

Governança eleitoral: um ensaio comparado sobre os modelos brasileiro, boliviano e venezuelano¹

DANIELLA FERNANDES CAMBAÚVA

■ O processo eleitoral não deve ser percebido apenas enquanto uma atividade formal, que se encerra com o depósito de um voto desacreditado nas urnas. Ao contrário, a ele deve ser atribuída uma função imprescindível aos regimes democráticos: a renovação de lideranças. Mas, para que as eleições se tornem eficazes, isto é, para que sejam capazes de produzir impactos no sistema político, é preciso que sejam dotadas de características elementares como periodicidade, credibilidade, transparência e equidade entre os competidores. É por essa razão que a governança eleitoral, entendida como o conjunto de normas e atividades no âmbito das quais as eleições acontecem, adquire destaque. Isto porque, independentemente do conceito de democracia que seja empregado como parâmetro, um de seus pilares é, necessariamente, a realização periódica de eleições de qualidade. Neste contexto, o processo eleitoral é importante também para o controle de políticos, burocratas e dirigentes públicos, e considerado, portanto, fundamental para o funcionamento da democracia, pois nele se dá a primeira etapa de *accountability*.

Sendo assim, é possível afirmar que a governança eleitoral – conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral – possui, da mesma forma, um papel decisivo. O pressuposto é de que as eleições, para se tornarem ferramenta de um método de renovação de lideranças, precisam ter certas características, conforme se mencionou acima. E é neste aspecto que a

1 Este artigo foi elaborado a partir da dissertação “Impactos e transformações da governança eleitoral na Bolívia, no Equador e na Venezuela”, desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais.

governança eleitoral se torna relevante: determina se as eleições serão ou não resumidas ao ato de votar, ou ainda se serão entendidas como uma atividade meramente técnica ou isolada do sistema político.

A governança eleitoral engloba distintos níveis de atividades das eleições, desde a elaboração das regras segundo as quais esse processo acontecerá, até o cumprimento do pleito de acordo com essas regras, ou ainda a solução satisfatória de eventuais questionamentos. Ainda que eleições eficazes não sejam, isoladamente, capazes de garantir a qualidade de regimes democráticos, a relevância da governança é eminente para a competição eleitoral. Afinal, a estabilidade política se torna improvável em um contexto no qual as regras das eleições ou seus resultados não são aceitos pelos participantes. Ou, ainda, quando a credibilidade é ameaçada por denúncias de fraude que não são apuradas conforme a Constituição ou a legislação eleitoral determinam. Portanto, é possível considerar que a governança eleitoral, quando ineficiente, resulta em efeitos ruins. Tema recente nas pesquisas, tornou-se uma variável negligenciada em trabalhos cuja proposta é estudar sistemas eleitorais. Nas palavras de Mozaffar e Schedler (2002), autores pioneiros dessa temática, “paradoxalmente, o tema não é foco das atenções quando produz regularmente boas eleições, mas quando ocasionalmente resulta em eleições ruins”. A premissa é de que uma governança eleitoral adequada, conduzida por instituições adequadas, pode garantir a credibilidade das eleições e, por consequência, a estabilidade democrática (Schedler, 2002; Hartlyn, McCoy & Mustillo, 2008; Marchetti, 2008).

A seguir, este texto fará uma análise da estrutura da governança eleitoral na Bolívia e na Venezuela, centrando-se nas transformações pelas quais sua estrutura passou nos últimos anos nesses dois países e nos impactos que os modelos adotados produzem. Será mencionado também o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil sob uma perspectiva comparativa.

Antes de abordar os quadros boliviano, venezuelano e brasileiro, é necessário tecer algumas considerações teóricas acerca da governança eleitoral, com a finalidade de apresentar quais são os critérios empregados usualmente para classificá-la. Em seguida, separadamente, os casos sul-americanos serão mostrados.

I DIMENSÕES DA GOVERNANÇA ELEITORAL

■ A governança eleitoral e sua importância são tema recente na literatura, despertando a atenção com o surgimento de novas democracias advindas da terceira onda (Huntington, 1994). Isso porque um dos pilares dos regimes

democráticos é a realização periódica de eleições “regulares, limpas, livres, equitativas e competitivas” (Schedler, 2009, p. 42). Nesse contexto, conforme afirma Sartori, eleições competitivas são capazes de produzir democracia e estimular a renovação de lideranças, visto que “o poder de eleger resulta, como num processo de retroalimentação, na atenção dos eleitos com relação ao poder de seus eleitores” (1994, p. 209).

A governança eleitoral foi definida pela primeira vez por Mozaffar e Schedler na publicação *International Political Science Review* como “um amplo conjunto de atividades que criam e mantêm o quadro institucional no qual votação e competição eleitoral acontecem” (2002, p. 7). A partir de então, foram estabelecidos alguns critérios de classificação da governança eleitoral. Porém, para qualificá-la e tentar mensurar seus efeitos, é necessário descrever como se dão suas atividades, que ocorrem em três níveis: *rule making*, *rule application* e *rule adjudication*.

O nível de *rule making* consiste na elaboração das regras elementares da competição. São demarcados desde tamanho dos distritos, regras de contagem e de distribuição dos votos, bem como o acesso à mídia e ao financiamento das campanhas. Envolve, portanto, o desenho das instituições responsáveis por definir a estrutura das eleições. Está determinado, em sua maior parte, pela Constituição e pela legislação eleitoral. Na dimensão *rule application*, acontece a implementação dessas regras. De acordo com Marchetti (2008), esta é a etapa da “administração do jogo eleitoral”, mais suscetível a erros por conta do grande número de pessoas envolvidas. Segundo Mozaffar e Schedler, no *rule application* são três os objetivos principais: eficiência administrativa, neutralidade política e *accountability*. Não menos importante, o *rule adjudication* corresponde à etapa em que são resolvidas as eventuais disputas decorrentes do processo eleitoral, tais como denúncias de fraude e pedido de recontagem dos votos. Usualmente, esses três níveis da governança eleitoral não são atribuídos a apenas uma instituição.

A literatura produziu dois critérios de classificação, usados concomitantemente. Um deles diz respeito à posição institucional do organismo eleitoral (OE) em relação aos poderes do Estado, enquanto o outro segue o vínculo institucional dos membros desses órgãos.

A classificação de acordo com o vínculo institucional diz respeito às características dos membros dos OEs: se têm vínculos com partidos políticos, com o Estado ou se não mantêm vínculos partidários. Podem, então, ser “de carreira” (membros são recrutados dentre os servidores vinculados ao Executivo); “partidários” (indicação pela existência desse vínculo com algum partido);

“especializados” (membros escolhidos por critérios não partidários, isto é, a partir critérios que proíbem qualquer ligação partidária); ou ainda “combinados” (o OE é composto tanto por membros indicados por partidos, como por membros não partidários).

Indicando o tipo de ligação formal com o Estado, a posição institucional pode apontar que um OE é “conexo” se for ligado ao Poder Executivo; “dissociado” caso essa ligação não exista. Há ainda os tipos “misto”, no caso de existirem dois órgãos e um deles apenas estar vinculado ao Executivo; e “duplamente dissociado”, isto é, há duas entidades, ambas sem ligação formal com o Executivo².

O foco das reformas no âmbito da governança eleitoral tem sido, sobretudo, alcançar autonomia e credibilidade. Isso porque, de acordo com Mozaffar e Schedler, “estabelecer organismos eleitorais independentes, de fato, tornou-se uma norma internacional prescrita, condição *sine qua non* para a credibilidade eleitoral” (2002, p. 15). Depois de realizar um estudo acerca da importância da governança eleitoral na América Latina, Hartlyn, McCoy e Mustillo afirmam que o tipo de organismo que administra o processo tem um impacto significativo sobre a qualidade das eleições. Argumentam também ser preferível um “modelo de autonomia profissional, sobretudo em um contexto de polarização política”:

É frequente que as organizações ocidentais instem os países a estabelecer comissões eleitorais permanentes, como um modo de melhorar as eleições. Considera-se que essas comissões eleitorais consolidadas sejam de particular importância em situações nas quais o Estado tem pouca capacidade administrativa e há um alto grau de desconfiança entre os atores políticos, com poucos ou nenhum mecanismo alternativo que possa contribuir para garantir eleições honestas e imparciais. Espera-se que essas comissões e, em alguns casos, as instituições judiciais associadas a elas, sejam capazes de realizar complexas atividades administrativas e regulamentárias, manter

2 A classificação feita por Mozaffar e Schedler segue as mesmas características de catalogação para posição institucional. Usa, no entanto, uma nomenclatura distinta. Para se referir aos OEs dissociados, usa o termo “independente”. Para os conexos, “governamental”. Como parte do esforço para contribuir com o debate sobre novos critérios de análise da governança, este trabalho sugere a substituição das palavras originais. A justificativa é que “independente” pode conduzir a análise por um caminho falacioso: o fato de não estar ligado formalmente ao Poder Executivo não significa, necessariamente, ter independência. Da mesma forma, o vínculo com o governo não indica consequentemente falta de autonomia. A denominação “independente” automaticamente pressupõe que os demais tipos de OEs não são independentes. Vale ressaltar ainda a existência de estudos comprovando que o êxito do desempenho do organismo eleitoral depende não dessa característica, mas de um contexto histórico institucional.

relações equilibradas com os partidos políticos, projetar uma imagem de neutralidade, profissionalismo e eficiência e decidir com justiça e igualdade as disputas que surjam (2009, p. 21).

Os autores ressaltam, após uma análise dos dados da América Latina, que é possível concluir que organismos eleitorais independentes e especializados não são uma condição necessária para a existência de “eleições aceitáveis em democracias emergentes” (2009, p. 32), e que há casos nos quais é suficiente que essas instituições sejam integradas por representantes de diferentes partidos, ou por uma mistura entre pessoas independentes e representantes dos partidos.

Estudos realizados depois de 2002, como por exemplo o de Hartlyn, McCoy e Mustillo (2009), constataram que países que promoveram nos últimos anos reformas em seu modelo de governança eleitoral buscaram uma estrutura baseada em organismos eleitorais cuja posição institucional é dissociada e os vínculos são especializados. Entre os países que passaram por transformações, estão Bolívia e Venezuela.

Ambos se destacam entre os demais no continente americano por diversas razões. Tiveram Constituições promulgadas recentemente, em 2009 e em 1999. Com os novos textos, seus códigos eleitorais foram também reformados, bem como suas respectivas estruturas de governança eleitoral. Sobressaem-se ainda porque seus governantes, críticos à democracia liberal, buscam um caminho alternativo entre o modelo liberal e a democracia participativa. Procuram por um modelo de governança que produzisse eleições cujos resultados fossem incontestáveis. E, então, é possível questionar: quais são os impactos produzidos pela governança eleitoral nesses contextos?

2 GOVERNANÇA ELEITORAL NA BOLÍVIA

■ A Bolívia, ao promulgar sua nova Constituição, em 2009, promoveu uma modificação na ordem jurídica do Estado, declarando o país um “Estado Social de Direito Plurinacional e Comunitário”. Para se aproximar de um modelo participativo, o texto criou direitos específicos de controle sobre a própria jurisdição a populações de origem indígena e camponesa, para que esses grupos tivessem mais autonomia, por meio da escolha de autoridades próprias. Estabelece, por exemplo, a equivalência entre a justiça tradicional indígena e a justiça ordinária do país. Comunidades indígenas passaram a ter suas próprias instituições, com valor de um tribunal, composto por juízes eleitos pelos próprios membros dessa

comunidade. Essas decisões desses tribunais não podem ser revisadas pela justiça tradicional.

Ao mesmo tempo em que buscava ampliar os níveis de participação, a Bolívia procurou fortalecer sua governança eleitoral. Neste sentido, a principal medida foi a criação do Órgão Eleitoral Plurinacional, um poder dentro do Estado, paralelo ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário. Possui autonomia funcional e, sob esse poder, estão organizadas as outras instituições envolvidas na competição político-eleitoral.

O órgão máximo do Poder Eleitoral é o Supremo Tribunal Eleitoral (STE). Sob o STE, organizam-se nove Tribunais Eleitorais Departamentais; depois, os Juizados Eleitorais, as Mesas de votação e os Notários Eleitorais. A função, atribuição e jurisdição de cada um desses níveis estão definidas pela Constituição e pela legislação eleitoral. O STE representa o nível máximo e possui jurisdição nacional. É o órgão responsável por organizar, administrar e executar os processos eleitorais, além de proclamar seus resultados, por organizar e administrar o Registro Civil e o Padrão Eleitoral. Deve ser a instituição responsável por garantir que a eleição aconteça efetivamente.

Para ser membro do STE, é necessário cumprir as “condições gerais de acesso ao serviço público”, ter cumprido trinta anos de idade e falar pelo menos dois idiomas oficiais. É preciso ter cursado o Ensino Superior há pelo menos cinco anos e não ser militante de nenhuma organização política, seja partido ou sindicato. Do total de membros, pelo menos três devem ser mulheres. Não pode ter sido dirigente ou candidato de nenhum partido nos cinco anos anteriores e não pode ser parte da função pública, com exceção da docência universitária. A Assembleia Legislativa, por dois terços de votos dos membros presentes, escolherá seis dos membros do STE e o chefe do Executivo escolherá o outro, que será o presidente do STE. Para os tribunais regionais, o mecanismo de escolha é semelhante àquele usado em nível nacional.

A Bolívia optou, então, por um modelo de governança eleitoral em que a posição institucional é dissociada e o vínculo institucional é especializado. Isso porque, embora os membros dos OEs sejam, em parte, escolhidos pelos poderes Legislativo e Executivo, estão proibidos de ter vínculo partidário formal ou cargos no governo.

Com a vigência do Órgão Eleitoral Plurinacional a partir de 2010, a CNE (Corte Nacional Eleitoral), até então organismo máximo da governança eleitoral naquele país, deixou de existir. Havia sido criada em 1956, quando aconteceu a primeira eleição com sufrágio universal na Bolívia. Foram convocadas eleições

naquele ano para escolher o presidente e a formação do Parlamento. Houve eleições em 1960 e em 1964, quando um golpe de Estado iniciou um período de constantes rupturas no processo democrático, no qual não havia garantia de periodicidade na realização de eleições.

Em 1966, aconteceram eleições, mas com restrição de participação partidária. Foram as últimas organizadas pela CNE. A partir de então, até 1977, aconteceu uma série de golpes de Estado. Em 1978, o governo militar convocou eleições presidenciais, iniciando assim o processo de transição democrática.

A segunda etapa da história da CNE se iniciou em 1985, sete anos depois de iniciada a abertura, e se estendeu até 1991, quando o órgão passou a desenvolver suas atividades de forma constante, sem interrupções. Ainda assim, apesar de se tratar de um período de transição democrática, segundo Salvador Romero Ballivián, havia falta de autonomia no processo eleitoral porque “os partidos o controlaram provocando dúvidas sobre a legitimidade dos resultados” (2009, p. 77).

Ao longo do período de redemocratização, a CNE passou por uma mudança significativa em sua composição, segundo Ballivián, mas as suas funções ainda eram controladas pelos partidos e não havia autonomia para contestação dos resultados:

Se a municipal de 1987 transcorreu sem problemas, em 1989 o modelo demonstrou graves inconvenientes. Como ocorreu em 1979, depois de uma jornada eleitoral impecável, as Cortes Departamentais anularam mesas: a anulação não teve o caráter massivo da ocasião anterior, apontou, em contexto no qual três partidos principais tinham índices próximos de votação, a anulação seletiva para alterar as correlações de força parlamentar e restringir o Congresso a poucos partidos. Esta fraude orquestrada por quatro dos sete vocais (conhecidos prontamente como “a gangue dos quatro”) provocou um profundo mal-estar na sociedade. O incômodo se referia à insegurança que se dava em um sistema eleitoral dominado pelos partidos, jogadores e pelos árbitros competentes (2009, p. 83).

A composição da CNE foi modificada mais de uma vez entre 1956 e 2009. No final, a legislação determinava sete vocais na CNE: quatro deles nomeados (um pelo Senado, um pela Câmara dos Deputados, outro pela Corte Suprema de Justiça com eleição por maioria simples e um pelo Executivo), enquanto três eram delegados pelos partidos que tivessem a maior quantidade de votos nas

eleições gerais anteriores. A única regra é que esses três não podiam ter o mesmo vínculo partidário dos quatro outros escolhidos.

A partir de 1990, as lideranças políticas bolivianas acordaram a formação de um organismo autenticamente imparcial e autônomo, exigindo a realização de eleições incontestáveis que assegurassem legitimidade às autoridades eleitas. O inconveniente é que, no período entre 2002 e 2006, a Bolívia atravessou uma crise institucional fazendo com que o país tivesse cinco presidentes em cinco anos (Hugo Banzer, 1997-2001; Jorge Quiroga, 2001-2002; Gonzalo Sánchez de Lozada, 2002- 2003; Carlos Mesa, 2003-2005, e Eduardo Rodríguez Veltzé, 2005-2006).

A trajetória da CNE estava marcada pelas interrupções em seu funcionamento e desgastada pela instabilidade política dos anos 2000. Em 2009, o que se buscava era construir um modelo de governança eleitoral que outorgasse credibilidade ao processo eleitoral e pudesse, portanto, oferecer legitimidade aos governantes eleitos. Uma indicação desse caminho é que, durante o último ano de operação da CNE, também em 2009, foi acrescentada ao padrão eleitoral a identificação biométrica. A identificação do eleitor passou a ser feita não apenas pela foto mais documento de identidade, mas também pelas impressões digitais.

Com a reformulação da governança eleitoral, a principal alteração foi a criação de um Poder Eleitoral, em tese, dotado de autonomia. Em relação à equidade de competição entre os candidatos, o Estado procurou, segundo a Constituição, através dos meios de comunicação, garantir promoção eleitoral igualitária entre todas as candidaturas. E está proibida a contratação de publicidade na mídia, bem como o uso de recursos e de infraestrutura estatais, assim como a publicidade governamental, em todos os níveis de governo, para fins de campanha eleitoral. Críticos alegam que tais medidas são ineficientes, haja vista a dificuldade de fiscalizar essas regras. Entretanto, o que pode se considerar é que existe uma tentativa institucionalizada de estabelecer um patamar de igualdade.

Desde as mudanças, a Bolívia promoveu apenas um processo eleitoral, em outubro de 2011, para escolher membros do Judiciário. Não houve polêmicas nessas eleições. As próximas, presidenciais, acontecem em outubro de 2014.

3 GOVERNANÇA ELEITORAL NA VENEZUELA

■ No continente americano, a Venezuela se sobressai por sua tentativa de escapar ao modelo de democracia liberal, evitando uma via revolucionária que culmine em derramamento de sangue e conciliando mecanismos de participação popular.

A Venezuela se destaca também por, ao contrário da Bolívia e do Brasil, não ter passado por ditaduras depois da década de 1960, como prevenção à influência do socialismo no contexto de Guerra Fria. Sua última ditadura terminou em 1958, com a realização de eleições periodicamente. Até então, o país seguia o modelo essencialmente liberal. Nessa trajetória, definida pelo ex-presidente Hugo Chávez (1999-2013) como “Socialismo do século XXI”, privilegiou-se a realização de eleições. Nas palavras de Pedro Arrelan (2013), naquele momento, foram “criadas formas de participação que transcendem a democracia representativa em direção a uma democracia participativa e protagonista” (p. 13).

O modelo de governança eleitoral adotado na Venezuela começou a se conformar a partir de 1999, no primeiro ano do governo Chávez, com a nova Constituição. Sua principal característica foi a criação de um Poder Eleitoral – como ocorreria dez anos depois na Bolívia – paralelo ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário.

O órgão máximo da governança eleitoral passou a ser o CNE (Conselho Nacional Eleitoral), em substituição ao CSE (Conselho Supremo Eleitoral), criado em 1936. A principal característica que distingue o CNE do antigo CSE é a composição de seus membros. Numa tentativa de despartidarizar o órgão, determinou-se que nenhum partido teria representação em sua estrutura ou funcionamento.

O CNE é composto por cinco membros, denominados “reitores” pela legislação eleitoral. Conforme estabelece a Constituição, nenhum candidato a integrar o CNE pode ter vínculo com grupos políticos. Os membros são selecionados por um “Comitê de Postulações Eleitorais”, liderado por onze deputados da Assembleia Nacional e outros dez membros de outros setores. De acordo com a Carta Magna, a seleção deve priorizar três candidatos representantes da sociedade civil (com seis suplentes), um do Conselho das Faculdades de Ciências Jurídicas das universidades públicas nacionais (com dois suplentes) e um do Poder Cidadão (com dois suplentes). A resolução de eventuais disputas está sob a responsabilidade da Sala Eleitoral do Supremo Tribunal de Justiça. De acordo com os critérios de classificação dos organismos eleitorais, é possível situar o modelo venezuelano como dissociado e especializado. No caso da Posição Institucional, tal classificação se justifica porque a governança eleitoral, em seus diferentes níveis, não possui ligação com o Poder Executivo. Sua governança eleitoral é, portanto, neste aspecto, dissociada. Desde 1999, numa tentativa de garantir sua autonomia, tornou-se um poder autônomo dentro do Estado. Quanto ao Vínculo Institucional, a classificação “especializado” se justifica

porque nenhum de seus membros pode manter vínculo com partidos políticos. Até 2007, o modelo vigente era o “combinado”, já que uma parcela dos membros tinha ligações com partidos políticos, enquanto a outra não.

Dezesseis anos depois de sua implementação do CNE, a autonomia dos OEs venezuelanos continua a ser um dos tópicos da disputa entre governistas e opositoristas. Se, por um lado, o governo nega exercer qualquer influência nessas instituições, bem como a ocorrência de fraudes, por outro, parte da oposição hesita em reconhecer os resultados das urnas. A entidade reflete uma polarização existente na política venezuelana: quando a oposição sai vitoriosa, o governo diz que houve fraude; quando o governo ganha, a oposição diz que houve fraude. A oposição denuncia a existência de listas que perseguem servidores públicos, e diz que a identificação biométrica é utilizada com a finalidade de “perseguir o eleitor”.

Na Venezuela, destaca-se o esforço em produzir um processo eleitoral que minimize a ocorrência de fraudes. A vitrine do CNE é seu sistema de votação, com um processo automatizado e passível de ser auditado em todas as suas fases. Possui identificação biométrica por meio da impressão digital e, em 2004, se tornou o primeiro do mundo a realizar uma eleição nacional com máquinas que imprimem o comprovante do voto. Todas as versões impressas dos votos são depositadas pelos eleitores em uma urna de segurança. Ao final do processo, são verificadas, obrigatoriamente, 54% delas, que são escolhidas mediante um sorteio incluindo todo o território nacional venezuelano.

A preocupação em garantir boas eleições não se dá por acaso na Venezuela. O país esteve livre das interrupções autoritárias que atingiram os países vizinhos entre as décadas de 1960, 1970 e 1980 – sua última ditadura militar se encerrou em 1958 –, mas atravessou momentos de instabilidade. Dois exemplos são as tentativas de golpe de Estado perpetradas em 1992 e em 2002. A polarização das preferências políticas se intensificou a partir de 1998, por conta da primeira vitória eleitoral de Chávez, que colocou fim a um sistema bipartidarista de alternância de poder entre os partidos Ação Democrática e Copei (Comitê de Organização Política Eleitoral Independente).

Com a notícia de retorno da doença de Chávez³, que estava então na presidência pela terceira vez, e com a iminência de sua morte, a Venezuela novamente passou por uma fase de incertezas. O ápice das tensões aconteceu nas

3 Desde junho de 2011, Chávez passava pelo tratamento de um tumor maligno. Em abril de 2012, anunciou estar curado. Em dezembro, porém, ele viajou a Cuba para fazer sua quarta cirurgia, indicando que a doença havia voltado.

eleições presidenciais de 2013. Em 14 de abril, os venezuelanos escolheram, entre sete nomes, o novo presidente, depois de anunciada a morte de Chávez em 5 de março. Em 15 de abril, o CNE proclamou oficialmente vitorioso o candidato oficialista, Nicolás Maduro, com 7.563.747 votos (50,75%). Derrotado por uma diferença de 265.256 votos, o opositor Henrique Capriles se negou a reconhecer o resultado, segundo o qual ele teve 7.298.491 votos (48,97% do total). Em meio a protestos que culminaram com a morte de sete pessoas, Capriles solicitou formalmente a apuração do resultado em 17 de abril. O CNE analisou o pedido por dois dias e anunciou que faria uma auditoria, que consistiu em contar todas as cédulas de papel depositadas pelos eleitores depois do voto na urna eletrônica e comparar o número obtido nas urnas, anunciado no dia da eleição. Em 11 de junho, por fim, a presidente do Poder Eleitoral, Tibisay Lucena, anunciou o fim do processo de autoria. Concluíram que, dos comprovantes de votação conferidos, 4.596.432 não tinham discrepância com o voto computado na urna eletrônica. Esse número representa 99,98%.

É preciso considerar ainda que as regras da competição eleitoral venezuelana contribuem para essa polarização porque separam, no calendário eleitoral, a data da escolha dos diferentes cargos. Como resultado, multiplicam-se os momentos em que a política do país está mediada por processos eleitorais. Os venezuelanos votam para escolher presidente, governador, membros da Assembleia, prefeito, “consejales” e representantes paroquiais (essas três últimas são realizadas juntas com as eleições municipais). Há eleições quase todos os anos e, em alguns casos, mais de um pleito no mesmo ano, motivando um debate político constante provocado pelas campanhas eleitorais, e submetendo o eleitorado à ameaça iminente de derrota ou de vitória e alimentando a radicalização das posições políticas.

No caso venezuelano, em que existe um ambiente de polarização das preferências políticas que afeta a governabilidade, o objetivo foi construir um sistema eleitoral que servisse como garantia, à prova de fraudes e de contestação.

4 GOVERNANÇA ELEITORAL NO BRASIL

■ O desenho brasileiro de governança eleitoral, citado neste artigo com a finalidade de estabelecer um parâmetro comparativo entre Bolívia e Venezuela, é estudado amplamente por Marchetti (2013). Em sua pesquisa, o autor revela que, no Brasil, a estrutura da governança, formada a partir da década de 1930, leva a uma judicialização da competição político-partidária. Diante da falta de

credibilidade dos processos eleitorais, o objetivo era restringir a participação de interesses políticos nos resultados das urnas.

O modelo brasileiro concentra suas atividades – *rule application* e *rule adjudication* – em uma única instituição. Com vínculo institucional especializado, exclui do Legislativo a indicação e seleção dos membros dos OEs e obedece àquilo que o autor denomina “regra de interseção”, isto é, quando se exige que um membro do OE já seja membro de outra instituição específica. Essas características representam configuração ímpar entre os países latino-americanos. E “essa combinação atípica contribui fortemente para que a judicialização da competição político-partidária seja possível” (p. 40). O autor conclui ainda que o desenho brasileiro “tem possibilitado o avanço do Judiciário em atividades da governança eleitoral típicas do Legislativo, como a produção das regras do jogo competitivo (*rule making*)” (p. 43).

Quando a estrutura da governança eleitoral brasileira foi instituída, o modelo usualmente empregado em outros países era conexo, com o OE ligado ao Executivo. O Brasil percorreu caminho contrário, numa tentativa de restringir a influência de interesses políticos nos processos eleitorais. O Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, órgão máximo da governança, é composto por sete membros. Optou-se pelo seguinte método de seleção, na Constituição de 1934: três deles são escolhidos entre os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), dois entre os desembargadores do Distrito Federal e dois indicados pelo Supremo e selecionados pelo Executivo, entre cidadãos com notório saber jurídico. Considerando que o modelo brasileiro centraliza parte das atividades ligadas ao processo eleitoral, principalmente na dimensão *rule adjudication*, o resultado é uma governança judicializada.

Sobre essa histórica opção de judicialização, Marchetti afirma que

A meu ver, esse é mais um indicativo da marca da desconfiança em nosso modelo de governança, afinal, em democracias como a nossa, o Judiciário é concebido para estar imune aos interesses político-partidários, moderando, assim, as forças majoritárias (2013, p. 42)

A estrutura brasileira sofreu poucas alterações ao longo de sua história, motivo pelo qual a regra de interseção persistiu, bem como a influência do Judiciário. Sua atividade foi interrompida durante as ditaduras (1937-1945 e 1964-1985).

O caminho para a informatização do processo eleitoral brasileiro foi iniciado em 1985, com a informatização do cadastro eleitoral. A urna eletrônica, por sua

vez, foi implementada a partir das eleições de 1996, com esforço para aprimorar o equipamento utilizado desde então.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Partindo da premissa de que a qualidade do processo eleitoral é um elemento chave para os regimes democráticos, este artigo procurou traçar um perfil da governança eleitoral na Bolívia e na Venezuela, chamando atenção para semelhanças e diferenças com o caso brasileiro. A partir das definições e dos métodos de classificação elaborados pela literatura, este trabalho foi conduzido pelos seguintes questionamentos: quais foram as motivações das recentes mudanças na governança eleitoral desses países? Quais foram os aspectos mais alterados entre os três níveis de atividade da governança eleitoral?

É possível considerar que Bolívia e Venezuela têm uma série de aspectos semelhantes no tipo de democracia que buscam implementar, e esse fator se reflete, da mesma maneira, em aspectos comuns na governança eleitoral. Visam a um projeto político que pretende chegar ao socialismo, porém sem abdicar de aspectos democráticos e rechaçando o caminho revolucionário – pelo menos em sua concepção mais radical. Nesse processo, Bolívia e Venezuela não deixaram para trás, tampouco relegaram a realização de eleições. Pelo contrário, nos dois casos, as reformas realizadas tiveram como objetivo fortalecer a governança eleitoral. Primeiro, pela criação de um “quarto poder”, o Poder Eleitoral, com autonomia em relação ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário. Estabeleceram uma nova governança eleitoral, anulando completamente as estruturas anteriores. A finalidade foi, para ambos, abandonar possíveis vínculos com uma trajetória dotada de hiatos antidemocráticos para recuperar a credibilidade e construir um modelo à prova de contestação.

Ao final, constatou-se que os três países mencionados optaram por modelos de governança eleitoral semelhantes. As razões que levaram a tais modificações foram, da mesma forma, muito parecidas. As transformações por que passaram foram no sentido de romper os vínculos com partidos e com os poderes do Estado. Diante das tentativas de escapar ao modelo de democracia liberal vigente, aumentando a participação política e sem abandonar a eleição enquanto método de renovação de lideranças, julgou-se necessário ter um processo eleitoral que garantisse estabilidade, aprovado, portanto, por todos os participantes. Com passado de autoritarismo e interrupção do processo democrático, o eixo central das transformações foi a busca pela transparência, pela credibilidade e pela autonomia.

Apesar das inúmeras críticas à democracia liberal, a governança eleitoral está longe de ser indispensável nos três países, mas sobretudo nos contextos boliviano e venezuelano devido ao alto grau de polarização política. No caso brasileiro, a busca por um processo eleitoral efetivo se deu muito antes, na década de 1930, revelando uma “desconfiança em relação à política” (Marchetti, 2013, p. 41). A governabilidade seria improvável, nos dois casos, se os seus processos eleitorais tivessem credibilidade com valor nulo. Ao contrário, a governança eleitoral se mostrou um dos pilares desses regimes devido à constante preocupação em realizar eleições transparentes.

Na Bolívia, a governança eleitoral tem contribuído para manter o equilíbrio entre oposição e governo, na medida em que suas regras visam a garantir um processo à prova de fraudes e suas instituições têm, pelo menos formalmente, autonomia para contestar os resultados e condições de apurar denúncias. O que esse cenário tende a produzir é uma governança eleitoral efetiva, capaz de garantir eleições periódicas, livres e transparentes. Sendo assim, apresentam condições de funcionar como ferramenta para renovação de lideranças, permitindo contestação pública.

Na Venezuela, a governança eleitoral ora contribui para equilibrar as forças entre oposição e governo, ora contribui para a polarização das preferências políticas. Contribui para o equilíbrio na medida em que oferece mecanismos para recontagem dos votos. Quando o opositor Henrique Capriles deixou de reconhecer os resultados das eleições presidenciais de abril de 2013, deu-se início a protestos violentos denotando, de fato, o alto grau de disputa política naquele país, bem como as dificuldades para obtenção do consenso. Até aquele momento, todos os resultados haviam sido reconhecidos – inclusive das votações em que o governo perdeu para a oposição. Se não houvesse a possibilidade de verificação das cédulas, ou ainda, se os OEs tivessem recusado o pedido do opositor, qualquer equilíbrio entre essas duas forças teria sido improvável. O grau de polarização segue elevado, dificultando um patamar mínimo de consenso, prejudicando, portanto, a governabilidade. E a governança eleitoral, ao elaborar um calendário com eleições constantes, contribui para este acirramento.

O desenho de governança eleitoral dos três países mencionados neste artigo é semelhante em relação ao vínculo e à posição institucional – a exceção se dá em relação ao aspecto da judicialização, típico do caso brasileiro. Diferem, porém, quanto ao período em que buscaram uma administração autônoma. Enquanto Bolívia e Venezuela registraram essas reformas recentemente, no Brasil, essa tentativa de limar a participação dos partidos na governança aconteceu quando esta

foi construída, na década de 1930. Durante o período de transição democrática, ao final da última ditadura (1964-1985), a governança eleitoral cumpriu um papel equilibrador das forças políticas por meio do grau de respeitabilidade dos resultados das urnas. ■

DANIELLA CAMBAÚVA é jornalista e mestre em ciências humanas e sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Cursa especialização em ciência política na FESP-SP e, no mestrado, estudou a governança eleitoral em países latino-americanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARELLAN, Pedro. La democracia em Venezuela (1992-2012): uma aproximação desde la teoría de Norberto Bobbio. In: Simposio venezolano de Ciencia Política UCV, 12, 2013, Caracas. Caracas: Universidade Central da Venezuela, 2013, 1 CD.

BALLIVIÁN, Salvador R. Medio siglo de historia electoral de Bolivia. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 51, p. 77-94, 2009.

BIRCH, Sarah. Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: a cross-national analysis. *Electoral Studies*, v. 27, n 2, 2008.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997. 235 p.

EISENSTADT, Todd A. measuring electoral court failure in democratizing Mexico. *Internacional Political Science Review*, v. 23, n 1, p. 47-98, 2002.

HARTLYN, Jonathan; MCCOY, Jennifer, MUSTILLO, Thomas. La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, n 51, p 15-40, 2009.

JIMÉNEZ, Alfredo Ramos. Venezuela: el ocaso de una democracia bipartidista. *Punto de vista*, Buenos Aires, n. 63, p. 35-42, 1999.

LEHOUCQ, Fabrice. Can parties police themselves? Electoral governance and democratization. *Internacional Political Science Review*, v. 23, n 1, p. 29-46, 2002.

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. *Electoral management bodies as institutions of governance*. Nova York: United Nations Development Programme – UNDP, 2000, 251p.

LUCENA, Tibisay. Las reformas del sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas: 1988-1998. *Revista Alceu*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 246-265, jan./jun. 2003.

MARCHETTI, Vitor. *Justiça e competição eleitoral*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013. 251 p.

_____. Governança Eleitoral: O modelo brasileiro de justiça eleitoral. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n 4, p. 865-893, 2008.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance – Introduction. *Internacional Political Science Review*, v. 23, n 1, p. 5-27, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliárquias. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, São Paulo, n. 44, p. 28-54, 1998.

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

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: un enfoque de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económico, 1994. 239 p.

SCHEDLER, Andreas. The nested game of democratization by elections. *Internacional Political Science Review*, v. 23, n 1, p. 103-122, 2002.

_____. Inconsistencias contaminantes: gobernanção electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México. *América Latina Hoy*, n. 51, p. 41-59, 2009.