

**Missões de Observação
Eleitoral na América Latina:
uma análise a partir da
perspectiva dos organismos
eleitorais**



Missões de Observação Eleitoral na América Latina: uma análise a partir da perspectiva dos organismos eleitorais*

Election Observation Missions in Latin America: an analysis from the perspective of electoral bodies

Cristina Bohrer**

Gilberto Soares Ferreira***

Vitor de Andrade Monteiro****

Recebido em: 19/7/2024

Aprovado em: 1º/8/2024

* Este artigo é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) – sob a coordenação-geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, coordenação adjunta da Ministra Edilene Lôbo e coordenação científica do Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 1, “Governança Eleitoral”, à qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Prof. Dra. Gabriela Tarouco e do Prof. Dr. Paolo Ricci.

** Graduada pela UFPEL/RS, mestra em Direito, Democracia e Sustentabilidade pela Atitus Educação; especialista em Direito Processual Civil pela ABDPC, em Direito Eleitoral pela Faculdade Verbo Jurídico e em Conflitos Armados e Direitos Humanos pelo IGC/CDH e IUM/Coimbra/Portugal; analista judiciária lotada na Assessoria Técnica dos Desembargadores do TRE/RS. *E-mail*: cristinabohrer@tre-rs.jus.br.

*** Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pelo Centro Universitário Claretiano; mestre em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM); analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG); chefe do Cartório da 159ª Zona Eleitoral de Lambari/MG. *E-mail*: gilberto.soares@tre-mg.jus.br.

**** Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade Complutense de Madrid; mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas; pesquisador visitante do Instituto Max-Planck para Direito Público Comparado e Direito Internacional (Heidelberg/Alemanha); especialista em Direito Processual pela Escola Superior da Magistratura de Alagoas; ex-assessor de Assuntos Internacionais do TSE; foi membro da Assessoria de Enfrentamento à Desinformação do TSE; analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas; assessor do Corregedor-Regional Eleitoral do TRE/AL; professor do Curso de Especialização em Direito Eleitoral da PUC/PR e do Cesmac. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep), da Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral (Caoeste), do Observatório Complutense de Desinformación Electoral e do Grupo de Investigación “Tecnología y Democracia – I+DEM” da Universidade Complutense de Madrid; autor e coautor de vários artigos e livros acadêmicos. *E-mail*: vitoramonteiro@gmail.com.



Resumo

O estudo analisa como as Missões de Observação Eleitoral (MOEs) estão sendo desenvolvidas nos diferentes países da América Latina, sob a ótica dos organismos eleitorais. A pesquisa considera a carência de dados consolidados acerca de aspectos estruturais, formais e quantitativos, sobretudo a importância da divulgação para a população em geral do papel das MOEs. Um conjunto de perguntas foi enviado a países da América Latina, incluindo o Brasil. Os dados foram reunidos para formar um panorama das MOEs latino-americanas. Verificou-se uma tendência da maioria em receber missões para a promoção de transparência e confiabilidade em suas eleições. Por outro lado, foi verificada a necessidade de aprimorar a publicidade e o acesso aos relatórios produzidos pelas MOEs, por parte dos órgãos entrevistados. A pesquisa contribui para a ampliação de fontes de dados e para indicações de aprimoramento desse tipo de monitoramento pelos organismos eleitorais.

Palavras-chave: eleições; observação eleitoral internacional.

Abstract

The study analyzes how Electoral Observation Missions (EOM's) are being developed in different Latin American countries, from the perspective of Electoral Management Bodies (EMB's). The research considers the lack of consolidated data on structural, formal and quantitative aspects but, above all, the importance of disseminating the role of EOM's to the general population. A questionnaire was sent to Latin American countries, including Brazil. The data was gathered to form an overview of Latin American election observation missions. The majority had a tendency to receive missions to promote transparency and reliability in their elections. On the other hand, the need to improve publicity and access to the reports produced by the EOM's by the agencies interviewed was verified. The survey can contribute to the expansion of data sources and indications of improvements in this type of monitoring by electoral bodies.

Keywords: elections; international election observation.



Introdução¹

O objeto desta pesquisa são as Missões de Observação Eleitoral (MOEs). A importância das missões cresce em um cenário de crise de confiança nas eleições em várias partes do mundo, incluindo países conhecidos como democracias estáveis. Com efeito, elas podem contribuir para maior estabilidade em processos de transição democrática de governos, servindo como desincentivo a iniciativas de ruptura fundadas em suposta fraude eleitoral.

Buscou-se uma perspectiva menos visitada na literatura. Existem muitos estudos concernentes ao conteúdo dos relatórios das missões, por exemplo, quanto ao atendimento de critérios de integridade nos processos eleitorais dos países observados. Uma fonte importante nesse sentido são os vários relatórios disponibilizados por grandes organizações internacionais, como a Organização dos Estados Americanos.

No entanto, esta pesquisa concentra-se no aspecto procedimental das MOEs nos países questionados, isto é, focou na estrutura e na estratégia dos organismos eleitorais em relação a programas de missões internacionais e nacionais². Além disso, buscou dados relativos a eventuais programas de convidados internacionais que os organismos dispunham, vez que, ainda que possuam características distintas, esses programas refletem o interesse dos países em obter reforço internacional de credibilidade em relação aos seus processos eleitorais.

¹ Este estudo se insere no contexto da formação de grupos de pesquisa pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral. Os autores agradecem à Prof.^a Gabriela Tarouco e aos Profs. Paolo Ricci e Rogério Arantes pela valiosa revisão e pelos inestimáveis apontamentos que proporcionaram importantes reflexões e oportunizaram aprimoramentos neste trabalho. Também são apresentados agradecimentos à Assessoria de Assuntos Internacionais do TSE pelo indispensável apoio para a obtenção das respostas do questionário aplicado.

² Neste trabalho, as expressões “observação” e “monitoramento” serão utilizadas como equivalentes. Registre-se que, todavia, alguns autores entendem existir diferença entre os termos, considerando que o observador possui atribuições e competências mais reduzidas que as do monitor. Disponível em: <https://aceproject.org/electoral-advice/election-observation/observation-monitoring-or-supervision>. Acesso em: 15 jul. 2024.



O artigo, portanto, contribui para o estudo da dimensão internacional das eleições, analisando, de diferentes formas, como os organismos eleitorais nacionais interagem com os programas de missões. A realização de eleições livres e transparentes é um dos pontos centrais nas democracias contemporâneas e as missões de observação são instrumentos que podem auxiliar no alcance desse objetivo.

Em um primeiro momento, a revisão bibliográfica situa o tema nas democracias contemporâneas, verificando-se o duplo efeito das MOEs. Quando apontam problemas nos processos eleitorais dos países observados, auxiliam no aprimoramento institucional desses processos; quando atestam a regularidade dos pleitos, diminuem a margem de protestos infundados por parte dos perdedores.

Em seguida, como forma de obter dados primários acerca de organismos eleitorais da América Latina em relação às missões de observação eleitoral, foi elaborado um questionário eletrônico em língua espanhola. Os destinatários da pesquisa foram os órgãos eleitorais dos países da América Latina.

A análise das respostas oferece elementos de compreensão da prática institucional relativa às missões de observação eleitoral e aos critérios desses países em relação a esse instituto. Com base nos dados obtidos, é possível identificar características relevantes que podem sugerir tendências, como o fato de que uma grande maioria possui programas de missões. De outra forma, também foi possível identificar elementos que indicam necessidade de aprimoramento, como a verificação de baixa disponibilização de repositórios digitais dos relatórios produzidos pelos órgãos entrevistados.

Ao final, é feita uma análise da posição do Brasil nesse cenário, apresentando-se um conjunto de ações do Tribunal Superior Eleitoral no âmbito internacional, e, a partir das informações apresentadas pela Corte, é realizada a análise de seu processo de recebimento de missões e do marco regulatório que o orienta.

O envolvimento de organismos internacionais em programas de monitoramento e observação das eleições nacionais revela a crescente



percepção de que a democracia e, por extensão, as eleições possuem valores universais que transcendem fronteiras. O fato de que esses organismos escolhem as eleições nacionais como foco de suas políticas de monitoramento e observação, algo geralmente reservado para bens e valores que ultrapassam as fronteiras nacionais, é um indicativo claro de que a democracia representa um valor universal. Assim, as eleições, como principal instituição da democracia, tornam-se um bem e um valor igualmente universais.

Especificamente em relação ao Brasil, é notável como o país – dotado de Justiça Eleitoral independente que sobreviveu a diversas mudanças de regime – desenvolveu atuação internacional relevante, predominantemente no “modo exportação”, transferindo experiência e tecnologia para outras nações. Todavia, as recentes ameaças à democracia e os ataques à Justiça Eleitoral, especialmente ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), levaram o órgão a se abrir para a observação internacional, algo que anteriormente não era considerado essencial. Essa mudança de posicionamento destaca que mesmo uma Justiça Eleitoral consolidada e reconhecida por sua capacidade de exportar conhecimento viu na observação internacional uma aliada importante para sua defesa diante dos ataques e desafios enfrentados. Essa nova abordagem reforça a ideia de que a observação internacional é ferramenta valiosa para proteger e fortalecer a integridade dos processos democráticos

Este estudo se propõe, assim, a oferecer uma contribuição para a compreensão da dimensão internacional das eleições, aspecto frequentemente subestimado pela tendência de considerar as eleições como instituições essencialmente nacionais.

1 Importância das missões de observação internacional nas democracias contemporâneas

As eleições possuem papel central em um sistema democrático. É por meio delas que a cidadania se expressa. Contudo, é sabido que “as eleições são uma condição necessária, mas não suficiente para definir um sistema político



como democrático” (Freidenberg, 2017, p. 1096). Para que um processo eleitoral seja aceitável dentro da comunidade nacional e internacional, é preciso cumprir padrões de qualidade, tais como ser “livre e justo” ou, em linguagem mais atual, possuir “integridade eleitoral” (Luis, 2021, p. 10).

Segundo Norris (2014), a integridade eleitoral refere-se aos princípios internacionais acordados, valores e padrões eleitorais aplicáveis a todos os países e em todo o ciclo eleitoral. Isso vai ao encontro da definição de “boa eleição” proposta por Freidenberg, no sentido de que as eleições devem possuir as seguintes condições: 1) quanto ao procedimento, respeitar os padrões internacionais de integridade eleitoral; 2) quanto ao conteúdo, garantir uma gama de direitos políticos; e 3) quanto ao resultado, satisfazer as expectativas dos cidadãos atinentes à forma como as eleições são organizadas e os seus objetivos alcançados (Freidenberg, 2017, p. 1.142).

Quando se trata de credibilidade das eleições, não podemos olvidar de considerar aspectos de governança eleitoral, ou seja, a forma como as funções de regulação, administração e de Justiça Eleitoral interagem entre si. Afinal, as regras e o funcionamento das instituições incumbidas dos processos eleitorais são responsáveis pela credibilidade e, por derradeiro, pela legitimidade das eleições. “A integridade e imparcialidade das instituições de governança eleitoral são fundamentais para legitimar os resultados eleitorais, produzindo sua aceitação pacífica pelos vencidos e limitando poderes dos vencedores”. De modo que “a legitimação dos processos eleitorais é um componente imprescindível para a qualidade e a consolidação das democracias” (Tarouco, 2014, p. 240).

Segundo Merloe (2016, p. 150), a busca por estabilidade e democracia não depende apenas das eleições em si; em verdade, tanto uma como a outra dependem da confiança no processo eleitoral. Portanto, a integridade eleitoral é um elemento crucial da legitimidade política dos governos democráticos, sendo condição para a boa governança e instituições governamentais sólidas.

Nesse sentido, a realização de eleições democráticas e genuínas corresponde à expressão da soberania e é reconhecida internacionalmente



como direito humano. O processo eleitoral legítimo possibilita que as disputas de poder político em um Estado sejam resolvidas de forma livre e relativamente pacífica (Przeworski, 2021, p. 17) e, por isso, constitui elemento fundamental para a manutenção da estabilidade social e da paz, motivo pelo qual desperta até mesmo o interesse da comunidade internacional (Merloe, 2016, p. 138).

Com efeito, a realização de um processo eleitoral legítimo depende profundamente da proteção e garantia de larga quantidade de direitos humanos, já que não se pode falar em eleições democráticas sem o respeito à liberdade de expressão, ao direito à igualdade e de sufrágio, entre outros. Nos Estados em que são realizadas eleições legítimas, o espaço para soluções não democráticas de litígios costuma ser bastante reduzido (EODS, 2016, p. 254) e há tendência maior ao respeito a direitos humanos (Monteiro, 2015).

Por essa razão, cada vez mais tratados internacionais e documentos de entidades intergovernamentais reconhecem o direito a eleições legítimas. Um exemplo disso é o texto da Carta Democrática Interamericana³, que prevê que os direitos humanos e as liberdades fundamentais são elementos essenciais de uma democracia representativa (art. 3º).

A observação internacional eleitoral, nesse contexto, representa o interesse da comunidade internacional na realização de eleições democráticas e equivale a um monitoramento de direitos humanos, que deve observar padrões rigorosos de desempenho. A previsão legal de que missões de observação eleitoral possam acompanhar todos os estágios de um processo eleitoral incrementa a transparência e fortalece a credibilidade do pleito. Isso se mostra especialmente importante quando se constata que a transparência do processo eleitoral é elemento indispensável para a garantia de eleições democráticas (IDEA, 2002, p. 96).

O monitoramento, nessa lógica, tem um potencial de reforço da democracia, na medida em que se propõe a fornecer informações apartidárias sobre a qualidade das eleições. Em democracias recentes, essas informações

³ Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.



apresentam um relevo ainda maior, porquanto permitem a formulação de contestações mais fundamentadas e persistentes, nos casos de ocorrência de fraudes, e elevam a capacidade de resistência dos organismos eleitorais em situações de contestação infundada.

Nesse sentido, os informes de observação que atestam a regularidade das eleições oferecem um reforço de credibilidade ao processo, gerando maior probabilidade de que os derrotados aceitem o resultado, aumentando o ônus probatório e de argumentação daqueles que querem ou poderiam querer se insurgir. De toda a forma, percebe-se que a realização de observação eleitoral fornece incentivos para a estabilidade de pleitos democráticos, especialmente no longo prazo (Hyde; Marinov, 2014, p. 331).

Até os anos 1960, não havia nenhum caso registrado de observação internacional em estados soberanos. Contudo, atualmente, as Missões de Observação Eleitoral internacionais estão ganhando popularidade ao redor do mundo, uma vez que o monitoramento é considerado uma norma internacional, – de modo que quase 80% das eleições nacionais são monitoradas. Percebe-se que, especialmente no final da década de 1980 e em 2006, o número de eleições observadas aumentou consideravelmente (Hyde, 2011b, p. 356-357).

A União Europeia (UE) e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) realizam missões de observação regulares por meio de uma abordagem sistemática e abrangente, em particular, e desenvolveram um conjunto de diretrizes: *Manual para a Observação Eleitoral da União Europeia* (EODS, 2016) e o *Manual de Observação Eleitoral* (OSCE/ODIHR, 2010).

Ante a ausência de um quadro jurídico específico para a observação internacional das eleições, foi desenvolvido um marco regulamentar baseado num conjunto de práticas e normas, considerando as “condições mínimas para uma observação eficaz” e o Código de Conduta do Observador (*Manual de Observação Eleitoral da União Europeia*, p. 16). O resultado foi o instrumento normativo de referência sobre observação internacional que



reúne a Declaração dos Princípios de Observação Eleitoral Internacional e o Código de Conduta para Observadores Eleitorais Internacionais⁴. Resultados de uma iniciativa das Nações Unidas, ambos foram adotados em 2005 e, atualmente, mais de 50 organizações⁵ endossam tais regras, incluindo a Comissão Europeia, a OSCE/ODIHR, o Carter Center, a Internacional IDEA e a Fundação Internacional Sistemas Eleitorais (IFES) (Luis, 2021).

As Missões de Observação Eleitoral são procedimentos sistemáticos, independentes e imparciais de acompanhamento e avaliação de eleições⁶. São promovidas por organizações nacionais ou internacionais que acompanham o processo eleitoral⁷, trazendo uma percepção externa ao Estado com o objetivo de fortalecer seu processo eleitoral, sua transparência e integridade⁸.

As observações eleitorais podem ser compreendidas como a coleta de informações acerca de determinado processo eleitoral e o desenvolvimento de análises e elaboração de opiniões embasadas nesse material obtido por pessoas que não interferem no processo (IDEA, 2002, p. 96). Essa “coleta sistemática abrangente e precisa de informações”, em linha com a abordagem ampla das eleições, deve dizer respeito “às leis, processos e instituições relacionadas com a condução de eleições e outros fatores relativos ao ambiente eleitoral”.

⁴ Disponível em: <https://www.ndi.org/sites/default/files/DoP-POR.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

⁵ Disponível em: https://www.ndi.org/declaration_endorsing_orgs. Acesso em: 15 jul. 2024.

⁶ Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/eleicoes/mesario/assets/arquivos/folder-missoes-a5-digital-seprevok-final.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

⁷ Quando se trata de processo eleitoral, importa destacar que a observação não está voltada especificamente ao dia da votação, mas ao processo eleitoral como um todo, englobando desde o período pré-eleitoral até o posterior.

⁸ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/missoes-de-observacao-transparencia-electoral-e-caoeste-destacam-boa-pratica-eleitoral-no-brasil>. Acesso em: 15 jul. 2024. Impende registrar que essa descrição corresponde a uma perspectiva ideal da expectativa normativa, mas que, na prática, nem sempre é possível reconhecer nas MOEs a isenção e independência necessárias para alcançar os objetivos almejados. Tratando sobre a acurácia e objetividade das Missões de Observação Eleitoral, ver: KELLEY, Judith G. *Monitoring Democracy: when international election observation works, and why it often fails*. Princeton: Princeton Press, 2012, p. 181 a 183.



A análise, que deve observar rigorosa metodologia, deve ser “imparcial e profissional”, visando “tirar conclusões sobre o caráter dos processos eleitorais baseados nos mais altos padrões” e “oferecer recomendações para melhorar a integridade e a eficácia dos processos eleitorais e relacionados” (Luis, 2021, p. 9).

As missões têm por finalidade analisar as eleições de forma imparcial, ao observar o cumprimento das normas eleitorais nacionais; colaborar para o controle social nas diferentes etapas do processo eleitoral; e verificar a imparcialidade e a efetividade da organização, direção, supervisão, administração e execução do processo eleitoral. Contudo, “não adianta haver eleições tecnicamente perfeitas sem um Estado ou cidadãos que possam escolher livremente”. As recomendações devem ser capazes de contribuir para o aprimoramento do processo eleitoral, ampliar a transparência e a integridade, mas, sobretudo, “buscar e/ou recuperar a confiança dos cidadãos nas eleições e, com isso, no sistema democrático” (Freidenberg, 2017, p. 1.130).

A presença de MOEs e suas recomendações podem exercer papel extremamente importante para o fortalecimento da integridade de instituições e processos democráticos:

[...] muitos estados convidam observadores internacionais como forma de obter o endosso de organizações externas, potencialmente demonstrando uma grande transparência no processo eleitoral. Isso contribui para construir credibilidade em relação a um o processo eleitoral e, muitas vezes, um processo de democratização como um todo (Luis, 2021, p. 9).

Contudo, ao contrário do que possa se imaginar, a observação internacional não tem a pretensão de validar as eleições, tampouco significa que a confiabilidade de determinado sistema eleitoral é questionável. A presença de MOEs em um país demonstra que aquele Estado possui o firme compromisso em promover o aperfeiçoamento dos seus processos eleitorais, já que a observação das eleições ao longo do tempo em um país permite monitorar os potenciais avanços alcançados a cada processo



eleitoral. Ademais, as ações de observação são consideradas “boas práticas internacionais” de tal forma que Estados Unidos⁹, França¹⁰, Canadá¹¹, México¹² e Alemanha¹³, por exemplo, são alguns países que têm suas eleições monitoradas por observadores internacionais¹⁴.

No período pós-Guerra Fria, as observações internacionais foram transformando-se em uma prática comum de Estados soberanos como tarefa essencial para países em desenvolvimento aprimorarem seus procedimentos democráticos. Mas países de democracias tradicionais também passaram a ter suas eleições observadas, o que é mais um exemplo de formação de uma norma que une os planos nacional e internacional.

A expansão das missões de observação eleitoral internacional pode ser explicada pelo mesmo mecanismo de formação de “normas de sinalização difusa”. Hyde leciona que essas normas são geradas por meio de um processo iniciado quando os líderes estatais reagem às mudanças no ambiente internacional (sinal) e tornam-se normas internacionais amplamente compartilhadas (difusão); é quando se desenvolve a crença de que todos os tipos desejáveis se envolvem num comportamento específico (Hyde, 2011a).

Atualmente, a observação eleitoral tornou-se uma norma internacional, pois o aumento das recompensas internacionais advindas do *status* de um país democrático (aumento de investimento, comércio, ajuda externa, apoio militar, adesão a organizações internacionais legitimidade ou prestígio) incentivou outros países a convidarem observadores, culminando numa crença

⁹ Disponível em: <https://www.oas.org/eomdatabase/moeInfo.aspx?Lang=es&Id=428>. Acesso em: 15 jul. 2024.

¹⁰ Disponível em: <https://www.osce.org/odihr/elections/france/513421>. Acesso em: 15 jul. 2024.

¹¹ Disponível em: <https://paragraph25.odihr.pl/home-page-countries/canada/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

¹² Disponível em: <https://www.oas.org/eomdatabase/moeInfo.aspx?Lang=es&Id=409>. Acesso em: 15 jul. 2024.

¹³ Disponível em: <https://paragraph25.odihr.pl/home-page-countries/germany/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

¹⁴ Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/entenda-em-10-pontos-o-que-sao-as-missoes-de-observacao-eleitoral/>. Acesso em: 15 jul. 2024.



generalizada de que países democráticos convidam observadores eleitorais; e países que não dialogam com a democracia não os convidam.

Outros países (Hyde, 2011b, p. 358), ao verificarem a existência desses benefícios internacionais, passaram também a convidar observadores estrangeiros, preferindo correr o risco de receber um relatório negativo do que não os convidar. De qualquer forma, convidar observadores eleitorais continua a ser útil aos promotores da democracia porque os observadores internacionais emitem relatórios negativos quando a fraude é detectada, e um titular só é percebido como um verdadeiro democrata quando convida e recebe um relatório positivo. Os resultados da observação por uma ou mais organizações que gozam de credibilidade, que apoiam o DoP (Declaração de Princípios), provavelmente influenciarão tanto a população do país onde as eleições foram realizadas como a comunidade internacional atenta aos casos. Portanto, a responsabilidade sobre os observadores eleitorais torna-se redobrada. Logo, regimes autocráticos ou outros regimes corruptos frequentemente se esforçam para minar a observação eleitoral internacional a fim de atenuar seu impacto (Merloe, 2016).

A realização de observações eleitorais não mostra utilidade apenas para a detecção de regimes potencialmente autoritários; as democracias também se beneficiam do monitoramento eleitoral como mecanismo útil à manutenção de um processo eleitoral legítimo (Santano, 2024).

Nas democracias, os cidadãos e os partidos políticos acreditam que as violações das normas democráticas, como a fraude eleitoral, serão amplamente denunciadas. Já em ambientes de desconfiança nos governos por parte dos cidadãos, com ausência de controle e equilíbrio ou falta de meios de comunicação social independentes, os observadores podem representar uma das poucas fontes confiáveis de informação sobre a qualidade das eleições. Não apenas porque os observadores internacionais são vistos como forasteiros e imparciais, mas também porque a sua reputação é formada fora do país anfitrião e, portanto, mais difícil de ser manipulada (Hyde; Marinov, 2014).



Outro papel importante desempenhado pelas MOEs é a possibilidade de contribuir para abrandar potenciais conflitos em contextos de eleições nos quais os resultados sejam contestados, uma vez que as missões podem servir como balizador sobre os fatos ocorridos. Por isso, é de suma relevância que os observadores eleitorais registrem e formalizem possíveis casos de violência política e outras formas de atentados contra o processo eleitoral e a própria democracia.

A informação fornecida pelos observadores, por meio de relatórios sobre a qualidade das eleições, pode constituir base para uma ação coletiva quando há críticas ou um relatório negativo que lance dúvidas sobre a qualidade do processo; ou ainda quando as eleições são declaradas fraudulentas, aumentando assim a capacidade dos cidadãos de se coordenarem contra o regime, podendo tornar os protestos pós-eleitorais mais prováveis, duradouros, dotando os manifestantes de maior legitimidade. Por outro lado, quando os observadores estão presentes e não criticam uma eleição, os seus relatórios são suscetíveis de inibir os protestos ou desarticular os ímpetus da oposição à sua realização, desacreditando as manifestações dos perdedores (Hyde; Marinov, 2014). Assim, as missões revelam seu viés pacifista ao apoiarem a promoção de resoluções apaziguadoras diante de potenciais conflitos.

O incentivo às missões de observação nacionais e internacionais pode contribuir para o estabelecimento de uma democracia “autoaplicável”. Isso porque a credibilidade das informações fornecidas pelos observadores sobre a qualidade das eleições desempenha papel fundamental na organização democrática, pois a existência de um mecanismo informativo que sinaliza ao público a qualidade das eleições pode resultar no aumento dos custos internos para os líderes que manipulam as eleições e no aumento de benefícios para os líderes que realizam eleições limpas (Hyde; Marinov, 2014).

Para além da autossustentação da democracia, as informações fornecidas por meio dos relatórios dos intervenientes internacionais podem ser igualmente uma ferramenta de promoção da democracia, na medida em que incentivam e sustentam mudanças democráticas. Nesse contexto, o



monitoramento eleitoral está alocado na categoria de uma das ferramentas de avaliação e análise que foram criadas para auxiliar os usuários no desenvolvimento da consciência situacional necessária para tomar decisões políticas informadas e decisões de ação (Alihodžić, 2016).

Da mesma forma que os cidadãos precisam de informações adequadas para formar seu convencimento no exercício do voto, a observação internacional pode ser mais um fator para que eles tenham confiança no processo eleitoral. Confiança que, conseqüentemente, traz também maior estabilidade governamental (Merloe, 2016, p. 135-138).

Atualmente, a questão mais desafiadora que as democracias e as eleições enfrentam é a presença de líderes e partidos populistas disputando as eleições até mesmo nas democracias consolidadas, em razão de seu potencial de solapar a integridade eleitoral. Através de sua retórica discursiva e ações reformadoras que ameaçam as instituições, o populismo antidemocrático pode comprometer a realização de eleições livres e justas, enfraquecendo a confiança nas instituições políticas, violando normas internacionais de integridade eleitoral e permitindo a interferência de aliados autoritários nas eleições ocidentais (Norris, Grömping, 2017, p. 4).

Nesse contexto de temor em face de críticas negativas, os autocratas podem se empenhar em enfraquecer as missões de observação eleitoral e manipular os procedimentos legais com o intuito de comprometer a eficácia desses esforços. A disseminação de desinformação nos meios de comunicação é central para as tentativas autoritárias de controlar a narrativa eleitoral, o que pode enfrentar concorrência no ambiente informacional com os relatórios das missões de observação. Percebe-se, assim, que as missões podem auxiliar no incremento da transparência, de maneira que as estratégias autocráticas tornar-se-ão progressivamente mais difíceis de ocultar (Merloe, 2016).

Assim, ante a importância das missões de observação eleitoral na dinâmica do processo eleitoral e da própria democracia, cumpre investigar como as instituições de governança eleitoral lidam com elas. A próxima seção responde à pergunta: em que condições o monitoramento eleitoral, sob a ótica dos organismos eleitorais, tem sido executado na América Latina?



2 Panorama do gerenciamento de missões na América Latina

Como forma de investigação da atuação dos organismos eleitorais da América Latina em relação às missões de observação eleitoral, foi elaborado um questionário eletrônico redigido em língua espanhola. Foram reunidas 22 perguntas que abordam a recepção de missões de observação, o envio de representantes a missões internacionais e programas de convidados/visitantes internacionais.

Os destinatários da pesquisa foram os órgãos eleitorais dos demais países que compõem a América Latina, quais sejam: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. O TSE também ofereceu resposta ao questionário, possibilitando a inserção do Brasil nesse cenário.

Como os respondentes estão em países diferentes dos pesquisadores, elegeu-se o questionário eletrônico como técnica de coleta de dados já que as perguntas poderiam ser respondidas pelos informantes sem a presença do pesquisador.

O trabalho contou com a colaboração ativa da Assessoria de Assuntos Internacionais do Tribunal Superior Eleitoral (AIN/TSE), que facilitou, com apoio da Centro de Assessoria e Promoção Eleitoral (Capel), o acesso aos órgãos eleitorais pesquisados. Ademais, a AIN igualmente demonstrou seu apoio ao disponibilizar-se para reuniões, bem como pela acurada análise na fase pré-teste do questionário, de onde foram aproveitadas valiosas sugestões.

O questionário foi encaminhado, via correio eletrônico, para os órgãos dos países que compõem o Capel e nove países responderam: El Salvador, Chile, México, Costa Rica, Peru, Colômbia, Porto Rico, Argentina e Uruguai.

Quanto aos países que tiveram suas respostas analisadas, é relevante destacar a situação particular de Porto Rico. Durante a Guerra Hispano-Americana, os Estados Unidos invadiram Porto Rico, e, como resultado, a Espanha cedeu Porto Rico para os Estados Unidos, junto com as ilhas das Filipinas e Guam, sob o Tratado de Paris (25 de julho de 1898). Desde então,



Porto Rico é um território americano, contudo, considerado um Estado Livre Associado, com Constituição própria e autonomia em diversas áreas, mas dependente dos Estados Unidos em assuntos de defesa, imigração e alfândega. Assim, embora Porto Rico não seja um país independente e seja apenas culturalmente latino-americano, foi incluído em nossa pesquisa pelo fato de possuir Constituição própria e realizar eleições periódicas.

Outro ponto a ser destacado foi a ocorrência de duplicidade de respostas por parte do organismo eleitoral do Peru, tendo sido observado que dois servidores, de unidades distintas, da Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) responderam ao questionário. Como medida para evitar inconsistências nos resultados e reflexos indesejados nos gráficos, utilizou-se como critério de escolha o conjunto de respostas do informante de hierarquia mais elevada dentro do organismo eleitoral e excluiu-se a outra resposta do formulário, para fins de análise.

A análise das respostas apresentadas oferece elementos de compreensão acerca da prática institucional relativa às missões de observação eleitoral e aos critérios desses países em relação a esse instituto. A íntegra do questionário pode ser consultada no Anexo 2, disponível em <<https://docs.google.com/forms/d/1pR2ivY8H2CZTbZJ0tABcHXU5-qa9AGuKEhdRzCpyqn4/edit>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

Quanto à existência de alguma regulação das MOEs (pergunta 4 do questionário), observou-se que a maioria dos países participantes possui programas estabelecidos para a recepção de missões de observação eleitoral. Especificamente, sete países possuem programas para missões nacionais e internacionais, dois países não possuem programas formais e um país possui outros tipos de missões. Esse resultado demonstra crescente disposição dos organismos eleitorais em incrementar a transparência e a integridade dos processos eleitorais. O Quadro 1 e o Gráfico 1 descrevem a distribuição dessas variáveis.



Quadro 1 – Regulação e recebimento de MOEs pelos países pesquisados

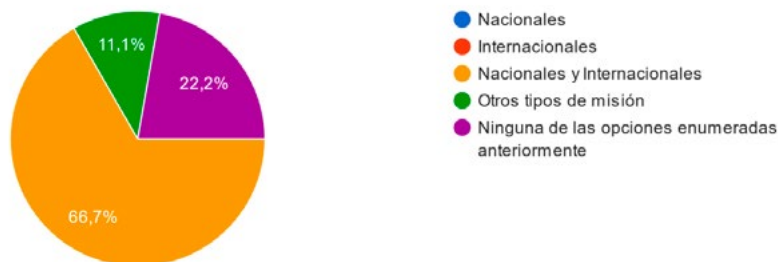
	Recebe MOEs (6 países)	Não recebe MOEs (3 países)
Tem marco regulatório para MOEs (5 países)	El Salvador México Costa Rica Peru ¹⁵ Colômbia	-
Não tem marco regulatório para MOEs (4 países)	Porto Rico	Argentina ¹⁶ Chile Uruguai

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 1 – Respostas à pergunta 1 (programas de recebimento de MOEs)

1. ¿Tiene su país un programa de recepción de misiones?

9 respostas



Fonte: elaboração própria.

Os critérios para o envio de representantes variam significativamente entre os organismos eleitorais. Entre os fatores mais mencionados, estão:

¹⁵ A ONPE do Peru é o único órgão, entre os países que recebem MOEs e têm marco regulatório, que não tem uma unidade específica para tratar das missões.

¹⁶ A Argentina não recebe MOEs, uma vez que não possui legislação que autorize observação eleitoral internacional nem doméstica. Entretanto, possui missões de convidados eleitorais estrangeiros, com regulamentação ditada pelo organismo eleitoral que regula o “Acompañamiento Cívico Electoral”, com características similares às da observação interna.



a) *expertise* em temas eleitorais dentro da instituição; b) carga de trabalho e relevância da eleição; c) conhecimento profundo dos processos eleitorais; d) experiência em processos eleitorais; e) posição dentro do organismo eleitoral.

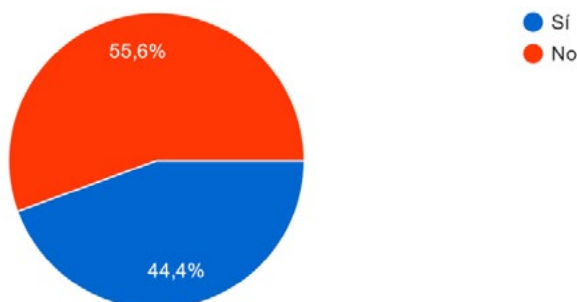
Evidenciou-se, das respostas apresentadas, que a colaboração com entidades acadêmicas e Organizações Não Governamentais (ONGs) é prática comum. Diversas entidades foram mencionadas, incluindo universidades e organizações de transparência, como a Universidade de Costa Rica e a Defensoría de los Habitantes. Essa colaboração sugere uma abordagem integrada para a observação eleitoral, envolvendo múltiplos *stakeholders* para fortalecer a transparência e a integridade das eleições. Essa prática traz perspectivas independentes e técnicas, contribuindo para análise mais consistente e imparcial das eleições. Isso pode fortalecer a confiança pública nos resultados eleitorais e incentivar práticas eleitorais mais transparentes e eficientes.

Para a análise das estruturas dos organismos eleitorais, excluíram-se Chile e Uruguai, pois esses países não recebem missões; e consideraram-se os outros 7 países que recebem MOEs ou pelo menos convidados (como a Argentina). Dentre eles, apenas 4 possuem unidade específica para tratar das MOEs; e apenas 2 contam com mais de 40 servidores envolvidos nas MOEs. Os Gráficos 2 e 3 e o Quadro 2 descrevem essas variáveis.

Gráfico 2 – Respostas à pergunta 8.4 (unidade específica para MOEs)

8.4 ¿Tiene alguna unidad específica?

9 respostas



Fonte: elaboração própria.



Quadro 2 – Unidade específica para MOEs e quantidade de servidores

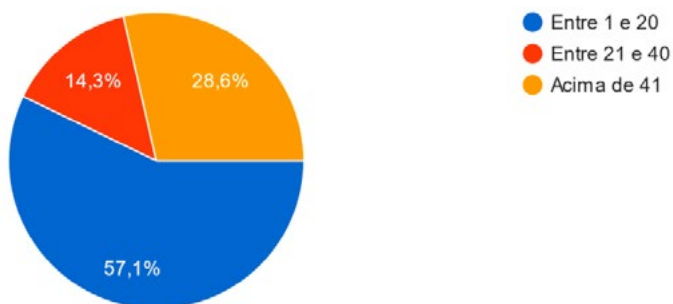
	Têm unidade específica para MOEs	Não têm unidade específica para MOEs
Nenhum servidor	-	Chile e Uruguai ¹⁷
Entre 1 e 20 servidores envolvidos com MOEs	El Salvador México Costa Rica	Argentina
Entre 21 e 40 servidores envolvidos com MOEs	-	Porto Rico ¹⁸
Acima de 40 servidores envolvidos com MOEs	Colômbia	Peru

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 3 – Respostas à pergunta 8.1 (número de servidores envolvidos nas MOEs)

8.1 ¿Cuántos servidores hay?

7 respostas



Fonte: elaboração própria.

¹⁷ Chile e Uruguai não recebem MOEs.

¹⁸ Porto Rico é o único país cujo órgão eleitoral admite voluntários.

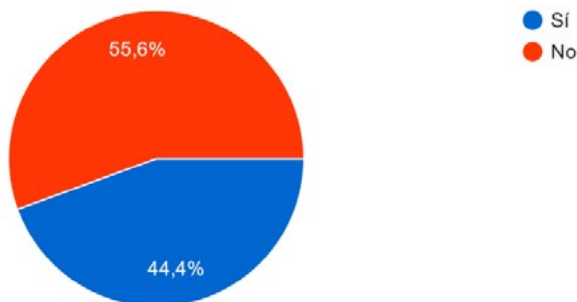


Um aspecto interessante que pode ser atribuído à transparência do processo eleitoral é a disponibilização dos resultados das MOEs ao público em geral. Dos países pesquisados, cinco declararam não disponibilizar os resultados das MOEs ao público em geral nos *sites* dos organismos eleitorais, estando divulgados apenas nos *sites* dos organismos de monitoramento. São eles: El Salvador, Chile, Costa Rica, Argentina e Uruguai. Por outro lado, quatro países afirmaram que os relatórios das MOEs estão disponíveis ao público em geral: México, Peru, Colômbia e Porto Rico. Contudo, apenas o México disponibiliza os relatórios das MOEs por meio de repositório digital. O Gráfico 4 ilustra essa distribuição.

Gráfico 4 – Respostas à pergunta 13 (disponibilização dos relatórios)

13. ¿Los informes recibidos están a disposición del público en general?

9 respostas



Fonte: elaboração própria.

Quanto a esse aspecto, podemos supor: ou que não há conhecimento da população sobre a existência desses relatórios, ou que não há interesse, ou, até mesmo, que a dificuldade de acesso pode desestimular a busca por esses dados. Por isso, consideramos deveras importante que os países facilitem o acesso aos relatórios de forma menos burocrática por meio da boa prática de repositórios digitais.

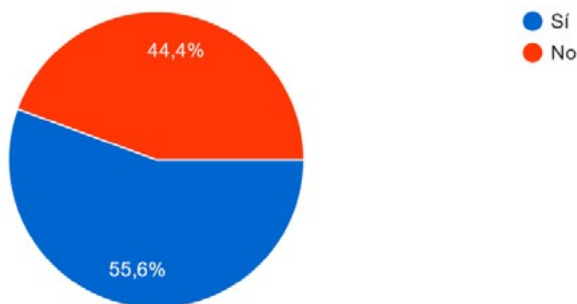


Quanto aos programas de convidados internacionais¹⁹, a maioria possui programas (Chile, Peru, Argentina e Colômbia), os quais são financiados em 50% dos casos com recursos públicos. Os Gráficos 5 e 6 ilustram a distribuição dessas variáveis.

Gráfico 5 – Respostas à pergunta 17 (programas de convidados internacionais)

17. ¿Tiene su país un Programa de Invitados/Visitantes Internacionales?

9 respostas



Fonte: elaboração própria.

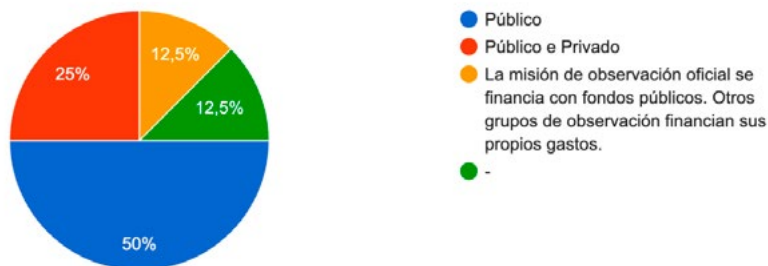
¹⁹ Os programas de convidados internacionais possuem natureza distinta das missões de observação eleitoral, já que se destinam a convidar autoridades e especialistas internacionais para conhecer de forma ampla os sistemas eleitorais do país. No caso brasileiro, o programa de convidados internacionais possui regulamentação própria, a Resolução-TSE n. 23.483/2016.



Gráfico 6 – Respostas à pergunta 19 (financiamento dos programas de convidados)

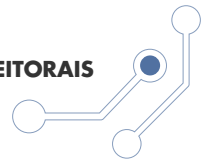
19. ¿El Programa Invitado/Visitante se financia con recursos públicos o privados?

8 respostas



Fonte: elaboração própria.

Enfim, as respostas dos órgãos eleitorais dos países pesquisados sugerem que, na América Latina, há ainda um bom caminho a ser percorrido para aproveitar as contribuições que as MOEs podem oferecer às nossas democracias: alguns países nem recebem missões e, entre os que recebem, alguns lhes dedicam pouco engajamento dos seus órgãos eleitorais.



Quadro 3 – Síntese comparativa dos casos

País	Recebe MOE?	Tem marco regulatório?	Tem unidade específica?	Faixa de servidores	Admite voluntários?	Disponibiliza relatórios?	Tem programa de visitantes internacionais?	Forma de financiamento do programa de visitantes?	Recebe MOE com enfoque temático?	Tem repositório digital?
El Salvador	Sim	Sim	Sim	1-20	Não	Não	Sim	Público	Não	Não
Chile	Não	Não	Não	-	Não	Não	Não	Público e privado	Não	Não
México	Sim	Sim	Sim	1-20	Não	Sim	Sim	Público	Sim	Sim
Costa Rica	Sim	Sim	Sim	1-20	Não	Não	Sim	Outra	Sim	Não
Peru	Sim	Sim	Não	Acima de 41	Não	Sim	Não	Outra	Sim	Não
Colômbia	Sim	Sim	Sim	Mais de 40	Não	Sim	Não	-	Sim	Não
Porto Rico	Sim	Não	Não	21-40	Sim	Sim	Sim	Público e privado	Sim	Não
Argentina	Outro tipo	Não	Não	1-20	Não	Não	Não	Público	Não	Não
Uruguai	Não	Não	Não	-	Não	Não	Sim	Público	Não	Não

Fonte: elaboração própria.



Por fim, a síntese do Quadro 3 sugere que a adoção das melhores práticas em termos de observação internacional não guarda correlação com a qualidade da democracia; se compararmos Costa Rica e Uruguai, por exemplo, duas democracias bem colocadas nos *rankings* internacionais, mas que adotam práticas bem distintas. De modo que há a necessidade de mais pesquisas para explorar essa variação dos casos.

3 As MOEs e a Justiça Eleitoral brasileira

Até o ciclo eleitoral de 2018, as missões de observações eleitorais não eram conhecidas no âmbito do processo eleitoral brasileiro. A ideia de instituições internacionais participarem de algo tão particular como as competições eleitorais acendia um alarme de defesa à soberania que desestimulava reflexões sobre sua utilidade como mecanismo democrático.

Naquele momento, uma análise de custo-benefício poderia sugerir não haver vantagens em receber instituições estrangeiras para observar e opinar sobre um processo eleitoral que possuía larga aceitação popular, em razão do reconhecimento social amplo de sua eficiência e integridade, e sobre a atuação de uma instituição que gozava de respeitabilidade e confiança social (Scandiucci, 2022). Ao revés, poderia se apresentar como uma exposição a risco sem uma vantagem significativa que o justificasse, já que não se enxergava um ambiente político que sugerisse a necessidade de ações em prol de “defesa da democracia” (Scandiucci, 2022).

A ausência de um programa de observação no âmbito do organismo eleitoral brasileiro, todavia, não representava um isolamento da comunidade internacional. O Tribunal Superior Eleitoral possui um histórico de proximidade com organismos eleitorais desde 1996, quando realizou convênio com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, tendo por objeto a cooperação para melhorias nos sistemas de informação ante as novas tecnologias²⁰. Na sequência, vieram convênios com a Organização dos Estados

²⁰ Disponível em: <https://international.tse.jus.br/es/asuntos-internacionales/acuerdos-y-convenios>. Acesso em: 15 jul. 2024.



Americanos (OEA) que envolviam a apresentação do sistema eletrônico de votação a países como Paraguai, Argentina, México, Honduras e Panamá (2001, 2002, 2003, 2004 e 2005); acordo com a República Democrática do Congo (2006) com o objetivo de apresentar curso sobre conflitos eleitorais aos técnicos congolezes; com o Paraguai (2007) para realização de empréstimo de urnas eletrônicas; com Guiné-Bissau (2009) para auxiliar a modernização do processo eleitoral daquele país; com o Instituto Nacional Eleitoral (2016) e o Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário Federal (2017) do México com o fim de cooperar em processos eleitorais²¹. Além desses acordos de cooperação, diversas outras iniciativas internacionais foram realizadas pelo TSE.

Em 2011, apesar de não ter sido um ano eleitoral, o TSE promoveu o I Programa de Intercâmbio em Matéria Eleitoral do Foro Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), com a participação de embaixadores do México, Uruguai, Palestina, Moçambique, Peru e Angola²². Nas eleições municipais de 2012, a Corte Eleitoral recebeu representantes das embaixadas de Angola, Argentina, Cabo Verde, Colômbia, Portugal, México, Peru, entre outros²³. De 2014 a 2016, durante a presidência do Ministro Dias Toffoli, foram promovidos diversos eventos e visitas, como os das delegações de Botsuana e Moçambique e da Suprema Corte Turca; dos membros da Comissão de Constituição do Parlamento Sueco, entre outros²⁴. Em 2016, o TSE em parceria com o Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA) realizaram a VIII Conferência Ibero-Americana de Cortes Eleitorais e Organismos Eleitorais²⁵. Na gestão do Ministro Gilmar Mendes

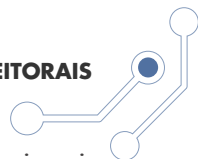
²¹ Disponível em: <https://international.tse.jus.br/es/asuntos-internacionales/acuerdos-y-convenios>. Acesso em: 15 jul. 2024.

²² Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/tse-reforca-ao-longo-dos-anos-tradicao-de-dialogo-com-corpo-diplomatico-internacional>. Acesso em: 15 jul. 2024.

²³ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/tse-reforca-ao-longo-dos-anos-tradicao-de-dialogo-com-corpo-diplomatico-internacional>. Acesso em: 15 jul. 2024.

²⁴ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/tse-reforca-ao-longo-dos-anos-tradicao-de-dialogo-com-corpo-diplomatico-internacional>. Acesso em: 15 jul. 2024.

²⁵ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Abril/participantes-da-viii-conferencia-ibero-americana-falam-sobre-desafios-da-representacao-politica>. Acesso em: 15 jul. 2024.



(2016-2018), a Corte Eleitoral realizou o programa de visitantes internacionais para as eleições municipais de 2016 com a presença de autoridades de 14 países e da OEA, além de representantes de embaixadas, que foram recebidos em Brasília e em Goiânia para conhecer o sistema eletrônico brasileiro de votação e presenciarem o pleito²⁶. Em 2018, sob a presidência do Ministro Luiz Fux, a Corte apresentou o sistema de votação brasileiro a 22 embaixadores de países da União Europeia, que se reuniram no TSE para conhecer mais profundamente o sistema. Na ocasião, foi explanado aos diplomatas o papel da Justiça Eleitoral como órgão responsável pela organização das eleições e garantidor das boas condições de todo o processo eleitoral e da democracia do Estado²⁷.

Em 2001, a criação, pelo TSE, da Assessoria de Assuntos Internacionais (Resolução-TSE n. 20.825/2001) demonstrou atenção com a imagem internacional da instituição. A AIN integra os quadros da Secretaria-Geral da Corte até o presente e, entre suas competências, foram incluídas ações de promoção da democracia (art. 2, I: “planejar, promover e executar políticas de divulgação do processo eleitoral brasileiro junto a organismos internacionais”; e III: “coordenar visitas de missões estrangeiras ao Tribunal Superior Eleitoral e, quando solicitada, aos Tribunais Regionais Eleitorais”). Contudo, naquela oportunidade, não havia sido prevista a realização do recebimento de missões de observação, o que só veio a acontecer com o convite dirigido à OEA²⁸ para constituir missão para observar as eleições de 2018.

A primeira missão de observação eleitoral recebida pelo Brasil culminou em um relatório final elaborado pela OEA²⁹ que sugeria importantes estratégias para o fortalecimento do processo eleitoral, tendo destaque a

²⁶ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Setembro/tse-recebe-convidados-de-orgaos-eleitorais-de-14-paises-e-da-organizacao-dos-estados-americanos>. Acesso em: 15 jul. 2024.

²⁷ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Junho/tse-apresenta-o-sistema-de-votacao-brasileiro-a-embaixadores-europeus>. Acesso em: 15 jul. 2024.

²⁸ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Dezembro/tse-celebra-acordo-com-a-oea-para-receber-missao-de-observacao-eleitoral-em-2018>. Acesso em: 15 jul. 2024.

²⁹ Disponível em: <http://www.scm.oas.org/pdfs/2019/CP40397PRELATORIOFINALMOEBRASIL2018.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.



recomendação de incorporação de Missões de Observação Eleitoral Nacionais, o que veio a ser atendido pela Corte brasileira.

Em 2020, o Brasil contou pela primeira vez com a Missão de Observação Eleitoral Nacional realizada pela ONG Transparência Eleitoral Brasil³⁰. Aquele ciclo eleitoral contou também com a Missão de Observação Eleitoral Internacional realizada pela OEA³¹.

Após aquela eleição, deu-se início à elaboração de uma minuta de resolução que regulamentava os programas de missões de observação, oportunidade em que o TSE recebeu 45 sugestões de diferentes órgãos, como a Transparência Eleitoral Brasil, a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep) e o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Nepedi/UERJ), abrangendo temas como os critérios estabelecidos para credenciamento das missões, garantia de acesso às seções eleitorais e imparcialidade das entidades participantes³².

Em dezembro de 2021, com o objetivo de tornar o processo eleitoral ainda mais transparente e ampliar a participação da sociedade nas eleições brasileiras, o TSE regulamentou as missões de observação eleitorais nacionais e internacionais por meio da Resolução-TSE n. 23.678/2021³³. O texto define as diretrizes e procedimentos a serem seguidos por representantes de instituições nacionais e internacionais que participarão como observadores nas eleições brasileiras. Restou estabelecido que as missões poderão ocorrer desde o início das fases de especificação e desenvolvimento dos sistemas até a diplomação das pessoas eleitas, devendo o TSE garantir os acessos e as informações necessárias ao cumprimento adequado das atividades.

³⁰ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/credenciamento-de-missoes-de-observacao-eleitoral-moe-nacionais-vai-ate-5-de-julho>. Acesso em: 15 jul. 2024.

³¹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Outubro/missao-da-oea-vai-acompanhar-eleicoes-municipais-de-2020>. Acesso em: 15 jul. 2024.

³² Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Dezembro/tse-aprova-resolucao-que-regulamenta-missoes-de-observacao-eleitoral>. Acesso em: 15 jul. 2024.

³³ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-678-de-17-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 15 jul. 2024.



Foi identificado que, como anfitrião, o Brasil realiza atividades como capacitação e acompanhamento de observadores, oferecendo treinamento e suporte para garantir a eficácia das missões. O número de servidores dedicados à recepção de missões varia, mas há estrutura bem definida para atender às necessidades das missões de observação eleitoral. Em geral, o Brasil, igualmente à quase totalidade dos países pesquisados – exceção apenas de Porto Rico –, não admite voluntários em seu programa de recebimento de missões de observação eleitoral, seguindo políticas e diretrizes específicas.

O organismo eleitoral brasileiro possui unidade específica dedicada ao acompanhamento dos programas de missões, a Assessoria de Assuntos Internacionais, que coordena as missões de observação, garantindo gestão especializada. Em termos de pessoal, o país possui estrutura semelhante à maioria dos países que recebem missões e que informaram possuir entre 1 a 20 servidores dedicados.

Os critérios utilizados pelo Brasil para a seleção de missões estrangeiras são baseados em funções, competências e experiência, assegurando que os observadores sejam qualificados e aptos a realizar suas funções.

Observa-se a adoção de boas práticas referentes à transparência no acesso aos relatórios recebidos das missões, com a disponibilização de um repositório digital acessível ao público³⁴, medida que muitos países latino-americanos pesquisados não adotam. De fato, além do Brasil, apenas o México relatou disponibilizar os relatórios de forma acessível ao público.

Outro aspecto positivo identificado reside no fato de que a Corte promove a circulação das recomendações recebidas entre as unidades competentes, visando aprimorar o processo eleitoral.

A pesquisa também destacou a existência de colaboração entre organismos eleitorais e entidades acadêmicas ou ONGs na América Latina, contribuindo para uma análise mais consistente e imparcial das eleições. Essa

³⁴ A partir da Resolução-TSE n. 23. 678/2021, a primeira eleição subsequente, Eleições 2022, já contou com repositório digital, acessível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/missoes-de-observacao-eleitoral>.



prática fortalece a confiança pública nos resultados eleitorais e incentiva práticas mais transparentes e eficientes.

Conclusão

As democracias representativas contemporâneas encaram um urgente desafio, mesmo em países considerados democracias duradouras: os ataques às suas instituições. Entre os alvos, estão os órgãos que conduzem os processos eleitorais. As causas desse fenômeno são objeto de um complexo debate entre diversas áreas do conhecimento. Acontecimentos recentes no Brasil e nos Estados Unidos da América mostraram a reação violenta de centenas de pessoas contra os resultados das eleições presidenciais, com a invasão às principais sedes dos Poderes de ambos os países.

Como definição mínima para a existência de uma democracia, é possível listar as garantias clássicas da liberdade de expressão, de associação e do direito ao voto, este exercido de forma livre. E a liberdade do voto exige também o acesso à informação com liberdade, de maneira que deva existir não somente durante as eleições, mas igualmente antes delas, tendo em vista que o eleitor deve se convencer sem ser submetido a nenhum tipo de fraude. Nos mencionados casos recentes no Brasil e nos EUA, no entanto, um fluxo ininterrupto de desinformação e de *fake news* sobre a segurança do processo eleitoral antecedeu aquelas invasões e permanece ativo, revelando constante ameaça à transição regular de governos eleitos pelo povo. É nesse cenário que a Justiça Eleitoral brasileira se reúne em grande esforço para construir defesa, em diversos níveis, contra esses ataques.

As missões de observação eleitoral apresentam-se, assim, como uma contribuição para reforçar a democracia nos países onde atuam. O papel delas não se restringe aos Estados que ainda precisam alcançar o *status* de democracias perante a comunidade internacional. Ao contrário, diante desses desafios contemporâneos, as missões podem auxiliar a resgatar a confiança



da população em seus próprios processos eleitorais, mesmo em países de democracias avançadas.

Os dados obtidos pela pesquisa permitem verificar uma tendência dos países na recepção de missões, o que indica um direcionamento de proporcionar maior transparência e confiabilidade às eleições. O intercâmbio com entidades acadêmicas e organizações não governamentais reforça a transparência desses processos, com a participação de outros atores interessados. Foi verificada, contudo, uma necessidade de aprimorar a publicidade dos relatórios produzidos pelas MOEs, por parte dos órgãos pesquisados, com maior facilidade de acesso aos interessados, tendo em vista que grande parte dos organismos não possui repositório público para os relatórios.

No Brasil, a primeira missão de observação, realizada nas eleições de 2018 pela OEA, insere-se na tendência verificada nos demais países pesquisados, a de incorporar mais esse instrumento de consolidação da democracia perante a comunidade internacional.

Os dados primários obtidos por meio dos formulários aplicados em dez países (incluindo o Brasil) podem favorecer o campo da investigação relativo às missões eleitorais, de maneira a permitir outras análises e conclusões sobre os aspectos formais e estruturais das missões de observação eleitoral na América Latina, podendo-se avaliar, por exemplo, como esse instrumento é impactado pelas decisões políticas dos Estados e quais resultados são obtidos a partir dessas decisões.

Esta investigação conclui que é necessário desenvolver uma melhor estrutura, nos países investigados, destinada às MOEs, assim como estratégias relativas ao compartilhamento e à publicização acerca das recomendações expedidas pelos observadores perante seus cidadãos.

Espera-se que a pesquisa realizada contribua com o meio acadêmico, construindo fonte primária de dados por meio dos resultados da pesquisa, pontuando aspectos estruturais, formais e quantitativos a respeito das MOEs. Espera-se também que agregue contribuições práticas à Justiça Eleitoral



brasileira, reforçando a confiança nos processos democráticos por meio da divulgação do papel das MOEs à população.

Referências

ALIHODŽIĆ, Sead. The mechanics of democracy promotion tools: bridging the knowledge-to-practice gap. *Development in Practice*, London, v. 26, n. 4, 431-443, Apr. 2016.

EODS. Election Observation and Democratic Support. *Compendium of International Standards for Elections*. Luxembourg: POEU, 2016.

FREIDENBERG, Flavia. ¿Qué es una buena elección?: el uso de los informes de las misiones de observación electoral para evaluar los procesos electorales latinoamericanos (2013-2016). *Dados: revista de ciências sociais*, v. 60, n. 4, p. 1095-1142, oct.-dic. 2017.

HYDE, Susan D. *The pseudo-democrat's dilemma: why election observation became an international norm*. New York: Cornell University Press, 2011a.

HYDE, Susan D. Catch us if you can: election monitoring and international norm diffusion. *American Journal of Political Science*, New York, v. 55, n. 2, pp. 356-369, Apr. 2011b.

HYDE, Susan D.; MARINOV, Nikolay. Information and self-enforcing democracy: the role of international election observation. *International Organization*, Cambridge, v. 68, n. 2, p. 329-59, Apr. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020818313000465>. Acesso em: 21 nov. 2024.

IDEA. *International electoral standards guidelines for reviewing the legal framework of elections*, 2002. Disponível em: http://www.idea.int/publications/pub_electoral_main.html. Acesso em: 26 abr. 2024.

LUÍS, Carla. Free and fair elections to electoral integrity: trends, challenges, and populism. In: Leal Filho, W.; Azul, A.M.; Brandli, L.; Lange Salvia, A.; Özuyar, P.G.; Wall, T. (ed.) *Peace, justice and strong institutions*. California, 2021. p.1-14. (Encyclopedia of the UN sustainable development goals), Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-71066-2_72-1. Acesso em: 21 nov. 2024.



MERLOE, Patrick. Election monitoring vs. disinformation. *In: Walker, Christopher, et al. Authoritarianism goes global: the challenge to democracy.* Baltimore, USA: Johns Hopkins University Press, 2016. *Project MUSE Mission.* Disponível em: <https://doi.org/10.1353/book.47469>. Acesso em: 21 nov. 2024.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. Direitos humanos e direitos políticos: perspectivas e tendências do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, México, v. 1, p. 173-200, 2015.

NORRIS, Pippa; GRÖMPING, Max. Populist threats to electoral integrity: the year in elections, 2016-2017. *Electoral Integrity Project*, PEI 5.0, May 2017. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2965729>

PRZEWORSKI, Adam. *Por que eleições importam?* Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

SANTANO, Ana Claudia. Observación electoral e integridad. *Voz y Voto*, México, 2024. Disponível em: <https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/observacion-electoral-e-integrada>. Acesso em: 12 jul. 2024.

SCANDIUCCI, José Gilberto. Observação eleitoral: a experiência brasileira de 2022. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 13-41, jan./jul. 2024.

TAROUCO, Gabriela da Silva. Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação. *Cadernos Adenauer XV*. Rio de Janeiro, n. 1, p. 229-243, jan. 2014.



ANEXOS

1. Questionário enviado

<https://docs.google.com/forms/d/1pR2ivY8H2CZTbZJOtABcHXU5-qa9AGuKEhdRzCpyqn4/edit>

2. Lista dos órgãos respondentes

Tribunal Supremo Electoral – El Salvador

Tribunal Calificador de Elecciones de Chile – Chile

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) – México

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica – Costa Rica

Oficina Nacional de Procesos Electorales – Peru

Registraduría Nacional del Estado Civil – Colômbia

Oficina del Contralor Electoral de Puerto Rico – Porto Rico

Cámara Nacional Electoral de Argentina – Argentina

Corte Electoral del Uruguay – Uruguai

3. Planilha de dados

<https://docs.google.com/forms/d/1pR2ivY8H2CZTbZJOtABcHXU5-qa9AGuKEhdRzCpyqn4/edit#response=ACYDBNjC6LTith1nvnltYA0xNqPwAJhG3YenzamUiOPiZ10KMmwPc6VbyPgwxRO8cxpj9Kc>

Resposta no Sheets dos países respondentes

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1OJGQdq8mW1F_vdazqBUW3jvCCv8qUWhrr1P1SPOc1HY/edit?resourcekey=&gid=1920092737#gid=1920092737



Resposta no Sheets do Tribunal Superior Eleitoral – Brasil

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1goa9NXxVxd39a5L5sVzBzaA6n46t3CI/edit?gid=9928299>

Como citar este artigo:

BOHRER, Cristina; FERREIRA, Gilberto Soares; MONTEIRO, Vitor de Andrade. Missões de Observação Eleitoral na América Latina: uma análise a partir da perspectiva dos organismos eleitorais. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 66-99, jan./jun. 2024.