

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL: ENTRE DEMOCRACIA E AUTORITARISMO ELEITORAL

Horácio Lopes Mousinho Neiva¹

Resumo

O artigo trata dos modelos de administração do processo eleitoral e o papel que eles desempenham na garantia da qualidade das eleições. Nele, apresenta-se o conceito de qualidade das eleições como elemento necessário para a garantia de um processo democrático, e os mecanismos por meio dos quais ela pode ser assegurada. Ao final, a Justiça Eleitoral brasileira é contextualizada e situada, bem como a importância do seu papel fiscalizador na garantia do processo democrático.

Palavras-chave: Democracia. Autoritarismo. Fiscalização eleitoral. Justiça Eleitoral. Qualidade das eleições.

Eleições são uma condição necessária para a existência de uma democracia. Mas são condições suficientes? Será que um país será tanto mais democrático quanto mais eleições realizar? E será que o simples fato de *existirem eleições* já permite concluir-se pelo caráter democrático do regime? Essas são perguntas centrais para o debate sobre a administração e fiscalização do processo eleitoral.

Neste trabalho, tentarei explorar a ideia de que uma administração e uma fiscalização eficazes do processo eleitoral são essenciais para a *qualidade* das eleições -- e que eleições de qualidade são necessárias para um regime que se pretenda democrático. A eficácia - e o valor - dessas atividades, depende de um balanço entre controle das eleições, de um lado, e manutenção da liberdade de expressão e decisão de eleitores e candidatos. Além disso, fatores culturais e o desenho institucional dos diversos organismos eleitorais - responsáveis pela administração e fiscalização da eleição - também impactam na efetividade da manutenção de eleições democráticas.

¹ Nº USP 8481923. Doutorando e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), Presidente da Comissão de Acompanhamento do Processo Legislativo da OAB/PI, professor de direito do ICEV - Instituto de Ensino Superior e Advogado militante na seara do Direito Eleitoral.

O início da década de 1990, logo após o fim da Guerra Fria, marcou uma onda de *democratizações* ao redor do mundo. Vários países da antiga União Soviética e da África sub-saariana passavam por um processo que caminhava para um modelo de democracia eleitoral (SCHEDLER, 2006). Conhecida como *terceira onda*, na famosa definição de Huntington (1991), o processo de *democratização global* foi recebido, à época, com grande otimismo (FUKUYAMA, 2006). Entretanto, o otimismo inicial foi gradativamente substituído, entre muitos autores, pelo ceticismo. Alguns deles afirmam, por exemplo, que as democracias da terceira onda adotaram eleições competitivas sem antes estabelecerem as instituições de um Estado Moderno, como o *rule of law*, a responsabilização dos governantes e a transparência (ROSE; SHIN, 2001). Para eles, os países da terceira onda se democratizaram "de trás para frente" e, por isso, não podem ser considerados democracias completas (ROSE; SHIN, 2001).

Para Bogaards (2009), a terceira onda foi responsável por proliferar regimes que não são nem autoritários, mas não podem ser considerados totalmente democráticos. Schedler (2006) observa que, atualmente, subsistem um grande número de autocracias ao redor do mundo, ainda intocadas por crises de regime, como é o caso da Coreia da Norte. Todavia, o fenômeno mais importante para o autor é outro: "numerosos processos de transição, mesmo que tenham levado para uma abertura inicial coroada por eleições livres e justas (...) terminaram em novas formas de autoritarismo por trás de uma fachada eleitoral" (SCHEDLER, 2006, p. 3).

O chamado autoritarismo eleitoral pode ser descrito como um regime híbrido. Ele se diferencia de outros regimes não-democráticos "pela forma como molda a arena da política autoritária" (SCHEDLER, 2013, p. 54). O autoritarismo eleitoral "estabelece todo um conjunto das instituições representativas formais que associamos a uma democracia liberal - ao mesmo tempo em que utilizam várias e amplas estratégias de manipulação para preveni-las de se tornarem efetivas" (SCHEDLER, 2013, p. 54). O ditador moderno, portanto, não governa *sem eleições*. Na verdade, ele utiliza a própria instituição das eleições para avançar seu poder.

O ditador modal no mundo contemporâneo realiza eleições multipartidárias. Ele estabelece a fachada institucional da democracia, mas subverte seu espírito através da manipulação autoritária. Ele admite eleições regulares

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL: ENTRE DEMOCRACIA E AUTORITARISMO ELEITORAL

para o cargo nacional mais importante, e permite que partidos de oposição independentes participem. Ao mesmo tempo, ele sujeita essas eleições à manipulações severas e sistemáticas através de estratégias como censura na mídia, intimidação do eleitor, a exclusão de partidos e candidatos, e a fraude eleitoral. O ditador contemporâneo pratica o "autoritarismo eleitoral" (SCHEDLER, 2015, p. 1).

Para os fins deste trabalho, o ponto importante dos trabalhos acerca do chamado autoritarismo eleitoral é justamente o reconhecimento do possível desnível ou *gap* existente entre, de um lado, instituições formais (como eleições multipartidárias), e, de outro, as práticas reais do regime (manipulação eleitoral) (SCHEDLER, 2013). Nesse sentido, na análise dos diversos regimes políticos existentes no mundo, bem como na organização do nosso próprio regime, é preciso evitar o que alguns autores (SCHMITTER; KARL, 1991) chamam de *eleitoralismo* ou *falácia eleitoralista*: a crença, ou a fé, de que a simples existência de eleições irá canalizar as ações políticas para disputas pacíficas entre elites e conferir legitimidade pública para os vencedores.

Schmitter e Karl (1991) apontam que as eleições não são condição suficiente para a democracia, em especial em função do seu caráter intermitente. No entanto, o que a literatura sobre o autoritarismo eleitoral demonstra é que as próprias eleições podem ser um elemento de diminuição do caráter democrático de um certo regime. Nesse sentido, o fator chave não é simplesmente a existência de eleições e de instituições e regras democráticas para reger o processo: o fator chave é, como apontam Hartlyn, McCoye e Mustillo (2007), a qualidade das eleições.

Uma eleição de qualidade, como aponta Schedler (2013), deve ser competitiva, livre e justa. Nesse sentido, ainda que as eleições sejam necessárias para a democracia (sem eleições, sem democracia), elas devem satisfazer certos *standards* normativos para que possam efetivamente permitir concluir que certo regime é, de fato, democrático: "não é qualquer *performance* teatral que serve" (SCHEDLER, 2013, p. 83). Schedler parte, então, da famosa fórmula de Robert Dahl, segundo a qual para que um sistema político seja democrático, ele deve possuir "a qualidade de ser plenamente responsivo a todos os seus cidadãos" (DAHL, 1973, p. 2) para propor sete condições concretas para que "eleições regulares satisfaçam a promessa de escolha democrática efetiva" (SCHEDLER, 2013, p. 83). Essas

condições - que o autor chama de corrente da escolha democrática - procuram especificar a ideia geral de que eleições de qualidade devem permitir competição genuína e refletir a vontade dos eleitores e, portanto, uma representação efetiva (HARTLYN; MCCOY; MUSTILLO, 2007).

Eleições democráticas devem, então, i) envolver a delegação de autoridade para tomar decisões (empoderamento); ii) dar liberdade para que os cidadãos se organizem, apoiem e forme partidos; iii) permitir que os cidadãos conheçam as alternativas disponíveis e iv) que tenham direitos iguais de participação; v) os cidadãos devem ser livres para expressar suas preferências; vi) seus votos devem ser igualmente contados e, por fim; vii) devem ser decisivos -- eleições sem consequências não se qualificam como democráticas (SCHEDLER, 2013).

Cada uma das dimensões ou critérios citados reflete uma condição normativa que deve ser satisfeita para que uma eleição possa qualificar-se como efetivamente democrática. Schedler mostra, contudo, que, em cada uma dessas dimensões, existem diversas estratégias de manipulação eleitoral que procuram subverter o caráter democrático do pleito. O autor cita vários exemplos, como a exclusão de opositores políticos, a fragmentação da oposição, a coerção ou corrupção de eleitores, ou a criação de regras enviesadas de competição eleitoral, além da fraude e impunidade que passam a ocorrer durante (e após) as eleições. (SCHEDLER, 2013)

Hartlyn, McCoy e Mustillo (2007, p.77) também oferecem alguns padrões ou chaves por meio dos quais seria possível avaliar a qualidade de uma eleição. Os autores resumem o que seria uma eleição democrática da seguinte forma:

Os padrões chave são que eleições democráticas devem ser procedimentalmente justas e tecnicamente razoáveis. Elas devem ser inclusivas em termos de capacidade eleitoral ativa e abertas e competitivas em termos de participação de partidos e candidatos. As campanhas eleitorais não devem ser indevidamente enviesadas em favor de partidos ou candidatos particulares, e os resultados devem refletir a vontade dos eleitores livremente expressa nas urnas. O processo deve aumentar a confiança do público no sistema política como um todo em função da percepção de sua justiça, precisão e eficiência. (HARTLYN; MCCOY; MUSTILLO, 2007, p. 77).

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL: ENTRE DEMOCRACIA E AUTORITARISMO ELEITORAL

A literatura, portanto, aponta para a necessidade de que eleições democráticas satisfaçam a critérios mínimos de qualidade para que possam ser veículos eficazes para a existência de uma relação legítima de representação política. A questão mais difícil, no entanto, é como manter e assegurar, de modo eficaz, a qualidade dessas eleições. Como visto, é na administração e fiscalização *prática* que se pode encontrar a solução para o problema. Essas atividades têm sido descritas por vários autores (MARCHETTI, 2008; MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002) como *governança eleitoral*.

No trabalho clássico de Mozaffar e Schedler (2002), os autores apontam que em praticamente todas as eleições há inconsistências menores que compõem a chamada *margem de erro* do processo eleitoral. Nesse sentido, pequenas irregularidades ou ilícitos não são suficientes, se pequenos, para afetar a credibilidade das eleições e a aceitação do seu resultado por parte dos políticos e partidos derrotados (PASTOR, 1999).

Esses problemas, no entanto, podem se acumular e ocorrer de modo sistemático e generalizado a ponto de desqualificar as eleições como eleições democráticas -- e é justamente nesses casos que a (in)eficácia da governança eleitoral torna-se mais clara. Em democracias consolidadas, a percepção da importância da administração e fiscalização é menos presente porque os cidadãos tendem a já confiar no processo eleitoral e no seu resultado (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002; PASTOR, 1999). Os autores apontam, entretanto, que uma "governança eleitoral ineficaz é uma causa importante de muitas eleições fraudulentas vistas em regimes de transição nas últimas décadas" .(MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 6)

Por governança eleitoral pode-se entender "um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Ela opera em três diferentes níveis: formulação das regras (rule making); aplicação das regras (rule application) e decisão com base nas regras (rule adjudication)" (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 7). Marchetti resume os três eixos que compõem a governança eleitoral da seguinte forma:

O rule making seria a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Nesse nível da governança eleitoral é que são determinados, por exemplo, a fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas e outras questões legais que permitam aos concorrentes a segurança de como o jogo será jogado. Aqui também são definidas algumas regras que pouca atenção recebem da literatura política, como as regras da (in)elegibilidade e da organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições.

No rule application, temos a implementação e o gerenciamento do jogo eleitoral; por exemplo, o registro dos partidos, candidatos e eleitores, a distribuição das urnas, os procedimentos a serem adotados no dia das eleições e outras regras que garantam a transparência, a eficiência e a neutralidade na administração do jogo. Podemos dizer que é o nível da administração do jogo eleitoral.

Por fim, pelo rule adjudication temos a administração dos possíveis litígios entre os competidores, o contencioso eleitoral. Ao dirimir e administrar as controvérsias na disputa eleitoral, nesse nível se determinam os procedimentos, executa-se a contagem dos votos e publicam-se os resultados finais da disputa eleitoral (MARCHETTI, 2008).

Como aponta Marchetti, os elementos da governança eleitoral não ficam, em geral, sob responsabilidade de um mesmo órgão. Todavia, o *rule application* e o *rule adjudication*, isto é, a administração efetiva das eleições, fica a cargo de órgãos específicos conhecidos como *Electoral Management Boards* - EMBs, termo que o autor traduz por Organismo Eleitoral - OE (MARCHETTI, 2008). Os organismos eleitorais são responsáveis por evitar a manipulação do processo eleitoral, exercendo funções administrativas e fiscalizatórias. Dessa forma, sua atuação relaciona-se, diretamente, à manutenção da qualidade das eleições e, por via de consequência, do próprio regime democrático.

Os organismos eleitorais, contudo, não possuem as mesmas configurações. Hartlyn, McCoy e Mustillo (2007) citam, pelo menos, quatro tipos de organismos eleitorais: i) dominados por um único partido (em geral, pelo partido incumbente); ii) multi-partidários; iii) independentes e multi-partidários; iv) independentes de partidos. O fator decisivo, na classificação proposta, é a vinculação ou não a partidos. Isso porque muitos organismos eleitorais estão diretamente vinculados ao Poder Executivo, a quem compete administrar e fiscalizar o processo eleitoral.

Marchetti (2008) resume os diversos critérios para classificação de organismos eleitorais em dois: a) quanto à posição institucional eles podem ser governamentais, independentes, duplamente independentes ou mistos; b) quanto ao vínculo institucional, eles podem ser de carreira, partidários, especializados ou combinados.

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL: ENTRE DEMOCRACIA E AUTORITARISMO ELEITORAL

A questão colocada por este trabalho - e que pode, agora, ser enfrentada a partir da ideia de qualidade das eleições, governança eleitoral e organismos eleitorais - é saber se há um sistema de administração e fiscalização que seja mais *eficaz* para a democracia. A questão pode ser colocada, utilizando a exposição feita até aqui, da seguinte maneira: existe um modelo de governança eleitoral mais efetivo na manutenção do caráter democrático das eleições de uma certa comunidade?

Como tentei explicar até aqui, a literatura sobre o autoritarismo eleitoral tem mostrado que a qualidade das eleições é dependente da manutenção prática e concreta de certas condições normativas. Para isso, os organismos eleitorais desempenham um papel fundamental. Mas, se isso é assim, o modelo mais eficaz será aquele que tiver mais capacidades de garantir não só formalmente, mas em especial *efetivamente*, a qualidade das eleições.

Nesse sentido, o sistema mais eficaz dependerá de outras condições políticas, culturais e históricas do país. A literatura tem mostrado, por exemplo, que, em países latino-americanos e democracias "menos consolidadas", "organismos eleitorais profissionais e independentes de influência partidária e controle governamental fornecem uma chance muito maior de eleições de sucesso, particularmente se comparados àqueles dominados por um único partido" (HARTLYN; MCCOY; MUSTILLO, 2007, p. 92). Sobre o tema, Marchetti (2008) observa que, recentemente, vários países passaram a adotar o modelo de OEs independentes e especializados, tendência que representa um rompimento com modelos de governança mais tradicionais, nos quais a administração das eleições fica a cargo do Poder Executivo.

A Justiça Eleitoral brasileira é um organismo eleitoral independente e especializado (MARCHETTI, 2008). O modelo brasileiro, no entanto, não pode ser considerado, em abstrato, melhor ou pior que outros. Como visto, o que interessa, na prática, é a capacidade do organismo de garantir a qualidade das eleições, e as condições para sua eficácia podem variar de país para país.

No Brasil, por exemplo, alguns autores apontam que o modelo de governança eleitoral adotado se deveu, em parte, à desconfiança de que a administração das eleições ficasse a cargo de partidos, do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.

Sadek (1995) afirma, nesse sentido, que as disputas oligárquicas da República Velha, com os procedimentos de fraude eleitoral que as acompanhavam, fizeram crescer o apoio à ideia de que caberia aos juízes, vistos, de algum modo, como independentes e íntegros, o trabalho de administração e fiscalização das eleições. Assim, para a autora, à época "parecia imprescindível afastar os poderes Executivo e Legislativo da administração e do controle do processo eleitoral, e retirar das Câmaras Legislativas a prerrogativa da verificação dos mandatos" (SADEK, 1995, p. 15).

Com efeito, o modelo de Justiça Eleitoral brasileiro parece ter conseguido realizar, a contento, as atividades de administração e fiscalização das eleições, uma vez que, a despeito de eventuais falhas, os resultados dos pleitos em períodos democráticos têm sido vistos como legítimos por eleitores e pelos derrotados. Esse é um elemento importante porque, como apontaram Hartlyn, McCoy e Mustillo (2007), o processo eleitoral deve, também, aumentar a confiança do público nas eleições e no seu resultado, sendo esta uma importante medida de sua eficácia.

Em um estudo sobre a Justiça Eleitoral brasileira, Falcão e Oliveira (2012) chegaram à conclusão de que existe "uma percepção positiva do brasileiro sobre o papel do Poder Judiciário, mais especificamente da justiça eleitoral, no processo político eleitoral". Além disso, os autores concluíram que a Justiça Eleitoral "goza de legitimidade para a competência de organizar e fiscalizar a competição política. Neste sentido, quando se trata de governança eleitoral, o brasileiro confia nas instituições da justiça e reconhece a legitimidade do Poder Judiciário" (FALCÃO; OLIVEIRA, 2012). Isso oferece uma medida do grau de eficácia da administração e fiscalização das eleições no Brasil já que eventuais falhas nessa atividade se refletiriam, naturalmente, na percepção dos cidadãos sobre ela.

Isso não quer dizer que o modelo brasileiro seja o melhor modelo, dentre todos os modelos possíveis. A eficácia do sistema de administração e fiscalização na garantia da democracia dependerá de uma série de variáveis. O sistema brasileiro tem, de fato, conseguido bons resultados. No entanto, e para fins de conclusão do presente trabalho, é importante observar que a manutenção da eficácia (e, por via de consequência, da legitimidade) da atuação da Justiça Eleitoral precisa levar em conta alguns fatores potencialmente desestabilizadores: em primeiro lugar, o

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL: ENTRE DEMOCRACIA E AUTORITARISMO ELEITORAL

excesso de judicialização (observado, por exemplo, por Marchetti (2008)) pode aumentar a percepção do Judiciário como um agente político do processo eleitoral; em segundo lugar, a ausência de transparência ou de medidas que possam ser vistas como pouco transparentes (como, no caso brasileiro, o debate sobre voto impresso e auditoria de urnas eletrônicas) podem também corroer a imagem da Justiça Eleitoral e, portanto, a confiabilidade da sua atuação.

Por fim, o controle e a administração das eleições não podem minar a liberdade de escolha do corpo eleitoral e a regra da representação, por via, por exemplo, de um excesso de intervenção e de filtros para candidatos e partidos concorrem no processo. Isso pode minar não só a confiança no sistema de administração e fiscalização, mas na própria democracia. Há um necessário equilíbrio que deve ser perseguido pelos sistemas de administração e fiscalização das eleições, os quais, para serem eficazes, devem garantir, na prática, eleições confiáveis, justas e livres.

Referências

BOGAARDS, M. How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism. **Democratization**, v. 16, n. 2, p. 399–423, abr. 2009.

DAHL, R. **Polyarchy**: participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1973.

FALCÃO, J.; OLIVEIRA, F. L. de. Poder judiciário e competição política: as eleições de 2010 e a lei da “ficha-limpa”. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 337–354, 2012.

FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man**. New York: Simon and Schuster, 2006.

HARTLYN, J.; MCCOY, J.; MUSTILLO, T. M. Electoral governance matters: explaining the quality of elections in contemporary latin america. **Comparative political studies**, v. 41, n. 1, p. 73–98, out. 2007.

HUNTINGTON, S. P. **The third wave**: democratization in the late twentieth century. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.

MARCHETTI, V. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. **Dados**, v. 51, n. 4, 2008.

MOZAFFAR, S.; SCHEDLER, A. The comparative study of electoral governance : introduction. **International Political Science Review**, v. 23, n. 1, p. 5–27, jan. 2002.

PASTOR, R. A. The role of electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research. **Democratization**, v. 6, n. 4, p. 1–27, dez. 1999.

ROSE, R.; SHIN, D. C. Democratization backwards: the problem of third-wave democracies. **British Journal of Political Science**, v. 31, n. 2, p. 331–354, abr. 2001.

SADEK, M. T. A. **A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995.

SCHEDLER, A. The logic of electoral authoritarianism. In: SCHEDLER, A. (Ed.). . **Electoral authoritarianism**: the dynamics of unfree competition. Colorado: Lynne Rienner Boulder, 2006. p. 1–23.

SCHEDLER, A. **The politics of uncertainty**: sustaining and subverting electoral authoritarianism. Oxford: Oxford University Press, 2013.

SCHEDLER, A. Electoral authoritarianism. In: SCOTT, R. ; KOSSLYN, S. (Ed.). **Emerging trends in the social and behavioral sciences**. [s. l.] : Jonh Wiley & Sons, 2015.

SCHMITTER, P. C.; KARL, T. L. What democracy is... and is not. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 3, p. 75–88, 1991.