

Governança eleitoral na América Latina

Electoral governance in Latin America

Gouvernance électorale en Amérique Latine

Gobernanza electoral en America Latina

 **Vinicius Rodrigues Zuccolotto**

Universidade Federal de Pernambuco

Resumo

A América Latina assistiu a terceira onda democrática durante especialmente a segunda metade do século XX. Nesse período, a maioria dos países da região substituiu regimes autoritários por regimes democráticos fundados, entre outras bases, em eleições periódicas. Mas para que cada país possa realizar eleições é preciso que sejam definidas as formas e regras eleitorais e, tão importante quanto, os órgãos responsáveis por organizar, administrar e homologar as eleições. Compreender como as instituições estão organizadas é um passo para entender a consolidação das democracias. Nesse sentido, o trabalho faz um resumo sobre como se organizam as instituições encarregadas de nortear as eleições nas democracias latino-americanas, traçando uma descrição dos órgãos eleitorais existentes e classificando os modelos de acordo com as dimensões da Governança Eleitoral.

Palavras-chave: governança eleitoral, eleições, democracia, América Latina.

Abstract: Latin America witnessed the third wave of democracy during especially the second half of the 20th century. During this period, most countries in the region replaced authoritarian regimes with democratic regimes based, among other bases, on periodic elections. But for each country to be able to hold elections, it is necessary to define the electoral forms and rules and, just as important, the bodies responsible for organizing, administering and ratifying the elections. Understanding how institutions are organized is a step towards understanding the consolidation of democracies. In this sense, the work summarizes how the institutions responsible for guiding elections in Latin American democracies are organized, describing the existing electoral bodies and classifying the models according to the dimensions of Electoral Governance.

Keywords: electoral governance, elections, democracy, Latin America.

Résumé: L'Amérique latine a été témoin de la troisième vague démocratique, notamment dans la seconde moitié du XXe siècle. Durant cette période, la plupart des pays de la région ont remplacé les régimes autoritaires par des régimes démocratiques fondés, entre autres, sur des élections périodiques. Mais pour que chaque pays puisse organiser des élections, il faut définir les formes et les règles électORALES et, tout aussi important, les organes chargés d'organiser, d'administrer et de ratifier les élections. Comprendre comment les institutions sont organisées est une étape vers la compréhension de la consolidation des démocraties. En ce sens, l'ouvrage résume la manière dont sont organisées les institutions chargées de guider les élections dans les démocraties latino-américaines, en décrivant les organes électoraux existants et en classant les modèles selon les dimensions de la gouvernance électorale.

Mots-clés: gouvernance électorale, élections, démocratie, L'Amérique Latine.

Resumen: América Latina fue testigo de la tercera ola de democracia especialmente durante la segunda mitad del siglo XX. Durante este período, la mayoría de los países de la región sustituyeron regímenes autoritarios por regímenes democráticos basados, entre otras bases, en elecciones periódicas. Pero para que cada país pueda realizar elecciones es necesario definir las formas y reglas electORALES y, lo que es igualmente importante, los órganos responsables de organizar, administrar y ratificar las elecciones. Comprender cómo se organizan las instituciones es un paso hacia la comprensión de la consolidación de las democracias. En este sentido, el trabajo resume cómo se organizan las instituciones encargadas de orientar las elecciones en las democracias latinoamericanas, describiendo los órganos electORALES existentes y clasificando los modelos según las dimensiones de la Gobernanza Electoral.

Palabras-clave: gobernanza electoral, elecciones, democracia, América Latina.

Introdução¹

A terceira onda democrática atingiu a América Latina na segunda metade do século XX (Huntington, 1994). Nesse período, os regimes autoritários foram substituídos por democracias na maioria dos países da região.

Mas falar em democracia pode levar a crer de se falar de um corpo homogêneo de instituições, como se houvesse uma padronização institucional, o que não se percebe na realidade. Muito pelo contrário, cada país busca sua própria forma de organizar suas instituições, tendo por base seu histórico político e cultural.

O que na realidade é uma premissa comum a todas as democracias é a realização de eleições. Estas sim, presentes em todos os países democratizados. Mas como se dão as eleições? Como os países organizam seus modelos institucionais?

Buscando melhor compreender as balizas entre as quais são realizadas as eleições, Mozaffar e Schedler (2002) descrevem a Governança Eleitoral (GE). O termo se refere ao arcabouço institucional que molda a competição, traçando as regras e autorizando as instituições que organizam todo o processo eleitoral. Assim, a GE trata dos organismos eleitorais ou *Electoral Management Boards* (EMB) responsáveis pela parte burocrática das eleições.

Este trabalho se debruça a classificar os modelos de GE existentes na América Latina² pós redemocratização, de acordo com as dimensões da GE pensadas por Mozaffar e Schedler (2002). Para isso, primeiramente trataremos da importância da realização de eleições e do conceito de Governança Eleitoral bem como de suas medidas, em especial seus níveis e dimensões. Após isso, o artigo apresenta algumas classificações possíveis advindas de outros trabalhos. Por fim, uma descrição dos modelos existentes na região de acordo com as dimensões propostas por Mozaffar e Schedler.

Democracia e eleições

Uma questão pertinente que surge é se a realização de eleições por si só bastaria para se considerar um regime democrático. A resposta é que não. Um exemplo é o período político brasileiro entre os anos de 1964 e 1985. O país apresentava eleições, mas não poderia ser considerado democrático. Em direção semelhante segue Sadek (1995, p.1), para quem a “prática de eleições não é suficiente para caracterizar um regime como democrático”.

Assim, muito além da realização de eleições, quem pensa a democracia também leva em conta as condições nas quais ela acontece. E isso inclui avaliar qualitativamente como as eleições ocorrem, entre outros pontos. Em países recém-democratizados essa preocupação é ainda mais saliente. Segundo Marchetti, a “preocupação básica nesses novos

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco.

² Este trabalho trata dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

regimes era garantir que os resultados das urnas fossem justos, transparentes e, principalmente, aceitos pelos competidores políticos” (Marchetti, 2008, p.22).

Na direção da realização de eleições, Schumpeter (2008) vê a democracia como um *modus operandi* por meio do qual eleitores elegem políticos que irão tomar as decisões públicas. No conceito minimalista do autor, a democracia é um sistema de escolha de governantes por eleições competitivas.

Não muito distante, Przeworski (1991) enxerga a democracia como um regime no qual partidos perdem eleições – e aceitam os resultados. Nesse sentido, quando os competidores confiam nos procedimentos eleitorais e aceitam os resultados sem tentar burlar o sistema, estamos diante de uma democracia.

Dahl (1997) traça a democracia enquanto um tipo normativo, cunhando o conceito de poliarquia, uma espécie de regime que mescla num modelo bidimensional a contestação e a inclusão. Nessa linha, a simples realização de eleições não configuraria uma democracia.

Um pouco mais a fundo nessa direção, Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001) atentam para o fato de que o procedimento eleitoral requer características específicas. Assim, a democracia seria um regime político:

(a)que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; (d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil (Mainwaring; Brinks; Pérez-Liñán, 2001, p.645).

Essa discussão de fundo traz ainda caminhos para se pensar o autoritarismo competitivo e uma zona cinzenta entre os pólos – democracia e autocracia (Schedler, 2002), mas não cabe aqui adentrar nesse tema. O que importa neste momento é viabilizar a ideia de que a democracia requer a realização de eleições limpas e com participantes livres, além da confiança no processo eleitoral sem tentativa de subversão do regime.

Nos dizeres de Linz e Stepan (1996), a democracia requer que a via eleitoral seja *the only game in town*. Para então realizar eleições, dentro do conceito de Governança Eleitoral, é preciso que cada país elabore seu próprio modelo institucional. Isso direciona esse trabalho para as seis dimensões da GE.

Nessa direção, atenção deve ser dedicada ao estudo dos EMB constituídos nas democracias. Aqui caberá classificar os EMB ou órgãos eleitorais latino-americanos pós-democratização em relação às dimensões da Governança Eleitoral.

Governança Eleitoral

O termo Governança Eleitoral diz respeito ao conjunto de instituições que vão organizar e administrar as eleições propriamente, ou seja, às configurações institucionais do que seria a parte mais burocrática das eleições. O conceito carrega em si três níveis e seis dimensões. Primeiramente trataremos dos níveis: *rule making*, *rule application* e *rule adjudication*. O quadro a seguir deixa claro o que representam:

Quadro 1 – Níveis da Governança Eleitoral

Rule making	Rule application	Rule adjudication
Diz respeito à criação das normas que balizam a competição.	Trata-se da implementação das regras, isto é, da administração do ciclo eleitoral.	Cuida especialmente de duas funções: a resolução de possíveis litígios referentes ao pleito e a homologação dos resultados eleitorais.
Ex.: fórmula eleitoral; magnitude do distrito; regras sobre a inelegibilidade; datas de votação.	Ex.: distribuição das urnas; registro de partidos, candidatos e eleitores; atividades para promover a lisura do pleito a partir de práticas dos órgãos responsáveis.	Nesse nível que o ciclo eleitoral é concluído, sendo divulgados os vencedores e os perdedores do pleito.

Fonte: (Mozaffar e Schedler, 2002).

Elaboração própria.

Vale ressaltar que os três níveis acima mencionados se encontram hierarquicamente abaixo das constituições nacionais de cada país. Assim, é o documento maior do país que traça as primeiras balizas institucionais da governança.

Importante ainda ressaltar que em geral o primeiro nível se concentra nas constituições nacionais e nos legislativos, cabendo aos organismos eleitorais propriamente ditos tomar conta da aplicação dos processos eleitorais e da adjudicação de resultados e resolução de conflitos deles decorrentes³.

Dimensões da Governança Eleitoral

Além dos três níveis a GE como pensada por Mozaffar e Schedler (2002) apresenta seis dimensões. O quadro a seguir as sintetiza:

Quadro 2 – Dimensões da Governança Eleitoral

Dimensão	Conceito
Centralização	Existência de um órgão nacional responsável pela gestão de todos os processos eleitorais.
Burocratização	Existência de um EMB permanente ou de formação <i>ad hoc</i> . Quando permanente, também é importante saber se os funcionários são permanentes ou temporários.
Independência	Diz respeito ao vínculo do EMB com o Executivo. Em alguns casos o órgão é ligado a algum ministério, enquanto em outros há total independência.
Especialização	Refere-se a existência de órgão específico responsável pela resolução de litígios (<i>EDRB</i> ⁴) ou acúmulo pelo EMB.
Delegação	Participação ou não de atores ligados a partidos políticos nos órgãos eleitorais.
Regulação	Referente ao grau de regulação dos EMB.

Fonte: Mozaffar e Schedler (2002). Elaboração própria.

³ Importante ressaltar que a ocorrência de casos específicos onde um EMB cria lei ou determina a interpretação de uma lei já existente não é suficiente para configurar o nível de *rule making* ao órgão. Por exemplo, o TSE, que é o EMB brasileiro, ao definir a interpretação de uma lei não estaria adentrando no nível mencionado.

⁴ *Electoral Dispute Resolution Bodies* ou Órgão Eleitoral para a Resolução de Litígios, órgão responsável pelo julgamento de processos decorrentes do ciclo eleitoral.

Os modelos nacionais de GE podem ser classificados de acordo com as dimensões. Alguns autores já classificaram os organismos eleitorais, mas usando outras classificações ou apenas algumas dimensões. Por exemplo, Lopes-Pintor (2000) classificou os EMB de todo o mundo de acordo com a independência do organismo eleitoral ante o Executivo:

Tabela 1 – Tipos de EMB por região (em %)

Modelo institucional	Tipos de EMB por região (%)						TOTAL	Número de casos por modelo institucional
	América do Norte e Europa Ocidental	América Latina e Caribe	Ásia e Pacífico	Oriente Médio e Magreb	Centro e Leste da Europa	África Subsaariana		
Governo executa as eleições	43	12	30	45		8	20	29
Governo sob autoridade de supervisão	43	18	7	33	33	39	27	40
Órgão eleitoral independente	14	70	63	22	67	53	53	79
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	148
Número absoluto de casos por região	21	34	30	9	18	136	148	

Fonte: López-Pintor (2000).

Evidentemente a classificação acima desconsidera alterações promovidas após o ano de 2000 em razão do ano de publicação. Mas serve de referência uma vez que alterações drásticas nos formatos de EMB não são corriqueiras dentro dos períodos democráticos.

Essa classificação aponta, no caso de América Latina e Caribe⁵, que a administração dos processos eleitorais fica a cargo de órgãos independentes em relação aos executivos e legislativos. Isso corrobora o que afirma Sadek (1995, p.6), para quem, na região, “foram variadas as soluções institucionais encontradas para a administração e o controle do processo eleitoral, embora haja uma clara tendência a atribuir tais encargos a um órgão especial”.

Marchetti (2008) também apresenta uma classificação, em especial no que se refere à América Latina. O autor se baseia em dois critérios. O primeiro deles diz respeito à posição institucional dos organismos eleitorais. O quadro a seguir sintetiza a classificação do critério:

⁵ O recorte deste trabalho considera apenas a América Latina, não incluindo o Caribe.

Quadro 3 - Características dos EMB segundo sua “Posição Institucional”

Governamental	Vinculado ao Poder Executivo, geralmente ao Ministério do Interior ou da Justiça.
Independente	Não vinculado ao Executivo.
Duplamente independente	Dois organismos eleitorais com prerrogativas próprias e específicas, mas ambos são independentes. A regra comum é que um OE seja o responsável por administrar e executar o processo eleitoral (<i>rule application</i>), e o outro tenha a prerrogativa de decidir sobre o contencioso eleitoral (<i>rule adjudication</i>).
Mista	Dois organismos com funções distintas, sendo um deles governamental (com a prerrogativa de monitorar, supervisionar e tomar decisões sobre o processo eleitoral) e o outro independente (basicamente atua na implementação do processo eleitoral, sendo o responsável por sua logística).

Fonte: Marchetti (2008, p. 871).

Essa classificação se assemelha à dimensão Independência elaborada por Mozaffar e Schedler (2002) e considera a possibilidade de que o país adote apenas um ou mais do que um EMB, ou seja, a possibilidade de que os níveis de aplicação e de adjudicação estejam concentrados num mesmo órgão ou encontrem-se divididos em diferentes órgãos.

O outro critério adotado é baseado no vínculo institucional dos membros dos organismos eleitorais. Assim, o critério compreende a origem do membro do órgão, como por exemplo vínculo com o poder executivo ou com partidos políticos. A seguir, a breve explicação sobre os tipos possíveis:

Quadro 4 - Características dos OEs segundo o “Vínculo Institucional” de seus membros

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

Fonte: Marchetti (2008, p. 872).

O autor une os dois critérios e faz uma classificação regional dos modelos de GE que assim se apresenta:

Quadro 5 - Modelos de OEs entre os Países Latino-Americanos

Independente-Especializado	Independente-Partidário	Independente-Combinado	Misto-Especializado
Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela	Colômbia e Honduras	El Salvador, Equador e Uruguai	Argentina

Fonte: Marchetti (2008, p.875).

O autor conclui que em 2008 assim se configurava o panorama dos organismos eleitorais da região: em relação ao critério “posição institucional”, todos os países adotam o modelo independente, com exceção da Argentina, que apresenta um modelo misto. Já com relação ao critério “vínculo institucional dos membros”, apresenta-se uma variação.

Resta claro aqui que há uma certa diversidade entre os modelos latino-americanos, ainda que caminem para a independência dos EMBs em relação aos executivos. A seção a seguir traz uma descrição dos modelos de cada país seguida de uma tabela resumindo os modelos.

Modelos na América Latina

A seguir, a descrição dos modelos encontrados com base nas seis dimensões, bem como a definição de órgãos de EMB e EDRB (quando existirem órgãos diferentes no país). Cada país será abordado em tópico próprio, com uma breve descrição histórica da configuração da governança eleitoral.

A classificação leva em conta três graus para cada dimensão: plena, parcial e ausente. Por exemplo, se determinado país apresenta órgãos nacional e estaduais, será parcialmente centralizado, enquanto outro país que apenas apresentar órgão nacional é considerado plenamente centralizado.

Além disso, um quadro-resumo será apresentado ao final apontando variações no formato institucional de cada modelo ao longo do tempo. O trabalho tem como limite o ano de 2015, não sendo consideradas aqui alterações posteriores a esse ano.

Argentina

A Argentina apresenta instituições diferentes para cuidar da administração dos processos eleitorais e das disputas. Aliás, o modelo argentino é relativamente complexo, uma vez que a criação das leis eleitorais (*rule making*) compete tanto ao legislativo federal quanto às províncias. Assim, podem as províncias organizar-se localmente de maneiras variadas.

No entanto, no nível federal é possível estabelecer a separação entre as funções administrativa e judicial, por assim dizer. A função administrativa fica a cargo da *Dirección Nacional Electoral (DNE)* orgão que é vinculado ao poder Executivo argentino, tendo o seu diretor geral escolhido pelo Ministério do Interior.

Já a função judicial cabe à *Câmara Nacional Electoral (CNE-A)*, órgão vinculado ao Judiciário do país. Este órgão é formado por três juízes permanentes. Vale dizer que a CNE-A pode adotar algumas medidas de cunho administrativo, como é o caso dos registros eleitorais.

Existem ainda as Juntas Eleitorais, responsáveis pelo andamento das eleições em cada província do país. Tais juntas têm especial atuação na parte administrativa.

A regulamentação institucional da área eleitoral fica a cargo, basicamente, do Código Eleitoral – Lei 19.945, uma vez que a Constituição do país não traz muita coisa expressa sobre o tema.

Com este formato, fica claro que o modelo é especializado, diferenciando os órgãos responsáveis pela administração e pela adjudicação dos processos. Ademais, pode-se considerar que o país apresenta um modelo de governança eleitoral vinculado ao Executivo, com delegação das atividades a atores não partidários – ainda que o Ministro do Interior indique o diretor geral do DNE e tenha vínculo com o governo, os demais membros do órgão são independentes.

Além disso, o modelo apresenta-se parcialmente centralizado, já que existem Juntas Eleitorais nas províncias, e parcialmente burocratizado, em razão da competência das províncias de criarem seus próprios ordenamentos e instituições, cumulativamente ao governo federal. O mesmo se dá com a regulação, uma vez que a constituição do país trata do assunto superficialmente, mas há novas legislações – federais e provinciais – que a complementam.

Bolívia

O caso boliviano apresenta singularidades em virtude de sucessivas mudanças desde a redemocratização, em especial da nova constituição promulgada em 2009. Assim, desde 2009 o *Órgano Electoral Purinacional (OEP)* é considerado um dos poderes, ao lado de Legislativo, Executivo e Judiciário. Este poder é formado por um *Tribunal Supremo Electoral (TSE-Bo)*, *Tribunales Electorales Departamentales (TED-B)* espalhados um por cada departamento, *Juzgados Electorales*, *Jurados de las mesas de sufragio* e *Notarios electorales*.

Percebe-se no país que a partir das eleições de 1993 há delegação de funções a atores não partidários, e a partir da mudanças realizadas em 2009, parcial burocratização da justiça eleitoral.

Sendo assim, o TSE-Bo é formado por sete membros, sendo um designado pelo presidente do país e os demais seis pela Assembleia Legislativa Plurinacional, todos para mandatos de seis anos. Pelo menos dois desses membros devem ter origem indígena, e ao menos três devem ser mulheres.

Além da Constituição, que tem exposições a respeito do *Poder Electoral*, a Lei nº 18 de 2010 traz configurações e definições a respeito das instituições e dos processos eleitorais no país.

As outras dimensões da GE não apresentam mudanças: desde 1985 a independência e a centralização são parciais, há regulação, e não ocorre especialização, uma vez que o TSE-Bo é o órgão final encarregado das funções administrativa e judicial.

Brasil

O modelo brasileiro não apresenta qualquer alteração em seu formato desde a redemocratização na década de 1980. Apresenta como único ente competente para legislar em matéria eleitoral a União, especificamente o Congresso Nacional, deixando aos estados a função de administrar as eleições e de adjudicar localmente as demandas.

Por sua competência de administrar as eleições, a justiça eleitoral por vezes é chamada de “poder Executivo das eleições”, apontando seu caráter administrativo. No entanto, não resta dúvida de que a intenção do legislador constituinte era manter os órgãos da justiça eleitoral afastados do Executivo federal. Tanto que o artigo 92 da CRFB15 explicita que tribunais e juízes eleitorais são órgãos do poder Judiciário.

A dizer, a justiça eleitoral do Brasil é formada por 4 espécies de órgãos: um Tribunal Superior Eleitoral (TSE-Br), que é o órgão nacional; 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TRE), sendo um em cada estado além do Distrito Federal; Juízes eleitorais; e Juntas eleitorais.

Considerando este formato, pode-se dizer que o modelo brasileiro é totalmente independente do Executivo, bem como apresenta total delegação de atribuições a atores não partidários; parcialmente centralizado, uma vez que apesar das leis serem atribuição exclusiva do Congresso Nacional, são órgãos estaduais que administram propriamente as eleições e que, dependendo dos litígios, faz a adjudicação.

A regulamentação fica a cargo da Constituição, bem como do Código Eleitoral, sob a lei nº 4737 de 1965. Em que pesce tal código datar de período não democrático, teve seus artigos recepcionados pela Constituição quando os dois documentos não forem contraditórios. Além disso, reformas posteriores foram acrescentadas ao código.

Não há no Brasil especialização de funções, como dito. São os mesmos órgãos que detêm as atividades dos níveis *rule application* e *rule adjudication*. Entretanto, a concentração das funções não garante a total burocratização do modelo. Isto porque enquanto o TSE-Br e os TREs são órgãos permanentes, ainda que com membros temporários, juízes e juntas eleitorais são estabelecidos por ocasião da proximidade com os pleitos. Por fim, o modelo é totalmente regulado, uma vez a matéria eleitoral apresenta considerável legislação, compilada no que se convencionou chamar de Código Eleitoral.

Uma singularidade do modelo brasileiro é o fato de que o TSE-Br apresenta, além das funções administrativa e judicial, competência consultiva, isto é, mediante provocação de interessados, apresenta a visão do órgão a respeito de alguma questão. Em geral, o enunciado advindo da consulta é seguido pelo tribunal e pelos tribunais locais quando de necessidade de julgamento. Seria essa uma atividade normativa quanto ao conteúdo das regras eleitorais, não ficando o tribunal restrito, por vezes, ao gerenciamento do processo eleitoral.

Além disso, diversas vezes estas consultas resultam em interpretações do TSE-Br a respeito de variados temas. Essas interpretações alcançam força no ordenamento jurídico, razão pela qual é possível se questionar se a justiça eleitoral atua no *rule making* (Marchetti, 2008).

Chile

O Chile separa as atividades administrativas e judiciais das eleições. A atribuição de administrar o processo eleitoral fica a cargo do *Servicio Electoral Nacional (SERVEL)*, enquanto a atividade jurisdicional fica a cargo do *Tribunal Calificador de Elecciones*

(*TRICEL*), em nível nacional, e dos *Tribunales Electorales Regionales (TER)*, em nível local, sendo um para a cada região. Todos os órgãos citados são autônomos.

Os cinco membros do TRICEL tem mandatos quadriennais. Há apenas duas origens possíveis para o desempenho da função: quatro dos ministros do órgão são oriundos da Corte Suprema, enquanto a vaga restante cabe a um ex-presidente da Câmara ou do Senado do país, que tenha exercido a função por pelo menos 365 dias.

Já o SERVEL tem autonomia funcional, mas seus membros são selecionados pelo presidente da República, com sequente aprovação do Senado.

A Constituição do país apresenta referências sobre as instituições eleitorais, mas a complementação do modelo se dá com as leis nº 18460/85, 18593/87 e 18556/86.

Classificamos o modelo chileno com parciais independência, centralização e burocracia, e plenas delegação, especialização e regulação.

Colômbia

A Colômbia apresenta uma divisão singular, que não configura a especialização tal qual a classificação aqui utilizada. A Organização Eleitoral do país é dividida entre o *Consejo Nacional Electoral (CNE-C)* e a *Registraduría Nacional del Estado Civil*.

A *Registraduría*, no que se refere ao processo eleitoral, tem apenas a função de registrar os eleitores. Isto decorre da função global que o órgão tem de registrar civilmente os cidadãos colombianos, sendo um órgão basicamente administrativo.

Já o CNE-C acumula as funções de administrar os processos eleitorais e de julgar as lides eleitorais que porventura ocorram. Nesse sentido, realiza tanto as funções de EMB quanto de EDRB, não configurando caso de especialização, ainda que existam dois órgãos vinculados às eleições.

Os membros do CNE-C são em número de nove, sendo todos juízes eleitos pelo Congresso do país, a partir de indicação de partidos e movimentos políticos. Os mandatos são de quatro anos.

Quanto à regulação, a Constituição traz a composição e as funções dos órgãos, enquanto o Ato legislativo 03/2017 acrescenta a participação das FARC nos processos eleitorais e no CNE-C.

Em geral, classifica-se o modelo colombiano da seguinte maneira: plenamente independente e centralizado, sem delegação nem especialização. Considera-se o modelo parcialmente burocratizado. Por fim, entre 1958 e 1991 a classificação pertinente quanto à regulação é de parcialidade, enquanto a partir de 1991 é plena.

Costa Rica

O primeiro ponto a lembrar sobre a Costa Rica é que, dentre os países abarcados na pesquisa, é o de democracia mais antiga, tendo seu início em 1949. Por isso mesmo, a criação de um modelo que separasse a justiça eleitoral dos órgãos políticos ligados ao executivo ou ao legislativo soa mais relevante. A regulamentação cabe à própria Constituição do país, bem como à lei nº 8765/2009.

Esse modelo tem base em um único órgão, o *Tribunal Supremo de Elecciones* (TSE-C), que é composto por três juízes da *Corte Suprema de Justicia*, número que aumenta para cinco em períodos eleitorais.

O órgão apresenta uniformidade enquanto modelo de GE desde 1953. A única alteração percebida foi entre 1949 e 1953. Assim, temos: em 1949, um modelo parcialmente independente, parcialmente centralizado, não burocratizado, parcialmente delegado, não especializado e parcialmente regulado; após 1953, o modelo apresenta plenas independência, centralização, delegação e regulação, parcial burocratização e ausência de especialização.

Equador

O caso equatoriano apresenta três momentos: o primeiro, até 1998; o segundo, entre 1998 e 2008; e o terceiro, de 2009 em diante. Até 1998 vigorava uma Constituição, e a função eleitoral ficava a cargo do *Tribunal Supremo Electoral* (TSE-Eq), que acumulava as funções administrativa e judicial. Neste primeiro momento, Executivo e Judiciário elaboravam listas e o Congresso Nacional dava a palavra final.

A Constituição de 1998 manteve apenas um órgão no comando das funções administrativa e judicial, mas alterou a forma de escolha dos seus membros. Assim, no segundo momento inicia-se a seleção de sete membros representando as organizações políticas que obtiveram os votos mais altos nas últimas eleições.

Uma nova Constituição é adotada em 2008, alterando de modo substancial a configuração do modelo equatoriano. O documento estabelece o que seria a justiça eleitoral sob o nome de *Función Electoral*. Esta tem atribuições divididas, isto é, apresenta especialização. O *Consejo Nacional Electoral* (CNE-E) cuida da parte administrativa das eleições, enquanto o *Tribunal Contencioso Electoral* (TCE-E) tem as atribuições ditas judiciais. Os dois órgãos datam de 2008 com a nova Constituição do país.

Tanto um quanto o outro órgão tem cinco membros cada, com mandatos de seis anos, sendo estes selecionados pelo *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, com realização de concurso pelas *Comisiones Ciudadanas de Selección*.

Bom que se diga, as trocas constitucionais não deixaram de lado o modelo eleitoral, além do Equador apresentar um código em 2009 com normas suplementares.

Sendo assim, a classificação do Equador apresenta alteração no decorrer do tempo. Apenas a centralização e a burocratização apresentam-se inalteradas durante todo o período, sendo ambas parciais.

Já a independência das instituições passa de parcial para plena em 2002, o mesmo ocorrendo com a regulação. A delegação e a especialização, ausentes inicialmente, passam a plenas em 2009, já com a atual Constituição.

El Salvador

O modelo de El Salvador apresenta uniformidade apesar da mudança de órgão. A década de 1980 viu o já conhecido *Consejo Central de Elecciones* (CCE) organizar os

pleitos e resolver os litígios, sendo formado por três membros, selecionados pela Assembleia Legislativa. Cada membro seria indicado por um dos três partidos mais votados na eleição anterior.

A partir de 1991 ocorre a substituição do CCE pelo *Tribunal Supremo Electoral (TSE-ES)*, que herda as duas funções. Há no entanto o aumento do número de membros de três para cinco, mantendo-se os três pela via da Assembleia Legislativa após indicação dos três partidos mais votados, e acrescentando-se dois novos membros, selecionados pela *Corte Suprema de Justicia*. Todos os membros tem mandatos de cinco anos.

Os salvadorenhos resguardam o modelo institucional sob a Constituição, mas apresentam ainda um Código Eleitoral datado de 1992, onde são apresentados de modo mais detalhado a composição e atribuições do órgão.

Em suma, o modelo é plenamente independente e regulado, parcialmente centralizado, e não apresenta burocratização, delegação e especialização.

Guatemala

O modelo guatemalteca apresenta uniformidade. Classificado como independente e centralizado, tem ainda como característica a junção das duas funções no mesmo órgão, o *Tribunal Supremo Electoral (TSE-G)*, ou seja, não apresenta especialização das funções.

A escassa legislação do país data de 1985, quando o Decreto nº 1 foi instituído, dando maior detalhamento sobre a justiça eleitoral, uma vez que a Constituição do país não apresenta descrição do modelo.

Assim, tem tanto burocracia como regulação parciais, o mesmo ocorrendo com a delegação a atores não partidários. Esta última dimensão, que diz respeito à composição do órgão, aponta que este tem cinco membros, com mandatos de seis anos, sendo todos eleitos pelo Congresso após uma lista prévia com quarenta candidatos elaborada pela *Comisión de Postulación*. Esta comissão, vale dizer, é formada por cinco membros, todos reitores ou professores universitários do país.

Honduras

O país apresenta modificações recentes na estrutura, ainda que de acordo com a classificação utilizada não seja perceptível. Assim, até 2003 o *Tribunal Nacional de Elecciones (TNE)* geria os pleitos, passando as atribuições para o *Tribunal Supremo Electoral (TSE-H)* após reforma eleitoral realizada em 2003. No entanto, a mudança de nome não alterou a estrutura da instituição. O TSE-H é formado por três membros, com mandatos de cinco anos, cujos nomes devem ser previamente aprovados pelo Congresso Nacional.

Honduras tem ainda o *Registro Nacional de las Personas (RNP)* órgão responsável pela identificação dos cidadãos hondurenhos, incluindo a inscrição dos cidadãos como eleitores. O RNP tem a função também de realizar censos eleitorais de cunho informativo.

Para além do TSE-H, o país tem ainda os *Tribunales Electorales Departamentales (TED-H)* e os *Tribunales Electorales y Municipales (TEM)*, além das *Mesas Electorales Receptoras (MER)*.

A especialização do modelo ocorre aqui: ainda que o TSE-H seja o órgão máximo da justiça eleitoral, são os demais órgãos que realizam efetivamente as eleições, distribuindo as mesas eleitorais pelas cidades, coletando os votos etc.

No entanto, em janeiro de 2019 uma nova modificação, que alterou profundamente o modelo hondurenho, foi aprovada no Congresso Nacional. De acordo com a mudança, seriam criados o *Consejo Nacional Electoral (CNE-H)*, de cunho administrativo das eleições, e o *Tribunal de Justicia Electoral (TJE)*, encarregado da função judicial. Ainda, o registro de eleitores ficaria a cargo do *Registro Nacional de Personas (RNP)*.

Outro ponto importante que se deve mencionar a respeito de Honduras é o golpe militar ocorrido em 2009, com a substituição do então presidente Manuel Zelaya por Roberto Micheletti, então presidente do Congresso. Ainda que condenado por instituições internacionais bem como por presidentes de toda a região, o golpe não alterou o formato da justiça eleitoral do país.

Ainda, cabe dizer que em 2017 o país realizou novas eleições, e as suspeitas de fraudes foram levantadas tanto por partidos derrotados quanto por observadores internacionais.

A legislação a respeito da justiça eleitoral é apresentada tanto em capítulo da Constituição quanto na Lei Eleitoral, sob o Decreto nº 44/2004.

Isto posto, cabe dizer como se classifica a governança eleitoral em Honduras, considerando que o estudo tem como ponto final o ano de 2018, portanto desconsiderando a mudança ocorrida em 2019. Assim, o modelo é plenamente independente e regulado, não apresenta delegação a atores não partidários nem burocratização, parcialmente centralizado e apresenta plena especialização.

México

Os mexicanos apresentam um modelo especializado, diferenciando a função administrativa da judicial. No entanto, os órgãos em si sofreram alterações que, em alguns casos, refletiram na classificação do modelo.

Assim, até 2014 o *Instituto Federal Electoral (IFE)* era o órgão responsável pela administração dos processos eleitorais. Em seguida, foi substituído pelo *Instituto Nacional Electoral (INE)*. O INE tem seus onze membros escolhidos dentre partidos, cidadãos e membros do Legislativo. O país apresenta também organismos eleitorais locais, chamados de juntas locais, cujos membros são escolhidos pelos conselheiros do INE. Estas juntas se espalham uma em cada capital de entidade federativa.

A função judicial, por sua vez, teve duas modificações. Até o ano de 1990 o *Tribunal Contencioso Electoral (TCE-M)* era o responsável pelas funções, ainda que abaixo de críticas sobre sua real atuação como tribunal. Reforma constitucional ocorrida em 1991 substituiu o TCE-M pelo *Tribunal Federal Electoral (TFE)*, que também foi substituído.

Assim, em 1996 é criado, por nova reforma constitucional, o *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)*.

Mais do que a simples alteração de nome ou algumas atribuições, este tribunal foi absorvido pelo Judiciário do país. Por essa razão, a composição do órgão apresenta membros do próprio poder. São sete membros, com mandatos de nove anos improrrogáveis, escolhidos pelo Senado após a lista elaborada pela *Suprema Corte de Justicia*.

A regulamentação compreende a justiça eleitoral no capítulo do Poder Judiciário, na Constituição, sendo complementada por um compêndio de legislação eleitoral com maiores especificações.

Sendo assim, a seguinte configuração é observada: parcialmente centralizado, e sem delegação a atores não partidários. Plena regulação e especialização. Essas quatro dimensões não apresentam alteração, apesar das reformas. Já a dimensão de independência sofre duas alterações ao longo do tempo: entre 1988 e 1990, não existia; nas eleições de 1991, é parcial; e

de 1994 em diante é plena. A burocratização teve apenas uma alteração, apresentando-se ausente em 1988 e parcial de 1991 em diante.

Nicarágua

Em 1984 foram realizadas as primeiras eleições livres na Nicarágua. Nestas, eleger-se o presidente do país e membros para uma Assembleia Constituinte. A partir de 1987 entra em vigor a nova Constituição do país, e com ela algumas alterações no formato da governança eleitoral. Diga-se, além da própria Constituição, a lei nº 331 de 2012 regula o modelo do país.

O modelo do país tem o *Poder Electoral*, poder configurado tal qual Legislativo, Executivo e Judiciário, formado pelo *Consejo Supremo Electoral (CSE-N)* e outros organismos hierarquicamente inferiores. Os membros do CSE-N são sete, cada um tendo mandato de 5 anos, eleitos pela Assembleia Nacional.

Reformas eleitorais seguintes não modificaram o modelo, sendo mantida a configuração desde 1987. Sendo assim, classifica-se da seguinte forma: plenamente centralizado e regulado, sem burocratização, delegação nem especialização, e parcialmente independente, haja vista que há indicação do presidente para os cargos – ainda que posteriormente necessitem de aprovação da Assembleia. Vale dizer, a única alteração perceptível desde a redemocratização do país se dá entre 1984 e a eleição seguinte, vez que em 1984 o modelo era dependente do Executivo e parcialmente regulado.

Panamá

O Panamá mantém o mesmo modelo de GE desde sua redemocratização, tendo como órgão base para o que se refere às eleições o *Tribunal Electoral (TE)*. O tribunal acumula as funções administrativa e judicial, e é formado por três membros. Cada um é

indicado por um dos poderes da República: um pelo Executivo, um pelo Legislativo e outro pela *Corte Suprema de Justicia*. Cada um dos membros tem mandato de 10 anos.

Abaixo do TE, há ainda a *Fiscalía General Electoral (FGE)*, que exerce a função de fiscalizar o andamento do processo eleitoral especialmente no que se refere aos direitos e garantias dos cidadãos, bem como ao funcionamento do serviço público relacionado. Este órgão tem o seu chefe indicado pelo presidente do país e aprovado pelo Legislativo, para mandato de 10 anos.

Para além da Constituição, o Panamá tem um Código Eleitoral (lei nº 11/83) com detalhes a respeito dos organismos eleitorais.

Sendo assim, pode-se dizer que o modelo não apresenta especialização, uma vez que o *Tribunal Electoral* acumula as funções. É ainda plenamente regulado, e parcialmente centralizado, independente, burocratizado e regulado.

Paraguai

O país apresenta uma justiça eleitoral no interior do Poder Judiciário, sendo a configuração da justiça eleitoral semelhante à configuração da justiça não especializada. A justiça eleitoral então é formada pelo *Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)*, pelos *Tribunales Electorales* nas circunscrições, pelos juizados e pelos órgãos fiscais, entre outros.

Apesar da existência de diversos órgãos, o TSJE acumula as funções administrativa e judicial. A instituição é formada por três membros que, tal qual os Ministros da Corte Suprema, devem ser indicados pelo *Consejo de Magistratura* e aprovados pelo Senado.

Importante dizer que em 1993 entrou em vigor a nova Constituição do país, que foi reformada em 1998, alterando a organização da justiça eleitoral. Isto posto, cabe destacar as alterações na classificação do modelo do país. Além disso, o Código Eleitoral instituído pela lei nº 834/1996 estatui algumas regras a mais sobre o modelo eleitoral.

Primeiramente, cabe dizer que duas dimensões não foram modificadas em nenhum momento: o modelo sempre foi plenamente independente e parcialmente centralizado. Em seguida, cabe destacar que burocratização e regulação passaram de parciais para plenas em 1998. Outra dimensão que só apresenta uma alteração é a delegação a atores não partidários: ausente inicialmente, passa em 1998 a ser plena. Por fim, um destaque interessante: inicialmente não especializado, a justiça eleitoral passa a ser plenamente especializada entre 1991 e 1993, que equivale ao processo constituinte e um breve momento seguinte, retornando a ausência de especialização em 1998.

Peru

A justiça eleitoral peruana é formada por três órgãos distintos, sendo que um deles, o *Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RNIEC)* tem apenas função de registros - e não apenas eleitorais. Além deste, são dois os órgãos de governança eleitoral: o *Jurado Nacional de Elecciones (JNE)*, com funções judiciais, e a *Oficina Nacional de Processos Electorales (ONPE)*, com funções administrativas.

O JNE é formado por cinco membros, com mandatos de quatro anos. Cada membro tem uma origem diferente, e a eleição se dá de maneira semelhante em cada um dos órgãos originários, onde escolhe-se um membro interno. Dessa forma, há um membro eleito pela Corte Suprema, um pelas *Juntas de Fiscales Supremos*, um pelo *Colegio de Abogados de Lima*, outro pelos decanos das faculdades de Direito públicas, e por fim um pelos decanos das faculdades de Direito privadas.

Por sua vez, o chefe da ONPE é nomeado pelo *Consejo Nacional de la Magistratura*, para mandato de quatro anos, o mesmo ocorrendo com o chefe do RNIEC.

Importante ressaltar que a ONPE foi criada em 1993, tendo sua lei orgânica estabelecida somente em 1995. Por essa razão, é somente a partir da eleição de 2000, a primeira após 1995, que há de se identificar especialização no modelo peruano.

O caso peruano apresenta uma grande quantidade de leis relativas às instituições eleitorais, além da própria Constituição. Assim, as leis nº 26859/97, 26486/95 e 26487/95 regulam as eleições e os órgãos eleitorais.

Com isso, a classificação fica da seguinte forma: plenamente independente, regulado e delegado; parcialmente centralizado; ausência de burocratização; e a especialização passando de ausente para plena a partir das eleições de 2000.

República Dominicana

Outro país que apresenta diferentes constituições em seu regime democrático é a República Dominicana. O país tem dois novos documentos em curto espaço de tempo, sendo um no ano de 2010 e outro no ano de 2015. No entanto, no que se refere às instituições eleitorais, estas duas não apresentam diferenças entre si.

Só é possível identificar mudança no modelo dominicano entre os períodos pré e pós Constituição de 2010. Nesse sentido, até 2010 a *Junta Central Electoral (JCE)* era encarregada tanto da administração das eleições quanto do contencioso eleitoral, configurando ausência de especialização. Antes disso, alterações ocorreram em 1994 e 1998, quando a centralização e a burocratização passaram de ausentes para parciais, respectivamente.

A carta política de 2010 torna especializado o modelo, ao instituir o *Tribunal Superior Electoral (TSE-R)*, ficando este responsável pelas atividades jurisdicionais, mantendo a função administrativa com a JCE.

A JCE é formada por cinco membros escolhidos pelo Senado, com mandatos de quatro anos. Além desta, há ainda as juntas eleitorais locais. Estas, vale dizer, são hierarquicamente inferiores a JCE em relação a administração dos processos, e ao TSE-R quanto aos litígios eleitorais. Já o TSE-R é formado por três a cinco membros, selecionados pelo *Consejo Nacional de Magistratura*.

Cabe dizer que a Lei Eleitoral, instituída pela lei nº 275/97 traz regulamentação a respeito das eleições e instituições eleitorais, complementando o que já prevê a Constituição.

Em suma, o modelo atual é classificado da seguinte forma: plenamente independente, especializado e regulado; sem delegação; e parcialmente centralizado e burocratizado.

Uruguai

O modelo do Uruguai não apresenta alterações em seu período democrático, baseado em um único órgão responsável pelas funções administrativa e judicial. Assim, cabe à *Corte Electoral (CE)* resolver as questões pendentes do processo eleitoral bem como administrar e organizar os pleitos.

O órgão é formado por nove membros, sendo todos definidos pela Assembleia Geral, que é a junção da Câmara dos Representantes com a Câmara dos Senadores. No entanto, há uma singularidade na nomeação: cinco membros são eleitos diretamente entre os membros da própria Assembleia Geral, enquanto os outros quatro são indicados de acordo com um sistema de representação proporcional.

A regulação fica por conta da própria Constituição do país, bem como das leis nº 7812 de 1925 e 7690 de 1924, com posteriores reformas.

Assim sendo, pode-se classificar a governança eleitoral uruguai da seguinte maneira: plenamente independente e regulada, parcialmente centralizada, e com ausência de burocratização, de delegação e de especialização.

Venezuela

Um dos primeiros países da América Latina a se redemocratizar, a Venezuela deixa de figurar entre as democracias da região no ano de 2009, de acordo com a classificação utilizada por Mainwaring e Pérez-Liñán (2013; 2015). Por essa razão, a pesquisa considera os dados do país somente até 2005, já que nas eleições de 2009 teríamos não um regime democrático, mas um autoritarismo-competitivo.

Além disso, cabe destacar que o país apresenta dois modelos de justiça eleitoral, sendo um relativo a cada constituição. Nesse sentido, a Constituição de 1961 estabelecia um único órgão nacional, o *Consejo Supremo Electoral (CSE-V)*, formado por vinte e três membros eleitos pelo Congresso Nacional, para mandatos de dois anos.

Além do CSE-V, haveriam as Juntas Eleitorais em cada circunscrição, cujos membros seriam indicados pelo CSE-V, bem como Juntas Eleitorais Distritais e Municipais, referentes aos distritos e municípios.

A Constituição de 1999 estatui que a Venezuela tem cinco poderes da República. Assim, somam-se ao Legislativo, Executivo e Judiciário os poderes Eleitoral e o Cidadão.

O documento ainda altera profundamente o modelo eleitoral venezuelano, a começar pela substituição dos órgãos responsáveis pelas eleições. Assim, passam a existir o *Consejo Nacional Electoral (CNE-V)*, a *Junta Electoral Nacional (JEN)*, a *Comisión de Registro Civil y Electoral (CRCE)* e a *Comisión de Participación Política y Financiamiento (CPPF)*.

O CNE-V é formado por cinco membros com mandatos de sete anos cada. Todos os membros são designados pela Assembleia Nacional, sendo três provenientes da sociedade civil, um das faculdades de Direito ou Ciência Política, e outro do Poder Cidadão. Já os demais órgãos são presididos por integrantes postulados pela sociedade civil.

O CNE-V figura como órgão de maior hierarquia, executando a função judicial, enquanto a JEN executa a função administrativa das eleições, e o CRCE realiza o registro de eleitores e candidatos.

Assim, há grande mudança na classificação do modelo venezuelano a partir do ano 2000, razão pela qual é preciso diferenciar dois momentos: de 1961 a 1999, e de 2000 a 2005. O primeiro momento apresenta plena independência, parciais centralização e regulação, e ausência de burocratização, de delegação e de especialização. A partir de 1973, vale ressaltar, a dimensão de burocratização passa de ausente para parcial. E a partir de 1998, tem-se parcial delegação.

Importante dizer que o país elaborou algumas normas nos anos de 1998 e 2000, que são a Lei Orgânica do Sufrágio e Participação Política e o Estatuto Eleitoral, que complementavam as normas constitucionais. A partir de 2000, já após a constituinte, o modelo tem plenas independência, especialização e regulação; parciais centralização e delegação; e ausência de burocratização.

A seguir um quadro-resumo com a classificação do modelo de GE de cada um dos países desde a redemocratização local até o ano da última eleição geral - com limite do ano de 2018, com base nas dimensões mencionadas:

Quadro 6 – Resumo da classificação de acordo com as dimensões da GE

País e período	Modelo inicial	Alteração 1 (se houver)	Alteração 2 (se houver)	Alteração 3 (se houver)
Argentina, 1983-2013	Plena: delegação, especialização; Parcial: centralização, burocratização, regulação; Ausente: Independência			
Bolívia, 1985-2014	Plena: regulação; Parcial: independência, centralização; Ausente: especialização, burocratização, delegação	1993: Plena: regulação; Parcial: independência, centralização, delegação; Ausente: especialização, burocratização	2014: Plena: regulação; Parcial: independência, centralização, delegação, burocratização; Ausente: especialização	
Brasil, 1986-2018	Plena: independência, delegação, regulação; Parcial: centralização, burocratização; Ausente: especialização			

Continuação

País e período	Modelo inicial	Alteração 1 (se houver)	Alteração 2 (se houver)	Alteração 3 (se houver)
Chile, 1993-2017	Plena: delegação, especialização, regulação; Parcial: independência, centralização, burocratização			
Colômbia, 1958-2018	Plena: independência, centralização; Parcial: burocratização, regulação; Ausente: delegação, especialização	1991: Plena: independência, centralização, regulação; Parcial: burocratização; Ausente: delegação, especialização		
Costa Rica, 1949-2018	Parcial: independência, centralização, delegação, regulação; Ausente: burocratização, especialização	953: Plena: independência, centralização, delegação, regulação; Parcial: burocratização; Ausente: especialização		
Equador, 1979-2017	Parcial: independência, centralização, burocratização, regulação; Ausente: delegação, especialização	2002: Plena: independência, regulação; Parcial: centralização, burocratização; Ausente: delegação, especialização	2009: Plena: independência, delegação, especialização, regulação; Parcial: centralização, burocratização	
El Salvador, 1985-2015	Plena: independência, regulação; Parcial: centralização; Ausente: burocratização, delegação, especialização			
Guatemala, 1990-2015	Plena: independência, centralização; Parcial: burocratização, delegação, regulação; Ausente: especialização			
Honduras, 1985-2017	Plena: independência, especialização, regulação; Parcial:			

		centralização; Ausente: burocratização, delegação		
México, 1988-2015	Plena: especialização, regulação; Parcial: centralização; Ausente: independência, burocratização, delegação	1991: Plena: especialização, regulação; Parcial: centralização, independência, burocratização; Ausente: delegação	1994: Plena: especialização, regulação, independência; Parcial: centralização, burocratização; Ausente: delegação.	
Nicarágua, 1984-2016	Plena: regulação; Parcial: independência, centralização, burocratização, delegação; Ausente: especialização	1990: Plena: centralização, regulação; Parcial: independência; Ausente: burocratização, delegação, especialização		
Panamá, 1994-2014	Plena: regulação; Parcial: independência, centralização, burocratização, delegação; Ausente: especialização			
Paraguai, 1989-2018	Plena: independência; Parcial: centralização, burocratização, regulação; Ausente: delegação, especialização	1991: Plena: independência, especialização; Parcial: centralização, burocratização, regulação; Ausente: delegação	1993: Plena: independência, especialização, regulação; Parcial: centralização, burocratização; Ausente: delegação	1998: Plena: independência, burocratização, delegação, regulação; Parcial: centralização; Ausente: especialização
Peru, 1980-2016	Plena: independência, delegação, regulação; Parcial: centralização; Ausente: burocratização, especialização	2000: Plena: independência, delegação, regulação, especialização; Parcial: centralização; Ausente: burocratização		
Rep. Dominicana, 1978-2016	Plena: independência, regulação; Ausente: centralização, burocratização, delegação, especialização	1990: Plena: independência, regulação; Parcial: centralização; Ausente: burocratização, delegação, especialização	1998: Plena: independência, regulação; Parcial: centralização, burocratização; Ausente: delegação, especialização	2010: Plena: independência, regulação, especialização; Parcial: centralização, burocratização; Ausente: delegação

Uruguai, 1989-2014	Plena: independência, regulação; Parcial: centralização; Ausente: burocratização, delegação, especialização			
Venezuela, 1963-2005	Plena: independência; Parcial: centralização, regulação; Ausente: burocratização, delegação, especialização	1973: Plena: independência; Parcial: centralização, regulação; Ausente: burocratização, delegação, especialização	1998: Plena: independência; Parcial: centralização, regulação, burocratização, delegação; Ausente: especialização	2000: Plena: independência, regulação, especialização; Parcial: centralização, delegação; Ausente: burocratização

Fonte: Banco de dados do grupo de Pesquisa Partidos, Eleições e Comportamento Político, e páginas dos Organismos Eleitorais dos países. Elaboração própria.

Antes de analisar propriamente o quadro com as configurações é preciso lembrar que não apenas o sistema eleitoral tem efeito sobre os atores políticos. Tarouco (2014) afirma que as instituições que conduzem as eleições tendem a causar algum impacto no comportamento dos agentes, o que tem efeito na própria competitividade eleitoral. Assim, importante ter em mente a relevância das instituições na própria democracia.

O quadro mostra que oito dentre os dezoito países pesquisados não apresentam modificações na sua estrutura desde a sua redemocratização: Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá e Uruguai. Em tais países, as opções adotadas na constituição elaborada no processo de abertura democrática foram mantidas e persistem.

Quatro países apresentam uma mudança na configuração: Colômbia, Costa Rica, Nicarágua e Peru. Dentre estes, o caso colombiano mostra modificação apenas em uma das dimensões, enquanto nos demais as mudanças são variadas.

Equador, Bolívia e México apresentam dois momentos de mudanças na estrutura, enquanto Paraguai, República Dominicana e Venezuela apresentam 3 momentos de alterações. Nestes seis casos são diversas as alterações nas dimensões, e em muitas vezes significa a substituição dos próprios organismos.

Considerando as dimensões em si, temos que a classificação mais recente dos dezoito países apresenta onze casos de burocratização parcial, seis de burocratização ausente e apenas o Paraguai apresenta burocratização plena. Ou seja, em geral os países não apresentam organismos eleitorais bem estruturados e permanentes.

Quanto à dimensão da centralização vemos que quatorze países tem instituições parcialmente centralizadas, ou seja, com órgãos nacionais e regionais, enquanto outros quatro apresentam apenas órgãos nacionais.

Em relação à delegação a atores não partidários o quadro se torna um pouco mais equilibrado. Entre os dezoito países sete apresentam plena delegação, outros sete apresentam ausência de delegação e quatro apresentam uma delegação parcial, onde parte dos membros tem vínculo partidário.

A dimensão de especialização, que diz respeito a existência de duas ou mais instituições diferentes para cuidar dos níveis de aplicação e de adjudicação, só tem dois graus: plena ou ausente. Isto posto, é visto que oito entre os dezoito países apresentam especialização plena (diferentes órgãos cuidando das funções) enquanto os outros dez apresentam apenas uma instituição cuidando das duas atribuições.

A independência em relação aos executivos parece ser uma preocupação para as novas democracias. Em quatorze delas há independência plena em relação à administração pública, enquanto em outras quatro há independência parcial. Isso coaduna com a ideia de que em jovens democracias busca-se limitar o poder do governante.

Por fim, a regulação é plena em dezesseis países, enquanto Argentina e Guatemala apresentam uma regulação parcial do seu modelo institucional, o que indica que os países se preocuparam em balizar os organismos eleitorais quanto às suas funções e limites.

Considerações finais

Este artigo busca descrever como se configura a Governança Eleitoral na América Latina após a redemocratização de cada país. Para isso, foi necessário conhecer os modelos de cada um dos dezoito países estudados, para então classificar os organismos eleitorais existentes de acordo com as dimensões da GE elaboradas por Mozaffar e Schedler (2002).

A classificação, então, considerou as seguintes dimensões: burocratização, centralização, delegação a atores não partidários, especialização, independência em relação ao executivo e regulação. As dimensões foram divididas em três graus: plena, parcial e ausente.

O exame aponta que em quase metade dos países estudados os EMB criados quando da redemocratização local não sofreram alterações. Entretanto, no restante dos países alguma mudança no modelo pode ser percebida.

É importante ter em mente que a democracia só pode se consolidar quando as instituições criam raízes. Sucessivas mudanças institucionais podem desencadear insegurança quanto aos processos eleitorais e seus resultados.

Vale ainda ressaltar que em geral os modelos latino-americanos são regulados e independentes, além de parcialmente centralizados. Isso indica que houve preocupação em limitar os poderes do governo ante os processos eleitorais e os EMB. Além disso, a grande maioria dos países apresenta organismos locais que colaboram com o processo, não ficando as eleições a cargo exclusivamente de um órgão nacional.

Também é interessante notar que não é comum a existência de órgãos permanentes e/ou com membros permanentes. Somente em um caso isso ocorre. Nos demais é comum que os EMB sejam temporários ou que ao menos parte de seus membros não tenha vínculo fixo.

A divisão de funções (administração e adjudicação) encontra eco em quase metade dos casos, com oito países apresentando órgãos diferentes para as funções e os outros dez acumulando as duas atividades num mesmo órgão.

Por mim, o que pode ser mais emblemático é o fato de que as jovens democracias da região não vetarem por completo a participação de atores partidários nas instituições. Mas ainda que isso soe estranho, como se partidos tivessem influência nas determinações eleitorais, o fato é que a participação de atores partidários nos organismos serve exatamente para garantir a imparcialidade e neutralidade, uma espécie de fiscalização do trabalho. A prática pode, evidentemente, erodir essa funcionalidade, mas não é essa a premissa que funda a participação partidária.

Enfim, entender as configurações eleitorais nas novas democracias é um trabalho que ainda deve durar muito tempo, até que possamos afirmar que as democracias estão consolidadas. Enquanto esse momento não chega, cabe a cientistas políticos, sociólogos e juristas compreender como as transformações em órgãos eleitorais podem gerar mais confiança ou desconfiança no processo eleitoral bem como garantir aos participantes um processo livre, justo e democrático.

Referências

- ARGENTINA. *Constitución de la nación* (1994). Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso jan. 2022.
- ARGENTINA. *Ley nº 19.945, Código Electoral Nacional* (1983). Disponível em: <https://pd़ba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/Ley19945.pdf>. Acesso jan. 2022.
- BOLIVIA. *Constitución Política del Estado* (2009). Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf. Acesso jan. 2022.
- BOLIVIA. *Ley nº 018* (2010). *Ley del organo electoral plurinacional*. Disponível em: <https://pd़ba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley18.pdf>. Acesso jan. 2022.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa* (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso jan. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 4.737* (1965). Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm. Acesso jan. 2022.
- CHILE. *Constitución Política de la República* (1980). Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf. Acesso jan. 2022.
- CHILE. *Ley nº 18.556* (2017). Ley orgánica constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29951&r=1>. Acesso jan. 2022.
- CHILE. *Ley nº 18.593* (1987). Ley de los tribunales electorales regionales. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29984>. Acesso jan. 2022.
- CHILE. *Ley nº 18.460* (1985). Ley orgánica constitucional sobre el tribunal calificador de elecciones. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29864>. Acesso jan. 2022.
- COLOMBIA. *Constitución Política* (1991). Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/constitucion%20politica%20de%20colombia.pdf>. Acesso jan. 2022.
- COSTA RICA. *Constitución Política* (1949). Disponível em: <https://pd़ba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>. Acesso jan. 2022.

- COSTA RICA. *Constitución Política y sus reformas (1949)*. Disponível em: <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>. Acesso jan. 2022.
- COSTA RICA. *Ley n° 8.765 (2009)*. Código Electoral. Disponível em: <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>. Acesso jan. 2022.
- DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Edusp, 1997.
- ECUADOR. *Constitución de la República (2008)*. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf. Acesso jan. 2022.
- ECUADOR. *Constitución de la República (1998)*. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo15.pdf
- ECUADOR. *Ley Organica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador*. Disponível em: <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-ley-organica-electoral-codigo-de-la/>. Acesso jan. 2022.
- EL SALVADOR. *Constitución de la República (1983)*. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Republica_del_Salvador_1983.pdf. Acesso jan. 2022.
- EL SALVADOR. *Decreto n° 413 (1993)*. Código Electoral. Disponível em: https://www.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/marconformativo/codigoelectoral. Acesso jan. 2022.
- GRUPO DE PESQUISA PARTIDOS, *ELEIÇÕES E COMPORTAMENTO POLÍTICO*, 2020. Disponível em: <https://pesquisapartidos.wordpress.com/dados/>. Acesso jan. 2022.
- GUATEMALA. *Constitución Política de la República (1985)*. Disponível em: <https://pd़ba.georgetown.edu/Parties/Guate/Leyes/constitucion.pdf>. Acesso jan. 2022.
- GUATEMALA. *Decreto n° 1(1985). Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Disponível em: <https://www.tse.org.gt/images/LEPP.pdf>. Acesso jan. 2022.
- HONDURAS. *Constitución (1982)*. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_Honduras.pdf. Acesso jan. 2022.
- HUNTINGTON, S. *A terceira onda: democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.
- LINZ, J.; STEPAN, A. *Problemas of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, Londres: Johns Hopkins University Press, 1996.
- LÓPEZ-PINTOR, R. Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. *United Nations Development Programme*, New York, 2000.
- MAINWARING, S.; BRINKS, D.; PEREZ-LINAN, A. Classifying political regimes in Latin America, 1945–1999. *Studies in Comparative International Development*, 36, 37-65, 2001.
- MARCHETTI, V. *Poder Judiciário e Competição Política no Brasil: uma Análise das Decisões do TSE e do STF sobre as Regras Eleitorais*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais: Política) – PUC-SP. São Paulo, p.237. 2008.
- MÉXICO. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)*. Disponível em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf. Acesso jan. 2022.
- MÉXICO. *Compendio de Legislación Nacional Electoral (2020)*. Tomo 2. Disponível em: <https://www.ine.mx/compendio-normativo/>. Acesso jan. 2022.

- MOZAFFAR, S.; SCHEDLER, A. The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. *International Political Science Review*, v. 23 n. 1, p. 5-27, 2002.
- NICARÁGUA. *Constitución Política de la República* (1987). Disponível em: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf. Acesso jan. 2022.
- NICARÁGUA. Ley n° 331 (2012). Ley Electoral. Disponível em: http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/8aba_b8f0a5a0_cfd306257a830079bc60?OpenDocument. Acesso jan. 2022.
- PANAMÁ. *Constitución Política de la República* (1972). Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/vigente.pdf>. Acesso jan. 2022.
- PARAGUAI. *Constitución Nacional de la República* (1992). Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/constitucion-nacional-de-la-republica-del-paraguay>. Acesso jan. 2022.
- PARAGUAI. Ley n° 834 (1996). Código Electoral Paraguayo. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/codigoelectoral.pdf>
- PERU. *Constitución para la República* (1979). Disponível em: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>. Acesso jan. 2022.
- PERU. *Constitución Política del Peru* (1993). Disponível em: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>. Acesso jan. 2022.
- PERU. Ley n° 26.859 (1997). Ley Orgánica de Elecciones. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/leyelecciones.pdf>. Acesso jan. 2022.
- PERU. Ley n° 26.486 (1995). Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/jne.pdf>. Acesso jan. 2022.
- PERU. Ley n° 26.487 (1995). Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/procesos.pdf>. Acesso jan. 2022.
- PRZEWORSKI, A. *Democracia e Mercado* – no Leste europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1991.
- REPÚBLICA DOMINICANA. *Constitución* (1994). Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/DomRep/domrep94.html>. Acesso jan. 2022.
- REPÚBLICA DOMINICANA. *Constitución* (2002). Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/DomRep/domrep02.html>. Acesso jan. 2022.
- REPÚBLICA DOMINICANA. *Constitución* (2010). Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20Dominicana,%20Proclamada%20el%2026%20de%20enero%20del%202010%20Gaceta%20Oficial%20No.%201_0561.pdf. Acesso jan. 2022.
- REPÚBLICA DOMINICANA. *Constitución* (2015). Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/do/do070es.pdf>.
- REPÚBLICA DOMINICANA. Ley n° 275 (1997). Ley Electoral. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Electoral/DomRep/leyelectoral.pdf>.
- SADEK, M. T. *A Justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo, Konrad Adenauer, 1995.
- SCHEDLER, A. The menu of manipulation. *Journal of Democracy*, v. 13, p. 36-50, 2002.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Perennial Modern Thought, 2008.

TAROUCO, G. da S. Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação. *CADERNOS ADENAUER*, XV, nº1. Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014, p. 229-243.

URUGUAI. *Constitución de la República (1967)*. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>. Acesso jan. 2022.

VENEZUELA. *Constitución de la República (1961)*. Disponível em: <http://americousal.es/oir/legislatica/normasyreglamentos/constituciones/Venezuela1961.pdf>. Acesso jan. 2022.

VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana (1999)*. Disponível em: <https://pd़ba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1999.html>.

Recebido em: 10-01-2022

Modificado em: 25-03-2022

Aceito em: 08-04-2022

Vinicius Rodrigues Zuccolotto

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor junto à Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (SEDU).