pela média, divididas pelo desvio-padrão, na seguinte fórmula:⁴⁴

$$Z = \frac{\text{score bruto } n - \text{média}}{\text{desvio padrão}}$$

Padronizadas as escalas, a obtenção dos componentes principais é realizada por meio da diagonalização de matrizes simétricas positivas. A partir disso, podem ser calculados os componentes principais correspondentes, os quais podem ser utilizados nas mais diferentes aplicações e em diversas áreas científicas, permitindo-se a diminuição do campo observacional multidimensional para o âmbito unidimensional ou bidimensional, conforme o caso.

Assim, embora largamente utilizada por muitos pesquisadores para resolver problemas de estimação (como a multicolinearidade em regressão linear ou para realizar a modelagem da interação entre fatores em experimentos sem repetição), a Análise de Componentes Principais pode apresentar algumas desvantagens em

⁴⁴ De modo que, como resultado de verificação, as médias correspondam ao valor 0 e os desvios-padrões ao valor 1. No caso deste estudo, os valores brutos já estavam padronizados, alterando-se apenas a amplitude das escalas de 0 – 4 para 0 – 1, objetivando facilitar as análises e conclusões.

certos casos, tais como a sensibilidade à presença de *outliers*, os quais não restaram presentes neste estudo.

Além disso, a literatura sugere que tal método também não seria recomendado quando estão presentes muitos zeros na matriz (duplas ausências) e um número significativo de dados ausentes (*missings*), situações que não ocorrem em relação ao banco de dados desta pesquisa, em face da exclusão dos países com tais características após a captura das informações nos repositórios respectivos (*datamine*).

Ressaltados tais aspectos, deve-se enfatizar que a metodologia estatística ACP apresenta dois elementos resultantes: a componente principal figura como o arranjo que melhor representa a distribuição dos dados e a componente secundária apresenta perpendicularidade em relação à componente principal (ortogonalidade). Desse modo, a ACP foi utilizada neste estudo com o fim específico de reduzir as dimensões das variáveis originais (vez que teoricamente associadas pela pertinência objetiva, mas com valores de mensuração independentes), isto sem que ocorra perda de informação e seja possível captar a máxima variância possível entre os fatores (HONGYU *et al*, 2015, p. 88).

Sucessivamente, os passos para calcular as componentes principais são: a) calcular a média ou o vetor médio dos dados; b) subtrair a média de todos os itens das observações; c) calcular a matriz de covariância usando todas as subtrações (resultado da média do produto de cada subtração por ela mesma); d) calcular os autovalores e autovetores da matriz de covariância; e) arranjar os dados da matriz da Transformação de Hotelling (cujas linhas são formadas a partir dos autovetores da matriz de covariância), sendo que esta, no cálculo da ACP, consiste em uma matriz cujas colunas são os autovetores da matriz de covariância estimada das observações contidas na amostra. Por meio da transformação descrita nesta última fase do cálculo, as variáveis discretas são convertidas em coeficientes descorrelacionados.

A partir de tais elementos, tem-se que, para que a Análise de Componentes Principais tenha sentido e adquira consistência, é necessário que as variáveis possuam pertinência de conteúdo, o que ocorre no desenho de pesquisa deste estudo, haja vista que os dois indicadores utilizados para a construção do índice por meio da ACP abrangem as três dimensões da independência material dos EMB's (autonomia funcional, orgânica e financeira), conforme ressaltado no referencial teórico.

Com base nos resultados obtidos pela técnica dos componentes principais, os respectivos autovalores e porcentagens da variância são explicadas por cada um dos fatores que estão apresentados nas Tabelas 1 e 2, abaixo. No presente estudo, os dois PCs foram responsáveis por 100,00% da variação total das observações contidas na amostra, sobre os níveis de independência material dos EMB's, resultando em que o PC1 foi responsável por 84,06% e, o segundo (PC2), por 15,94% das variações dos dados coletados.

Tabela 1 – Desvios-padrões e proporções de variância

	PC1	PC2
Desvio-padrão	1,387	0,604
Proporção de variância	0,840	0,159
Proporção acumulada	0,840	1,000

Tabela 2 – Matriz de autovetores 2x2 dos indicadores

INDICADORES	PC1	PC2
Autonomia funcional (<i>v2elembaut</i>)	0,775	-0,631
Capacidade estrutural (<i>v2elembcap</i>)	0,631	0,775

Desse modo, como o primeiro componente principal (PC1) detém 84,06% da variação total dos dados, este foi o componente selecionado para o ajuste do modelo e demais análises estatísticas descritivas e inferenciais, passando a compor a variável independente deste estudo.

Assim, com base nos autovalores e autovetores respectivos, fora calculada uma nova variável como resultante da combinação linear dos dois indicadores acima citados, considerando a ponderação da análise de componentes principais.

Em seguida, as novas variáveis PC1 e PC2, foram escalonadas/ajustadas para uma escala de 0 a 1 para se ter uma melhor análise e interpretação dos valores do índice produzido. O ajuste de padronização da amplitude da escala no intervalo 0 – 1 foi realizado adotando-se o seguinte modelo matemático:

$$\frac{X_i - \text{valor. mínimo}}{\text{valor. mínimo} - \text{valor. máximo}}$$

Onde X_i representa cada elemento do vetor com $i = 1, \dots, 155$, bem como os valores mínimos e máximos correspondem a cada vetor de valores de PC1 e PC2.

3.3. TESTES E VALIDAÇÕES DE CONSISTÊNCIA DO MODELO

A conjunção do índice de independência material dos EMB's, construído a partir dos procedimentos explanados no item anterior, e os indicadores de integridade e segurança das eleições, mediante a análise de correlação e de regressão linear (simples e multivariada), proporcionam as condições necessárias para a realização do teste de identificação de causalidade, o qual se dará através da comparação entre a variável explicativa ou preditora (independência material dos órgãos de governança dos pleitos) e as duas variáveis de resposta (indicadores de irregularidades eleitorais e de violência relacionada à competição política).

Inicialmente, o teste de hipótese utiliza o modelo paramétrico da *Correlação de Pearson (r)*: o coeficiente da correlação bivariada simples, o qual mensura o grau de correlação e a direção da correlação, se positiva ou negativa (valores entre +1 e -1), entre X e Y. Essa análise descreve a relação entre duas variáveis lineares e quantifica o grau de associação linear entre ambas.

A correlação está expressa na seguinte fórmula, cujo coeficiente resultante expressa a medida do grau de dependência linear entre duas variáveis X e Y:

$$r = \frac{1}{n-1} \sum \left(\frac{x_i - \bar{x}}{s_x} \right) \left(\frac{y_i - \bar{y}}{s_y} \right)$$

Na Tabela 3, a seguir, consta a matriz de correlação entre as variáveis do estudo, ressaltando-se que foram utilizados dois modelos de estimação para a variável dependente Integridade Eleitoral, permitindo a comparação entre indicadores de entidades internacionais distintas (*PEI – Electoral Project Index* e *V-DEM – Varieties of Democracy*):

Tabela 3 – Matriz de Correlações

		INDEPENDÊNCIA MATERIAL DOS EMB'S - PC1 -
Integridade Eleitoral 1 (PEI Index)	(Pearson r)	,870**
	(sig.)	000
Integridade Eleitoral 2 (V-DEM)	(Pearson r)	,824**
	(sig.)	000
Segurança Eleitoral (V-DEM)	(Pearson r)	,580**
	(sig.)	000
	N	155

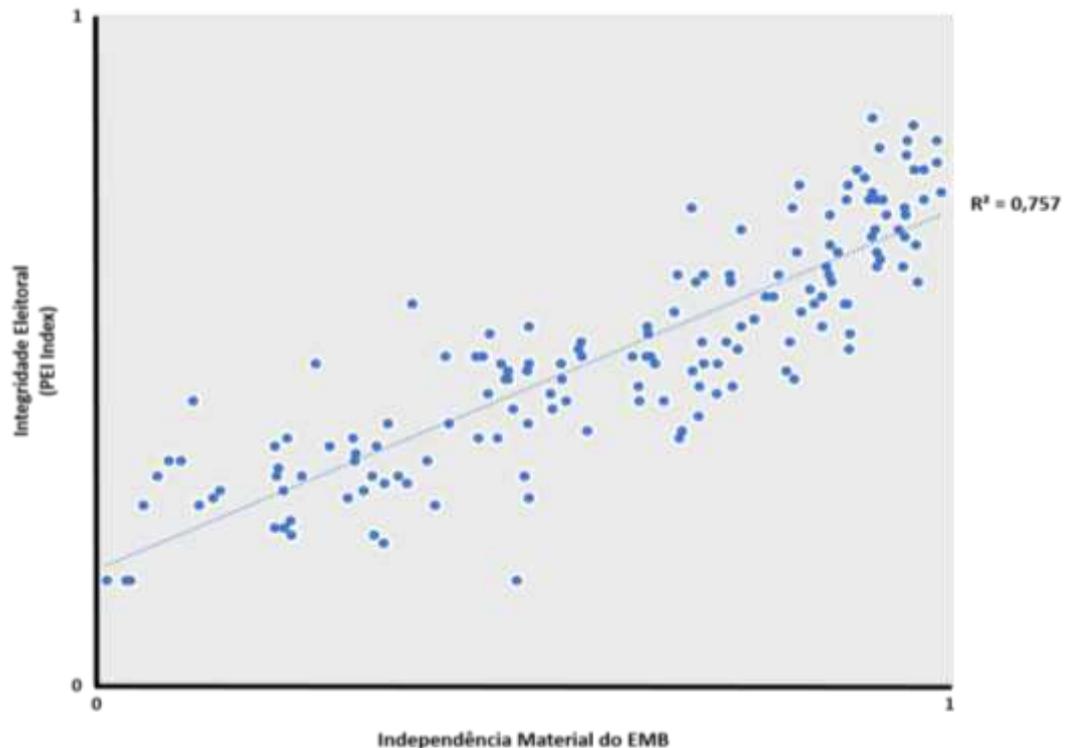
As variáveis utilizadas apresentam as seguintes médias: para a variável preditora, $x = 0,61544$; para as dependentes, $y1 = 0,54916$; $y2 = 0,55348$; $y3 = 0,76911$. Além disso, considerando-se que os *desvios-padrões amostrais* das variáveis são baixos (preditora $x = 0,278508$; dependentes: $y1 = 0,150376$, $y2 = 0,281433$ e $y3 = 0,215744$), posto que, em todos os casos, $\sigma < 0,3$, tais coeficientes indicam que os pontos dos dados tendem a estar próximos das médias apresentadas ou dos valores esperados. De tal modo, a baixa quantificação dos desvios-padrões, como ocorre na amostra deste estudo, além de representar subsídio relevante para a confiabilidade dos cálculos estatísticos respectivos, propicia a mensuração do erro padrão das estimativas, em cenários hipotéticos de repetição do modelo em dados amostrais diversos, conforme os valores especificados em cada cálculo das regressões lineares adiante expostas.

Como método de extensão preditora das correlações bivariadas acima indicadas, o estudo adotou o modelo matemático da regressão linear simples ($\hat{y} = \alpha + \beta x$), buscando identificar a relação de causalidade entre a variável independente e as duas variáveis de resposta. A reta de regressão funciona, em tais casos, para sintetizar a estimativa linear entre as variáveis do estudo, podendo-se calcular a equação de uma linha de tendência que melhor se ajuste à distribuição dos dados (LAPPONI, 1997, p. 344).

A variável preditora Independência Material do EMB – aqui ponderada como *possibilidade causal* – em face do grau de integridade eleitoral (Modelo 1) alcançado pelos países da amostra, no aspecto da promoção de eleições justas e limpas, está

apresentada no diagrama de dispersão que consta no Gráfico 7, a seguir. O coeficiente que mensura a quantidade de variabilidade explicada pela variável independente X , o qual tem sinal positivo e valor de $R^2 = 0,757$, indica que 75.7% da variabilidade encontrada para Y (Integridade Eleitoral) é explicada por X (Independência Material do EMB) e o restante se deve a outros fatores causais incidentes na amostra analisada.

Gráfico 7 – Independência Material do EMB e Integridade Eleitoral (Modelo 1)



* Gráfico de dispersão elaborado a partir do Excel e Minitab 18.

** Erro padrão da estimativa: 0,074328. Erro padrão: 0,15 (Constante) e 0,22 (VI).

Tendo em vista que um bom ajuste do modelo deve representar um valor de R^2 próximo de 1 e observando-se que, neste caso, o coeficiente de determinação é elevado ($R^2 > 0,7$), pode-se concluir que a relação linear entre as duas variáveis é forte e significativa.

Ainda nessa estimação tem-se a análise de *Durbin-Watson*, a qual verifica a posição dos resíduos (se dependentes ou independentes), cuja mensuração neste caso ($=1,875$) demonstra que a análise está dentro da faixa admissível (entre 1,5 e 2,5), ou seja, os resíduos são independentes, sendo este um elemento relevante no teste de consistência do modelo.

Em seguida, como o teste realizado a partir da variância ANOVA ($S^2 = SQT/(n - 1)$) é: $H_0: b_1 = 0$ versus $H_1: b_1 \neq 0$, bem como considerando-se que o $p\text{-value} = 0,00$, tem-se que, para qualquer nível de significância, rejeita-se a hipótese nula ($H_0 \Rightarrow b_1 \neq 0$), logo a regressão linear tem significado para qualquer nível de significância. Assim, o modelo com o preditor utilizado (variável preditora: Independência Material do EMB) tem ajuste melhor do que o modelo sem o referido preditor (pois $p\text{-value} < 0,05$).

O valor do intercepto ($b_0 = 0,260$) e o coeficiente angular da variável independente ($c = 0,470$) indicam que o valor da inclinação da reta que é induzido pelo preditor utilizado é significativo. Também neste ponto, destaca-se o teste tanto para o coeficiente da constante quanto para o coeficiente da variável independente, mantendo-se para este o $p\text{-value} < 0,05$ e rejeitando-se, conseqüentemente, a hipótese nula.

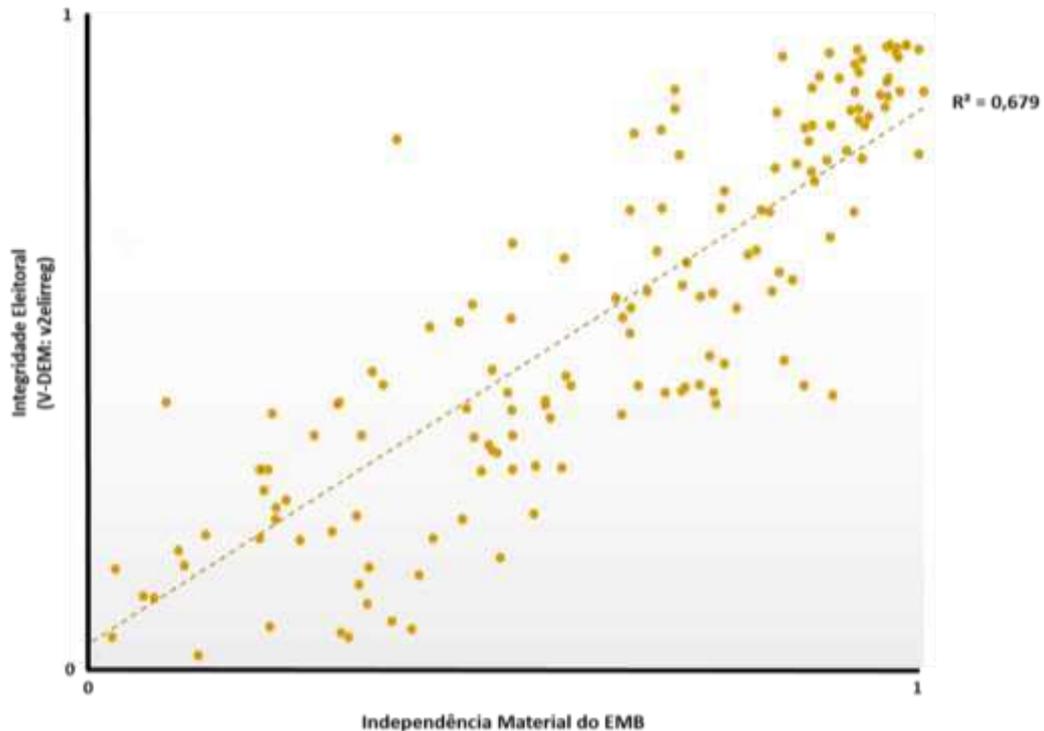
Por fim, verifica-se o teste para a identificação da presença de eventuais *outliers* significantes (excedentes à faixa entre -3 e +3), sendo que, no caso, tanto para o valor previsto (mínimo de -2,210 e máximo de 1,381) quanto para o resíduo da variável dependente (mínimo de -2,373 e máximo de 2,935) os valores estão dentro da amplitude admissível e apresentam distribuição normal no histograma (Apêndice 2 – Histograma 1), não havendo discrepâncias significativas no modelo utilizado.

Em seguida, o teste de hipótese envolve o emprego da regressão linear utilizando-se a variável preditora Independência Material do EMB em relação à variável de resposta Integridade Eleitoral, sendo que, neste segundo modelo, para a mensuração desta última utilizou-se o indicador desagregado extraído do banco de dados do *V-DEM – Varieties of Democracy (v2elirreg)*. O indicador afere o grau de lisura e transparência do processo eleitoral pela percepção dos especialistas em relação à ausência de fraudes, desvios e outras irregularidades intencionais nos pleitos (não abrangendo, portanto, falhas ocasionais ou erros involuntários praticados por integrantes do órgão de gestão eleitoral ou terceiros), em escala padronizada de 0 – 1, sendo que, quanto maior o *score*, maior o nível de integridade das eleições.

Deste modo, o Modelo 2 está representado no Gráfico 8, a seguir, o qual apresenta o diagrama de dispersão da regressão respectiva, observando-se que o coeficiente que mensura a variabilidade explicada pela variável independente X tem sinal positivo e valor de $R^2 = 0,679$, indicando que 67.9% da variabilidade encontrada para Y (Integridade Eleitoral) é explicada por X (Independência Material do EMB) e o

restante se deve a outros fatores, bem como que a relação linear entre as duas variáveis é significativa e de grau moderado ($R^2 < 7$).

Gráfico 8 – Independência Material do EMB e Integridade Eleitoral (Modelo 2)



* Gráfico de dispersão elaborado a partir do Excel e Minitab 18.

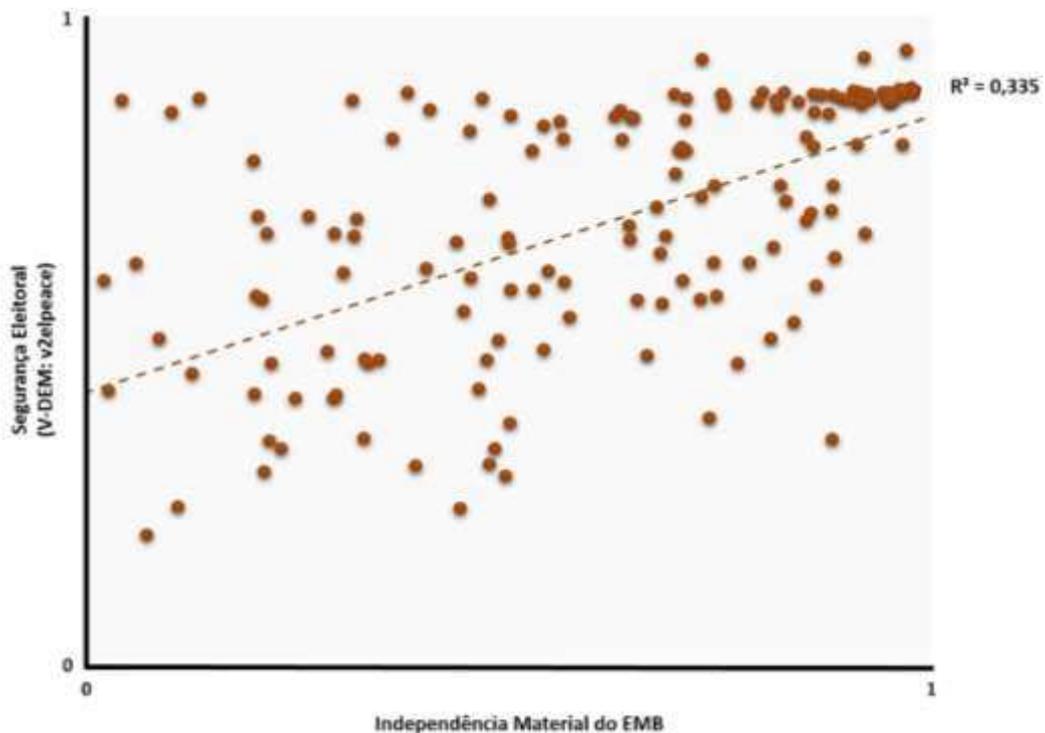
** Erro padrão da estimativa: 0,159878. Erro padrão: 0,31 (Constante) e 0,46 (VI).

O teste de *Durbin-Watson* demonstra que os resíduos são independentes posto que a posição destes ($=2,101$) está dentro da faixa admissível (situada entre 1,5 e 2,5), bem como não há *outliers* significativos no modelo (valor previsto: mínimo de -2,210 e máximo de 1,381; valor da variável dependente: mínimo de -2,928 e máximo de 2,781). Quanto à variância ANOVA, tem-se que, para qualquer nível de significância, rejeita-se a hipótese nula, pois $p\text{-value} < 005$. Já em relação ao valor do intercepto ($b_0 = 0,41$) e ao coeficiente angular da variável independente ($c = 0,833$), verifica-se que o valor da inclinação da reta que é induzido pelo preditor é elevado e significativo. Por fim, os valores dos resíduos apresentam distribuição normal no histograma (Apêndice 2 – Histograma 2).

O terceiro teste de hipótese estima o ajuste da regressão linear da variável preditora em relação à variável de resposta Segurança Eleitoral, cuja mensuração é realizada através do uso do indicador do *V-DEM* (*v2elpeace*), o qual reflete a percepção dos *experts* quanto a atos violentos relacionados às eleições, isto é, a

ocorrência ou não de agressões ou mortes associadas ao ciclo eleitoral. Na escala padronizada na amplitude 0 – 1, quanto mais próximo do valor 1, maior a segurança eleitoral e, portanto, menor o grau de violência. Em tais moldes, a regressão linear está representada no diagrama de dispersão adiante (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Independência Material do EMB e Segurança Eleitoral



* Gráfico de dispersão elaborado a partir do Excel e Minitab 18.

** Erro padrão da estimativa: 0,176444. Erro padrão: 0,34 (Constante) e 0,51 (VI).

Nesta última estimativa, o coeficiente de variabilidade explicada pela variável independente X tem sinal positivo e valor de $R^2 = 0,335$, indicando que 33,5% da variabilidade encontrada para Y (Segurança Eleitoral) é explicada por X (Independência Material do EMB). A relação linear entre as duas variáveis é, portanto, significativa e moderada (>3 e <7), bem como possui resíduos independentes ($=2,271$) que estão dentro da faixa admissível (entre 1,5 e 2,5). Além disso, não há *outliers* significativos (valor da variável dependente: mínimo de -2,858 e máximo de 2,618).

Quanto à variância ANOVA, tem-se que, para qualquer nível de significância, rejeita-se a hipótese nula, pois $p\text{-value} < 005$. O valor do intercepto ($b_0 = 0,493$) e o coeficiente angular da variável preditora ($c = 0,449$) indicam que o valor induzido na inclinação da reta é expressivo e moderado. Os resíduos apresentam distribuição normal no histograma (Apêndice 2 – Histograma 3).

De forma sucessiva, objetivando ponderar a eventual influência de fatores não inseridos inicialmente no teste de hipótese, fora empregada a regressão linear múltipla a partir da inserção de uma variável de controle de natureza socioeconômica, referente ao Índice de Desenvolvimento Humano dos componentes da amostra. A inserção da variável de controle objetiva aferir, portanto, a possibilidade de explicação alternativa, evitando-se a incidência de subestimação ou superestimação dos resultados do modelo de pesquisa, sendo o IDH um índice comumente utilizado para mensurar a “dimensão latente” (BERNERTH e AGUINIS, 2016) do comportamento eleitoral em países ou regiões com realidades díspares (CASTRO, 1994). Mensurasse, assim, a eventual confluência de fatores socioeconômicos, notadamente se a renda *per capita* e o grau de escolarização das populações dos países da unidade análise podem influir, de modo significativo, nas variáveis de resposta, isto é, na lisura das eleições e na ausência de violência eleitoral, na perspectiva *ceteris paribus*.

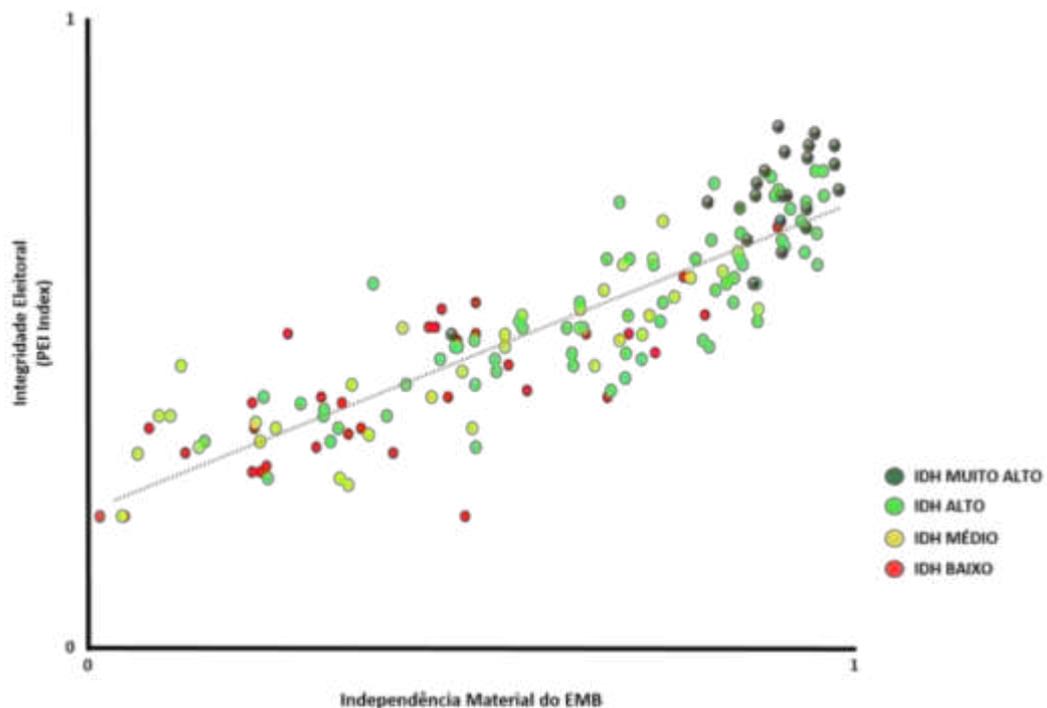
Para as estimações inferenciais, os dados do referido indicador foram tratados como variável quantitativa contínua (escala de 0 – 1). Por outro lado, para fins expositivos, os dados foram segmentados conforme os critérios definidos pelo IDH – PNUD 2018 (Quadro 3).

Quadro 3 – Classificação do IDH dos países

Classificação	Pontuação
Muito alto	$\geq 0,900$
Alto	$< 0,900$ e $\geq 0,700$
Médio	$< 0,700$ e $\geq 0,550$
Baixo	$< 0,550$

Assim sendo, o diagrama de dispersão que consta no Gráfico 10, abaixo, cuja representação expositiva fora condicionada pela sobreposição da variável de controle IDH – PNUD, utilizou o primeiro modelo do teste de hipótese (Modelo 1), considerando a maior intensidade da relação linear verificada entre a variável preditora e a variável dependente obtida pelo indicador do *PEI – Electoral Project Index* ($R^2 = 0,757$).

Gráfico 10 – Independência Material do EMB, Integridade Eleitoral e IDH

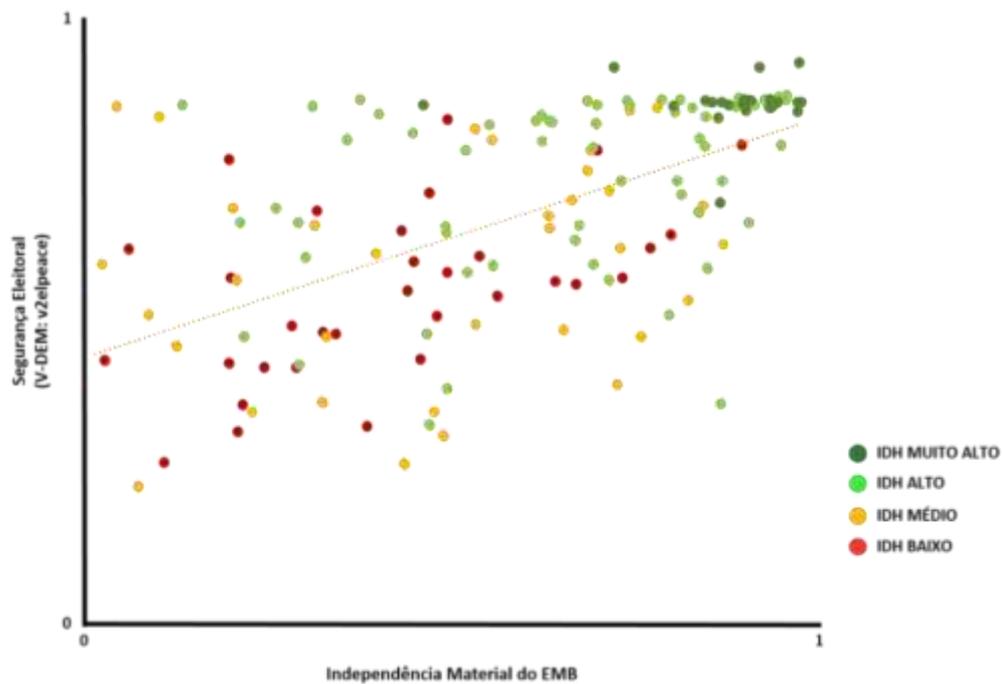


* Gráfico de dispersão elaborado a partir do Excel e Minitab 18.

** Erro padrão da estimativa: 0,070775. Erro padrão: 0,27 (Constante); 0,26 (VI 1) e 0,46 (VI 2).

A análise do ajuste do modelo incluindo a variável de controle IDH (regressão multivariada com R^2 ajustado = 0,778) aponta uma pequena elevação do coeficiente de explicação obtido inicialmente com o modelo sem o referido preditor ($R^2 = 0,757$), resultando em uma alteração do R^2 de apenas 0,21 (*R square change*). Assim, embora o ajuste no novo modelo com a variável de controle seja estatisticamente significativa (ANOVA com $p\text{-value} < 005$) e não apresente *outliers* ou multicolinearidade entre as duas variáveis independentes inseridas hierarquicamente (VIF = 1,576), observa-se que a variável Independência Material do EMB é um preditor muito mais forte do que o IDH, sendo 3,8 vezes maior do que este último (coeficientes padronizados de Beta: $\beta_1 = 0,752$ e $\beta_2 = 0,195$).

Resultados semelhantes quanto à significância estatística são obtidos a partir do ajuste do modelo com a inserção da variável de controle IDH em relação à variável dependente Segurança Eleitoral (ANOVA com $p\text{-value} < 005$ e VIF = 1,576). Entretanto, neste caso, a alteração do R^2 (*R square change*) em relação ao modelo inicial de regressão sem a variável de controle ($R^2 = 0,335$) é de 0,111, indicando que ambos os preditores têm grau moderado, sendo que a variável de controle aumenta expressivamente o coeficiente da estimativa ($R^2 = 0,446$), como ilustra o Gráfico 11.

Gráfico 11 – Independência Material do EMB, Segurança Eleitoral e IDH

* Gráfico de dispersão elaborado a partir do Excel e Minitab 18.

** Erro padrão da estimativa: 0,161548. Erro padrão: 0,61 (Constante); 0,59 (VI 1) e 0,105 (VI 2 IDH). Coeficientes padronizados de Beta: $\beta_1 = 0,326$ e $\beta_2 = 0,419$.

A síntese das regressões lineares e múltiplas que foram realizadas como testes de hipótese está apresentada na Tabela 4 a seguir, cujos coeficientes permitem estabelecer os parâmetros de comparação entre os modelos estimativos e a força explicativa de cada um deles.

Tabela 4 – Comparativo das Regressões Lineares (Simples e Múltipla)

		Integridade Eleitoral - Modelo 1 – (A)	Integridade Eleitoral - Modelo 2 – (B)	Segurança Eleitoral (C)
1. Independência Material				
	R ²	,757	,679	,335
	(sig.)	000	000	000
	β	,470	,833	,449
2. Independência Material + IDH				
	R ²	,781	,712	,447
	(sig.)	000	000	000
	β	,406	,695	,253
	N	155		

A partir dos dados acima apresentados, na comparação analítica entre os ajustes 1 e 2 (sem e com a variável de controle, respectivamente), o grau da relação linear entre as variáveis ganha incremento mais expressivo nos coeficientes R^2 das duas últimas regressões (Colunas B e C). Por outro lado, como consequência estatística, tem-se uma maior redução do β *exponencial* do preditor Independência Material do EMB em tais fatores, mitigando-se a força previsora e o impacto estimativo da referida variável, mantidas as demais condições de aferição (*ceteris paribus*). Em outros termos, a comparação dos coeficientes acima permite estimar que, no ajuste 1 (sem a variável de controle IDH), a cada unidade de medida que seja acrescida à variável preditora Independência Material do EMB ocasionará um aumento proporcional desse valor em: a) 47% no nível de qualidade geral do processo eleitoral (indicador agregado da Coluna A); b) 83,3% no grau de lisura das eleições (reduzindo fraudes e outras irregularidades, referente ao indicador desagregado da Coluna B); c) 44,9% na dimensão da segurança eleitoral (decrecendo a violência relacionada aos pleitos, conforme indicador desagregado da Coluna C). Já no ajuste 2 (com a variável de controle IDH), considerando as diferentes realidades socioeconômicas dos países da amostra, tais percentuais passam a ser, respectivamente: a) 40,6% (qualidade geral das eleições – Coluna A); b) 69,5% (redução de fraudes e irregularidades – Coluna B); c) 25,3% (diminuição da violência eleitoral – Coluna C).

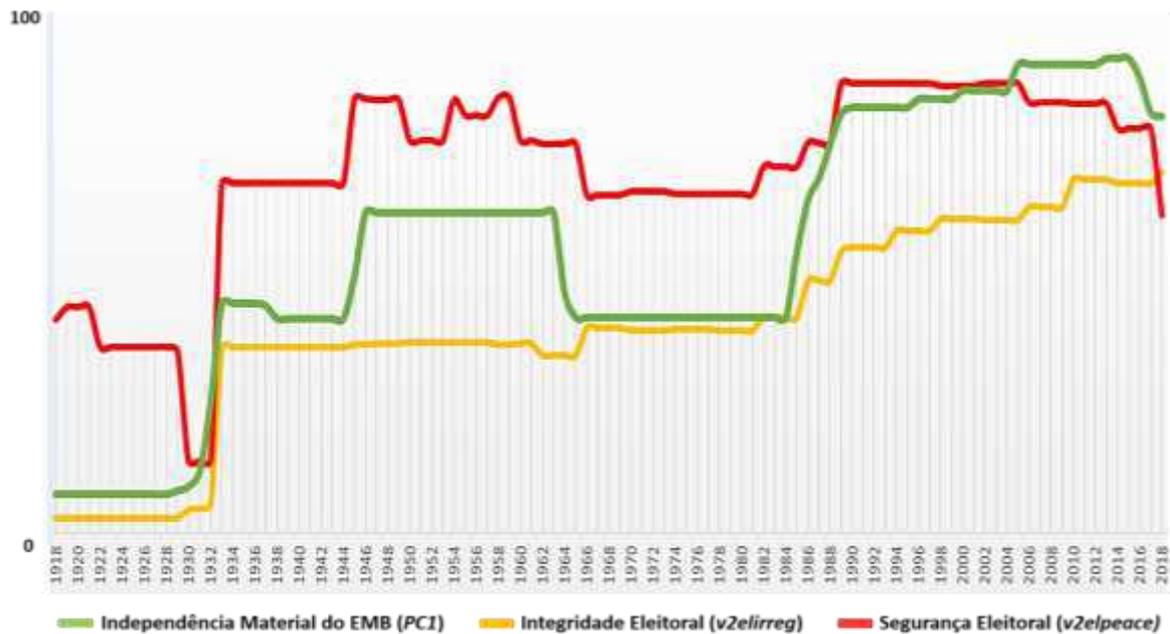
Diante de tais coeficientes, tem-se que o impacto da inclusão da variável de controle socioeconômica detém menor influência nas estimativas atinentes à qualidade do processo eleitoral e à redução de fraudes nos pleitos, possuindo maior expressividade comparativa em relação à variável segurança das eleições. Tais resultados indicam, portanto, que os fatores socioeconômicos apresentados pelas populações dos países da amostra possuem maior peso e significância nas questões referentes à violência verificada nos ciclos eleitorais, sendo um componente relevante a ser ponderado nas análises empíricas empreendidas sobre tal objeto de estudo.

3.3.1. Análises da governança eleitoral brasileira (*selected case*)

A experiência histórica vivenciada pelo Brasil em relação ao gerenciamento da competição eleitoral é fortemente influenciada pelos fatores sócio-políticos incidentes na trajetória nacional desde o período que antecedeu a criação do EMB judicializado até os dias atuais, conforme ressaltado no referencial teórico (item 2.4.4). O Gráfico

12, abaixo, apresenta o panorama evolutivo dos *scores* alcançados pelo País durante a série temporal de 1918-2018, em relação às variáveis utilizadas no presente estudo.

Gráfico 12 – Evolução dos *scores* brasileiros nas variáveis de estudo (série histórica 1918-2018)



* Fonte: V-DEM. Escala padronizada e sem dados do PEI Index na série histórica.

Os dados descritivos acima apresentados apontam a acentuada elevação dos níveis do indicador de independência material do órgão de governança eleitoral (variável explicativa PC1) e, conjuntamente, dos *scores* de integridade e segurança das eleições (Fonte: V-DEM), notadamente no ano de criação da Justiça Eleitoral (1932), bem como no período de transição política e redemocratização do país (1985 e anos posteriores).

Por outro lado, também é expressiva a comparação entre as pontuações que antecedem o momento de criação e instalação do EMB brasileiro (valores próximos a zero em relação às variáveis Independência Material e Integridade Eleitoral) e os patamares atingidos nos referidos indicadores após esse marco histórico, refletindo a percepção ressaltada anteriormente quanto à denominação daquela época precedente como “arauto da farsa eleitoral” (RICCI e ZULINI, 2014).

Com relação à variável Segurança Eleitoral, é possível observar um marcante declínio nos coeficientes do indicador no fim da República Velha (1930), com o Golpe de Estado que impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes, movimento liderado pela Aliança Liberal e pelo “Tenentismo”, culminando em várias agressões e

assassinatos relacionados à disputa política, inclusive durante atos eleitorais, como as mortes ocorridas no “Atentado de Montes Claros”. Também há perceptível redução dos *scores* no primeiro lustro da década de 1960, com a ascensão dos Militares ao poder e a supressão de liberdades individuais, bem como no período das eleições nacionais de 2018, onde um dos candidatos à Presidência da República sofreu atentado em pleno ato de campanha, espelhando um ambiente de polarização política e conflitos intergrupais, sob bandeiras pretensamente ideológicas. Deve-se ressaltar, ainda, que nos dois primeiros momentos históricos citados, a retomada da elevação dos níveis do indicador ocorre com o aumento simultâneo do grau de independência material do EMB brasileiro.

As análises correlacionais e inferenciais da variável preditora em relação às variáveis dependentes utilizadas no desenho de pesquisa do caso brasileiro (V-DEM 9.0: *elirreg* e *elpeace*) estão sintetizadas nos coeficientes constantes na Tabela 5, a seguir (série histórica 1918-2018).

Tabela 5 – Coeficientes de Correlação e das Regressões Lineares (Brasil)

	Integridade Eleitoral (VD 1)	Segurança Eleitoral (VD 2)
Independência Material do EMB (PC1 – BRASIL)		
<i>Pearson (r)</i>	,949**	,850**
R^2	,900	,723
<i>(sig.)</i>	000	000
β	,649	,502
N	101	

* Variável Dependente 1: a) erro padrão da estimativa 6,53922; b) erro padrão de 1,435 (Constante) e de 0,22 (VD 1). Para a Variável Dependente 2: a) erro padrão da estimativa 9,42230; b) erro padrão de 2,068 (Constante) e de 0,31 (VD 2).

Além dos altos coeficientes de correlação ($r_1 = 0,949^{**}$; $r_2 = 0,850^{**}$), a variabilidade explicada pela variável independente nas duas variáveis dependentes tem sinal positivo e valores de R^2 de 0,900 e 0,723, respectivamente, indicando que 90% da variabilidade encontrada para Y_1 (Integridade Eleitoral) e 72,3% para Y_2 (Segurança Eleitoral) são explicadas por X (Independência Material do EMB), denotando forte relação linear em ambos os casos.

Outrossim, para ambas as variáveis dependentes, o teste de variância ANOVA indica que, para qualquer nível de significância, rejeita-se a hipótese nula, pois $p\text{-value} < 005$. Assim, o modelo com o preditor utilizado (Independência Material do EMB) tem ajuste melhor do que o modelo sem o referido preditor.

Para a variável dependente Integridade Eleitoral, o valor do intercepto ($b_0 = 0,5473$) e o coeficiente angular da variável independente ($c = 0,649$), indicam que o valor da inclinação da reta que é induzido pelo preditor é significativo ($\beta = 64,9\%$). O teste de *Durbin-Watson* aponta que os resíduos são independentes, vez que a posição destes ($=1,840$) está dentro da faixa admissível, bem como não há *outliers* significativos (valor previsto: mínimo de $-1,956$ e máximo de $1,358$; valor da variável dependente: mínimo de $-2,149$ e máximo de $2,077$). Por fim, os valores dos resíduos apresentam distribuição normal, não havendo *outliers* significativos (Apêndice 2 – Histograma 4).

Em relação à variável dependente Segurança Eleitoral, o intercepto tem valor de $b_0 = 0,47265$ e coeficiente angular de $c = 0,502$, o que indica que o valor da inclinação da reta que é induzido pelo preditor é expressivo, posto que a cada unidade de medida que seja acrescida em X implicará num aumento proporcional (β) de $50,2\%$ em Y . Quanto ao teste de *Durbin-Watson*, os resíduos não se mostraram independentes, vez que a posição destes ($=0,574$) figurou fora da faixa admissível. Além disso, o ajuste do modelo, neste caso específico, apresentou inicialmente dois *outliers* significativos, os quais foram excluídos das análises posteriores, resultando em valores previstos de: $-1,852$ (mínimo) e $1,335$ (máximo); para a variável dependente de: $-2,656$ (mínimo) e $2,220$ (máximo). De tal forma, os valores dos resíduos passaram a apresentar distribuição normal (Apêndice 2 – Histograma 5).

Considerando o conjunto das análises empreendidas nesta seção do estudo, os coeficientes apresentados a partir das mensurações realizadas apontaram expressivos graus de associação linear entre as variáveis empregadas na pesquisa empírica, bem como significativos valores dos resultados inferenciais obtidos nas estimativas de regressão linear, mesmo sopesadas outras possibilidades causais incidentes no fenômeno estudado (*ceteris paribus*). Além disso, os testes de robustez realizados e sumarizados nos itens precedentes puderam denotar a consistência do modelo utilizado no desenho de pesquisa, reforçando a validade dos resultados alcançados em cada uma de suas etapas analíticas.

De tal modo, a construção do índice de independência material dos órgãos de gestão eleitoral, aqui dimensionada como variável quantitativa numérica, consistiu na composição de um preditor que pudesse representar o nível de autonomia de fato que tais entidades gerenciais detêm na realidade de cada um dos países da amostra, aquilatando-se a força da autogestão institucional dos EMB'S e suas possíveis consequências fáticas na qualidade das eleições, assim como na redução de fraudes e atos violentos relacionados aos pleitos. Assim, os resultados estatísticos colhidos a partir da análise empírica assinalaram que o preditor utilizado no desenho de pesquisa é relevante e significativo não só para as explanações causais do fenômeno estudado, mas, também, para as estimativas de magnitude do impacto da variável explicativa nas variáveis dependentes, conforme os coeficientes obtidos em cada abordagem.

Inobstante os resultados alcançados e as confirmações inerentes aos respectivos testes de validade, o estudo empírico desta seção não está imune às limitações próprias dos estudos de natureza quantitativa, as quais, neste caso, referem-se notadamente: a) à ausência de dados secundários (indicadores) nas fontes provenientes das instituições internacionais referidas, isto em relação a alguns países, o que implicou na redução da amostra, como ressaltado anteriormente; b) à inexistência de dados empíricos sobre outras variáveis que poderiam incidir como causa explicativa dos fenômenos, a exemplo do efetivo de forças de segurança empregados pelos países da amostra em cada eleição, questão afeta à violência eleitoral, isto tanto no método *cross-country* quanto no estudo do caso brasileiro, na série histórica analisada; c) a eventuais inexatidões na formação dos *scores* utilizados como dados representativos das variáveis do estudo, assim decorrentes de possíveis inconsistências entre a realidade factual dos países e a apreciação valorativa desta por parte dos membros especialistas dos entes internacionais pesquisados.

4. CONCLUSÃO

As relevantes funções desempenhadas pelos entes que gerenciam as eleições, além de não estarem adstritas apenas à definição e execução do cronograma da concorrência política, geram implicações diretas na confiabilidade e segurança da disputa, na legitimidade dos meios de operacionalização das votações, na integridade dos resultados das urnas e, por consequência, na efetivação dos próprios valores democráticos. O modelo de governança eleitoral adotado em cada país é, portanto, variável relevante a ser sopesada na busca por mecanismos institucionais que efetivamente permitam aos incumbentes e aos cidadãos alcançar níveis mais elevados de lisura e segurança dos pleitos, com o combate eficiente às fraudes, às irregularidades e aos atos violentos relacionados ao ciclo eleitoral.

Trata-se, portanto, de tema relevante e recorrente no contexto atual das nações que almejam edificar alicerces sólidos na arena democrática, vez que anomalias sistêmicas na gestão das eleições podem afetar diretamente os direitos fundamentais e as liberdades civis – sobretudo a prerrogativa de escolha dos governantes, ínsita ao modelo representativo –, erodindo a credibilidade institucional, acarretando instabilidade social e debilitando a finalidade pacificadora do processo político. Desse modo, a realização de eleições justas, limpas, seguras e transparentes, continua a ser um desafio permanente para os países que almejam a preservação dos valores e princípios imanentes à dimensão participativa da democracia, escopo que somente pode ser alcançado a partir da construção de padrões de qualidade gerencial que assegurem plenamente o livre exercício do sufrágio popular.

Os riscos decorrentes da má gestão das eleições trazem consigo efeitos negativos de custos coletivos elevados e consequências imprevisíveis na realidade política contemporânea vivenciada por muitas nações ao redor do mundo. Os conflitos eleitorais e os seus decorrentes atos de violência observados em diversos países – a exemplo das mortes e protestos em larga escala ocorridos na Bolívia, em razão das fraudes constatadas pela OEA na eleição presidencial de 2019 –, são demonstrações inequívocas das graves implicações advindas da fragilidade das instituições diante das interferências dos incumbentes nas engrenagens que deveriam controlar imparcialmente a disputa eleitoral.

Diante disso, a partir do modelo comparativo *cross-country*, o presente estudo buscou analisar a correlação entre o perfil independente de gerenciamento das

eleições e os seus impactos nos indicadores de fraudes eleitorais e de atos violentos ligados à disputa política nos 155 países da amostra. Sucessivamente, empreendeu-se a análise do arquétipo institucional adotado no Brasil, com suas particularidades e consequências na realidade eleitoral vivenciada durante mais de um século, isto desde o período que antecedeu a implantação do modelo independente no País até os dias atuais.

Inicialmente, foram coligidos aportes teóricos referentes à essencialidade das eleições na dinâmica democrática contemporânea, podendo-se concluir que, mesmo nas concepções minimalistas observadas na literatura, o componente eleitoral e a sua integridade constituem dimensões indissociáveis da própria democracia, notadamente tendo-se em conta que o método eleitoral é o único arranjo possível no regimes representativos contemporâneos.

Em seguida, a partir da definição do desenho de pesquisa e da revisão bibliográfica, foram abordadas as conceituações e características das variáveis dependentes: a integridade e a segurança das eleições. Nesse contexto, a primeira variável é retratada como princípio insculpido na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (Artigo XXI – 3) e na Resolução n. 63/163 da ONU, preceitos supranacionais que estabeleceram a integridade eleitoral como um vetor diretivo que não só favorece a lisura dos procedimentos e a verdade das urnas, mas, também, constitui um mecanismo primordial para assegurar a liberdade do voto e a soberania do sufrágio popular. Quanto à segunda variável, a segurança nas eleições é denotada sob a perspectiva epistemológica estruturalista-institucionalista, a partir dos enunciados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Com base nessa percepção, é possível conjecturar que o bom funcionamento das engrenagens gerenciais dos pleitos é capaz de assegurar o combate efetivo à violência eleitoral, despontando como um instrumento imprescindível para arrefecer paixões partidárias, reduzir conflitos intergrupais e limitar a disputa ao jogo eleitoral, isto dentro dos padrões institucionalmente estabelecidos.

Na análise dos dados descritivos da primeira variável, os indicadores produzidos por quatro organismos internacionais permitiram traçar um panorama comparativo entre os *scores* alcançados pelos países, em âmbito global e regional, bem como foi possível verificar que o grau de retidão do processo eleitoral ascendeu de forma simétrica em relação aos níveis de democratização liberal entre as nações, demonstrando que a progressão gradativa da preservação dos direitos e liberdades

civis veio acompanhada da elevação da qualidade das eleições realizadas na mesma série histórica.

Quanto à segunda variável, além da abordagem dos principais aspectos conceituais envolvendo a violência e os conflitos eleitorais, suas prováveis causas e explicações teóricas, foram apresentados os indicadores utilizados para a perspectiva descritiva-comparativa, por meio dos quais pode-se depreender que os países que ocupam o espectro mediano da escala de democratização (*hybrid regimes*) estão mais expostos aos riscos da violência eleitoral, confirmando-se a proposição inicialmente proposta pela literatura. Tal assertiva é explicada em razão do fato que, nos regimes fortemente autoritários, o hermetismo típico das autocracias traz consigo a intensa repressão aos diversos segmentos sociais, sufocando *ab initio* eventuais sedições políticas; noutro polo, a eficiência obtida pelos órgãos de gestão eleitoral nas democracias consolidadas, ao proporcionar a redução da frequência de desvios e irregularidades, mitiga as eventuais motivações de protestos e conflitos, bem como agrega maior credibilidade institucional, gerando níveis mais elevados de tolerância da população em relação a anomalias esporádicas.

Em relação à variável explicativa ou preditora, a abordagem realizada considerou que a independência dos órgãos de governança eleitoral surge como decorrência da projeção e implementação de um arranjo institucional que permitisse a neutralidade gerencial e a equidistância entre os competidores, sendo, portanto, frequentemente compreendida por parte da literatura como um fator preponderante para a realização de eleições limpas e justas. Deve-se ressaltar que tal modelo é implementado em quase dois terços (63%) do total de 217 países e territórios do mundo, sendo que os outros dois modelos estão presentes, respectivamente, em 23% (governamental) e 12% (misto) das localidades pesquisadas pelo *IDEA*, no ano de 2014 (os 2% restantes não responderam ao *survey*). Além disso, é possível constatar que alguns organismos internacionais, reforçando a percepção teórica utilizada como referência neste estudo, inserem a independência dos EMB's como componente da própria lisura das eleições, como é o caso de índices de mensuração de integridade eleitoral – a exemplo do “Clean Elections”, do V-DEM – em cuja composição figura o grau de autonomia dos órgãos de gestão eleitoral em relação aos governos para fins de aferição das pontuações respectivas.

Em que pese tal fato, registram-se posicionamentos em sentido contrário que apontam as desvantagens do modelo independente de EMB, tais como a

possibilidade de maiores custos para a criação, manutenção e funcionamento do órgão, bem como as eventuais dificuldades deste para obter verbas orçamentárias condizentes com a magnitude dos pleitos ou para implementar efetivamente as eleições sem dispor da estrutura organizacional do governo.

A partir dessas perspectivas e dos dados sobre os arranjos institucionais adotados em cada país, a presente pesquisa propôs um critério de classificação que segmenta a independência do órgão gestor das eleições em dois parâmetros: a) *independência formal*, quando o EMB é normativamente instituído como ente apartado das estruturas do Poder Executivo; b) *independência material ou de fato*, caso em que o EMB detém a tríplice autonomia (funcional, orgânica e financeira), sendo, por consequência, um organismo possuidor de capacidade concreta de auto-organização e autoadministração.

A distinção entre as duas categorias mostrou-se relevante para a obtenção do quadro real apresentado pelos países em relação à variável explicativa, haja vista que a maior parte dos estudos realizados acerca do tema toma em consideração apenas a primeira das duas dimensões, sendo que é intuitivo asserir que a mera independência formal não traz consigo, por si mesma, a autonomia factual de tais órgãos. Ainda mais, a aferição da efetiva independência institucional do EMB fundada apenas com base numa abordagem não escalonada (ou seja, segmentando-se tão somente em três classes: *independente*, *governamental* ou *misto*) pode apresentar sensíveis dissonâncias entre a percepção obtida e a realidade gerencial vivenciada na prática pelos componentes da unidade de análise.

Dessa forma, a formação do índice de mensuração da independência material dos EMB's foi composta a partir dos indicadores descritos na metodologia empírica, utilizando-se o método de redução de dimensões denominado Análise dos Componentes Principais – ACP, o qual permite captar a máxima variância entre os fatores, com a menor perda possível das informações contidas nos dados. Sucessivamente, encontrado o componente principal que apresentou a descrição mais significativa do fenômeno estudado e que representou a melhor combinação linear entre as variáveis originais, os coeficientes respectivos foram escalonados e, assim, passaram a ser utilizados para as análises correlacionais e inferenciais que integram a dimensão empírica da pesquisa.

Por outro lado, objetivando o detalhamento das especificidades do fenômeno analisado e considerando a série histórica 2012-2018, o desenho empírico da

pesquisa mensurou as variáveis dependentes a partir de três indicadores, quais sejam: a) a qualidade das eleições de forma ampla (Integridade Eleitoral 1), abrangendo não só a lisura eleitoral, com a ausência de fraudes e outras condutas ilícitas intencionais, mas, também, a ocorrência de irregularidades involuntárias (sem dolo) a cargo dos integrantes do EMB, como a falta de fiscalização externa, eventuais falhas logísticas e erros ou ambiguidades nas cédulas de votação; b) a qualidade das eleições de forma restrita (Integridade Eleitoral 2), ponderada com base no indicador desagregado que mensura especificamente a ocorrência de fraudes e desvios intencionais nos pleitos; c) a segurança eleitoral, utilizando-se o indicador desagregado que mensura os níveis de violência (mortes e agressões) relacionada ao ciclo eleitoral nos pleitos nacionais realizados nos países da amostra.

Nas análises correlacionais empreendidas na pesquisa *cross-country* ($N = 155$ países), encontrou-se alta medida de correlação entre a variável explicativa e a variável dependente Integridade Eleitoral, tanto em relação aos coeficientes que mensuram a qualidade ampla das eleições (Modelo 1: $r = 0,870^{**}$) quanto em relação ao indicador específico de lisura eleitoral (Modelo 2: $r = 0,824^{**}$), ambas com significância estatística e sinal positivo, confirmando que a associação entre as variáveis é forte. No que concerne à correlação entre a variável independente e a variável de resposta Segurança Eleitoral, a força da associação entre ambas é moderada ($r = 0,580^{**}$), sendo igualmente positiva e estatisticamente significativa (Tabela 3).

Em sequência, as análises inferenciais permitiram estimar o grau de associação linear entre as variáveis do estudo, apresentando os coeficientes de determinação constantes na Tabela 4: a) Integridade Eleitoral (Modelo 1) – $R^2 = 0,757$; b) Integridade Eleitoral (Modelo 2) – $R^2 = 0,679$; c) Segurança Eleitoral – $R^2 = 0,335$. Diante desses resultados, cujos coeficientes são positivos e estatisticamente significantes ($p\text{-value} < 005$), somados aos testes de robustez e validade dos modelos de regressão apresentados, permitem afirmar que a associação linear entre as variáveis é forte, no primeiro caso (a), e moderada, nos dois últimos (b e c). Além disso, os resultados apontaram que a inclusão da variável de controle nos modelos produz apenas discretas alterações nos coeficientes obtidos, o que evidencia que o previsor Independência Material do EMB constitui uma causa explicativa expressiva da integridade e segurança das eleições.

Outrossim, o estudo da magnitude do impacto da variável preditora nas dimensões das variáveis dependentes (coeficiente β exponencial) denotou a estimativa de que a cada unidade de medida que seja acrescida à variável preditora Independência Material do EMB ocasionará um aumento proporcional desse valor em: a) 47% no nível de qualidade geral do processo eleitoral; b) 83,3% no grau de lisura das eleições (reduzindo-se as fraudes, desvios e outras irregularidades intencionais); c) 44,9% na segurança eleitoral (decrecendo a violência relacionada aos pleitos). Os resultados indicam, assim, a expressiva influência que o arranjo institucional ocasiona na contração de anomalias que possam contaminar a solidez do processo eleitoral, contribuindo significativamente para a pacificação da disputa política e elevação de sua eficácia e idoneidade.

Os resultados obtidos a partir do teste de hipótese são ainda mais expressivos no caso da governança eleitoral brasileira, a qual fora observada na série histórica compreendida desde o período que precedeu a implementação do órgão de gestão independente, ocorrida no ano de 1932, época em que os níveis de lisura das eleições figuravam próximos a zero, até os dias atuais, momento em que a gestão da competição política brasileira desponta com altos coeficientes nos indicadores internacionais de integridade e segurança eleitoral.

Dessa forma, a mudança de arranjo institucional no Brasil, marco histórico que representou uma verdadeira ruptura do modelo de gerenciamento eleitoral até então existente no País, esteve acompanhada de uma aguda e contínua redução das fraudes e da violência nas eleições durante mais de um século (1918-2018), de tal modo que os patamares alcançados na independência material conferida gradativamente ao EMB brasileiro mostraram elevado grau de associação com os indicadores que mensuram, respectivamente, o fortalecimento da integridade eleitoral ($r = 0,949^{**}$) e a consolidação dos instrumentos relativos à segurança dos pleitos ($r = 0,850^{**}$), ambos os coeficientes com sinal positivo e alta significância estatística ($p\text{-value} < 005$).

A força das correlações acima destacadas também deve ser ponderada com o fato de que a independência do EMB brasileiro – inicialmente formal e, sucessivamente, material – esboçou os contornos de um ambiente propício ao enaltecimento do modelo totalmente judicializado, o qual não encontra equivalência com os perfis independentes de outras democracias, inclusive com os de arquétipo institucional comparável nas Américas, como é o caso da Costa Rica. Tais condições

e circunstâncias detêm a capacidade de gerar reflexos em vários aspectos das relações interpoderes e na própria competição política, moldando a postura dos eleitores e competidores.

Nesse contexto factual, permite-se asseverar que o fenômeno da judicialização está nitidamente presente no modelo brasileiro de gestão das eleições, sobretudo, no âmbito da jurisdição eleitoral, a qual, diante do seu desenho conglobante (*catch all*), cede espaço para a criatividade normativa judicial, tendo a pesquisa detectado e apresentado vários casos em que os juízes e tribunais eleitorais não só editaram normas novas, como, também, estabeleceram regras ou interpretações contrárias a textos legais vigentes.

Além disso, há preceito constitucional assegurando a abrangência plena da jurisdição eleitoral para decidir com exclusividade (e quase total definitividade) sobre todas as matérias pertinentes ao processo eleitoral do País, sem olvidar a atuação metaconstitucional das Cortes Eleitorais com a criação de atrasos não previstos na legislação vigente e produção de decisões monocráticas sobre temas relevantes que, a princípio, estariam compreendidos nas atribuições dos órgãos judiciais colegiados.

Outros marcos conclusivos de destaque estão presentes na elevação contínua e expressiva do número de processos judiciais, o que reflete a confiança dos atores políticos no órgão de governança eleitoral brasileiro, bem como as limitações operacionais verificadas, sobretudo, no controle e alocação dos mecanismos institucionais relacionados à segurança das eleições no País (como as restrições quanto à utilização das forças policiais durante os pleitos), afetando a eficiência da performance gerencial do EMB no exercício do poder de polícia e no combate aos crimes e à violência eleitoral.

Quanto às análises estatísticas inferenciais atinentes ao caso brasileiro, o teste de hipótese apresentou altos coeficientes de determinação na regressão linear entre as variáveis do estudo empírico, cujos resultados apontam que a associação linear é forte e significativa em ambos os modelos, indicando que o predictor Independência Material do EMB constitui uma causa explicativa expressiva da integridade ($R^2 = 0,900$) e segurança ($R^2 = 0,723$) das eleições no Brasil. O predictor também mostrou perceptível relevância no estudo do impacto da variável explicativa nas dimensões das variáveis de resposta (coeficiente β), estimativa em que a cada unidade de medida que seja acrescida ao predictor Independência Material do EMB produzirá um aumento

proporcional desse valor em 64,9% no grau de lisura das eleições e, do mesmo modo, em 50,2% na segurança eleitoral do País.

Em suma, diante de todos os aportes teóricos, análises descritivas e resultados estatísticos apresentados, as conclusões do estudo centram-se nos achados que confirmam que o modelo independente de gerenciamento da competição política é variável importante e significativa nas questões concernentes à lisura e à segurança dos pleitos, assim como está expressivamente associada a ambos os fatores. Além disso, o desenho organizacional materialmente independente tem impacto relevante na redução de fraudes, irregularidades e atos violentos relacionados às eleições, fortalecendo a qualidade do processo eleitoral, o que se observou, sobretudo, na trajetória histórica percorrida pelas instituições brasileiras.

Finalmente, também é possível concluir que, nos países com instituições de governança eleitoral materialmente independentes, as eleições constituem uma solução eficaz para a questão da legitimidade da representação política; já nos países com órgãos de gestão dotados de baixa autonomia em relação aos governos, em regra, as eleições constituem um problema que torna evidente a fragilidade da dimensão participativa do regime político, sobretudo quando os incumbentes se valem das instituições para obter para si vantagens irregulares na competição (*self serving*), isto em detrimento não só de opositores e adversários, mas, também, da própria credibilidade do processo democrático. De tal modo, a análise dos indicadores e dos resultados da pesquisa permitem afirmar que quando não há confiança na neutralidade e imparcialidade dos órgãos que conduzem os pleitos, justamente pela falta de equidistância institucional entre o órgão gestor das eleições e os competidores, tampouco haverá a confiança nos resultados produzidos, isto justamente pela maior percepção de desvios e irregularidades, produzindo insurgências populares, conflitos intergrupais e, em não raras situações, práticas violentas em razão da competição política, tanto em autocracias eleitorais quanto em democracias.

REFERÊNCIAS

ACE PROJECT (ADMINISTRATION AND COST OF ELECTIONS). **The ACE Encyclopaedia**, 2018. Disponível em: <http://aceproject.org/ace-en/>. Último acesso em 12/11/2019.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARENDDT, Hannah. **O que é Política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil – Record, 1998.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

ASSIS, Wilson Gomes de. **Considerações acerca do emprego operacional da Polícia Militar durante o pleito eleitoral**. Observatório da Justiça Militar Estadual, 2018, disponível em: <https://www.observatoriodajusticamilitar.info/single-post/2018/09/03>. Acesso em 04/02/2019

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. **O Silêncio dos Incumbentes: Fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil**. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política – UFPE, 2015.

BARRETO, Alex Muniz. **Direito Administrativo Positivo**. 5 ed. São Paulo: Edijur, 2019.

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.

BBC (BRITISH BROADCASTING CORPORATION). BBC News. London, 2018, disponível em: <https://www.bbc.com/news>. Último acesso em 08/10/2019.

BERMEO, Nancy Gina. **On Democratic Backsliding**. Journal of Democracy 27:1, p. 5-19, 2016.

BERNERTH, Jeremy B.; AGUINIS, Herman. **A Critical Review and Best-Practice Recommendations for Control Variable Usage**. Personnel Psychology, v. 69, 1, p. 229-283, 2016.

BIRCH, Sarah. **Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis**, *in*: Electoral Studies n. 27, p. 305-320, 2008.

_____; MUCHLINSKI, David. **Electoral Violence Prevention: What Works?** Journal Democratization 25:3, p. 385-403, 2018.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BOTERO, Sandra. **Agents of Neoliberalism?** High Courts, Legal Preferences and Rights in Latin America, *in*: Tullia Falletti e Emilio Parrado, *Latin America Since the Left Turn*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017.

BRASIL (LEGISLAÇÃO BRASILEIRA). Disponível em: www4.planalto.gov.br/legislacao. Último acesso em 14/11/2019.

BRAZ, José. **Um novo paradigma metodológico na investigação do crime organizado**. II Congresso de Investigação Criminal. Lisboa: Almedina – ASFIC/FDUL, p. 331-347, 2009.

CARVALHO, Sídia Porto Lima Ernani. **Desenho institucional da governança eleitoral**: aspectos gerais e o modelo brasileiro. Cadernos Adenauer XV, n. I, 2014.

CASTRO, Mônica Mata Machado de. **Determinantes do Comportamento Eleitoral – A Centralidade da Sofisticação Política**. Tese de Doutorado em Sociologia, Instituto Universitário de Pesquisas – IUPERJ, Rio de Janeiro, 1994.

CHATURVEDI, Ashish; MUKHERJI, Arnab. **Do Elections Incite Violence?** Social Science Research Network: Working Paper Series, 2005. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=818345. Acesso em 25/08/2019.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA). **Relatório Justiça em Números**. Disponível em: www.cnj.jus.br. Último acesso em 29/05/2019.

CNM (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS). **Estudo de contingente populacional e do eleitorado**, 2018. Disponível em <https://www.cnm.org.br>. Acesso em 13/06/2019.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da Democracia**. São Paulo: Penso, 2009.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2015.

DEMOCRACY INDEX. **The Economist Intelligence Unit's index of democracy**, 2017, disponível em https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf. Último acesso em 23/09/2019.

DIAS JÚNIOR, José A. Ponte. **Princípios, Regras e Proporcionalidade**: Análise das críticas às teorias de Ronald Dworkin e Robert Alexy. Revista do Curso de Mestrado UFC, v. 27, 2007.

DÍEZ, Jordi. **The Politics of Gay Marriage in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2015.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

EC-UNDP (EUROPEAN COMMISSION AND UNITED STATES DEVELOPMENT PROGRAM), **Introduction to Current Trends in Election – Related Violence**, 2009, disponível em <https://www.ec-undp-electoralassistance.org/medias/trainings/2010>. Acesso em 13/08/2019.

EDGEELL, 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.

EISENSTADT, Todd. **Courting democracy in Mexico**: party strategies and electoral institutions. Cambridge University Press, 2003.

ELSTER, Jon. **Ulisses Liberto**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

EMCFA (ESTADO-MAIOR CONJUNTO DAS FORÇAS ARMADAS). Comando de Operações Terrestres, 2018, disponível em: <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em 13/05/2019.

FEREJOHN, John. **Independent Judges, Dependent Judiciary**: Explaining Judicial Independence. Los Angeles: Southern California Law Review, v. 72, 1999.

_____. **Judicializing Politics, Politicizing Law**, *in*: Law and Contemporary Problems. Vol. 65, n. 3, pp. 41-69, 2002.

FGV (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS). **O Supremo e o Tempo**. Disponível em: www.fgv.br/publicações. Último acesso em 22/09/2019.

FILOCRE, D'Aquino. **Classificações de Políticas de Segurança Pública**. Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 3, 2009.

FINKEL, Jodi. **Judicial Reform as Political Insurance**: Argentina, Peru and Mexico in the 1990s. Indiana: University of Notre Dame Press, 2008.

FISCHER, Jeff. **Electoral Conflict and Violence**: a strategy for study and prevention. Washington: International Foundation for Electoral Systems, 2002.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World**: Democracy in Retreat (full report), 2019. Disponível em www.freedomhouse.org/report/freedom-world. Último acesso em 20/10/2019.

FREUD, Sigmund. **O Mal-estar na Civilização**. Vol. XXI. Rio de Janeiro: Imago, 2002.

FUKUYAMA, Francis. **Ordem e Decadência Política**. Rio de Janeiro: Rocco. 2018.

GALLARDO, Alfonso Myers. **A reforma política no México**: uma análise crítica dos avanços e retrocessos nas novas leis eleitorais do país. Paraná Eleitoral, v. 3, n. 3, 2014.

GIDDENS, Anthony. **Para além da Esquerda e da Direita**. São Paulo: Unesp, 1996.

GONZALEZ-OCANTOS, Ezequiel. **Courts in Latin American Politics**, in: The Oxford Encyclopedia of Latin America Politics. New York: Oxford University Press, 2018.

GRAGLIA, Lino. **The Growth of National Judicial Power**. *Nova Law Review*, vol. 14 p. 53-67, 1989.

HANSEN, Mogens Herman. **The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes**. Norman: University of Oklahoma Press, 1999.

HAYEK, Friedrich August. **Os Fundamentos da Liberdade**. Goiânia: Editora Visão, 1983.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1991.

HIRSCHL, Ran. **The Political Origins of the New Constitutionalism**. *Bloomington: Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2004.

HONGYU, Kuang; SANDANIELO, Vera Lúcia M.; OLIVEIRA JÚNIOR, Gilmar J. **Análise de Componentes Principais**: resumo teórico, aplicação e interpretação. *E&S – Engineering and Science*, 5:1, 2015.

HRW (HUMANS RIGHT WATCH). **World Report 2018**. Revised edition: New York, 2018. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2018/02/07>. Acesso em 22/10/2019

HUNTINGTON, Samuel Phillips. **The Third Wave**: Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press, 1991.

IDEA (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE). **Electoral Management Design**. Revised edition. Sweden, 2014.

KELSEN. **Teoria Pura do Direito**. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KERR, Nicholas; LÜHRMANN, Anna. **Public trust in elections**: The role of media freedom and election management autonomy. *Afrobarometer, Working Paper n. 170*, 2017.

KOOPMANS, Tim. **Courts and Political Institutions**: a comparative view. New York: Cambridge University Press, 2003.

KRAUSNICK, Helmut Buchheim *et al.* **Anatomy of the SS State**. Londres: Collins, 1968.

KUNTZ, Philipp; THOMPSON, Mark Richard. **More than Just the Final Straw**: Stolen Elections as Revolutionary Triggers. *Comparative Politics*, University of New York, v. 41, n. 3, p. 253-272, 2009.

LAPPONI, J. C. **Estatística usando Excel 5 e 7**. São Paulo: Lapponi Treinamentos, 1997.

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

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LEVITT, Steven. **Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime**. *American Economic Review*, vol. 87, n. 3, p. 270-290, 1997.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países**. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2019.

LINDBERG, Staffan Ingemar *et al.* **Democratization by Elections: A new mode of transition**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2009.

_____; LÜHRMANN, Anna. **A Third Wave of autocratization is here: What is new about it?** London: *Journal Democratization*, vol. 26, 2019.

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. **Electoral Management Bodies as Institutions of Governance**. Bureau for Development Policy – United Nations Development Programme.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **O Federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2009.

MANLY, Bryan F. J.; ALBERTO, Jorge A. Navarro. **Métodos estatísticos multivariados: uma introdução**. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2019.

MANSFIELD, Edward; SNYDER, Jack. **Electing to fight: Why emerging democracies go to war**. Cambridge: MIT Press, 2007.

MOORE, David; NOTZ, William; FLIGNER, Michael. **A estatística básica e sua prática**. 7 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2017.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o Político**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. **The Comparative Study of Electoral Governance**. Londres: *International Political Science Review*, 2002.

MUNIZ, Jaqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. **Mandato Policial, in: Crime, Polícia e Justiça no Brasil**, vol. 1. São Paulo: Contexto, p. 491-502, 2014.

NELDA (NATIONAL ELECTIONS ACROSS DEMOCRACY AND AUTOCRACY). Banco de dados, V. 4. Disponível em www.nelda.co. Último acesso em 20/09/2019.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil – Do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. **Homicídios no Brasil e no Nordeste: Dinâmica e relações causais**. Alemanha: OmniScriptum GmbH & Co, 2016.

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

_____. *et al.* **The Year in Elections: Elections, Development and Democracy**, 2017. Disponível em <https://www.electoralintegrityproject.com>. Acesso em 25/09/2019.

PASTOR, Robert A. **The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research**. London: Frank Cass Journal, Democratization, vol. 6, p. 1-27, 1999.

PEI (ELECTORAL INTEGRITY PROJECT). PEI 7.0 Index, Base de dados e informações, 2019. Disponível em www.electoralintegrityproject.com. Último acesso em 26/10/2019.

PETERS, Guy B. **Comparative Politics: Theory and Methods**. Basingstone: Palgrave Macmillan UK, 1998.

POPPER, Karl. **A Lógica da Pesquisa Científica**. 2 ed. São Paulo: Cultrix, 2013.

PRZEWORSKI, Adam. **Ama a Incerteza e serás Democrático**. Novos Estudos, n. 9, vol. 2, p. 36-46, 1984.

_____.; GANDHI, Jennifer. **Holding on to Power by Any Means? The Origins of Competitive Elections**. New York University, 2009.

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, vol. 21, n. 45, p. 91-105, 2013.

_____. **Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral: A Tônica das Eleições na Primeira República**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 57:2, p. 443 a 479, 2014.

ROSAS, G. **Trust in elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin América**. Electoral Studies n. 29, p. 74-90, 2010.

ROUSSEAU, Denise; FRIED, Yitzhak. **Location, location, location: Contextualizing organizational research**. Journal of Organizational Behavior, 22, p. 1-13, Detroit, 2001.

RUNCIMAN, David. **Como a Democracia Chega ao Fim**. São Paulo: Editora Todavia, 2018.

SCHEDLER, Andreas. **The Politics of Uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism**. OUP Oxford, 2013.

SCHMITT, Carl. **The Concept of Political**. Chicago: Chicago University Press, 2007.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

SISK, Timothy. **Elections in Fragile States: Between Voice and Violence**, *in*: International Studies Association Annual Meeting, v. 5. São Francisco, 2008.

STF (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL). Jurisprudência. Disponível em: www.stf.jus.br. Último acesso em 12/05/2019.

STRANG, Gilbert. **Álgebra Linear e suas Aplicações**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

STRAUSS, Scott; TAYLOR, Charlie. **Democratization and Electoral Violence in Sub-Saharan Africa 1990-2008**, *in*: Voting in Fear: Electoral Violence in Sub-Saharan Africa. Washington: United States Institute of Peace Press, 2012.

TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: New York University Press, 1995.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Ativismo Judicial: Nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política**. Revista Direito GV, n. 8, vol. 1, São Paulo: FGV, p. 37-58, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Lembranças de 1848: As jornadas revolucionárias de Paris**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

TSE (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL). Base de dados e informações. Disponível em: www.tse.jus.br. Último acesso em 15/09/2019.

UNDP (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME) – ONU. Base de dados e informações, 2018. Disponível em <https://www.undp.org>. Último acesso em 20/09/2019

VALE, Teresa Cristina de S. Cardoso. **Justiça Eleitoral**. 2 ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2017.

VAN AAKEN, Anne. **Independent electoral management bodies and International election observer missions: any impact on the observed level of democracy? Conceptual framework**. Constitutional Political Economy vol. 20, p. 296-322, 2009.

V-DEM (VARIETIES OF DEMOCRACY) Base de dados e informações, 2018. Disponível em <https://www.v-dem.net>. Último acesso em 25/09/2019.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil Democracia e Militarização do Espaço Público no Brasil**. XII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, 1999.

WALL, A. *et al.* **Electoral Management Design**, *in*: The International IDEA Handbook. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006.

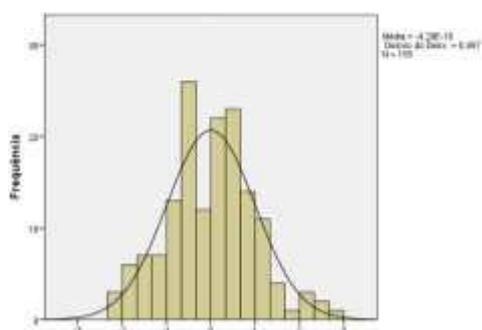
APÊNDICE 1 – QUADRO DE PAÍSES

PAÍSES DA AMOSTRA CONFORME O MODELO INSTITUCIONAL FORMAL

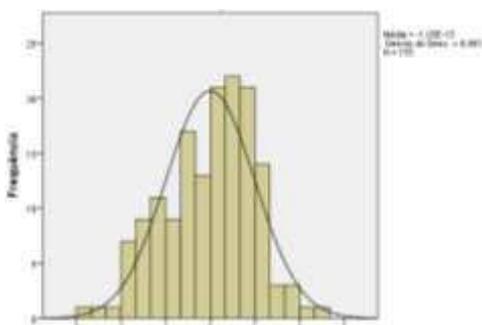
MODELO	COMPONENTES DA AMOSTRA
INDEPENDENTE	<p>Afeganistão – África do Sul – Albânia – Angola – Armênia – Austrália – Azerbaijão – Bangladesh – Barbados – Benin – Bielorrússia – Bolívia – Bósnia e Herzegovina – Botsuana – Brasil – Bulgária – Burkina Faso – Burundi – Butão – Camarões – Camboja – Canadá – Cazaquistão – Chile – Colômbia – Coreia do Sul – Costa do Marfim – Costa Rica – Croácia – Djibuti – Egito – El Salvador – Equador – Eslovênia – Estônia – Etiópia – Fiji – Filipinas – Gâmbia – Gana – Geórgia – Guatemala – Guiana – Guiné – Guiné-Bissau – Haiti – Honduras – Ilhas Maurício – Ilhas Salomão – Índia – Indonésia – Iraque – Israel – Jamaica – Jordânia – Letônia – Lesoto – Libéria – Lituânia – Macedônia – Madagascar – Malásia – Malawi – Maldivas – Malta – Mauritânia – México – Mianmar – Moçambique – Moldávia – Mongólia – Namíbia – Nepal – Nicarágua – Níger – Nigéria – Nova Zelândia – Panamá – Papua Nova Guiné – Paquistão – Paraguai – Peru – Polônia – Quênia – Quirguistão – República do Congo – República Dominicana – Romênia – Ruanda – Rússia – Serra Leoa – Sérvia – Síria – Sri Lanka – Sudão – Suriname – Tailândia – Tajiquistão – Tanzânia – Togo – Tunísia – Turcomenistão – Turquia – Ucrânia – Uganda – Uruguai – Uzbequistão – Venezuela – Zâmbia – Zimbábue</p>
GOVERNAMENTAL	<p>Alemanha – Argélia – Áustria – Bahrein – Bélgica – Chipre – Cingapura – Dinamarca – Estados Unidos da América – Finlândia – Grécia – Irlanda – Itália – Kuwait – Líbano – Luxemburgo – Marrocos – Noruega – Omã – Reino Unido – República Checa – São Tomé e Príncipe – Suécia – Suíça – Vietnam</p>
MISTO	<p>Argentina – Cabo Verde – Chade – Eslováquia – Espanha – França – Gabão – Guiné Equatorial – Hungria – Irã – Islândia – Japão – Laos – Mali – Países Baixos – Portugal – República Centro-Africana – Senegal – Timor Leste – Vanuatu</p>

APÊNDICE 2 – HISTOGRAMAS

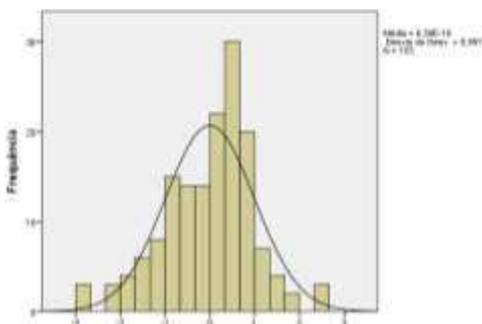
- Histograma 1:



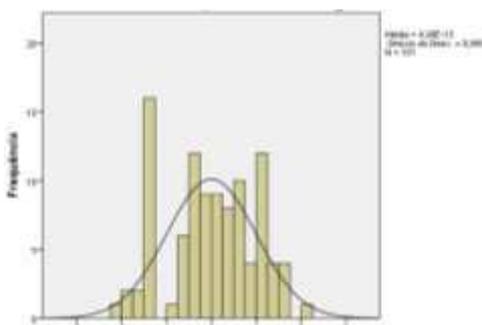
- Histograma 2:



- Histograma 3:



- Histograma 4:



- Histograma 5:

