

GOVERNANÇA ELEITORAL NA AMÉRICA LATINA: DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS COMPARADOS

Electoral governance in Latin America: Comparative constitutional devices

Manuela de Souza Pereira
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
✉ manuelasouzapereira@gmail.com

Resumo: Na América Latina são variados os métodos utilizados para a administração e o controle do processo eleitoral. Este artigo se propõe a analisar os dispositivos constitucionais dos países da América Latina referentes aos seus órgãos eleitorais, à luz do conceito de governança eleitoral. Entre os países da América Latina serão analisados Brasil, Costa Rica, Uruguai, Paraguai e Argentina.

Palavras-chaves: governança eleitoral; eleições; democracia.

Abstract: In Latin America are different methods used for the administration and control of the electoral process. This article proposes to examine the constitutional devices of the Latin American countries concerning their electoral authorities in the light of the concept of electoral governance. Among Latin American countries will be analyzed Brazil, Costa Rica, Uruguay, Paraguay and Argentina.

Key words: electoral governance; elections; democracy.

Os novos regimes democráticos, os quais emergiram em meados dos anos 1970, possuem uma preocupação básica em garantir a credibilidade das eleições: livres, justas e aceitas pelos diferentes setores da sociedade. Tanto essas novas democracias, quanto as democracias consolidadas, veem em seus processos eleitorais e na participação na competição política através do voto uma garantia para que haja a continuidade do regime democrático.

A fim de melhor operacionalizar esse objeto de estudo foi formulado o conceito de Governança Eleitoral. Este agrega analiticamente todos os aspectos

relacionados aos processos eleitorais. Apesar de o debate a respeito de governança eleitoral ainda ser incipiente (MOZAFFAR, SCHEDLER, 2002), estudos dedicados às instituições eleitorais não são novidade na Ciência Política. Regras dos sistemas eleitorais e seus efeitos, o processo de judicialização da política, relação entre a lisura das eleições e qualidade da democracia e a chamada engenharia institucional têm sido objeto de uma infinidade de trabalhos. Esta literatura é fundamental para a discussão do novo conceito e de suas possíveis contribuições analíticas.

A proposta dos formuladores (MOZAFFAR, SCHEDLER, 2002) desse conceito era elaborar um instrumento capaz de incorporar, nas pesquisas comparadas sobre democracia e transições, vários elementos que afetam as eleições, mas que geralmente são tratados separadamente. Governança eleitoral opera em três diferentes níveis: formulação de regras; aplicação de regras (administração do jogo eleitoral); e adjudicação das regras. Há também diversos fatores que interferem no processo de governança eleitoral. Entre eles está a estrutura de instituições formais. A importância dessas estruturas para o funcionamento dos processos eleitorais justifica uma agenda de pesquisa sobre instituições responsáveis pelo processo eleitoral.

Tais instituições formais, conhecidas como organismos eleitorais (OE), são geridas por normas existentes nas cartas constitucionais e nos códigos eleitorais dos países. Partindo dessa perspectiva, serão expostas as atribuições legais dos organismos eleitorais nas constituições vigentes em países da América Latina a fim de se estudar o processo de burocratização e centralização.⁴

⁴ Centralização e burocratização são apenas dois dos seis aspectos relativos à governança eleitoral. Os demais são: independência, especialização, delegação e regulação.

A centralização do processo eleitoral consiste na responsabilidade do órgão de gestão nacional pela organização do processo eleitoral subnacional. Já o processo de burocratização é identificado com a presença de um aparato administrativo permanente e independente, hierarquia funcional, controle sobre o recrutamento e regras internas estáveis. Está relacionado com as prerrogativas concedidas aos órgãos eleitorais. Essa atribuição pode ser concedida ou não, sendo estruturada de forma variada entre os países. Isso é concernente com o fato de o órgão eleitoral ser autônomo ou dependente; especializado ou partidário; ser um órgão nacional ou não e ter comissões “*ad hoc*” ou permanentes.

Para elucidar tais processos, será apresentado, primeiramente, o modelo brasileiro de governança eleitoral. Este foi instituído com o Código Eleitoral de 1932, em que foi criada a Justiça Eleitoral. A Justiça Eleitoral assumiu, em seu aparato institucional, quatro funções: a jurisdicional (dirimir conflitos de interesse eleitoral, função de todo Judiciário), a administrativa (administrar todo o processo eleitoral), a consultiva (o TSE e os TREs devem responder às consultas sobre matéria eleitoral), e a normativa (resoluções expedidas pelo TSE para normalizar o processo eleitoral, como as instruções). Na constituição de 1988, na Seção VI (Artigo 118 ao Artigo 121), são descritas as atribuições da Justiça Eleitoral e seus órgão componentes: 1) Tribunal Superior Eleitoral – TSE; 2) Tribunais Regionais Eleitorais – TREs; 3) Juízes Eleitorais; 4) Juntas Eleitorais. Estas últimas são temporárias, sendo formadas seis meses antes das eleições. Também é importante salientar que as decisões do TSE são irrecorríveis, salvo os casos que contrariem a constituição vigente (Artigo 121, §3º). Essa norma concede ao TSE, que apresenta no mínimo sete membros, a última instância nos assuntos de natureza eleitoral e a independência perante os poderes Executivo e Legislativo.

Os únicos países da América Latina que concentram as atividades da governança eleitoral em único organismo eleitoral, e que excluem o Legislativo de sua formação, são o Brasil e a Costa Rica.

Na Costa Rica a responsabilidade pela indicação e a seleção dos membros do OE é exclusiva da Corte Suprema de Justiça. O Tribunal Supremo de Eleições é composto de três membros, com um mandato de oito anos. O requisito mínimo para a seleção desses membros é que sejam bacharéis em Direito, possuam experiência profissional e não sejam membros da Corte Suprema de Justiça. Tal organismo foi institucionalizado em 1949 e possui independência perante os demais poderes do Estado, o que é visto por alguns estudiosos como um quarto poder.

Artigo 9 – O Tribunal Supremo de Eleições, com a categoria e independência dos Poderes do Estado, tem como responsabilidade de forma exclusiva e independente a organização, direção e supervisão dos atos relativos ao sufrágio, assim como as demais funções investidas por esta Constituição e as leis. (Costa Rica, 1949).

No que tange a Argentina, cada província dita sua própria legislação eleitoral, assim como seus próprios órgãos. Essa estrutura é consequência direta da organização autônoma que é aplicada no país. Entretanto, as legislações eleitorais das províncias se aplicam as eleições provinciais, enquanto que as eleições nacionais são regidas por leis nacionais e possuem órgãos também nacionais.

Na organização do processo eleitoral nacional existe a Justiça Eleitoral Nacional, a qual tem a seu cargo tanto a administração eleitoral como o contencioso eleitoral. Mais especificamente esta possui quatro funções: judicial; de controle; de administração eleitoral; e de registro. Apresenta também a Câmara Nacional Eleitoral e as Juntas Eleitorais. Aquela se constitui com um tribunal superior em questões eleitorais e estas são essencialmente provisórias já

que se constituem noventa dias antes de cada eleição, em cada capital de província e na capital do país, e conduzem o processo eleitoral até a divulgação dos resultados. O registro de eleitores, a infraestrutura necessária para a votação, a administração do Fundo Partidário e a convocação de eleições são atribuições do Ministério do Interior.

O Uruguai, em sua Constituição de 1967, reconheceu a autonomia da Corte Eleitoral (órgão criado em 1917) não integrando nenhum dos poderes do Estado e com a faculdade de decidir em última instância sobre matéria eleitoral, sem a possibilidade de recurso. A partir desse texto constitucional a Corte tornou-se o foro das eleições de todos os cargos eletivos, sem exceção, como também do plebiscito e do referendo.

A constituição não define as qualidades necessárias para ser membro da Corte Eleitoral nem a duração do mandato de seus integrantes. Em geral, permanecem no cargo até o final de uma legislatura, mas podem ser reconduzidos. Entretanto, é proibida a participação de seus membros em órgãos de direção dos partidos e na campanha eleitoral:

Artigo 325- Os membros da Corte Eleitoral não poderão ser candidatos a nenhum cargo que exija eleições do Corpo Eleitoral, salvo os casos em que renunciem e cessem suas funções, pelo menos, seis meses antes da data das eleições. (Uruguai, 1967).

Sob o seu jugo estão às juntas eleitorais departamentais (órgãos permanentes) e órgãos temporários como as Comissões Receptoras de Votos. Em sua constituição, o Uruguai define a Corte Eleitoral como um órgão de competência aberta e de última instância em matéria eleitoral.

Artigo 321 – Haverá uma Corte Eleitoral com as seguintes atribuições, além das estabelecidas na Seção III e as que a lei especifica: a) Conhecer todos os atos e procedimentos eleitorais; b) Exercer a superintendência diretiva, de revisão,

consultiva e econômica sobre os órgãos eleitorais; c) Decidir em última instância sobre todas as apelações e reivindicações que surjam e ser juiz das eleições para todos os cargos eletivos, atos de plebiscito e referendo. (Uruguai, 1967).

Dando continuidade, também foi analisado o organismo eleitoral paraguaio. Este é composto pelo Tribunal Eleitoral e por uma Junta Eleitoral Central. O primeiro possui atribuições jurisdicionais e é constituído por três membros, que não tenham ocupado cargos políticos partidários nos cinco anos anteriores à sua designação, indicados pelo Poder Executivo. A Junta Eleitoral Central apresenta a seguinte configuração: doze membros, os quais são designados por partidos políticos. O partido majoritário tem o direito de indicar nove membros. Esse órgão apresenta funções administrativas.

Percebe-se a presença, nas constituições analisadas, de dispositivos que regulamentam os processos eleitorais como também a variação no conteúdo de seus respectivos dispositivos. Isso permite propor uma classificação quanto aos aspectos de governança eleitoral nos textos constitucionais, em que a Argentina seria um caso exemplar de descentralização, por exemplo, e o Paraguai um caso de OE partidário. Entretanto, a classificação completa fica prejudicada pela escassez de informações sobre o funcionamento dos OEs definidas nas Constituições: muitos detalhes ficam remetidos à legislação infraconstitucional.

Assim mesmo, é possível verificar que os graus de centralização e de burocratização dos OEs variam entre os países, sugerindo que os diversos modelos de governança eleitoral configurados nas Constituições podem estar relacionados a variáveis locais específicas. Mas a principal revelação que emerge da comparação dos dispositivos constitucionais relativos à governança eleitoral é a pertinência de aplicá-los como variáveis explicativas da dinâmica da competição eleitoral nos países. A agenda de pesquisa que busca, na comparação entre países da América Latina, explicações para a credibilidade

das eleições e dos políticos, as estratégias competitivas das oposições e até para a confiança nas instituições, tem muito a ganhar se acrescentar, às sempre mobilizadas regras do sistema eleitoral, os aspectos aqui discutidos.

Referências

- Constituições da Costa Rica, Uruguai, Brasil, Paraguai e Argentina obtidas para efeito de comparação dos artigos, disponíveis no website: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/constudies.html>.
- MARCHETTI, Vitor. Governança Eleitoral: O modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p.865-893, 2008.
- MOZAFFAR, S.; SCHEDLER, A. The comparative study of electoral governance: Introduction. *International Political Science Review*, vol. 23, n. 1, 2002.
- SADEK, M. T. A. A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.