

「DIÁLOGO POLÍTICO」

ELEIÇÕES

EL VOTO ES LIBRE

「DIÁLOGO POLÍTICO」



DIÁLOGO POLÍTICO
Ano XXXVIII, n.º 2, 2022

EDITOR

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
(Fundação Konrad Adenauer)

DIRETOR KAS PARTIDOS
Sebastian Grundberger

COORDENADOR EDITORIAL
Ángel Arellano

CHEFE DE REDAÇÃO
Manfred Steffen

CONSELHO DE REDAÇÃO
Adriana Amado (Argentina)
Fabiola Chambi (Bolívia)
Julio Castillo (México)
Kristin Langguth (Alemanha)
Livia Prado (Brasil)
Ruth Hidalgo (Equador)
Sören Soika (Alemanha)

TRADUÇÃO

Sergio Molina com Marcella Marino
e Rubia Goldoni

COMMUNITY MANAGER
Yaldimar Ruiz

WEBDESIGN
BigWeb Uruguay

IMAGENS
Shutterstock

DIAGRAMAÇÃO E COMPOSIÇÃO
ESTUDIO DI CANDIA
Obligado 1181, Montevideu, Uruguai
www.estudiodicandia.com

IMPRESSÃO
XXXXXXX

© Konrad-Adenauer-Stiftung
Plaza Independencia 749, oficina 201
11000 Montevideu, Uruguai
Tel.: +598 2902 0943
ISSN: 1688-9665



/fkamontevideo



@kasmontevideo



@kasmontevideo



KAS Montevideo



www.dialogopolitico.org



info@dialogopolitico.org



www.kas.de/parteien-lateinamerika

DIÁLOGO POLÍTICO é uma plataforma para o diálogo democrático entre influenciadores políticos sobre temas relevantes na América Latina, baseado nos valores de liberdade, solidariedade e justiça. Conecta a região com os grandes debates geoestratégicos mundiais. Constrói uma janela para a divulgação de projetos da Fundação Konrad Adenauer na América Latina.

DIÁLOGO POLÍTICO integra o Programa Regional Partidos Políticos e Democracia na América Latina (KAS Partidos). Tem o objetivo de reduzir a polarização política por meio de um debate pluralista, construtivo e fundamentado, voltado ao bem comum, para fortalecer o centro político a partir de suas raízes social-cristãs, liberais e conservadoras.

Os textos aqui publicados são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não refletem necessariamente o pensamento do editor. É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo, desde que citada a fonte.

Assine o boletim semanal de novidades de DIÁLOGO POLÍTICO em www.dialogopolitico.org

Sumário

- 6 Prefácio
Eleições
- 8 O superciclo eleitoral
latino-americano 2021–2024
Daniel Zovatto
- 20 Evolução da democracia
direta na América Latina
Salvador Romero Ballivián
- 30 O fantasma
do autoritarismo eleitoral
Paola Bautista de Alemán
- 38 Da cota à paridade:
lições da América Latina
Niki Johnson
- 46 Pesquisas de boca de urna e
contagem rápida: ferramentas vá-
lidas para a projeção de resultados
Ruth Hidalgo e Simón Jaramillo
- 54 Voto obrigatório
e liberdade de votar
Dra. Viola Neu
- 66 Observação eleitoral:
olhos e ouvidos da cidadania
Alejandra Barrios Cabrera
- 76 Representação política:
os partidos políticos perante
a ameaça do transfúgio
Leandro C. Querido
- 86 A engenharia eleitoral
do Congresso.
Como desenhamos a escolha
de nossos representantes?
Eduardo Repilloza Fernández

Eleições

As eleições são o coração da democracia. Sem eleições, não há democracia. Contudo, nem sempre esse reconhecimento é recíproco. Mesmo em democracias consolidadas, cada vez mais gente questiona a legitimidade dos processos eleitorais. O caso mais emblemático talvez seja a recente contestação das eleições presidenciais norte-americanas por Donald Trump, em 2020. A credibilidade das eleições depende da ampla aceitação de seus resultados pelo conjunto da sociedade e da reconhecida legitimidade das autoridades que as organizam. Portanto, há uma grande diferença entre eleições imperfeitas e eleições fraudulentas ou ilegítimas.

Konrad Adenauer, primeiro chanceler da República Federal da Alemanha no pós-guerra, sabia que “devemos chegar ao ponto em que todo cidadão, independentemente de sua filiação política ou religiosa, se sinta responsável pelo Estado”. Eleições democráticas e confiáveis são fundamentais para criar esse vínculo entre cidadãos e Estado. E a legitimidade e solidez das instituições dependem também da postura do soberano. Por isso, nós, do programa Partidos Políticos e Democracia na América Latina, da Fundação Konrad Adenauer, decidimos explorar diversos aspectos dos processos eleitorais nesta edição especial de DIÁLOGO POLÍTICO.

No contexto da América Latina, não faltam desafios. Hoje as eleições são questionadas, entre outros motivos, pelo desequilíbrio na representação política das mulheres, pelas deficiências no desempenho técnico e pela deriva autoritária. Se, em décadas passadas, as democracias tinham de enfrentar golpes militares e insurreições armadas, hoje os problemas mudaram radicalmente. Os autocratas utilizam habilmente os instrumentos democráticos e se valem das eleições para legitimar seu regime. Quanto à baixa participação das mulheres, tanto nas candidaturas a cargos públicos como nas equipes de governo, trata-se de um problema que compromete profundamente a legitimidade das autoridades constituídas por meio de atos eleitorais. Finalmente, cabe frisar que certos usos dos mecanismos da democracia direta, originalmente pensados para superar as deficiências da democracia, também podem comprometer o funcionamento das instituições eleitas.

Esses são alguns dos temas identificados como críticos para o ato eleitoral, no contexto específico da América Latina. Como contribuição especial da perspectiva alemã, incluímos um artigo sobre o voto obrigatório e a liberdade de eleição, um debate candente em muitos países latino-americanos. Exploramos também alguns aspectos técnicos dos processos eleitorais, como os métodos de pesquisa e contagem rápida e as regras básicas para uma verdadeira observação eleitoral.

Queremos agradecer às e aos especialistas eleitorais que contribuíram nesta edição por seu trabalho impecável e compromisso com a causa maior da democracia. Desejamos que estes textos ajudem a entender, valorizar e defender melhor as eleições confiáveis e democráticas.

Sebastian Grundberger
Diretor do Programa Regional
Partidos Políticos e Democracia na América Latina
Fundação Konrad Adenauer

Manfred Steffen
Chefe de Redação
DIÁLOGO POLÍTICO



O superciclo eleitoral latino-americano 2021–2024

DANIEL ZOVATTO

Este artigo analisa as características do superciclo 2021–2024 e o contexto regional em que ele ocorre, bem como as principais tendências das eleições presidenciais do período 2019–2022. Destacam-se o voto de castigo aos governos em exercício, os ciclos políticos mais curtos, a hiperpolarização tóxica, o risco de populismo, a recorrência do segundo turno, a alta fragmentação e a poluição informacional.

Com o início da terceira década do século XXI, começou um novo superciclo eleitoral na América Latina. Todos os países da região, exceto a Bolívia (cujas eleições presidenciais foram celebradas em 2020), renovarão a Presidência e o Congresso pelo voto direto. Essas eleições têm lugar em um contexto — global e regional — de *tempo carregado*, assolado por várias crises: a pandemia de Covid-19 — que ainda não terminou —, a invasão da Ucrânia pela Rússia e seus impactos negativos, a desaceleração econômica com risco de recessão, o aumento do custo de vida, da energia, da inflação, dos juros, e a ameaça de uma crise alimentar, entre outras.

Essas múltiplas crises aprofundaram as desigualdades e a pobreza, aumentado a desconfiança da cidadania nas elites e agudizando o mal-estar social nas ruas (protestos) e nas urnas (voto de castigo contra os governos em exercício). Tudo isso gerou uma agenda de novos temas — proteção do meio ambiente, digitalização, equidade de gênero, inclusão, dignidade e luta contra a desigualdade, entre outros —, a necessidade de lideranças políticas renovadas e empáticas e a urgência de renegociar os contratos sociais. Diante dessas mudanças culturais e dessa nova agenda de demandas de uma sociedade que mudou profundamente nos últimos anos, sobretudo nos estratos mais jovens, as elites tradicionais se viram ultra-

«**Atualmente, as democracias já não morrem em consequência dos tradicionais golpes de Estado [...], e sim pela deterioração gradual e permanente de seus pilares.**»

passadas, pois não souberam interpretá-las e se reposicionar.

Por razões de espaço, o presente artigo se concentrará na análise do superciclo 2021–2024 e das tendências eleitorais que emergem do período 2019–2022. Na tabela 1 observa-se a intensa maratona eleitoral que a região terá durante o mencionado quadriênio.

O que é o superciclo eleitoral e em que contexto ele ocorre?

O superciclo eleitoral 2021–2024 é o conjunto de pleitos compreendidos nesse quadriênio, no qual dezessete países latino-americanos (com exceção da Bolívia, pelos motivos mencionados acima) realizarão eleições presidenciais e legislativas, subnacionais e municipais para a renovação ou

Tabela 1. Calendário de eleições presidenciais do superciclo 2021–2024

2021	2022	2023	2024
<p>Equador: Primeiro turno: 7/2 Segundo Turno: 11/4</p> <p>Peru: Primeiro Turno: 11/4 Segundo Turno: 6/6</p> <p>Nicarágua: 7/11</p> <p>Honduras: 28/11</p> <p>Chile: Primeiro Turno: 21/11 Segundo Turno: 19/12</p>	<p>Costa Rica: Primeiro Turno: 6/2 Segundo Turno: 3/4</p> <p>Colômbia: Primeiro Turno: 29/5 Segundo Turno: 19/6</p> <p>Brasil: Primeiro Turno: 2/10 Segundo Turno: 30/10</p>	<p>Paraguai: 30/4</p> <p>Guatemala: Primeiro Turno: 25/6 Segundo Turno: 20/8</p> <p>Argentina: Primeiro Turno: outubro Segundo Turno: novembro</p>	<p>El Salvador: fevereiro</p> <p>Panamá: maio</p> <p>México: junho</p> <p>Rep. Dominicana: julho</p> <p>Uruguai: Primeiro Turno: outubro Segundo Turno: novembro</p> <p>Venezuela: dezembro</p>

Fonte: Elaboração do autor.

recondução das autoridades políticas desses países, bem como seus efeitos na reconfiguração do mapa político regional.

O superciclo atual tem lugar em um dos momentos mais complexos desde a redemocratização da região (1978), marcado pelo impacto socioeconômico da pandemia, pela erosão da confiança na democracia e pela deterioração da qualidade das instituições. A seguir apresentamos um resumo, em perspectiva regional, de três contextos das eleições nesse período.

Contexto econômico: reativação fraca, inflação alta e tensões sociais

A região vai completando mais uma década perdida (2014–2023). Em sua projeção mais recente, de julho de 2022, o FMI calcula que o crescimento econômico da América Latina neste ano rondará os 3% e cairá a 2% em 2023, tornando-se assim a região com pior desempenho em todo o planeta. Entre os fatores que contribuem de forma combinada para o anêmico crescimento econômi-

co destacam-se as restritivas condições macroeconômicas globais — inflação, aumento das taxas de juros e retração monetária, aumento do preço das matérias-primas, bem como dos medicamentos e combustíveis — e as demandas internas para sustentar níveis de consumo e bem-estar. Em matéria de inflação, o FMI prevê que a América Latina experimentará em 2022 e 2023 a taxa mais alta em 25 anos, projetando médias de 12,1% e 8,7%, respectivamente.

Esses acentuados desequilíbrios econômicos vêm tendo um forte impacto sobre os indicadores sociais. Em 2021, a pobreza na região chegou a 32,1%, e a extrema pobreza, a 13,8%, que equivale a 201 e 86 milhões de pessoas, respectivamente (PNUD, 2021). Isso significa que os avanços em matéria de redução da pobreza conquistados na década anterior foram anulados de uma tacada, e nos encontramos nos mesmos níveis gerais de 2008, porém com uma taxa de pobreza extrema que significa um recuo de trinta anos, com percentuais equivalentes aos de 1990.

Contexto institucional: erosão da democracia e debilitação do Estado de direito

Em matéria institucional, a democracia encontra-se em um franco processo de erosão há pouco mais de uma década. A pandemia acelerou a paulatina deterioração político-institucional que já se observava anteriormente. Além disso, a crise sanitária foi usada por vários líderes populistas como pretexto para decretar *poderes emergenciais*, a fim de concentrar poder de forma ilegítima e assim avançar na supressão ilegal de direitos e liberdades fundamentais da população (IDEA Internacional, 2021). A democracia enfrenta, em nível global e regional, um novo tipo de autoritarismo. Atualmente, as democracias já não morrem em consequência dos tradicionais golpes de Estado — embora ain-

da ocorram em alguns países —, e sim pela deterioração gradual e permanente de seus pilares, levada a cabo por governantes eleitos, no interior do próprio regime.

Segundo o relatório da Freedom House (2022), enquanto em 2005 46% da população mundial vivia em países livres, hoje esse percentual é de apenas 20,6%. De acordo com o levantamento de *The Economist Intelligence Unit's*, 44% dos países pioraram sua qualificação democrática média em 2021 em relação a 2020.

O triênio mais recente (2019–2021) foi ainda mais difícil para as democracias latino-americanas. Segundo *The Economist*, a América Latina é a região do mundo que sofreu a maior queda anual no índice de democracia em 2021, passando de 6,09 a 5,83 sobre 10, piora que ocorre pelo sexto ano consecutivo.



Cultura política: desconfiança generalizada nas elites e instituições democráticas

Em nossa região há duas instituições que medem o pulso da opinião pública com suas sondagens: o Barômetro das Américas (BA) e o Latinobarômetro (LB). Ambas apontam que o apoio à democracia vem caindo nos últimos anos, passando de 69% em 2008 a 62% em 2021 (BA) e de 63% em 2010 a 49% em 2020 (LB). O maior ceticismo recai na satisfação com a democracia, situada em 43% em 2021, contra 59% em 2010 (BA). Do mesmo modo, 73% dos pesquisados em 2020 afirmavam que “os grupos poderosos governam em seu próprio benefício” (LB).

Há outros três dados ainda mais preocupantes. O primeiro é que, enquanto em 1995 apenas 16% dos latino-americanos afirmavam que lhes era indiferente viver ou não em democracia, em 2021 esse percentual chegou a 27% (LB, 2021). O segundo, de acordo com a mesma fonte, é que 51% da população (eram 44% em 2002) declara não se importar se o governo não é democrático, contanto que resolva seus problemas. E o terceiro, que a crise de credibilidade está afetando não apenas as instituições democráticas tradicionais, mas também o regime em geral e a confiança interpessoal. A confiança nos partidos políticos segue em seu patamar mais baixo, 13%; a confiança no Congresso está em 20%; no Poder Judiciário, 25%; no Executivo, atingiu o ponto mais baixo em 2020, 32%; e a confiança nas instituições eleitorais também vem caindo, situada em apenas 31% (todos dados do LB).

A esse complexo e desafiador cenário regional latino-americano devemos ainda acrescentar outros fatores agravantes, como a maldita corrupção, a debilidade do Estado de direito, o aumento das economias ilegais e do crime organizado, os altos níveis de violência e homicídios e a nova crise mi-

» A confiança nos partidos políticos segue em seu patamar mais baixo, 13%; a confiança no Congresso está em 20%; no Poder Judiciário, 25%; no Executivo, atingiu o ponto mais baixo em 2020, 32%. «

gratória, entre outros; fatores todos que têm forte influência nos processos eleitorais do atual superciclo.

Tendências político-eleitorais na América Latina em 2019–2022

A seguinte análise das principais tendências político-eleitorais abrange os pleitos presidenciais realizados na região entre 2019 e 2022, período que inclui o fim de um superciclo, a pandemia de 2020 e os dois primeiros anos do atual superciclo. Esse quadriênio compreende, ainda, seis eleições pré-pandêmicas, em El Salvador, Panamá, Guatemala, Bolívia, Argentina e Uruguai.

As presidenciais bolivianas de 2019 foram anuladas devido a graves irregularidades, sendo repetidas em 2020, dentro da normalidade. Nesse ano, em pleno pico da crise sanitária, também foram celebradas as eleições presidenciais na República Dominicana.

Em 2021 teve início o superciclo atual, com uma intensa agenda de cinco eleições presidenciais: Equador, Peru, Chile e Honduras, mais a farsa eleitoral nicaraguense perpetrada pela ditadura Ortega-Murillo.

Em 2022 há três eleições presidenciais no calendário. As duas primeiras, na Costa Rica e na Colômbia, foram celebradas no primeiro semestre; a terceira, no Brasil, ocorrerá em outubro.

A seguir, analisamos as sete principais tendências político-eleitorais da região correspondentes ao quadriênio 2019–2022.

1. Voto de castigo aos governos em exercício

Os governos em exercício foram repetidamente castigados nas urnas. De 2019 até o presente (agosto de 2022), foram celebradas catorze eleições presidenciais na América Latina. Excluindo a farsa eleitoral nicaraguense, em todas houve um voto de castigo à situação, ou seja, o partido ou candidato do partido governista foi derrotado nas urnas (tabela 2).

2. Menos reeleições, mais alternância e ciclos políticos mais curtos

A reeleição presidencial tornou-se uma tarefa difícil para os presidentes latino-americanos, e a alternância redundou no encurtamento dos ciclos políticos. Entre 2019 e 2022, nenhum presidente que tentou a reeleição consecutiva obteve sucesso (Mauricio Macri, na Argentina, e Evo Morales, na Bolívia, ambos em 2019, não foram reeleitos). Por outro lado, o voto de castigo aos governos em exercício acarretou maior alternância e inaugurou um novo ciclo político.

De fato, está em curso na América do Sul uma virada do sinal ideológico com o retorno da esquerda ao poder, ainda que com outros matizes. Quatro das cinco eleições presidenciais sul-americanas mais recentes (Bolívia, Equador, Peru, Chile e Colômbia) foram ganhas pela esquerda, e apenas no Equador venceu uma força de centro-direita. Somente em quatro países sul-americanos (Brasil, Equador, Paraguai e Uruguai) restam governos de direita, enquanto seis (Argentina, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Venezuela) são de esquerda, embora haja grandes diferenças entre eles. Uma vitória

«[...] está em curso na América do Sul uma virada do sinal ideológico com o retorno da esquerda ao poder, ainda que com outros matizes.»

do ex-presidente Lula no Brasil — que vem liderando as pesquisas —, ampliaria esse retorno de governos progressistas.

Se a vitória de Lula se confirmar, teremos um cenário regional inédito: as seis principais economias da região (Brasil, México, Argentina, Colômbia, Chile e Peru) serão governadas por líderes de esquerda.

3. Hiperpolarização tóxica

Todos os principais estudos sobre qualidade da democracia registram sua preocupação com uma perigosa tendência à hiperpolarização. No último quinquênio observa-se um enfraquecimento do centro político como campo ideológico e o confronto em segundo turno de candidatos representantes dos extremos ideológicos. Esse fenômeno costuma vir acompanhado de uma hiperfragmentação que abre espaço para que candidatos marginais se destaquem com suas mensagens e consigam passar para o segundo turno, como ocorreu nas eleições peruanas de 2021, cuja rodada final foi disputada entre os dois candidatos que representavam os extremos, entre deztoito alternativas.

A hiperpolarização tóxica representa uma grave ameaça para a qualidade da democracia, por diversas razões; sobretudo porque os candidatos extremistas tendem a promover medidas antidemocráticas e a questionar as instituições e as regras do processo eleitoral e do sistema democrático. A polarização exacerbada também pode fomentar níveis peri-

Tabela 2. Voto de castigo aos governos em exercício 2019–2022

País	Data da eleição	Presidente anterior*	Presidente atual*	Alternância
El Salvador	3/2/2019	• Salvador Sánchez Cerén	• Nayib Bukele	Sim
Panamá	5/5/2019	• Juan Carlos Varela	• Laurentino Cortizo	Sim
Guatemala	16/6/2019 11/8/2019	• Jimmy Morales	• Alejandro Giammattei	Sim
Argentina	27/10/2019	• Mauricio Macri	• Alberto Fernández	Sim
Uruguai	27/10/2019 24/11/2019	• Tabaré Vázquez	• Luis Lacalle Pou	Sim
República Dominicana	5/7/2020	• Danilo Medina	• Luis Abinader	Sim
Bolívia	18/10/2020	• Jeanine Añez	• Luis Arce	Sim
Equador	7/2/2021 11/4/2021	• Lenin Moreno	• Guillermo Lasso	Sim
Peru	11/4/2021 6/6/2021	• Francisco Sagasti	• Pedro Castillo	Sim
Nicarágua**	7/11/2021	• Daniel Ortega	• Daniel Ortega	Não
Honduras	28/11/2021	• Juan Orlando Hernández	• Xiomara Castro	Sim
Chile	21/11/2021 19/12/2021	• Sebastián Piñera	• Gabriel Boric	Sim
Costa Rica	6/2/2022 3/4/2022	• Carlos Alvarado	• Rodrigo Chaves	Sim
Colômbia	29/5/2022 19/6/2022	• Iván Duque	• Gustavo Petro	Sim
Brasil	2/10/2022	• Jair Bolsonaro	-	-

* As cores indicam o sinal ideológico dos presidentes: vermelho (esquerda), amarelo (centro) e azul (direita).

** Eleição sem as mínimas condições de integridade (farsa eleitoral).

Fonte: Elaboração do autor, baseada em resultados eleitorais.

» [...] observa-se um enfraquecimento do centro político como campo ideológico e o confronto em segundo turno de candidatos representantes dos extremos ideológicos. «

gosos de violência política, verbal ou física. Nesses contextos hiperpolarizados, os candidatos derrotados tendem a não aceitar os resultados, denunciar fraudes inexistentes e promover campanhas de desrespeito e ataque às instituições eleitorais.

O fenômeno dos ataques cada vez mais fortes, ilegais e infundados aos órgãos eleitorais e seus integrantes na região, a fim de deslegitimá-los e debilitá-los, seja a partir do Executivo ou dos partidos de oposição, é uma perigosa tendência que vem ganhando força em boa parte dos países, entre os quais se destacam Brasil, México e Peru.

4. Ameaça de populismo

Com frequência crescente, observa-se a irrupção de candidatos populistas que se caracterizam por dividir a sociedade em campos de batalha: *nós contra eles*. Esse “eles” costuma ser descrito como uma elite, casta ou classe social à qual se atribuem todos os males do país (*antiestablishment*), caricaturando os oponentes e apostando na polarização extrema.

Com base nessa premissa, a política é interpretada em chave de conflito permanente, confrontando modos irreconciliáveis de entender o mundo. Quem apela ao populismo corrói as bases institucionais e organizacionais da representação e privilegia a relação direta com os apoiadores, com laivos messiânicos, personalistas e um potencial

viés autoritário. O populismo pode adotar qualquer ideologia política: há casos de populismo tanto de direita como de esquerda.

5. Frequência crescente do segundo turno e reversão de resultados

Ultimamente, o segundo turno vem ocorrendo na maioria dos países cuja legislação eleitoral prevê sua realização, e a par disso também tem aumentado a frequência em que o resultado do primeiro turno é revertido. Na América Latina, são doze os países que aplicam o segundo turno: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Peru, República Dominicana e Uruguai, ainda que com diferenças significativas. Nas últimas eleições presidenciais celebradas em cada um desses países, oito foram a segundo turno para definir o presidente: Brasil (2018), Chile (2021), Colômbia (2022), Costa Rica (2022), Equador (2021), Guatemala (2019), Peru (2021) e Uruguai (2019). As exceções foram: Argentina e El Salvador, em 2019, e Bolívia e República Dominicana, em 2020.

Desde o início da terceira onda democrática na região, no final da década de 1970, houve segundo turno em 58 eleições. Em 39 delas (67%), o vencedor do primeiro turno foi confirmado, e em 19 casos (33%) houve uma virada. Nos últimos sete segundos turnos realizados na região (Guatemala, 2019; Uruguai, 2019; Equador, 2021; Peru, 2021; Chile, 2021; Costa Rica e Colômbia, 2022), em cinco deles (83%) houve virada — a exceção foram Peru (2021) e Colômbia (2022).

6. Fragmentação e presidencialismo de coalizão

A pouca confiança da população nos partidos e a crescente personalização da política aprofundaram a crise na maioria dos sistemas partidários latino-americanos.

« **Quem apela ao populismo corrói as bases institucionais e organizacionais da representação e privilegia a relação direta com os apoiadores, com laivos messiânicos, personalistas e um potencial viés autoritário. »**

Consequentemente, o número de partidos e de candidatos à presidência vem crescendo muito. Por exemplo, nas recentes eleições presidenciais da Costa Rica (2022), apresentaram-se 25 candidatos, 14 dos quais obtiveram menos de 1% dos votos. Algo semelhante ocorreu no Equador, em 2021, e no Peru, em 2021, países que registraram 16 e 18 candidaturas presidenciais, respectivamente.

Os congressos também se caracterizam por um maior nível de fragmentação, e os presidentes eleitos por partidos minoritários têm de construir amplas coalizões para governar. O resultado dessa situação é preocupante: os mandatários que não contam com maioria própria tendem a formar coalizões voláteis, com pouca coesão programática, o que acaba provocando frequentes divisões na base do governo, fortes choques entre poderes e instabilidade ministerial e governamental.

Os dois exemplos atuais mais claros — mas não os únicos — são Lasso, no Equador, e Castillo, no Peru. Neste país já houve duas tentativas de destituição do presidente Castillo em menos de um ano de mandato.

7. Crescente poluição informacional nas campanhas

As *fake news*, as campanhas de desinformação e a poluição informacional estão em alta. Essas táticas são utilizadas pelos candi-

datos, mas também pelos governos para interferir nas eleições de outros países.

As redes sociais vêm ganhando cada vez mais importância e presença política. Seus efeitos nas eleições e na democracia são tanto positivos quanto negativos. Um número cada vez maior de pessoas recorre às redes sociais para se informar sobre política e sobre as propostas dos candidatos. Além disso, seu uso ajuda a horizontalizar a comunicação política e fazer dela uma via de mão dupla.

Mas as redes sociais também acarretam riscos graves e crescentes quando utilizadas de forma inadequada, para desinformar, dividir e disseminar o ódio. Com efeito, quando as mensagens transmitidas nas redes sociais são majoritariamente negativas — com emoções de raiva, medo e desconfiança —, exacerbam a polarização e produzem o efeito *bolha* (diálogo entre iguais). Isso emperra o diálogo político construtivo, e seus efeitos sobre os processos eleitorais e a democracia são muito adversos.

Conclusões

A democracia na América Latina vem dando sinais de resiliência e de deterioração. Os próximos anos se anunciam complexos e desafiadores. Devemos nos preparar para enfrentar *tempos difíceis*.

A América Latina foi a região mais prejudicada pela pandemia de Covid-19, que deixou uma herança envenenada em matéria de desenvolvimento humano. Em termos econômicos, estamos às portas de mais uma década perdida. A desconfiança generalizada da população nas elites, nas instituições e no sistema político em seu conjunto vem fragilizando a democracia e permeando as relações interpessoais e as organizações sociais.

A democracia sofre também o assédio de líderes populistas e autoritários que, ao

chegar ao poder pela via eleitoral, a corroem por dentro. Consequentemente, a crise político-institucional e de governança que assola nossas democracias é uma das mais desafiadoras desde o início da terceira onda democrática, já faz 43 anos (Sahd et al., 2022). Daí a importância de fortalecer não apenas a legitimidade de origem, mas também a legitimidade de exercício, como prescreve a Carta Democrática Interamericana.

Para tanto, a região deve priorizar três frentes. Primeiro, fomentar e fortalecer a resiliência eleitoral para garantir a legitimidade de origem, como durante a pandemia, quando os países latino-americanos, em face dos imensos desafios daquela conjuntura, foram capazes de continuar realizando eleições com altos padrões de biossegurança e integridade. Para tanto, é fundamental blindar os órgãos eleitorais contra os crescentes ataques provenientes do Executivo e dos partidos políticos, tanto da situação quanto da oposição.

« [...] os mandatários que não têm maioria própria tendem a formar coalizões voláteis, com pouca coesão programática, o que acaba produzindo frequentes divisões na base do governo. »

Segundo, recuperar a confiança nas elites e nas instituições, abrindo novos canais de escuta, diálogo e participação cidadã. É preciso reimaginar o papel do cidadão, acrescentando à sua condição de eleitor outras dimensões de caráter participativo e deliberativo que lhe permitam ter um protagonismo maior e mais frequente nos processos de tomada de decisões e de elaboração de políticas públicas.

DP ENFOQUE Número 8

El apoyo ciudadano a la democracia en América Latina

DESCARGA AHORA

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

El apoyo ciudadano a la democracia en América Latina

Informe de Seguimiento
Elecciones Linceo (Perú)
Número 8

LAPOP

« [...] a crise político-institucional e de governança que assola nossas democracias é uma das mais desafiadoras desde o início da terceira onda democrática, já faz 43 anos. »

E, terceiro, acompanhar a democracia de um Estado moderno, robusto e estratégico, instrumento de governança eficaz para estar em condições de oferecer resultados concretos e oportunos aos problemas reais das pessoas. Como advertíamos em 2021, com Sergio Bitar:

A governabilidade democrática é condição essencial para a superação da crise e a realização das reformas necessárias na América Latina. São necessários acordos amplos e majoritários para evitar a polarização política e a consequente paralisação da ação pública. A hiperpolarização tóxica acarreta o risco de resvalar no autoritarismo ou no populismo, seja por uma demanda de ordem a qualquer preço ou pela crença em soluções fáceis para problemas complexos. Por isso é necessário testar novos mecanismos, diálogos e a participação permanente em todos os níveis, que garantam a inclusão de uma cidadania empoderada (p. 5).

É preciso atualizar e fortalecer os mecanismos de proteção da democracia em nível regional, para que complementem e apoiem os já existentes em nível nacional. A prioridade deve se concentrar na atualização e fortalecimento da Carta Democrática Interamericana e em buscar um novo consenso regional, de larga base política, em prol da defesa da democracia, dos processos eleitorais íntegros, do respeito aos direitos huma-

nos e à liberdade de expressão e à plena vigência do Estado de direito.

Essa é a agenda que a América Latina deve pôr em prática, com urgência e bússola na mão, voltada a repensar a democracia representativa, revalorizar a política, acelerar a inovação político-institucional, fortalecer os mecanismos de participação e deliberação cidadã e incorporar à política as novas tecnologias digitais de forma inteligente, tudo isso com o objetivo de recuperar a confiança da cidadania na política, em suas instituições e seus líderes e, ao mesmo tempo, fortalecer a governança das sociedades complexas do século XXI.

Em suma, não há tempo a perder. Os mandatários devem aprender a governar em contextos de alta complexidade, incerteza e volatilidade, a gerar resultados rapidamente para responder às altas expectativas e novas demandas de uma cidadania cada vez mais empoderada e exigente e recuperar a confiança perdida. Caso contrário, como vem sendo observado em vários países da região, a frustração popular pode dar lugar a uma nova onda de protestos sociais, aumentando o risco de instabilidade e deterioração política, as crises de governabilidade e, pior ainda, de retrocessos democráticos. E para tanto, como bem aconselhava Albert O. Hirschman, hoje mais do que nunca, é preciso centrar foco no possível mais que no provável.

Referências

- BITAR, S., & ZOVATTO, D. (2021, 9 de fevereiro). *América Latina: los cambios postpandemia*. IDEA Internacional. <https://www.idea.int/sites/default/files/news/zovattocovid/20200210-America-Latina-Postpandemia.pdf>.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. (2021). *Informe Latinobarómetro 2021*. Santiago do Chile.

- FREEDOM HOUSE (2022, fev.). *Freedom in the World 2022. The Global Expansion of Authoritarian Rule*.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). (2022, julho). *Actualización de las perspectivas de la economía mundial: Un panorama sombrío y más incierto*.
- IDEA INTERNACIONAL. (2021). *El estado de la democracia en las Américas 2021: Democracia en tiempos de crisis*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- IDEA INTERNACIONAL. (2021). *Global Monitor of covid-19s Impact on Democracy and Human Rights* [Monitor global del impacto de la covid-19 sobre la democracia y los derechos humanos]. <https://www.idea.int/gsoindices/#/indices/world-map>.
- LUPU, N., RODRÍGUEZ, M., & ZECHMEISTER, E. (eds.). (2021). *Pulse of Democracy*. Nashville: LAPOP.
- SAHD, J., ZOVATTO, D., ROJAS, D., & FERNÁNDEZ, M. P. (eds.). (2022). *Riesgo Político América Latina 2022*. Santiago do Chile: Centro de Estudios Internacionales, Universidad Católica de Chile.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. (2022). *Democracy Index 2021: The China Challenge*. Londres.



DANIEL ZOVATTO

Diretor regional de IDEA Internacional para a América Latina e o Caribe. Doutor em Governo e Administração Pública pela Universidade Complutense de Madri e pelo Instituto Universitário de Pesquisa Ortega y Gasset. Doutor em Direito Internacional pela Universidade Complutense de Madri. Professor visitante em diversas universidades da América Latina, Europa e América do Norte.

Twitter: @Zovatto55



Evolução da democracia direta na América Latina

SALVADOR ROMERO BALLIVIÁN

O artigo estuda a evolução da democracia direta na América Latina a partir da redemocratização da região; especialmente, dos referendos e plebiscitos. A primeira seção mostra a progressiva expansão da democracia direta. A segunda explora as oportunidades e os riscos das consultas públicas na região. A conclusão reflete sobre o alcance e as implicações das críticas à democracia direta.

Introdução¹

A democracia direta — sobretudo seus principais instrumentos, o referendo e o plebiscito —, como mecanismo por meio do qual a cidadania intervém diretamente na definição de questões públicas, ocupa um lugar complexo na história e no debate da democracia. Hoje considerada um fator enriquecedor da vida democrática, embora não isenta de riscos, foi historicamente objeto de um olhar receoso.

Com efeito, a democracia moderna, esboçada na segunda metade do século XVIII, teve uma raiz representativa, liberal e republicana. A desconfiança em relação à participação direta, maciça e permanente da população constituía o padrão comum. Em função dessa visão restritiva, de viés elitista, o acesso à cidadania foi reservado a um segmento reduzido. E mesmo para esse núcleo, a escolha do mandatário era indireta.

Nesse ambiente, a democracia direta era considerada, no melhor dos casos, uma peculiaridade aplicável muito localmente ou uma prática excepcional para questões mais amplas, como o pertencimento de uma re-

«[...] o referendo constituiu uma figura idealizada para superar as insuficiências da democracia.»

gião à nação. Em contextos menos conturbados, uma conjunção atípica de circunstâncias podia desembocar em uma consulta popular. Entre 1900 e 1980, foram realizados 38 referendos na América Latina (Welp & Serdült, 2010, pp. 26-27).

No pior dos casos, a democracia direta era associada a autoritarismos de base popular e voto controlado pelo governo, uma reputação sulfurosa oriunda dos plebiscitos promovidos por Napoleão III para se consolidar no poder a partir de uma relação com o povo que excluía as instituições. Gabriel García o imitou na aprovação da Constituição do Equador, em 1869, em um dos primeiros plebiscitos latino-americanos. Em diferentes contextos, o guatemalteco Jorge Ubico organizou uma consulta pública em 1935, a fim de continuar no poder, enquanto, no Haiti, François Duvalier lançaria mão do mesmo instrumento, em 1961 e 1964, para instaurar uma ditadura vitalícia e hereditária.

Na contramão disso, o referendo constituiu uma figura idealizada para superar as insuficiências da democracia. No início do

1 Este texto baseia-se no capítulo “Democracia direta en América Latina: el referéndum” (in Ballivián, 2021). Nele se apresentam mais exemplos nacionais e referências que, por razões de formato, não foram incluídas neste artigo.

século xx, Ostrogorski o defendeu como meio de aprofundar o debate, melhorar as decisões, fazer frente à rigidez dos partidos e sua pretensão de oferecer respostas para todas as questões coletivas (Ostrogorski, 1979, pp. 256-261).

Mesmo depois da Segunda Guerra Mundial, continuou sendo um mecanismo pouco frequente. O único líder democrático que recorreu ao referendo de forma periódica foi Charles de Gaulle. Na América Latina, simbolizou a democracia uruguaia, que entre 1958 e 1971 organizou quatro plebiscitos de reformas à Constituição.

Desde o final do século xx, a democracia direta ganhou relevância na América Latina, tornando-se a região mais propensa a lançar mão de seus diversos mecanismos. O referendo é o mais chamativo deles, dado seu potencial de engajamento do conjunto da cidadania, seus traços eleitorais, o caráter dramático da luta entre duas opções por diferença de um voto; mas não é o único. As legislações incluíram a iniciativa legislativa popular, o orçamento participativo, a consulta prévia a comunidades sobre a exploração de recursos naturais, os conselhos etc.

Esses instrumentos foram reivindicados como idôneos para melhorar a democracia, incentivar a participação cidadã, aprofundar o debate sobre assuntos relevantes, aproximar o Estado e a cidadania. Refletiram também a crescente desconfiança nas instituições e nos representantes. Paralelamente, persiste a suspeita de que tais instrumentos possam ser utilizados, ou diretamente manipulados, por esferas governamentais para aumentar o poder dos mandatários, enfraquecer as instituições e, paradoxalmente, empobrecer a democracia. Essa dupla leitura identificou o ponto de tensão da democracia direta na América Latina (Altman, 2010, pp. 9-34; Lissidini, 2015; Welp & Serdült, 2008).

Este texto estuda a evolução da democracia direta, especialmente do referendo,

na América Latina desde a redemocratização da região. A primeira seção mostra a progressiva expansão da democracia direta. A segunda explora suas oportunidades e riscos. A conclusão reflete sobre o alcance e as implicações dos questionamentos da democracia direta.

Expansão e extensão das consultas públicas e da democracia direta

Quando a via democrática foi reaberta na América Latina, em 1978, a democracia direta, especialmente o referendo e o plebiscito, era algo raro nas constituições da região, de tradição representativa. Paulatinamente, foi sendo assimilada, em termos legais e práticos, como uma nova e importante dimensão da democracia (Zovatto, 2014, pp. 13-70). De fato, desde 1978, foram celebrados mais de sessenta referendos e plebiscitos nacionais na região, e treze de seus países convocaram ao menos um. Somente El Salvador, Honduras, Nicarágua e República Dominicana não realizaram nenhum.

Na década de 1970, houve três experiências díspares: o plebiscito uruguaio de 1971, realizado sob parâmetros democráticos; o chileno de 1978, de viés autoritário; e, nesse mesmo ano, na transição equatoriana. Neste país, a Junta Militar submeteu a consulta pública a aprovação de uma Constituição redigida por uma comissão nomeada por ela própria, oferecendo como alternativa a reforma da Constituição de 1945, elaborada por outra comissão também designada pelo regime. Em uma modalidade excepcional, os votantes deviam escolher entre dois textos em vez de votar *sim* ou *não*. Optaram pelo novo projeto.

Na década de 1980, houve nove referendos e plebiscitos, todos no Cone Sul. O uso desse instrumento foi ampliado por governos autoritários, confirmando que consultas

« [...] desde 1978, foram celebrados mais de sessenta referendos e plebiscitos nacionais na região, e treze países convocaram a menos um. Somente El Salvador, Honduras, Nicarágua e República Dominicana não realizaram nenhum. »

públicas e eleições não indicam por si sós o caráter democrático de um regime, que depende do contexto político e institucional da sua realização.

Três desses referendos foram organizados no Chile, o país que mais recorreu a esse instrumento nessa década. O de 1980 visava aprovar a Constituição, em um cenário sem garantias para a oposição; com o de 1988, os eleitores puseram fim à continuidade de Augusto Pinochet no poder, abrindo caminho para a democratização. Em 1980, os militares uruguaios convocaram um plebiscito. A oposição conseguiu então promover o rechaço ao regime, e os órgãos eleitorais contaram os sufrágios de forma imparcial. A vitória do *não* preparou o terreno para a redemocratização.

As democracias renascentes avançaram nessa trilha, porém em muitos casos desprovidas de mecanismos jurídicos claros e, portanto, com certa insegurança legal, institucional e política. Em 1984, a Argentina realizou um referendo não vinculante sobre o acordo fronteiriço do canal de Beagle com o Chile.

Na última década do século xx, o número de consultas públicas dobrou, chegando a vinte, sete das quais no Uruguai, impulsionadas pelo ativismo da Frente Ampla e dos sindicatos, que buscavam frear impulso do liberalismo econômico. O êxito dessa estra-

tégia debilitou o governo de Luís Alberto Lacalle e, a partir da vitória de Tabaré Vázquez, líder da Frente Ampla, nas presidenciais de 2004, o recurso ao referendo refluíu.

A década se encerrou com um movimento que selaria o início do século XXI. Em 1999, na Venezuela, o vitorioso governo de Hugo Chávez organizou um referendo para convocar uma Assembleia Constituinte, seguido de outro, para aprovar a Constituição por ela elaborada. A experiência teve como precedente o referendo peruano de 1993 sobre a Constituição emanada da Constituinte que Alberto Fujimori preparara para legitimar o “autogolpe” do ano anterior.

Com isso, houve um deslocamento geográfico do Uruguai para a região andina, marcada pela chegada de partidos e líderes com mensagens de ruptura do *statu quo* (Evo Morales na Bolívia, Rafael Correa no Equador). Ambos usaram o referendo para consolidar e legitimar seu projeto. A sistemática convocação de referendos por iniciativa presidencial — dito de outro modo, de cima para baixo — pode ser associada a riscos de retrocesso na qualidade da democracia (Lissidini, 2015, pp. 149-157). Por meio de referendos foram aprovadas constituições que deram novos poderes ao presidente, incluindo a possibilidade de reeleição, e mais instrumentos de democracia direta, muitos deles passíveis de serem ativados por meio de iniciativa popular.

A região registrou dezoito referendos na década de 2000, com a Bolívia à frente (4), empenhada em canalizar institucionalmente um conflito difícil, com assomos de crise de Estado. Isso explica por que o arcabouço jurídico das consultas no país foi construído *ad hoc*. Com o último, em 2009, durante o primeiro mandato de Morales, foi aprovada a nova Constituição.

Nessa década inaugurou-se uma nova modalidade específica de referendo: o *revogatório do mandato presidencial*, inexistente na legislação mundial para esse cargo. Foi aplicado



em 2004 na Venezuela, contra Chávez, e na Bolívia, em 2008, contra Morales. Ambos os presidentes derrotaram a oposição. Já o referendo mexicano de 2022 teve a peculiaridade de ser patrocinado pelo próprio governo, com a reticência da oposição.

Na década de 2010, o número de referendos e plebiscitos nacionais na região caiu para dez. A máquina anterior se esgotou, paralelamente à debilitação dos governos de Chávez e de seu sucessor, Nicolás Maduro, de Morales e Correa. O alto-relevo político dos referendos perdeu nitidez, como no peruano de 2010, que teve por objeto a restituição de contribuições ao Fundo Nacional de Habitação (Fonavi), e no paraguaio de 2011, sobre o voto no exterior.

A distribuição geográfica continuou concentrada nos Andes, onde as consultas mui-

tas vezes geraram ásperas controvérsias em contextos de grande polarização. O Equador liderou em quantidade de referendos no período. Paradoxalmente, o primeiro (2011) deu suporte a Correa, e o último (2018) negou-lhe a opção de voltar à Presidência. Destacam-se também os dois de 2016: o colombiano sobre o acordo de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), no qual o governo saiu derrotado, complicando sua implementação, e o boliviano, que vetou mais uma reeleição de Morales, apesar de o governo ter forçado uma solução favorável para seus interesses por meio do Tribunal Constitucional.

Na América Central, o referendo é pouco utilizado. Somente o da Costa Rica, em 2007, sobre o Tratado de Livre Comércio (TLC) com os Estados Unidos, polarizou o país e

resultou na aprovação por uma margem estreita. A América do Norte permanece refratária em nível nacional. No México, foi utilizado pela primeira vez por Andrés M. López Obrador. O Cone Sul, com a exceção do Uruguai, recorre a ele com parcimônia.

A diminuição dos referendos e plebiscitos nacionais a partir da metade na década de 2010 livrou esses instrumentos das amarras circunstanciais a um projeto ideológico concreto, pois os regimes que os acionaram como meio para governar acabaram enfraquecidos (no extremo, Nicolás Maduro, que na prática anulou os referendos revogatórios de 2016 e 2022). Porém, as consultas públicas continuam à disposição dos governos, embora estes saibam que, dada a tendência à personalização, um resultado adverso pode ameaçar seu mandato. E como o instrumento também está ao alcance da sociedade, ainda que com menos frequência ou mais entraves, procuram recorrer a ele de forma mais comedida.

A participação nas consultas públicas

A participação nos referendos e plebiscitos apresenta uma constante: é em média inferior à das eleições presidenciais, que conseguem o máximo engajamento. A população encara essas consultas como processos intermediários (no nível dos pleitos legislativos e municipais), que, salvo em conjunturas excepcionais, não suscita tanta mobilização. Mencionado o fator geral, vejamos três grandes fatores específicos que influem no comparecimento.

Primeiro, a cultura política e os níveis habituais de participação. Países com média elevada costumam mobilizar maiores contingentes também nas consultas públicas, como ocorreu, por exemplo, na Bolívia (2016) e no Brasil (2005), onde a participação nos referendos foi de 80,5% e 76,2%,

» [...] as consultas públicas continuam à disposição dos governos, embora estes saibam que, dada a tendência à personalização, um resultado adverso pode ameaçar seu mandato. «

respectivamente. Nos países em que o engajamento eleitoral é baixo, ocorre o inverso. Um caso emblemático foi o referendo sobre o acordo de paz na Colômbia, país com as mais baixas taxas de participação eleitoral de toda a América Latina, que teve um comparecimento de 37,4%.

O segundo fator que impacta a participação é o interesse que cidadãos e atores políticos conferem ao objeto da consulta. Quando a matéria é considerada relevante e provoca um debate de posições contrastadas, o comparecimento é maior. Assim, o referendo costa-riquenho de 2007 sobre o TLC com os Estados Unidos atraiu 59,2% dos votantes, enquanto o chileno, de 2020, para convocar a Assembleia Constituinte, 51%, superando as eleições presidenciais de 2013 e 2017.

A percepção oposta aumenta a abstenção, sobretudo quando a consulta envolve poucas discrepâncias. No referendo guatemalteco de 2018 sobre a disputa fronteiriça com Belize, 95,8% dos votantes aprovaram a iniciativa, mas o comparecimento foi de apenas 26,6%. Em uma categoria parecida se encaixam o referendo para ampliar o Canal do Panamá e o paraguaio, de 2011, sobre o voto no exterior.

Por último, a simultaneidade com a eleição presidencial favorece uma dinâmica de participação: as pessoas comparecem para sufragar o mandatário e, de passagem, votam no plebiscito. Esse expediente é comum

» [...] impacta a participação o interesse que cidadãos e atores políticos conferem ao objeto da consulta. Quando a matéria é considerada relevante e provoca um debate de posições contrastadas, o comparecimento é maior. «

no Uruguai, mas raro em outros países. A separação das datas dá maior destaque à questão da consulta, à custa de um comparecimento menor.

Oportunidades e riscos

A democracia direta e, mais especificamente, os instrumentos do referendo e do plebiscito, vêm ganhando legitimidade. Chegaram para ficar. Foram sendo incorporados a um número crescente de constituições, sem maiores recuos, ainda que, por vezes, sofrendo um progressivo abandono ou enfrentando dificuldades impostas pelo aumento das exigências legais para sua realização, especialmente no caso das iniciativas populares.

Constituem uma janela revigorante para a participação cidadã e uma oportunidade para a sociedade definir políticas públicas, leis ou reformas constitucionais. São considerados uma maneira democrática de resolver controvérsias depois de amplo debate. Sem dúvida, enriquecem a qualidade da democracia, desde que cercados de instituições com força para enquadrá-los e oferecer garantias aos atores e cidadãos.

Por outro lado, o referendo e o plebiscito são um meio. Por si sós, eles não melhoram a política proposta. Além disso, comportam um

paradoxo que resulta de sua característica central: a intervenção direta e definitiva da cidadania. O resultado de uma eleição é percebido como transitivo: cria uma maioria circunstancial que na eleição seguinte pode manifestar preferências opostas; no ínterim, o debate entre ganhadores e perdedores prossegue, e portanto a deliberação mostra-se um traço inerente do regime. A oposição reivindica como ganho legítimo o bloqueio de medidas das quais discorda, mesmo quando estas integram a proposta da situação. Ao contrário, qualquer pretensão de debater ou negociar o resultado de uma consulta pública, mesmo quando resolvida por uma margem mínima, parece espúrio e antidemocrático.

Talvez o principal problema do referendo seja o fato de a população raras vezes responder à pergunta que nele se apresenta; há uma tendência natural dos votantes a se pronunciarem sobre a figura que convoca a consulta, sobretudo quando é o presidente que a promove e demonstra interesse no resultado. O



referendo torna-se assim um termômetro da aprovação, o *sim* ou *não* ao governo de turno. As perguntas passam a um segundo plano. Os simpatizantes se inclinam pelo *sim*, os opositores, pelo *não*, independentemente de sua afinidade com a temática em pauta (Le-Duc, 2003). Certa evidência empírica indica que os resultados dos referendos podem ser previstos com base na popularidade do governo, ligada de certo modo ao tempo de mandato; duas variáveis, a priori, independentes das perguntas (Franklin, Van der Eijk & Marsh, 1995, pp. 101-117).

No Panamá, em 1992, a popular temática da reforma constitucional, que incluía a eliminação das Forças Armadas e a criação da Defensoria do Povo, não bastou para neutralizar o desejo de punir o presidente Guillermo Endara. O mesmo destino teve o referendo guatemalteco de 1999: a impopularidade do presidente Álvaro Arzú prevaleceu sobre a aplicação dos acordos de paz que puseram um ponto final à sangrenta guerra civil.

Inversamente, no referendo equatoriano de 2011, dada a disparidade das questões consultadas, houve apenas 5,5 pontos de distância entre o *sim* e o *não*. Acima de tudo, os votantes manifestaram seu apoio a Correa. O resultado serviu para afrouxar freios à concentração do poder, acuar a oposição e desequilibrar os pesos e contrapesos institucionais, especialmente os judiciais. A combinação de democracia direta, fortalecimento do poder presidencial e debilitação institucional constitui um dos coquetéis mais perigosos do referendo na América Latina.

O referendo sobre a autonomia departamental na Bolívia, de 2006, confirmou esses nexos. A correlação territorial entre a votação nos constituintes do governista Movimento al Socialismo (MAS) e o *não* à autonomia departamental, defendido pelo presidente Morales, votados na mesma jornada, superou os 90%.

O referendo implica também um duplo desafio para os partidos. Diferentemente



das eleições, em um referendo, os partidos não são necessariamente os atores centrais. De fato, sua convocação pode refletir a vontade do presidente de dobrar resistências, estabelecer um vínculo direto com a população ou buscar uma legitimidade à margem do sistema partidário. Foi o caso das consultas convocadas por presidentes que chegaram ao poder após a renúncia de seus antecessores, tendo eles próprios vínculos frouxos com as principais agremiações — Carlos Mesa na Bolívia, em 2004, e Martín Vizcarra no Peru, em 2018.

Em segundo lugar, a consulta pode dividir transversalmente os partidos e se desenvolver à margem das configurações habituais do jogo político (governo e oposição, esquerda e direita, para citar as mais comuns). Por exemplo, no referendo uruguaio de 1992, o Partido Colorado não conseguiu manter uma posição comum sobre as privatizações, objeto da consulta.

Por último, o referendo reduz as opções e possibilidades de negociação partidária, a margem de concessões recíprocas para obter consensos mínimos. O *sim* e o *não* pulverizam as posições intermediárias. Quando a matéria da consulta leva atores políticos de peso a sustentarem posições marcadamente opostas, essa clivagem arrasta o conjunto da sociedade. A polarização é induzida pelo próprio mecanismo. Encerrado o processo, a divisão e a cisão permanecem. Quando um referendo ou plebiscito se resolve com uma maioria contundente, isso costuma indicar que a população dá pouca importância à matéria, o que muitas vezes resulta em baixa participação.

Conclusão: as ambíguas desqualificações da democracia direta

Para a democracia direta, 2016 e 2017 foram anos críticos: os britânicos deixaram a

» Quando a matéria da consulta leva atores políticos de peso a sustentarem posições marcadamente opostas, essa clivagem arrasta o conjunto da sociedade. «

União Europeia, os colombianos rejeitaram o acordo de paz com a guerrilha, os turcos adotaram o sistema presidencialista para favorecer Recyp Erdogan. De repente, as credenciais democráticas do referendo tornaram-se obscuras e suspeitas.

Foram para o banco dos réus a *pós-verdade*, as manipulações das redes sociais, a falta de conhecimento adequado dos temas em pauta por amplos setores da cidadania. As críticas ao referendo apontaram o caráter volátil do voto, por vezes sujeito a fatores fúteis, como o clima no dia da votação, a obediência às determinações dos partidos, o fato de os eleitores se deixarem levar pela simpatia ou antipatia pelo governo.

Alguns desses argumentos parecem novos, por mesclarem elementos como notícias falsas e manipulação de algoritmos, mas na realidade têm raízes antigas, fincadas na suposta incompetência do cidadão médio e na clarividência das elites, e atualizam alegações esgrimidas no passado para cercear o direito ao voto. Elas reaparecem em ciclos recorrentes (Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa, 2007, p. 69), e já circulavam no início do século xx (Ostrogorski, 1979, p. 258). As premissas que questionam a democracia direta são perfeitamente aplicáveis às eleições e à própria democracia. A desqualificação do referendo por causa dos resultados que emana solapa as próprias bases da democracia.

Infelizmente, nem os referendos, nem as eleições, nem a democracia garantem de-

ções sempre “corretas”, encaminhadas ao avanço de seus princípios e voltadas ao bem comum, por mais que a educação cidadã se construa sobre a necessidade de promover esses comportamentos e fornecer ao cidadão os instrumentos para que possa atuar com espírito crítico e autonomia. Seu fundamento mais simples e limitado implica que, dentro de certas regras preestabelecidas de comum acordo, cada cidadão decide segundo seus princípios, valores e interesses, e a preferência majoritária (uma opção no referendo, um candidato ou um partido em uma eleição) aplica-se ao conjunto, dentro de limites igualmente acordados, que na época contemporânea correspondem, sobretudo, ao Estado de direito.

A democracia implica aceitar a decisão da maioria, mesmo com o risco de que ela seja equivocada ou adotada por maus motivos. Risco inevitável, já comentado naquela que é provavelmente a mais antiga consulta da qual temos registro (em um contexto que, evidentemente, não se atém a parâmetros democráticos nem de respeito a direitos). Segundo o Evangelho de São Mateus, Pilatos consultou o povo: “Quem quereis que vos solte? Barrabás ou Jesus, que chamam de Cristo?”. Antes da resposta, houve uma campanha insidiosa: “Os chefes dos sacerdotes e os anciãos persuadiram as multidões a que pedissem Barrabás e que fizessem Jesus perecer”. O resultado contrariou Pilatos, pois sabia que Jesus fora “entregue por inveja”; insistiu: “Mas que mal ele fez?”. Contudo, dada a insistência da multidão, deixou seguir o curso do clamor, libertou Barrabás e entregou Jesus.

Referências

ALTMAN, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, 18(35), 9-34.

- FRANKLIN, M., VAN DER EIJK, C., & MARSH, M. (1995). Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the Wake of Maastricht. *West European Politics*, 18(3), 101-117.
- LEDUC, L. (2003). *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*. Toronto: University of Toronto Press.
- INSTITUTO PARA LA INICIATIVA Y EL REFERÉNDUM EUROPA. (2007). *Guía de la democracia directa – en Suiza y más allá*. Ginebra: Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa.
- LISSIDINI, A. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, desafíos y contradicciones. In A. MINNAERT & G. ENDARA (coords.). *Democracia participativa e izquierda* (pp. 121-190). Quito: Friedrich Ebert Stiftung.
- OSTROGORSKI, M. (1979). *La démocratie et les partis politiques*. Paris: Seuil.
- ROMERO BALLIVIÁN, S. (2021). *Elecciones en América Latina*. La Paz: IDEA Internacional, Tribunal Supremo Electoral.
- WELP, Y. (2010). El referendo en América Latina: diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*, 228, 26-42.
- WELP, Y., & SERDÜLT, U. (2008). *Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.
- ZOVATTO, D. (2014). Las instituciones de la democracia directa. In A. LISSIDINI, Y. WELP & D. ZOVATTO (comps.). *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participación en América Latina* (pp. 13-70). México: unam, IDEA Internacional.



SALVADOR

ROMERO BALLIVIÁN

Diretor do Programa Paraguai, de IDEA Internacional, desde 2022. Doutor em Sociologia Política pelo Instituto de

Estudos Políticos de Paris (Sciences Po). Foi presidente e conselheiro do Tribunal Superior Eleitoral da Bolívia, em 2004–2008 e 2019–2021, além de vice-presidente do Tribunal Departamental Eleitoral de La Paz.



O fantasma do autoritarismo eleitoral

PAOLA BAUTISTA DE ALEMÁN

Os riscos autoritários que pairam sobre o planeta, especialmente sobre a América Latina, suscitam reflexões que sugerem caminhos práticos para salvar a democracia constitucional.

A crise global da democracia que atinge a América Latina advém de causas políticas, sociais, culturais e antropológicas. O espírito democrático da cidadania debilitou-se, gerando uma circunstância cultural em que os regimes autoritários são socialmente tolerados e se aproveitam das eleições para chegar ao poder e posteriormente destruir a democracia. É urgente compreender as características que configuram o autoritarismo eleitoral de nossos dias para revertê-lo em suas raízes culturais e antropológicas e conseguir que a luta por resgatar e manter a democracia seja uma batalha de toda a cidadania e não um mero assunto das elites sociais.

O fantasma do autoritarismo e o *Homo democraticus*

Ninguém ignora que a democracia sofre um retrocesso universal. Parafraseando a expressão de Marx e Engels n’*O manifesto comunista*, um fantasma ronda o mundo: o fantasma do autoritarismo. A ciência política vem apontando o fenômeno de forma reiterada e consistente há, pelo menos, uma década. Em todas as latitudes existem causas políticas, sociais, econômicas, culturais e até antropológicas a configurar ambientes em que é difícil manter consolidada a democracia. Já vão longe os anos imediatos à queda do Muro de Berlim, quando se imaginava que a democracia constitucional tinha se estabelecido para sempre como sis-

tema político no marco do fim da história e da morte das ideologias (Fukuyama, 1992).

Embora haja farta literatura científica que descreve a situação enunciada no parágrafo acima, neste artigo convém elencar algumas ideias que servirão de contexto para o conteúdo que desenvolverei posteriormente.

A *ideia central*, da qual derivarão as seguintes, tem caráter antropológico (Bautista de Alemán, 2021b). Embora seja difícil estabelecer o fenômeno quantitativamente, observase um esvaziamento universal do conceito de cidadania, que se traduz em um desapego generalizado aos sistemas democráticos. No cidadão — o *Homo democraticus*, nome da polêmica estátua de Donatas Motkus, em Riga (Letônia) — diluiu-se a qualidade essencial de democrata. A cidadania democrática vem se reduzindo gradualmente a um status passivo e inercial. É preocupante que, em relação à democracia, prevaleçam uma espécie de individualismo e indolência que desarticulam os cidadãos, desconectando-os uns dos outros e impedindo tecer sólidas redes de resistência em face da avalanche autoritária que está na ordem do dia.

A *segunda* ideia é de caráter cultural. Um *Homo democraticus* agonizante se projeta tal como ele é sobre a cultura da nação a que pertence.¹ De fato, ele molda essa cultura. E a

¹ A propósito, cabe mencionar a ideia de Platão, que Eric Voegelin denomina *princípio antropológico*, de que a marca cultural de uma ordem política é a mesma marca da alma do tipo humano que prevalece nessa ordem política. Para Platão, a “cidade é o homem escrito em letras maiúsculas” (Voegelin, 2006).

constitui. É impossível que a falta de compromisso dos cidadãos com a democracia não se traduza em condições culturais adversas para a sobrevivência da própria democracia. A debilitação da democracia em nível antropológico converte-se facilmente em falência sistêmica e, portanto, em caldo de cultura de regimes autoritários marcados pela anomia e pela tolerância à injustiça (Pérez Perdomo, 2019). E aí ganha especial importância a *despolitização* que invade as artes, os meios de comunicação, as redes sociais e até os sistemas educacionais, entendida como a perda da consciência pessoal e coletiva da radical relevância do político e da política para a boa vida humana (Mounk, 2018).

A terceira ideia guarda relação com a erosão do Estado de direito e a autocratização das magistraturas. Uma vez projetado sobre a cultura o desapareço à democracia que caracteriza o *Homo democraticus*, as instituições se enfraquecem, incluindo o sistema judiciário. A falta de valoração positiva da democracia impregna rapidamente as instituições (Gessen, 2021). Neste sentido, as instituições também começam a perder qualidade democrática e a funcionar mais pelas opiniões generalizadas da população do que pelas prescrições constitucionais e legais. São permeadas pela sedução do autoritarismo, que responde em sua raiz tanto ao *Homo democraticus* apequenaado como ao colapso da cultura democrática. Consequentemente, as instituições do Estado constitucional também perdem capacidade para sustentar a democracia e resistir aos delírios autoritários.

A quarta ideia remete ao retrocesso universal da democracia apontado anteriormente. O declínio da democracia é global. A crise do *Homo democraticus* e da cultura democrática é um vírus que parece se espalhar sem encontrar vacinas capazes de neutralizá-lo. Atualmente, as próprias ideias da democracia liberal e do governo representa-

« A debilitação da democracia em nível antropológico converte-se facilmente em falência sistêmica e, portanto, em caldo de cultura de regimes autoritários. »

tivo estão em questão. Vladimir Putin e sua tentativa de invasão da Ucrânia demonstraram que a somatória informe — mal digerida — das desconsolidações democráticas singulares das nações livres com a existência de enclaves autoritários preestabelecidos pode degenerar com velocidade insuspeitada em fraturas da ordem mundial;² uma ordem que, depois da Segunda Guerra Mundial e da queda da URSS, deveria ser indubitavelmente de democracia constitucional e de pleno respeito dos direitos humanos. Sem falar no problema mais grave que hoje ameaça a democracia liberal: o crime organizado como elemento de corrupção moral que estabelece eficazes redes de solidariedade autoritária entre as potências ditatoriais do mundo, enquanto as boas intenções das democracias do globo caminham a duras penas e os mecanismos do direito público internacional são insuficientes para proteger oportunamente a liberdade.

Penso que tudo isso é parte do panorama antropológico e cultural que acolhe o fantasma do autoritarismo mundo afora.

O fantasma do autoritarismo eleitoral

Nesta seção, devo examinar a natureza pseudoeleitoral do fantasma do autoritaris-

2 Sobre Putin e sua influência no retrocesso universal da democracia, ver Gessen (2012).

mo ou, em outras palavras, em que consiste o fantasma do autoritarismo eleitoral.

Uma das características da democracia constitucional de nossos dias é que ela perdeu a capacidade de defender a si mesma de atores desleais. Refiro-me a atores desleais nos termos clássicos com que Juan Linz conceitualiza a expressão. São atores políticos que expressam abertamente suas convicções antissistema, antidemocráticas e inconstitucionais. Porém, sem nunca ultrapassar os limites da legalidade formal e escudando-se cínica e maliciosamente na liberdade de expressão, na tolerância e no pluralismo político. Atores, em síntese, que empregam o instrumental jurídico e de direitos humanos da democracia para conspirar contra a democracia. Como exemplo desses atores, podemos citar Hugo Chá-

vez, Andrés Manuel López Obrador e Nayib Bukele, quando candidatos à presidência. Nunca ocultaram suas intenções autoritárias, mas tampouco saíram formalmente da legalidade estabelecida para disputar o poder democraticamente.

Essa perda de capacidade de defesa perante os atores desleais à democracia merece algumas reflexões que nos ajudarão a definir melhor a natureza do autoritarismo eleitoral.

A primeira é que esses atores desleais encarnam o sentimento antissistema e antipolítico do *Homo democraticus* cansado da democracia. Refletem-no como um espelho fiel da realidade profunda das formações sociais. É por isso que os atores desleais à democracia são populares e carismáticos e contam com altíssimos níveis de aprova-

BAJO LA LUPA
con Franco Delle Donne

ESCÚCHALO EN

Spotify

Listen on
Apple Podcasts

Escuchar en
Google Podcasts

DP

ESCUCHA AHORA

**LATINOAMÉRICA
NECESITA MÁS
MUJERES EN
POLÍTICA**

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Pro...nistas

La política fa...
tiene rostro de...

Red de MUJERES
Humanistas de
LATINOAMÉRICA

ção (especialmente em períodos de campanha eleitoral).

A *segunda* é que esses atores desleais usam o voto e a via eleitoral como seus principais mecanismos de luta. O desprestígio (e inviabilidade) da via armada para tomar o poder de assalto e os altos níveis de popularidade desses personagens fazem com que, para eles, o melhor negócio para satisfazer suas pretensões autoritárias seja a via eleitoral. Os autocratas do século XXI são radicalmente eleitoreiros e, de modo geral, sentem-se muito à vontade em eleições controladas por eles mesmos.

Mas cabe aqui uma observação. Para melhor entender os líderes autoritários de hoje, é preciso desdobrá-los em dois: o autocrata candidato e o autocrata chefe de Estado ou de governo. O primeiro utiliza o marco da democracia livre e verdadeiramente competitiva para ganhar eleições. Mas é característico do autoritarismo eleitoral que, ao con-

» Os autocratas do século XXI são radicalmente eleitoreiros e, de modo geral, sentem-se muito à vontade em eleições controladas por eles mesmos. «

quistar o poder e assumir o comando do Estado ou do governo, o autocrata tente imediatamente solapar as regras da democracia. Ele corrompe o sistema eleitoral, diminuindo ou anulando sua competitividade.

A potencial corrupção do sistema eleitoral vem acompanhada da tentativa de destruir a institucionalidade democrática e o Estado de direito. Essa é a *terceira* reflexão sobre o “êxito” dos atores desleais ao sistema de liberdades e sobre a vulnerabilidade da democracia. O fantasma do autoritarismo eleitoral requer a simultânea perversão dos



DP ENFOQUE

Número 7

El poder de Rusia en Latinoamérica

Autocracia global, influencia regional

Olga Gerasimova Matrova y Irina Gerasimova

Número 7

CIAPAC

DESCARGA AHORA



órgãos eleitorais e das magistraturas (Matheus, 2022). Porque um sistema eleitoral fraudulento requer juízes que o manipulem conforme a vontade do regime autocrático imperante. Não por acaso, na América Latina, os exemplos anteriormente citados de Hugo Chávez, Andrés Manuel López Obrador e Nayib Bukele conseguiram ou estão tentando cooptar os órgãos eleitorais e as cortes supremas. Nesse sentido, o fantasma do autoritarismo implica o desmantelamento gradual do Estado de direito (Matheus, 2019b) e a corrupção dos juízes.

A quarta reflexão é talvez a que mais desafia os intelectos e mais custa assimilar de modo racional. O fantasma do autoritarismo eleitoral é prova irrefutável de que a autocracia encontra suas raízes profundas nas entranhas das sociedades. Os líderes autoritários de hoje podem ganhar eleições e dismantelar gradualmente as instituições do Estado de direito porque contam com a tolerância ou o consentimento do *Homo democraticus* prevalecente. Ou, no melhor dos casos, porque, para esse *Homo democraticus* que prevalece, a morte da democracia constitucional não é motivo de preocupação. Ele quer viver (ou sobreviver) no privado, à margem das controvérsias políticas e partidárias que lhe parecem banais. Verifica-se uma fuga do público, que transforma a arena política e a luta eleitoral em um campo aberto no qual campeiam impunemente os atores desleais à democracia.

A quinta e última reflexão é sobre um fenômeno que podemos chamar de *presunção democrática*. Quando surge o fantasma do autoritarismo eleitoral (e da autocracia em geral), costuma ocorrer uma subestimação, por parte das elites políticas, intelectuais, empresariais, sindicais, midiáticas etc., quanto ao potencial destruidor dos modos autocráticos incipientes, a par de uma superestimação, pelos mesmos atores, da capacidade de resistência das instituições demo-

cráticas estabelecidas. Generalizam-se frases — tomando como exemplo o caso venezuelano, para mim o mais familiar — como: “Hugo Chávez não é o autocrata que aparenta ser”; ou “ele não vai conseguir cumprir o projeto autoritário que pretendem implementar”; ou “Chávez tem grande liderança, mas a Venezuela não é Cuba, e neste país será impossível destruir a democracia”. Trata-se de certa incredulidade ou um estado de negação da possível perda da liberdade e da justiça. Em consequência disso, por vezes se sacam clichês sobre o *radicalismo* ou a *moderação* para julgar o autoritarismo eleitoral em sua lida histórica: a luta pelo poder, a conquista do poder e a permanência a qualquer preço no poder; e também provoca, por medo, o aprofundamento das estruturas de censura e autocensura dos meios de comunicação que impedem denunciar com realismo e apego à verdade a erosão da democracia, a violação dos direitos humanos, a falta de autonomia das instituições e a deterioração dos sistemas eleitorais.

Conclusões

Analisado o ressurgimento global do autoritarismo e a crise antropológica que o possibilita e tendo refletido sobre algumas características do autoritarismo eleitoral, passo agora a umas breves conclusões, associando cada uma a sugestões práticas para agir no resgate da democracia:

1. O retrocesso universal da democracia é um fenômeno cultural com raízes antropológicas. Portanto, a luta atual pela democracia é necessariamente uma luta pela cultura, de pedagogia cidadã, que deve fazer com que os cidadãos revalorizem as ordens democráticas como as opções realistas para viver em liberdade e com justiça social.

» Os líderes autoritários de hoje podem ganhar eleições e podem dismantelar gradualmente as instituições do Estado de direito porque contam com a tolerância ou o consentimento do *Homo democraticus* prevalecente. «

2. Convém atentar à face antropológica da crise da democracia (Bautista de Alemán, 2021a). O fantasma do autoritarismo que ronda o mundo pretende criar, na prática, um homem novo: o *Homo democraticus* com alma autoritária ou interiormente submetido à injustiça. Nós, lutadores democráticos, pelo contrário, temos a obrigação de liberar a consciência desse *Homo democraticus* para que sua identidade seja a de um genuíno democrata. Isto é, para que ele deseje viver em democracia verdadeira e seja capaz de se comprometer, enquanto cidadão ativo, com o exercício dos deveres associados à cidadania. Trata-se de propiciar o retorno à política, a repolitização autêntica das sociedades e alentar os cidadãos a assumirem sua condição de *Homo politicus* que deseja ser *Homo democraticus*. A resistência mais segura e prolongada no tempo contra o fantasma do autoritarismo são homens e mulheres que assumam a cidadania — segundo a clássica teoria de Jellinek — como um *status ativo*.
3. É importante dismantlar a *presunção democrática* e promover junto aos povos a pedagogia da humildade coletiva. O declínio global da democracia demonstra que nenhuma nação é predestinada por forças históricas nem pelo acaso a viver permanentemente em democracia. Mui-

to pelo contrário. A lição prática de Jefferson continua mais vigente que nunca: “O preço da liberdade é a eterna vigilância”. Uma vigilância que começa na alma do *Homo democraticus* e continua nas elites, nas instituições e nas relações internacionais.

4. Sobre o uso das eleições para enfraquecer ou derrotar os autoritarismos eleitorais, quero assinalar o seguinte. Tal como demonstrou Andreas Schedler (2013, pp. 141 ss.), o *poder das eleições* em contextos autoritários reside na dupla circunstância de mobilizar a cidadania para verdadeiras aspirações democráticas e em colocar os regimes autocráticos em conjunturas (Matheus, 2019c) de *erros de cálculo* que os façam perder o poder (Haggard & Kaufman, 2016). Algo semelhante àquilo que o PAN conseguiu na busca da transição democrática no México. Em todo caso, a postura-chave no uso das eleições reside em ter plena consciência da natureza do fantasma autoritário que se enfrenta (Matheus, 2019a), fazer com que a cidadania participe dessa consciência, expor a verdade das situações, independentemente do que expressarem os aparatos oficiais de propaganda e, o mais importante, conseguir que a luta eleitoral não seja apenas dos partidos e das elites, mas de toda a sociedade.
5. Finalmente, o realismo sobre os tempos da mudança política e sobre os itinerários de democratização. O caminho para a democracia pode ser longo e árduo. A perseverança na luta democrática é um aspecto essencial do exercício cívico, coletivo, da virtude da fortaleza. Os povos devem persistir em sua luta enquanto o fantasma do autoritarismo e as condições que o tornam possível persistirem. Mas a verdadeira maturidade do *Homo democraticus* reside no entendimento de

que a democracia não deve ser apenas conquistada e inaugurada, mas fortalecida sob o signo — já mencionado — da permanente vigilância. Viver em democracia é um privilégio ganho pelo esforço e heroísmo compartilhado dos cidadãos. E assim, mais uma vez, ganham vida as palavras que presidem o edifício da Prefeitura de Hamburgo: *Libertatem quam peperere maiores digne studeat servare posteritas*.³

Referências

- BAUTISTA DE ALEMÁN, P. (2021a). *El fin de las democracias pactadas: Venezuela, España y Chile*. Caracas: Dahbar.
- BAUTISTA DE ALEMÁN, P. (2021b, abril). Reflexiones sobre el daño antropológico en Venezuela. *Democratización*, 3(12). Instituto forma, Caracas.
- BAUTISTA DE ALEMÁN, P. (2021c, dezembro). Lecciones preliminares del 21 de noviembre. *Democratización*, 3(16). Instituto forma, Caracas.
- FUKUYAMA, F. (1992). *The End of the History and the Last Man*. Nova York: Free Press.
- GESSEN, M. (2012). *El hombre sin rostro. El sorprendente ascenso de Vladimir Putin al poder*. Madri: Debate.
- GESSEN, M. (2021). *Surviving Autocracy*. Londres: Granta.
- GINSBURG, T., & HUQ, A. (2018). *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago: Chicago University Press.
- HAGGARD, S., & KAUFMAN, R. R. (2016). *Dictators and democrats: masses, elites, and regime change*. Princeton: Princeton University Press.
- MATHEUS, J. M. (2019a, setembro). Configuración ideológica de la revolución bolivariana. *Democratización*, 1(1). Instituto forma, Caracas.
- MATHEUS, J. M. (2019b, outubro). El carácter gradual del desmantelamiento del Estado de derecho en Venezuela. *Democratización*, 1(2). Instituto forma, Caracas.
- MATHEUS, J. M. (2019c, dezembro). La resiliencia de la revolución chavista. *Democratización*, 1(4). Instituto forma, Caracas.
- MATHEUS, J. M. (2022, junho). Corruptio optimi pessima. *Democratización*, 4(19). Instituto forma, Caracas.
- MOUNK, Y. (2018). *The people Vs democracy: Why our freedom is in danger and how to save it*. Cambridge: Harvard University Press.
- PÉREZ PERDOMO, R. (2019, outubro). Anomia, Estado y derecho en Venezuela. *Democratización*, 1(2). Instituto forma, Caracas.
- SCHEDLER, A. (2013). The politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism. *Oxford Studies in Democratization*. Londres: Oxford University Press.
- VÖEGELIN, E. (2006). *La nueva ciencia de la política*. Buenos Aires: Katz.



PAOLA BAUTISTA DE ALEMÁN

Doutora em Ciência Política pela Universidade de Rostock (Alemanha). É presidente do Instituto forma e da Fundação Juan Germán Roscio. Autora do livro *A callar que llegó la revolución* e diretora da revista *Democratización*.

Twitter: @paoladealeman

3 Que a posteridade trate de sustentar com dignidade a liberdade gerada pelos antepassados.



Da cota à paridade: lições da América Latina

NIKI JOHNSON

Nos anos 1990, a América Latina liderou a adoção de leis de cotas de gênero em nível mundial. Hoje avança na transição para a paridade. Qual o impacto dessas medidas na representação política das mulheres?



América Latina: incubadora de ações afirmativas

Depois da inovadora Lei de Cotas aprovada em 1991 na Argentina, e com o impulso das recomendações emanadas da IV Conferência Mundial da Mulher das Nações Unidas (Beijing, 1995),¹ até 2001, mais dez países da América Latina aprovaram leis de cotas (Archenti & Tula, 2008). Passada uma década de aplicação das leis de cotas, com resultados díspares quanto à obtenção da igualdade na representação política de homens e mulheres, estabeleceu-se uma nova meta: a paridade. O conceito de *democracia paritária* foi introduzido na normativa regional em 2007, com a aprovação do Consenso de Quito na 10ª Conferência Regional da Mulher da Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas (CEPAL). Em 2015, foi aprovada no Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino) o Marco Normativo para Consolidar a Democracia Paritária.

1 A Plataforma de Ação Mundial para a Mulher insta os Estados-membros a: “Adotar medidas, inclusive nos sistemas eleitorais, se for caso disso, para incentivar os partidos políticos a integrarem mulheres nos cargos públicos eletivos e não eletivos, na mesma proporção e nos mesmos níveis que os homens” (art. 190b); e a “Examinar os diferentes efeitos dos sistemas eleitorais na representação política das mulheres em órgãos eleitos, e considerar, se necessário, o ajustamento ou a reforma desses sistemas” (art. 190d).

« A cota de gênero é uma medida temporária que visa corrigir as desvantagens e discriminações que histórica e atualmente as mulheres sofrem em um sistema político concebido pelos homens e para os homens. »

Embora tanto as leis de cotas como as de paridade visem alcançar a igualdade de gênero na representação política e ambas sejam aplicadas na elaboração das listas eleitorais, conceitualmente e na prática são duas coisas diferentes (Aguirrezabal Quijiera, 2021). Neste artigo, passa-se em revista o processo de adoção, primeiro, da lei de cotas e, depois, da de paridade na América Latina e se reflete sobre as diferenças entre esses dois tipos de medidas, avaliando sua eficácia para aumentar as taxas de representação política das mulheres na região.

As leis de cotas

A cota de gênero baseia-se no conceito de *ação afirmativa*, tal como definido e va-

lidade na Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW, 1979). É uma medida temporária que visa corrigir as desvantagens e discriminações que histórica e atualmente as mulheres sofrem em um sistema político concebido pelos homens e para os homens. Funciona assegurando que um percentual mínimo de candidaturas nas listas eleitorais partidárias seja preenchido por mulheres. Sua natureza temporária advém do fato de que “essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados” (CEDAW, art. 4.º, 1.º Inc.). Ou seja, conforme esclarecimento do Comitê da CEDAW em 2004, em sua recomendação geral n.º 25, a temporariedade das cotas não diz respeito à delimitação de um prazo de finalização fixado a priori, mas ao fato de que deixarão de ser relevantes quando a desigualdade que se tenta corrigir desaparecer.

Em suma, a cota procura tornar efetiva a equidade política entre mulheres e homens, criando igualdade de condições no ponto de partida da disputa eleitoral, além da igualdade de oportunidades prometida pela universalização dos direitos políticos de eleger e ser eleito/a.

Efetividade da cota

Os estudos comparados sobre a aplicação das cotas apontam a importância de que as leis incluam certas condições para assegurar sua efetividade (Archenti & Tula, 2008; Franceschet, Krook & Piscopo, 2012). Por um lado, é necessário um mandato de posição, que estipula como se deve aplicar o percentual da cota. Nesse sentido, é fundamental que a cota seja aplicada ao longo das nominatas de candidaturas (tanto titulares como suplentes), em vez de ser aplicada globalmente à lista, pois isto permitiria situar

todas as candidatas nas últimas posições, que geralmente não são bem-sucedidas. Por outro lado, também é importante que o descumprimento sofra sanções, a fim de que os partidos políticos assumam o compromisso real de aplicar as medidas e estas não se tornem letra morta.

Mesmo cuidando desses aspectos, os estudos que avaliam o impacto da adoção dessas leis nos países da América Latina mostraram que a efetividade das cotas é também mediada pelas próprias características dos sistemas eleitoral e partidário (Archenti & Tula, 2008, 2014; Franceschet, Krook & Piscopo, 2012). Nesse sentido, os traços mais relevantes são:

- O tamanho do distrito, ou quantas cadeiras estão em disputa em cada distrito eleitoral;
- Sistema eleitoral; por exemplo, se as cadeiras são obtidas por votação majoritária ou distribuídas segundo um critério de representação proporcional;
- No caso dos distritos plurinominais, nos quais se disputa mais de uma cadeira, o tipo de lista usado; isto é, se a lista de candidaturas é fechada e bloqueada ou aberta, o que define se o/a eleitor/a pode ou não desfazer ou alterar a ordem das candidaturas;
- O grau de disputa legislativa, ou quantos partidos ou setores com chances de conquistar uma cadeira competem na eleição.

Nesse particular, os estudos comparados mostram que as leis de cotas tendem a ser mais efetivas em sistemas eleitorais com distritos plurinominais grandes, nos quais as cadeiras são atribuídas segundo um critério de representação proporcional e a disputa legislativa é baixa, quer dizer, as cadeiras se distribuem entre um número limitado de partidos ou setores.

Feita a lei, feita a burla

Não obstante, mesmo quando essas condições são cumpridas, a experiência latino-americana com as cotas mostrou que o que foi pensado como um piso mínimo para o acesso das mulheres em muitos casos se tornou um telhado de vidro. Numerosos estudos revelaram como a persistente resistência das lideranças partidárias masculinas a compartilhar o poder levou ao desenvolvimento de uma série de práticas informais e estratégias deliberadas que lhes permitiam burlar as obrigações das leis de cotas. Tais práticas incluíam:

- A aplicação minimalista da cota (o que implica incluir a mínima quantidade de candidatas e situá-las nas posições mais baixas possíveis segundo a lei);
- O franco desacato, aproveitando-se de órgãos de fiscalização eleitoral fracos;
- O uso de candidaturas decorativas, em muitos casos, de mulheres sem carreira nem experiência política anterior, que não disputariam a liderança masculina, como as chamadas *mulheres de na* Argentina (Marx, Borner & Caminotti, 2007);
- Pactos de cumplicidade com candidatas que, tão logo eram eleitas, renunciavam ao cargo em favor de seus suplentes homens, como no México (Piscopo, 2011) e Uruguai (Johnson, 2015);
- A perseguição ou violência política para obrigar as mulheres eleitas a renunciarem, chegando ao assassinato em casos extremos, como aconteceu na Bolívia (Krook & Restrepo Sanin, 2016).

Diante dessas dificuldades, diversos atores procuraram readequar a legislação de cotas, em processos de *reforma reiterada* (Krook, 2009). Foram atores-chave nesses processos os movimentos feministas, as

próprias mulheres políticas e, no caso de alguns países, como o México e a Costa Rica, a Justiça Eleitoral (Llanos & Martínez, 2016, pp. 28-29). Assim, a legislação foi sendo ajustada para eliminar qualquer subterfúgio que permitisse aos partidos não cumprirem com o espírito da lei. Ainda assim, o fato de o percentual da cota ser fixado, na maioria dos casos, em 30% e de os partidos o respeitarem no limite, de forma minimalista, significava que, mesmo com leis reformadas, dificilmente a região atingiria os 50% de representação de homens e mulheres em cargos públicos.

O avanço rumo à democracia paritária

Em face desse panorama de resistência persistente e avanços estagnados, em vários países da América Latina começou-se a reivindicar ir além da cota e fixar como horizonte a democracia paritária, que fora definido politicamente pela primeira vez na 1ª Cúpula Europeia “Mulheres no Poder” (Atenas, 1992). Em termos conceituais, a paridade transcende o foco procedimental da cota, pois implica ressignificar a própria democracia como modelo de convivência social. Vai muito além de uma medida de ajuste temporário do sistema eleitoral, ainda que, assim como a cota, seja uma medida de justiça social e de reconhecimento da contribuição das mulheres em todas as esferas da vida social e humana.

A democracia paritária exige uma reconceitualização do sistema representativo. Diferentemente da cota, sob o conceito da paridade as mulheres deixam de ser entendidas como uma minoria que requer direitos especiais de representação dentro de um sistema político hegemonicamente masculino. Isto é, a paridade de gênero não é um mecanismo que intervém em um sistema existente, devendo-se considerar, em vez disso,

como um componente integral e incontornável da democracia consolidada e de qualidade. Assim é definida no Marco Normativo para Consolidar a Democracia Paritária aprovada pelo Parlato:

... entende-se por Democracia Paritária o modelo de democracia no qual a igualdade substantiva e a paridade entre homens e mulheres são eixos estruturantes das transformações que assume um Estado responsável e inclusivo. São seus fins:

a. O estabelecimento de um novo contrato social e forma de organização da sociedade pelo qual se erradique toda exclusão estrutural, em particular, das mulheres e das meninas.

b. Um novo equilíbrio social entre homens e mulheres no qual ambos assumam responsabilidades compartilhadas em todas as esferas da vida pública e privada.

Sua colocação em andamento e consolidação implica na evolução em direção a relações equitativas de gênero, assim como também outras relações para igual gozo e desfrute de direitos, como, etnia, (indígenas e afrodescendentes), LGTBI, deficiências, status socioeconômico, entre outras (artigo 5).

Em termos práticos, o Marco Normativo procura ser uma referência para os Legislativos nacionais da região na implementação de reformas institucionais e políticas que promovam e garantam a igualdade substantiva entre homens e mulheres em todas as esferas decisórias.

Aplicação da paridade

No que tange à sua aplicação, diferentemente da cota, a paridade não se baseia em um percentual arbitrário, mas é resultado automático do fato de as mulheres consti-

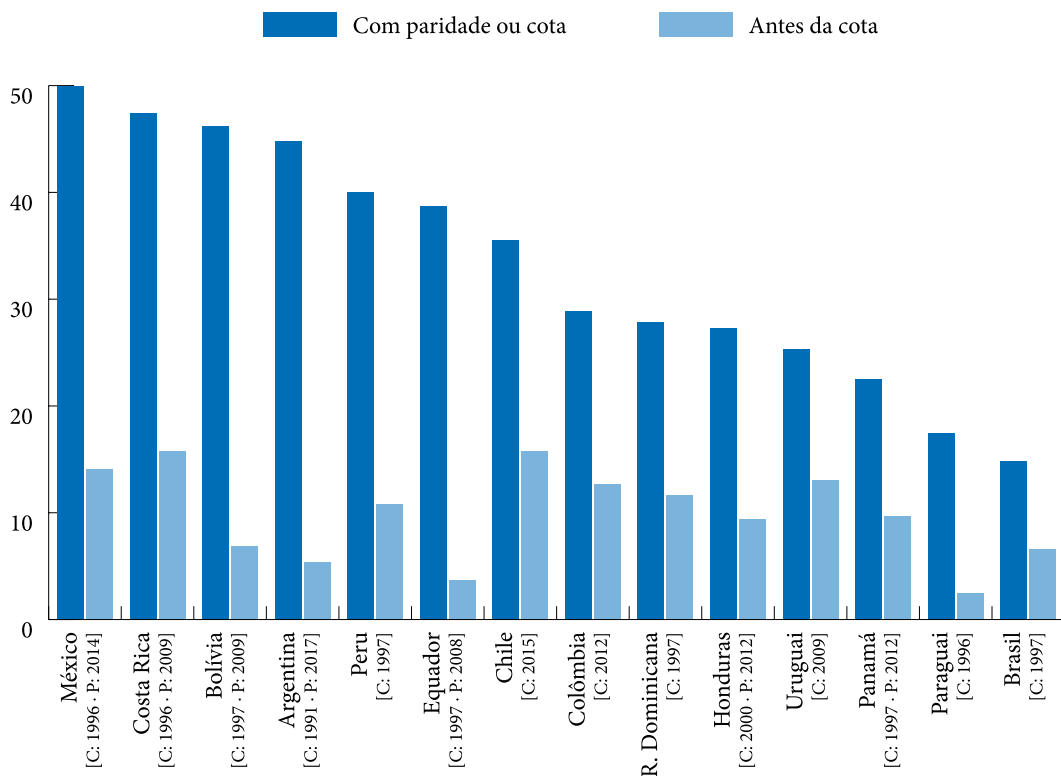
« [...] a experiência latino-americana com as cotas mostrou que o que foi pensado como um piso mínimo para o acesso das mulheres em muitos casos se tornou um telhado de vidro. »

tuírem metade da população. Partindo desse dado inquestionável, a única distribuição legítima de cargos entre mulheres e homens é 50/50. Porém, para que possa ser aplicada na etapa de definição da oferta eleitoral, na qual nem todas as posições nas listas têm as mesmas probabilidades de êxito, a paridade também exige um mandato de posição. Assim, a paridade *vertical* implica a distribuição equitativa de 50/50 de candidaturas masculinas e femininas de forma alternada e sequencial ao longo das listas eleitorais.

Contudo, como se verificou no caso da Costa Rica, onde a primeira aplicação da paridade, nas eleições nacionais de 2014, resultou em uma taxa de mulheres eleitas *menor* à obtida na eleição anterior, quando valia a cota de 40%, a aplicação efetiva das normas paritárias também é condicionada pelos sistemas eleitoral e de partidos. Em face da persistência do fosso entre as taxas de representação masculina e feminina em alguns dos países latino-americanos que primeiro adotaram a paridade, constatou-se a necessidade de incorporar outras dimensões em sua aplicação, além do critério da paridade *vertical* (Llanos & Martínez, 2016; Freidenberg, 2021).

Assim, definiu-se a paridade *horizontal* como requisito aplicável às candidaturas apresentadas em distritos uninominais, ou às candidaturas que encabeçam listas em distritos plurinominais (também chamada

Percentual de mulheres na Câmara baixa ou única do Congresso



Nota: Entre colchetes indica-se a data de aprovação das primeiras leis de cotas [C] e de paridade [P].

Fonte: elaboração própria, com dados da Classificação Mundial de Mulheres no Parlamento da União Interparlamentar (UIP). Disponível em <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2022>>.

paridade transversal). Essas reformas, adotadas na Costa Rica, na Bolívia, no México e no Equador, obrigam todos os partidos políticos a cumprirem *globalmente* a paridade de gênero em suas candidaturas. Supõe-se que esse tipo de exigência tenderia a fazer com que os partidos políticos cultivassem candidatos e candidatas igualmente viáveis em todos os distritos, o que fortaleceria sua própria competitividade.

Finalmente, há casos em que se combinam diferentes critérios para garantir não apenas a paridade na oferta eleitoral, mas

também na composição final do órgão eleito. Assim, na eleição para a Convenção Constituinte no Chile, em maio de 2021, por um lado se exigia a paridade vertical nas listas de candidaturas e, além disso, a obrigatoriedade de encabeçar todas as listas com mulheres. Mas, por outro lado, aplicou-se a *paridade de resultados* em cada distrito e na Convenção como um todo, o que implicou substituir a pessoa eleita pela seguinte na lista do gênero oposto quando, como resultado da votação, não se alcançava a paridade.

Impacto das cotas e a paridade na América Latina

Quão efetivas têm sido as leis de cotas na região? A passagem da cota à paridade implicou um aumento da representação feminina? Para medir o impacto dessas leis, no gráfico 1 apresentam-se os dados da presença de mulheres no Congresso de catorze países latino-americanos que aprovaram leis de cotas entre 1991 e 2015, sete dos quais hoje em dia têm leis de paridade aprovadas e aplicadas. Comparando-se a taxa de representação parlamentar feminina atual com a resultante da última eleição anterior à adoção da lei de cotas, é evidente que essas medidas produziram um aumento significativo da presença feminina. Também fica evidente que a paridade em geral tem um impacto maior que a cota. As exceções mais visíveis são a Honduras e Panamá, países onde a proporção de parlamentares mulheres não chega nem sequer a 30%, apesar de contarem com leis de paridade. Nesses casos, a explicação está no fato de a paridade ser aplicável apenas nas eleições primárias (Panamá) ou os partidos terem *válvulas de escape* (Freidenberg, 2021, p. 55) que permitem o descumprimento na prática.

Esses dados demonstram claramente a maior efetividade da paridade como mecanismo para acabar com o fosso entre a representação política de mulheres e homens. Não obstante, a constatação de que não se atinge a paridade numérica em todos os congressos dos países onde vigem leis de paridade alerta para o fato de que, assim como ocorre com a cota, a efetividade da paridade é mediada pelas características do sistema eleitoral no qual se aplica e pelo grau de compromisso real de todos os atores envolvidos em sua implementação.

Além disso, a experiência desses países aponta que, para alcançar a igualdade substantiva de gênero na esfera pública, é im-

» A paridade, assim como a cota, é uma medida de justiça social e de reconhecimento da contribuição das mulheres em todas as esferas da vida social e humana. «

portante a incidência articulada de diferentes atores: as próprias mulheres políticas, organizadas em coordenações intra e interpartidárias; os órgãos de controle eleitoral comprometidos com a promoção da igualdade de gênero; partidos políticos e dirigentes aliados que mostram compromisso real com a paridade de gênero nos espaços de decisão política; e a vigilância e denúncia, pelo movimento social feminista, dos casos de descumprimento.

Atualmente, as pesquisas de opinião pública mostram que na América Latina as taxas de confiança nos partidos políticos e parlamentos encontram-se em níveis muito baixos e o valor da própria democracia como sistema de convivência e governança é fortemente questionado em alguns países da região. Nesse cenário, a adoção de leis de paridade representa uma contribuição fundamental na construção de uma nova forma de política, mais inclusiva e diversa, que tem o potencial de ressignificar e fortalecer as instituições e práticas da democracia representativa.

Referências

- ARCHENTI, N., & TULA, M. I. (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: He- liasta.
- ARCHENTI, N., & TULA, M. I. (coords.) (2014). *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eu- deba.
- FRANCESCHET, S., KROOK, M. L., & PISCOPO, J. (eds.) (2012). *The impact of gender quotas*. Nova York: Oxford University Press.
- FREIDENBERG, F. (2021). La representación po- lítica de las mujeres en América Latina: es- trategias institucionales, actores críticos y re- formas pendientes. In E. Rodríguez Pinzón (ed.), *Perspectivas de América Latina. Hacia un nuevo contrato social tras la covid* (pp. 47- 68). Madri: Pablo Iglesias.
- JOHNSON, N. (2015). Parte I: El impacto de la cuota en la representación descriptiva de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014. In N. JOHNSON (ed.), *Renovación, paridad: Ho- rizontes aún lejanos para la representación política de las mujeres en las elecciones uru- guayas 2014* (pp. 21-99). Montevidéo: Coti- diano Mujer, ICP-FCS-Udelar.
- KROOK, M. L. (2009). *Quotas for women in politics: gender and candidate selection reform worldwide*. Oxford: OUP.
- KROOK, M. L., & RESTREPO SANÍN, J. (2016). Gé- nero y violencia política en América latina. Conceptos, debates y soluciones. *Política y Gobierno*, 23 (1), 127-162.
- LLANOS, B., & MARTÍNEZ, M. (2016). La pari- dad en América Latina: Se hace camino al andar. In B. LLANOS y M. MARTÍNEZ (eds.), *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua*. Washington: CIM-OEA, IDEA Internacional, Tribunal Elec- toral del Poder Judicial de la Federación.
- MARX, J., BORNER, J., & CAMINOTTI, M. (2007). *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.

PISCOPO, J. M. (2011). Gender quotas and equity promotion in Mexico. In A. CROCKER (ed.), *Diffusion of gender quotas in Latin Ameri- ca and beyond* (pp. 36-52). Nova York: Peter Lang.



NIKI JOHNSON

Doutora em Ciência Política pela Universidade de Lon- dres. Docente e pesqui- sadora da Faculdade de Ciên- cias Sociais da Universidade da República do Uruguai e cocordenadora do Centro de Estudos Interdisciplinares Fe- ministas.



Pesquisas de boca de urna e contagem rápida: ferramentas válidas para a projeção de resultados

RUTH HIDALGO E SIMÓN JARAMILLO

Este artigo analisa os mecanismos e ferramentas possíveis para o acompanhamento de resultados no dia da eleição. Revisa o papel do Estado como regulador e controlador da operação eleitoral e as possibilidades à disposição da sociedade civil e dos partidos políticos para monitorar as projeções de votos.

Entorno conceitual

O exercício responsável e profissional da política exige ferramentas técnicas que ofereçam à classe política informação oportuna para a tomada de melhores decisões e, sobretudo, à cidadania, dados atualizados, técnicos, confiáveis e verídicos sobre assuntos de interesse geral.

Em matéria político-eleitoral, os grupos focais, as pesquisas e sondagens de opinião têm enorme utilidade, pois permitem mensurar percepções da cidadania sobre temas de interesse da sociedade, particularmente sobre os atores políticos e, portanto, sobre eventuais candidatos. Essas ferramentas, entretanto, têm a *limitação* de oferecerem informação de validade temporária, pois, como dizem os especialistas, são uma *fotografia do momento* que não necessariamente nos alerta sobre *aquilo que vai acontecer*, ainda mais em sociedades voláteis e cambiantes, nas quais as percepções mudam muito rápido e a imagem dos políticos pode variar substancialmente em curtos intervalos.

É comum escutarmos a frase “as pesquisas erraram” quando candidatos que apareciam como favoritos nas sondagens não são eleitos ou recebem votação menor que a apontada. Sem negar o fato de que algumas pesquisas podem “errar” (por diversos problemas técnicos, equívocos no desenho

« A contagem rápida é um mecanismo técnico bastante utilizado na América Latina e tem grande validade, uma vez que, embora a autoridade eleitoral também a realize nas suas verificações internas, sua execução por organismos da sociedade civil é amplamente reconhecida. »

amostral ou outros), nenhuma pesquisa pretende prever *quem vai vencer uma eleição*, e sim quais seriam as tendências se a eleição fosse no dia da sondagem.

Por isso, e já entrando na matéria específica dos resultados eleitorais, têm sido buscados mecanismos e ferramentas técnicas capazes de fornecer informação em tempo real, permitindo aos cidadãos e atores políticos o acesso a resultados confiáveis a partir do instante em que a votação é encerrada até que os órgãos eleitorais anunciam o resultado oficial. Para tanto, atualmente há duas ferramentas: a *contagem rápida* e a *pesquisa de boca de urna*, também conhecida como *exit poll*.

Pesquisa de boca de urna

Também conhecida como *exit poll* ou *enquete de saída*, é uma ferramenta que permite projetar o resultado de uma eleição por meio da consulta direta aos eleitores logo depois de terem depositado seu voto. A principal diferença em relação à pesquisa tradicional é que esta é realizada antes da eleição, enquanto a pesquisa de boca de urna é feita depois de o eleitor votar. Ou seja, a pesquisa de intenção de voto mede uma tendência prévia à eleição, ao passo que a *exit poll* apura o voto consumado.

Contagem rápida

É uma ferramenta que permite projetar o resultado de uma eleição mediante a consulta às planilhas de apuração emitidas depois de encerrada a votação.



Definições preliminares

A contagem rápida e a pesquisa de boca de urna são ferramentas que permitem projetar o resultado final de uma eleição antes de que seja anunciado oficialmente. Ambas as ferramentas têm um objetivo comum e central: oferecer informação de maneira imediata, prévia à informação oficial entregue pelos órgãos eleitorais. Se essas ferramentas são aplicadas de maneira adequada, e o processo eleitoral e os resultados são idôneos, a consequência inevitável será que os três resultados (pesquisa de boca de urna, contagem rápida e resultado oficial) coincidam. Quando isso acontece, cumpre-se um segundo objetivo, qual seja, gerar certeza, confiança e transparência no processo eleitoral e seus resultados.

Pesquisas de boca de urna e contagens rápidas na América Latina

Em função disso, a aplicação das ferramentas mencionadas deve necessariamente

te ser um exercício de concepção técnica, de modo que seu rigor garanta uma correta aplicação e, conseqüentemente, contribua a aumentar a credibilidade dos resultados.

Tanto a pesquisa de boca de urna como a contagem rápida são utilizadas recorrentemente nos processos eleitorais da América Latina. Existem avaliações divergentes sobre a utilidade dessas ferramentas, sobretudo da pesquisa de boca de urna. O fato de ter, por sua própria concepção técnica, uma margem de erro muito maior que a da contagem rápida também permite, em ambientes eleitorais muito polarizados, seu uso para dar uma visão enviesada da tendência. Por isso tem-se insistido em que a aplicação desse tipo de ferramenta deve ser respaldada por uma concepção técnica a toda prova.

A contagem rápida é um mecanismo técnico bastante utilizado na América Latina e tem grande validade, uma vez que, embora a autoridade eleitoral também a realize nas suas verificações internas, sua execução por organismos da sociedade civil é amplamente reconhecida. Um exemplo disso são os

exercícios regionais bem-sucedidos de contagem rápida desenvolvidos por Misión de Observación Electoral, na Colômbia; Participación Ciudadana, na República Dominicana; Transparencia Perú; Justicia y Paz, no Panamá; e Participación Ciudadana, no Equador, para citar algumas ONGs.

Em suma, e antes de avançar em uma análise mais técnica, vale frisar que ambas as ferramentas são muito importantes e positivas quando usadas com rigor e podem constituir importantes elementos de legitimação dos resultados eleitorais.

Características comuns

Além das particularidades de cada ferramenta, a contagem rápida e a pesquisa de boca de urna têm características e elementos em comum:

- *Instantaneidade.* Essa característica é fundamental, já que a apuração e o anúncio do resultado oficial devem cumprir uma série de passos, fases e etapas que retardam sua publicação.
- Não entregam *resultados* — competência privativa dos órgãos eleitorais uma vez concluída a apuração de cem por cento de votos —, mas *projeções de resultados*, isto é, antecipam o provável resultado oficial depois de encerrada a votação.
- Estão sujeitas a uma *margem de erro*, já que não colhem informação em todas as seções eleitorais, mas apenas em uma parte delas — uma amostra estatística —, no caso da contagem rápida, nem se pesquisa o total de eleitores, no caso da pesquisa de boca de urna. Ao colher informações de uma amostra, ou de uma parte do universo de eleitores, seu resultado pode diferir do oficial. A margem de erro deve ser anunciada pela instituição ou empresa responsável pela atividade:

» [...] o ponto que costuma provocar mais polêmica é a pretensão de que o órgão eleitoral revise (e autorize, em alguns casos) os resultados a serem divulgados. «

de: ela depende do tamanho da amostra e, sobretudo, de sua adequada distribuição territorial (dos pesquisados ou das seções eleitorais selecionadas).

- Em consequência da margem de erro, quando a diferença entre dois ou mais candidatos está dentro dessa faixa (p. ex.: a margem de erro é 2%, e a diferença entre dois candidatos é de 1,5%), ocorre o chamado *empate técnico*. Nesse caso, a fim de evitar confusão na opinião pública ou criar falsas expectativas entre os atores políticos, é aconselhável e responsável não divulgar os dados numéricos (percentuais), mas apenas anunciar o empate.

Particularidades e diferenças

Além das coincidências e elementos comuns às duas as ferramentas, existem diferenças substanciais que é importante levar em conta, para uma clara compreensão da real utilidade, pontos fortes e fracos, e até deficiências de cada uma.

- *Fonte de informação.* Na pesquisa de boca de urna, a fonte é o próprio eleitor, enquanto na contagem rápida é a *ata de votação* emitida por cada seção eleitoral. Ou seja, na pesquisa de boca de urna consulta-se o eleitor; na apuração rápida, consulta-se a ata.

- *Rapidez.* Ambas as ferramentas são muito ágeis e efetivas (em tempos de entrega), em relação à contagem oficial. Contudo, comparativamente, a pesquisa de boca de urna é mais rápida que a contagem rápida, com perdão da redundância, já que esta última só pode ser realizada depois que as seções eleitorais contabilizam os votos (no Equador, isso pode levar cerca de uma hora), enquanto a pesquisa de boca de urna, que consulta o eleitor logo depois de realizar seu voto, vai alimentando a projeção de resultados ao longo do dia. Embora, por lei, não seja permitido divulgar publicamente os resultados antes do encerramento da votação, tecnicamente, uma pesquisa de boca de urna permite oferecê-los com grande confiabilidade algumas horas antes do anúncio oficial, a depender de algumas variáveis, como as diferenças entre os candidatos. Quanto mais estreita a distância entre os candidatos, maior o número de atas (ou pesquisados) necessário para obter um resultado confiável. É o que tecnicamente se denomina *estabilização da amostra*.
- *Quem faz?* As pesquisas de boca de urna costumam ser executadas por empresas comerciais (institutos de pesquisa), que, no caso equatoriano, devem ser devidamente credenciadas junto ao órgão eleitoral. A ferramenta de contagem rápida, por seu turno, costuma ser utilizada por ONGs dedicadas ao controle e à vigilância eleitoral.
- *Confiabilidade e certeza.* Embora ambas as ferramentas sejam altamente confiáveis quando utilizadas com rigor técnico, a contagem rápida oferece maior grau de certeza que a pesquisa de boca de urna, devido à fonte de informação que alimenta cada um dos sistemas. No caso da contagem, são as atas de votação, onde estão registrados os votos efe-

tivamente emitidos e contados, ao passo que na pesquisa de boca de urna considera-se a resposta apurada pelo pesquisador. Além da possibilidade de o pesquisado (eleitor) não dizer a verdade (por voto envergonhado ou amedrontado), em eleições plurinominais com voto individual (como foi o caso equatoriano, por exemplo, até 2019), o pesquisado pode até não se lembrar exatamente de todos os votos que acaba de realizar. Se a escolha era, por exemplo, para cinco ou seis cargos em uma eleição plurinominal, teve de votar individualmente em cada um dos candidatos (sistema de listas abertas), e nesse caso a possibilidade de fornecer uma informação incorreta aumenta. Por isso, a margem de erro em uma pesquisa de boca de urna pode ser de 3 a 5%, enquanto na contagem rápida, de 1,5% ou menos.



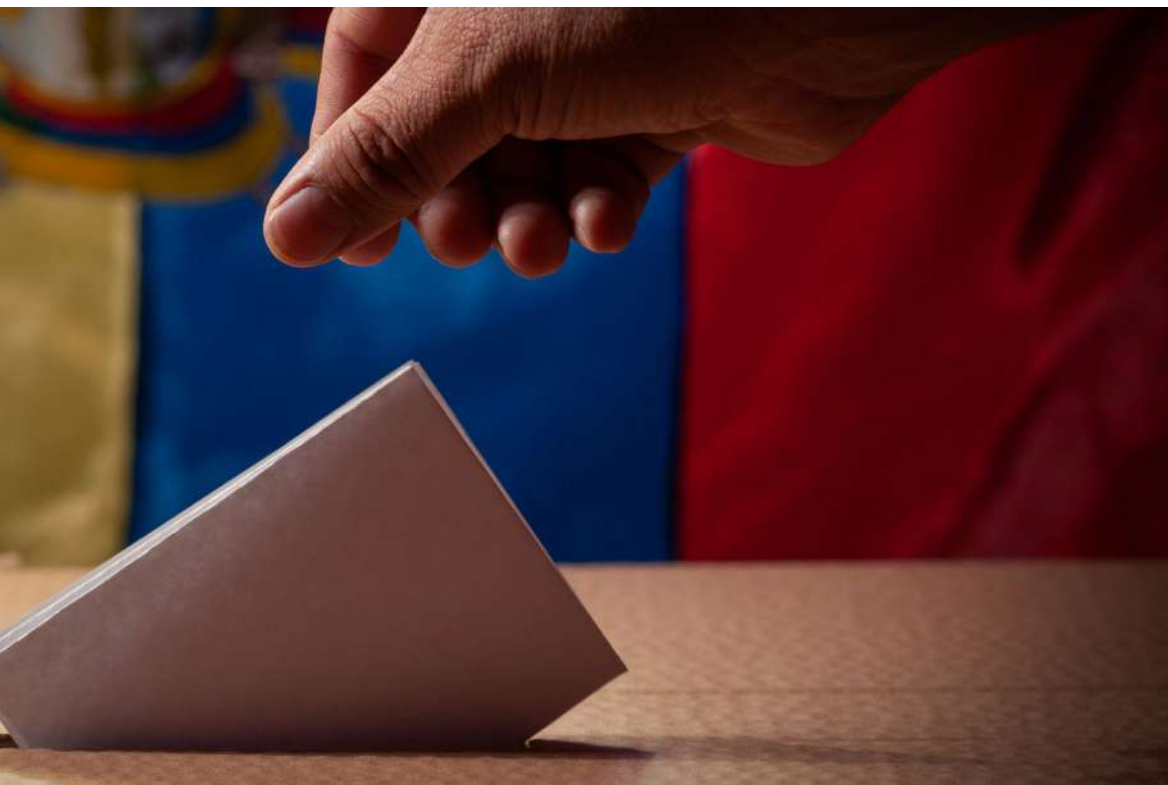
» A margem de erro em uma pesquisa de boca de urna pode ser de 3 a 5%, enquanto na contagem rápida, de 1,5% ou menos. »

Regulamentos e temas sensíveis

Cada Estado estabelece um regulamento para controlar o uso dessas ferramentas. Em alguns casos, este pode ser incluído na legislação eleitoral do país, enquanto em outros se regulamenta cada pleito por separado. Em muitos sistemas, opta-se por utilizar ambos os mecanismos. Por um lado, normas e princípios gerais, constantes na lei, regulamentados em uma norma secundária que o órgão eleitoral emite em cada eleição.

No caso do Equador, por exemplo, o Código da Democracia inclui normas sobre observação eleitoral em geral (Título II “Observação e participação”, art. 128 ss.), mas também se estabelece uma norma específica por meio de resoluções baixadas pelo Conselho Nacional Eleitoral em cada eleição. Nessas resoluções, distinguem-se, por um lado, a observação eleitoral e as contagens rápidas, e por outro as pesquisas e *exit polls* realizadas por institutos de pesquisa privados. Regula-se a parte operacional da inscrição, registro, tamanho da amostra, margem de erro, forma de apresentação dos resultados e demais detalhe técnicos.

Na regulação desses processos, em certos países, o ponto que costuma provocar mais polêmica é a pretensão de que o órgão eleitoral revise (e autorize, em alguns casos) os resultados a serem divulgados. A justifi-



cativa disso é que, dado o efeito social que esses resultados provocam, o órgão eleitoral deve manter algum nível de controle sobre eles. Da parte das entidades privadas e cidadãos que realizam tais atividades, alega-se que a exigência de submeter os resultados à revisão dos órgãos eleitorais limita a liberdade de ação de empresas e observadores, pois deixaria a critério da autoridade eleitoral a decisão de divulgar ou não os resultados, atentando assim contra a transparência e o direito à informação dos cidadãos.

Este é talvez um dos temas mais sensíveis que cabe às legislações resolver. O objetivo deve ser produzir regulamentos rigorosos, que dotem de certeza e segurança o exercício dessas atividades, sem que isso resulte em uma excessiva intervenção por parte dos órgãos eleitorais, a ponto de limitar a ação de observadores e a liberdade de informação dos cidadãos.

Conclusões

Atualmente, essas ferramentas são meios de apoio para produzir informação, mas não substituem a apuração oficial, apenas a complementam.

Tais mecanismos devem ser implementados de maneira técnica e profissional e devem ser lidos, utilizados e compreendidos pelos destinatários (opinião pública, atores políticos) com conhecimento e informação precisos quanto a suas expectativas, pontos fortes e fracos e limitações.

Para uma adequada implementação, é fundamental observar uma série de detalhes técnicos, como o tamanho, desenho e distribuição (geográfica) da amostra. A sociedade não é homogênea; o pensamento, a ideologia e as idiossincrasias são diferentes no meio urbano e no rural, no interior e no litoral; variam conforme a idade, o gênero e outras características. Portanto, um dese-

» Considerando-se os efeitos que essas ferramentas produzem e o impacto dos seus resultados, sobretudo no campo político, sua implementação deve ser regulada pelos Estados. «

inho amostral adequado, que garanta a representação de todos os setores na amostra e a adequação do peso de cada um deles em relação ao conjunto, é indispensável para diminuir as margens de erro.

É indispensável que essas atividades sejam realizadas com absoluta responsabilidade, não apenas no desenho amostral e na execução, mas também na apresentação dos resultados. Questões como a margem de erro e a possibilidade de empates técnicos devem ser trabalhadas com extremo profissionalismo. Caso contrário, a divulgação de resultados não verificados, não confiáveis ou que estejam dentro da margem de erro (empate técnico) seria altamente contraproducente, alimentando a desconfiança e o caos social.

Considerando-se os efeitos que essas ferramentas produzem e o impacto dos seus resultados, sobretudo no campo político, sua implementação deve ser regulada pelos Estados, tanto em relação a quem pode fazê-lo quanto às características técnicas (tamanho e distribuição da amostra, margens de erro e empates técnicos).



RUTH HIDALGO

Graduada em Ciências Jurídicas, advogada e doutora em Jurisprudência. Diretora executiva da Corporación Participación Ciudadana (Equador), articulista do blog *4 pelagatos* e membro do conselho de redação de Diálogo Político. Consultora e especialista em temas de transparência, processos eleitorais, democracia e diálogo político. Mediadora de conflitos especializada em direito administrativo e controle parlamentar.

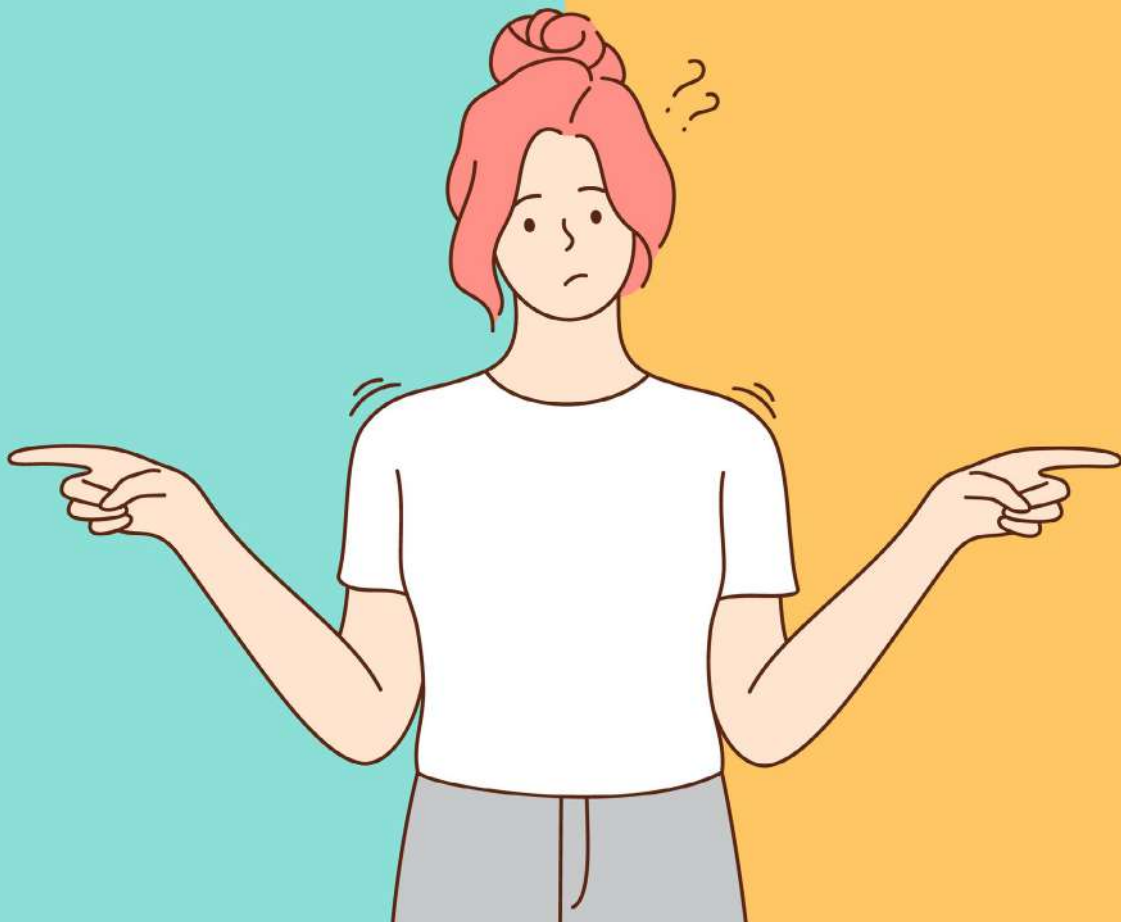
Twitter: @RhidalgoPC



SIMÓN JARAMILLO

Advogado e doutor em Jurisprudência pela Universidade do Azuay, em Cuenca, Equador. Estagiário do Programa Intercampus na Universidade de Cádiz, Espanha. Especialista superior em Legislação Financeira Privada da Universidade Andina Simón Bolívar, Equador. Assessor legal e subdiretor-geral de Corporación Participación Ciudadana.

Twitter: @SimonJaramilloM



Voto obrigatório e liberdade de votar

Lições do caso alemão

DRA. VIOLA NEU

A discussão sobre o voto obrigatório é recorrente na América Latina, pois se trata da região com maior proporção de países, em todo o mundo, que o incluem em seu sistema eleitoral. Para compreender as questões centrais desta discussão, o artigo explica o debate público travado em torno do tema na Alemanha, bem como as premissas gerais sobre a pertinência da obrigatoriedade de votar.

Liberdade perante o Estado

A reivindicação em torno da introdução do voto obrigatório tem pouca ressonância na esfera pública alemã. De vez em quando, o debate ressurge, geralmente em face de uma queda na participação eleitoral, mas não se pode dizer que haja uma discussão pública intensa sobre o tema.

No debate sobre a obrigatoriedade do voto, tanto seus defensores quanto seus opositores apresentam argumentos baseados numa compreensão normativa do Estado e da cidadania. Os defensores do voto obrigatório argumentam, sobretudo, com base em um dever democrático que o cidadão deveria cumprir e que uma democracia poderia também exigir. Além disso, o voto obrigatório daria mais legitimidade aos eleitos e fortaleceria o princípio da igualdade do voto. Há ainda uma série de argumentos complementares, geralmente baseados na suposição de que a alta participação eleitoral é sinal de uma *boa* democracia.

Os opositores, por seu turno, também esgrimem argumentos morais, porém de viés libertário. Neste caso, a liberdade de escolha e a liberdade perante o Estado é posta em primeiro plano, incluindo-se aí a liberdade de não participar de uma eleição, pois ninguém deveria ser forçado a se interessar pela política. Ao mesmo tempo, vê-se com

« Os defensores do voto obrigatório argumentam, sobretudo, com base em um dever democrático que o cidadão deveria cumprir e que uma democracia poderia também exigir. »

ceticismo a crença de que o voto obrigatório implicaria em uma melhora na qualidade da democracia, uma vez que a participação eleitoral seria apenas sintoma de um desenvolvimento crítico ou em crise e não a solução do problema.

De modo geral, do ponto de vista da teoria da democracia, há bons argumentos a favor e contra a obrigatoriedade do voto. O que não significa que eles resistiriam a uma prova de constitucionalidade no Tribunal Constitucional Federal. A liberdade de votar também inclui a liberdade de não votar. Se o eleitor for sujeito à obrigatoriedade do voto, porém, não lhe será dada a possibilidade de se abster, restando-lhe apenas a opção de emitir um voto nulo. Forçar os cidadãos ao voto (nulo) só é justificaria se houvesse um propósito legítimo, como, por exemplo, promover o apoio à democracia. Porém, do

ponto de vista constitucional, é no mínimo duvidoso que isso possa ser alcançado com a adoção do voto obrigatório.

Assim como todas as democracias, a alemã também se baseia em regras, mecanismos e procedimentos que são fruto de um desenvolvimento evolutivo. Estes diferem de país para país, e não há no mundo duas democracias iguais. Na tradição alemã — sobretudo a partir da experiência de duas ditaduras nas quais se impôs o voto obrigatório —, a obrigatoriedade do voto é estranha à lógica da Constituição. Se a democracia apresentasse sintomas de crise, estes não poderiam ser sanados com o voto obrigatório, como demonstra a situação política de alguns países¹ que o aplicam.

Em muitos países democráticos onde vige o voto obrigatório, a obrigatoriedade é resultado de tradições culturais e históricas, ou uma resposta a conjunturas e eventos específicos. O contexto de justificação do voto obrigatório é, portanto, muito particular.

Quando a obrigatoriedade “legítima”

Em ditaduras ou outras formas de governo autoritário, o voto obrigatório é usado para a pseudolegitimação dos governantes. Na RDA, por exemplo, era frequente, ao menos segundo os registros oficiais, o comparecimento de quase 100% dos eleitores, e praticamente o mesmo percentual de votos ia para a lista da Frente Nacional.²

Seja qual for a justificativa, o objetivo alegado para a introdução do voto obrigatório

» Se a democracia apresentasse sintomas de crise, estes não poderiam ser sanados com o voto obrigatório, como demonstra a situação política de alguns países que o aplicam. «

rio na Alemanha é aumentar a participação eleitoral. Uma alta participação eleitoral é equiparada a uma *boa* democracia. Esta seria, por assim dizer, o selo de qualidade da democracia. Teria o dom de criar legitimidade, aumentar o apoio à democracia e diminuir o desencanto com a política. Além disso, ajudaria a superar a segregação social, pois atualmente são sobretudo os eleitores socialmente desfavorecidos que não comparecem às urnas.

Contudo, nem a teoria da democracia nem as pesquisas empíricas na área conseguiram até agora criar indicadores da qualidade do regime democrático inequivocamente confiáveis. Seja sobre a confiança nas instituições democráticas e nos órgãos eleitorais, seja sobre a satisfação com o sistema político (ou até com seu desempenho econômico), toda e qualquer interpretação acerca da aprovação ou da reprovação, da crítica ou da insatisfação é imprecisa e, no pior dos casos, arbitrária. Uma taxa de satisfação de 66% é alta ou baixa? Qual o nível de confiança que as instituições necessitam? Quanta crítica a democracia pode suportar? Essas perguntas, por si sós, mostram que não existe um critério objetivo para a legitimidade da democracia.

Isso também vale para a discussão em torno do índice de comparecimento dos eleitores. O argumento de que uma alta participação eleitoral seria indício de uma *boa* democracia e, portanto, do seu apoio, já foi

1 O voto obrigatório vigora na Austrália, na Bélgica, na Grécia e em Luxemburgo, entre outros países. Ele é muito difundido na América Latina, em países como Argentina, Bolívia, Brasil e México. Mas é também praticado no Egito, na República do Congo e na Tailândia.

2 Nas eleições municipais realizadas em 1989 na rda, os ativistas dos direitos civis puderam, pela primeira vez, comprovar a prática de fraudes eleitorais em grande escala.

refutado de forma contundente durante a República de Weimar. Depois da crise de 1930, o comparecimento de eleitores passou de 80%. Na última eleição (relativamente livre), realizada em 5 de março de 1933, a taxa chegou a 88,8%. Entretanto, na década de 1920, os chamados anos dourados, a participação eleitoral havia oscilado entre 75 e 80%. Ainda que a ascensão do Partido Nacionalista Operário Alemão (NSDAP, na sigla em alemão) tenha se dado com a contribuição relevante tanto de abstencionistas como de transfugas de outros partidos, em 1933, aproximadamente “60% dos novos filiados do NSDAP eram do campo abstencionista” (Falter, 1991, p. 367). De modo inverso, a alta participação eleitoral verificada na República Federal Alemã nos anos 1970 — que atingiu seu nível máximo em 1972, com

91,1% — certamente não poderia ser considerado um sintoma de crise da democracia.

Participação e democracia

Por si só, a taxa de comparecimento às urnas, bem como suas oscilações, diz pouco sobre a democracia. Entretanto, a queda na participação eleitoral costuma ser interpretada como um sintoma de crise, mas não seu aumento. Essa tendência também se verifica nos estudos recentes em teoria da democracia, como o de Colin Crouch, que chega a postular a transição a uma pós-democracia.

São muitos os sintomas de uma crise da democracia. Não obstante, a participação eleitoral é talvez o pior indicador para me-

BAJO LA LUPA
con Franco Delle Donne

ESCÚCHALO EN

Spotify

Listen on
Apple Podcasts

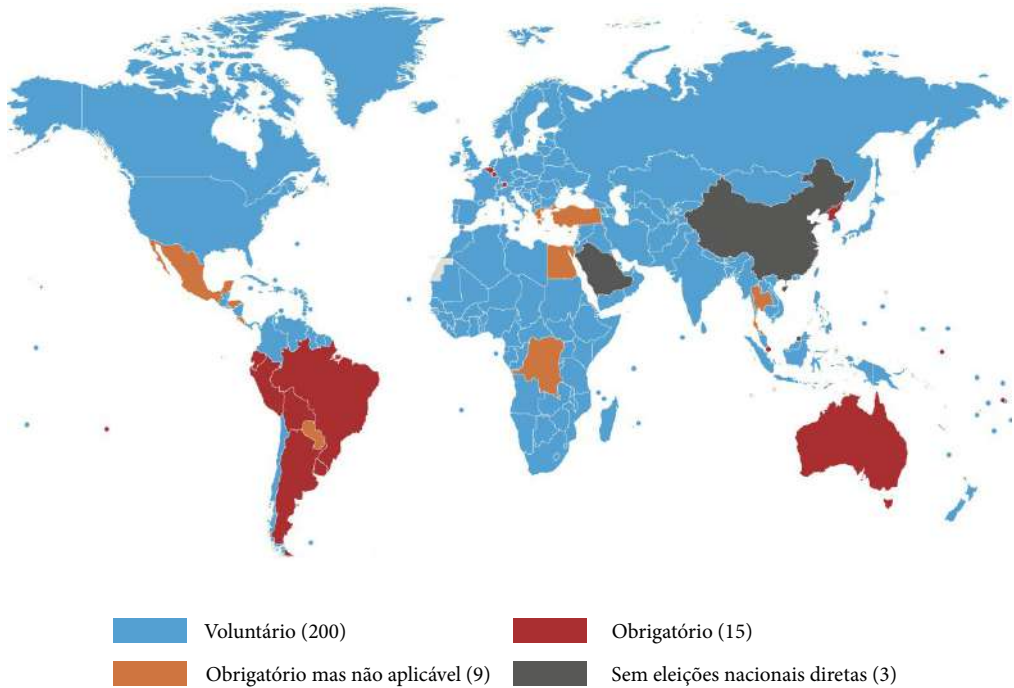
Escuchar en
Google Podcasts

DP
PODCAST

ESCUCHA AHORA

LIBERTAD DE PRENSA AMENAZADA EN LATINOAMÉRICA

Voto obrigatório no mundo



Fonte: elordenmundial.com, sobre dados de ace Electoral Knowledge Network (2021). Cartografia: Álvaro Merino.

dir seu grau. Entre outros motivos, porque sofre oscilações significativas. Indica, portanto, mais o grau de interesse da população nas eleições e a importância que atribui a elas. Não é razoável, portanto, supervalorizá-la na teoria da democracia.

Há um consenso entre os pesquisadores de que o voto obrigatório sem sanções tende a ter um impacto menor. O dever moral da participação eleitoral (inclusive formulado em lei) não seria problemático, dado seu caráter apelativo. Contudo, é improvável que ele impacte a taxa de comparecimento às urnas. O voto obrigatório deve ser sancionado. Se o objetivo é aumentar a legitimidade do sistema democrático, tal dever sancionável teria de ser

amplamente aceito. Em vários países vigoram sanções até drásticas, mas que não são aplicadas na prática. Vão de multas a penas de reclusão, passando pela restrição dos direitos civis (como a privação temporária do direito de votar, a proibição de assumir cargos oficiais ou de prestar qualquer serviço profissional junto ao setor público) e pela publicação de listas com os nomes dos eleitores ausentes. Na Alemanha, um estudo (Klein, Ballowitz & Holderberg, 2014) indicou que a proposta de introduzir o voto obrigatório conta com um nível de aceitação muito baixo, sobretudo se for sancionado. Mas mesmo sem as sanções, a rejeição ao voto obrigatório é muito superior à sua aceitação.

Sua introdução certamente esbarraria numa resistência considerável. E não há certeza de que os esperados efeitos positivos se produzissem [...] já que o nível de aceitação do voto obrigatório entre potenciais não votantes é consideravelmente menor do que entre o conjunto da população. (Klein, Ballowitz & Holderberg, 2014, p. 824)

E mais: tampouco é descabido supor que a introdução do voto obrigatório sancionado possa até resultar em uma piora no nível de apoio à democracia na Alemanha.

Os defensores do voto obrigatório não indicam uma taxa de participação desejável, apenas seu aumento, e não fazem distinções entre as esferas eleitorais (federal, estadual, municipal, europeia). Repetem, ainda, o argumento de que o maior comparecimento de eleitores diminuiria a seletividade social e promoveria a igualdade eleitoral. Contudo, a taxa a partir da qual que se daria o equacionamento da seletividade social permanece uma incógnita aberta à interpretação e, portanto, ao juízo arbitrário. É preciso que 90% dos eleitores votem, ou bastam 60%? E como será se, mesmo com baixas taxas de abstenção eleitoral, os efeitos na estrutura social forem mínimos?

Segundo o argumento usual, os não votantes pertencem, frequente e majoritariamente, a grupos socialmente desfavorecidos. Merkel e Petring (2008, pp. 8 ss.), por exemplo, consideram a exclusão social uma causa da abstenção eleitoral. Portanto, as pessoas com menos recursos (nível de escolaridade e renda) tenderiam a permanecer afastadas das eleições com uma frequência superior à média. Schäfer confirma esse diagnóstico: “a probabilidade de os mais ricos votarem continua sendo alta, ao passo que muitos pobres ficam em casa” (Schäfer, 2001, p. 139). Em termos gerais, verifica-se que uma combinação da posição na estrutura social com a opinião

« O voto obrigatório sem sanções tende a ter um impacto menor. O dever moral da participação eleitoral (inclusive formulado em lei) não seria problemático, dado seu caráter apelativo. »

impacta a probabilidade de comparecer às urnas. Por um lado, há o impacto de fatores como escolaridade, sexo, renda e filiação religiosa e sindical; por outro, o interesse na política, a filiação partidária, a satisfação com a democracia e a adesão à norma eleitoral também impactam a taxa de participação (Stöv-sand & Rossteutscher, 2019).

A redistribuição do voto

Quem sustenta o argumento de que a participação eleitoral igualitária reduziria a segregação social pressupõe que, com o voto obrigatório, os resultados eleitorais seriam outros e, conseqüentemente, também as decisões políticas. No fundo, acredita-se que os partidos comprometidos com a redução das desigualdades obteriam melhores resultados eleitorais. Tal expectativa baseia-se na suposição de que o posicionamento dos eleitores socialmente desfavorecidos seria significativamente diferente do dos grupos mais privilegiados. Contudo, essa diferença só pode ser demonstrada parcialmente. Há de fato posicionamentos que variam claramente conforme o nível de escolaridade, mas, na maioria dos casos mensuráveis, não se verificam maiores diferenças entre os vários segmentos sociais.

Já há muito tempo, a sociologia eleitoral vem constatando (Neu, 2021) que, na Alemanha, a situação social, ou melhor, a posição na estrutura social explica apenas o comportamento eleitoral de poucos — e pequenos — grupos da população.³ Em geral, avalia-se que a posição social tem pouco impacto na decisão eleitoral. Nos estudos sobre eleições, é válido o seguinte diagnóstico:

as pesquisas recentes não contestam que a posição na estrutura social se reflete nas preferências partidárias e no comportamento eleitoral [...] O que hoje se sustenta é que cada cidadão, a partir de sua experiência cotidiana, desenvolve determinadas preferências políticas, que ele aplica como critério de escolha em sua decisão de voto. (Schoen, 2014, pp. 207-208)⁴

Por mais que esse diagnóstico tenha sido muitas vezes confirmado, pairam dúvidas quanto à amplitude de sua validade. Um dos problemas das pesquisas é que a taxa de abstenção declarada é sempre inferior à abstenção real. O número de entrevistados que declaram não votar é bem menor que o apurado nos resultados eleitorais. Segundo um estudo realizado por Eilfort (1994, p. 139), apenas 71,5% dos eleitores que de fato se abstiveram declararam não comparecer às urnas. Os demais se descreveram como votantes, inclusive apontando as razões para comparecer às urnas. Esse problema poderia ser resolvido consultando os cadastros eleitorais a fim de entrevistar os ausentes de fato, mas as leis de proteção de dados impe-

dem tal consulta. Assim, a única fonte são as pesquisas.

São justamente os abstencionistas os mais céticos quanto à validade das pesquisas como instrumento de medição não apenas da proporção dos não votantes, mas também de sua composição. Tal hipótese se baseia em indícios de que os abstencionistas são em geral menos propensos a responder às entrevistas (Caballero, 2005, p. 334).

Opinião da cidadania

Os estudos mais recentes do GLES e da Fundação Konrad Adenauer vêm confirmando essa percepção. Nas pesquisas populacionais representativas, apenas 5% dos entrevistados afirmaram não ter votado, quando o comparecimento às urnas foi de 76,6%. Esse fenômeno é conhecido há muito tempo e tem relação com o fato de que quase todos os cidadãos participam *emocionalmente* das eleições, mas isso nem sempre se traduz na consumação do voto. Assim, mesmo os abstencionistas podem responder às entrevistas com informações sobre o partido *escolhido* e seus motivos para votar, ocultando o fato de que o voto não se concretizou. Trata-se de um comportamento conhecido também em outros âmbitos em que as ações são sujeitas a fortes padrões morais. A *desejabilidade social* leva os entrevistados a supor que participar das eleições é uma ação que conta com a aprovação da sociedade, e isso os torna menos propensos a admitir, perante o entrevistador, um comportamento não desejado. Mas também os lapsos de memória, os juízos distorcidos sobre o próprio comportamento e mudanças no posicionamento político podem fazer com que os entrevistados não votantes afirmem ter comparecido às urnas.

As pesquisas que investigam o abstencionismo esbarram em outro problema, que

3 Entretanto, o mesmo não ocorre em muitos países, como, por exemplo, nos Estados Unidos, onde raça, religião, status socioeconômico e sexo influem nos resultados eleitorais. Ver Stoetzer, Munder & Steger (2019) e Abramson et al. (2016).

4 Ver também um dos primeiros estudos sobre AfD: Bergmann, Diermeier & Niehues (2018).

pode ser descrito com o conceito de *over-reporting* [sobreinformação]. Há indícios de que os eleitores socialmente marginalizados costumam ser mais sinceros em reconhecer sua abstenção (Caballero, 2005, p. 336). Por outro lado, existem evidências de que pessoas mais bem integradas social e profissionalmente tendem a supervalorizar sua participação nas eleições. Por serem justo os eleitores à margem da estrutura social os que mais facilmente confessam sua abstenção, sua proporção relativa nas pesquisas aumenta. Em função disso, pode haver distorções na composição social dos abstencionistas. Por outro lado, a mensuração do grupo não pode ser alterada por fatores de ponderação, pois ninguém sabe quais são eles, para além da idade e do sexo. Em suma: é possível que, por serem mais sinceros, os eleitores não votantes classificados como socialmente desfavorecidos estejam sobrerrepresentados nas pesquisas.

Armin Schäfer vem publicando uma série de estudos correlacionando a taxa de participação nos distritos eleitorais à taxa de desemprego ali apurada (Schäfer, 2013; Schäfer, Vehrkamp & Gagné, 2015). Nos distritos eleitorais urbanos, verifica-se uma relação clara entre a participação eleitoral e a taxa de desemprego. Mas, por se tratar de dados agregados, não é possível afirmar que essa relação se baseia necessariamente no comportamento individual. Em todo caso, os resultados agregados são inquestionáveis.

Não obstante, há uma relação que ainda não foi examinada: quanto menor a densidade populacional, maior a participação eleitoral. Supõe-se que nas regiões pouco povoadas da zona rural há estilos de vida e situações laborais diferenciados que pressionam para baixo a taxa de desemprego — por exemplo, o modelo clássico de família com um único provedor e o sistema de trabalho familiar. Isso não significa que ali não haja setores so-

« Há um consenso entre os pesquisadores de que o voto obrigatório sem sanções tende a causar um impacto menor. O dever moral de comparecer às urnas (inclusive formulado em lei) não seria problemático, dado seu caráter apelativo. »

cialmente desfavorecidos, mas isso não é captado pela variável *taxa de desemprego*. Assim, por ser menos pronunciada, seu impacto no nível de participação eleitoral não aparece como significativo. Outros estudos, com diferentes desenhos de investigação, tampouco chegam a confirmar a relação entre status social e abstenção eleitoral (Neu, 2012).

Simpatia pelo voto

Mais importantes que a posição na estrutura social são as opiniões que levam a não votar. Steinbrecher e Rattinger (2011, p. 85) enfatizam o impacto de fatores como filiação ou simpatia partidária, interesse na política e adesão à norma eleitoral sobre a taxa de comparecimento às urnas. Em uma análise dos grupos de contraste *votantes permanentes* e *absentistas permanentes*, constata-se no primeiro grupo maior grau de filiação e simpatia partidária. Os votantes permanentes percebem diferenças consideráveis entre o SPD e o CDU e, ao mesmo tempo, demonstram elevado nível de adesão à norma eleitoral.⁵ Manifestam interesse na

5 A chamada norma eleitoral mede a percepção do voto como dever cívico. Ao longo das décadas, a adesão ao

» [...] quase todos os cidadãos participam emocionalmente das eleições, mas isso nem sempre se traduz na consumação do voto. «

política acima da média e maior satisfação com o sistema político e seu poder de ação, bem como com a situação econômica (particular e geral).

Em uma pesquisa recente realizada pela Fundação Konrad Adenauer (Pokorny, 2022), perguntamos os motivos pelos quais os eleitores cadastrados não haviam votado. Primeiramente, observa-se que apenas 5% afirmam não ter comparecido às urnas. A apatia política, que se expressa em termos de insatisfação com a política, com os políticos e com os partidos, é um motivo significativo. Mas nem mesmo entre esses 5% observou-se uma tendência de base à abstenção. Embora os não votantes não cheguem a rejeitar o Estado, demonstram certo inconformismo em relação à política, o que invalida o raciocínio, tantas vezes repetido, de que quem fica em casa se conforma com tudo.

Os resultados eleitorais seriam diferentes se os não votantes fossem obrigados a votar? Todos os dados indicam que diversos partidos seriam favorecidos com o comparecimento forçado dos ex-abstencionistas. Nenhum partido ou família partidária se beneficiaria de forma sistemática. Por exemplo, em todas as eleições desde 2013, a AfD tem conseguido mobilizar também os não votantes (embora, do ponto de vista quantitativo, seus êxitos eleitorais tenham resulta-

do mais da migração dos eleitores de outros partidos). Esse fenômeno vem sendo bem documentado há décadas, sobretudo entre os partidos jovens e de protesto, independentemente de seu posicionamento ideológico. Antes da AfD, o Partido Pirata havia sido o maior beneficiário dos votos dos abstencionistas convertidos. Mas também os partidos tradicionais podem atrair esses votos. Foi o caso do CDU nas eleições estaduais de 2017 em Sarre, Renânia do Norte-Vestfália e Eslés-vico-Holsácia. Entretanto, impactos tão evidentes são excepcionais. Em geral, todos os partidos se beneficiam de forma praticamente proporcional do aumento na participação eleitoral, e vice-versa.

A mobilização dos não votantes costuma ter pouco impacto nos resultados eleitorais. Um estudo de Kohler (2011) apurou que, de todas as eleições federais celebradas entre 1949 e 2009, somente as de 1994, 2002 e 2005 mostraram uma (pequena) probabilidade de que o novo governo poderia ter uma composição levemente diferente se a abstenção fosse menor. “Portanto, não resta dúvida de que o governo formado em cada um desses pleitos teria sido o mesmo com a participação dos abstencionistas.” Isto se deve ao fato de os não votantes terem uma “distribuição normal” (Kohler, 2011). Perguntando-se aos não votantes potenciais suas preferências políticas, estas não diferirão das dos votantes potenciais. Os abstencionistas não são, portanto, uma tropa de reservistas que elegeria um partido específico. Segundo o estado atual das pesquisas, pode-se afirmar com segurança que, se todos os não votantes comparecessem às urnas, os resultados eleitorais muito provavelmente não sofreriam maiores alterações.⁶

voto como um dever está em declínio. Quanto mais alto o nível de escolaridade dos entrevistados, mais baixa a adesão à norma eleitoral.

6 Por razões metodológicas óbvias, os países que adotam o voto obrigatório não podem servir como termo de comparação.

O partido dos não votantes

Resta ainda abordar outra falácia. Os abstencionistas — muitas vezes chamados de *partido dos não votantes* — não são exatamente isso, em nenhum dos dois sentidos: eles não têm preferências políticas homogêneas nem são não votantes *per se*. Somente um percentual muito pequeno (estima-se que cerca de 5% dos eleitores cadastrados) nunca vota. Esse grupo não seria impactado pela introdução do voto obrigatório. Quase todos os demais votam, mas não em todas as eleições. Portanto, os votantes são não votantes, e os não votantes são votantes.⁷

De modo geral, os argumentos dos defensores do voto obrigatório parecem, no li-

mite, não se sustentar. Uma alteração maciça do sistema eleitoral, como a introdução da obrigatoriedade, exige uma justificativa muito convincente. Se, do ponto de vista da teoria da democracia, os argumentos favoráveis e contrários tiverem o mesmo peso, restarão dúvidas do ponto de vista constitucional.

A estrutura específica da democracia alemã e a experiência de duas ditaduras desaconselham a introdução do voto obrigatório. Sua baixa aceitação deterioraria a legitimidade da democracia, em vez de fortalecê-la. As incertezas quanto aos não votantes e à sua composição social tampouco depõem a favor da obrigatoriedade. O simples aumento da participação eleitoral não parece ser suficiente como um fim em si mesmo.

7 Isso também se aplica aos números dos balanços de migração de eleitores realizados pelo instituto alemão Infratest dimap.



DP
ENFOQUE

Número 6

Subirse a la montaña rusa

Popularidad presidencial en Latinoamérica en la crisis del covid-19

DESCARGA AHORA



Referências

- ABRAMSON, P. R., ALDRICH, J. H., GOMEZ, B. T., & RHODE, D. W. (2016). *Change and Continuity in the 2012 and 2014 Elections*. Thousand Oaks: CQ Press.
- BERGMANN, K., DIERMEIER, M., & NIEHUES, J. (2018). Ein komplexes Gebilde. Eine sozio-ökonomische Analyse des Ergebnisses der AfD bei der Bundestagswahl 2017. *ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen*, caderno 2, 243-264.
- CABALLERO, C. (2005). Nichtwahl. In J. W. FALTER y H. SCHOEN (eds.), *Handbuch Wahlforschung* (pp. 329-365). Wiesbaden: VS Verlag.
- EILFORT, M. (1994). *Die Nichtwähler. Wahlenthaltung als Form des Wahlverhaltens*. Paderborn: Schöningh.
- FALTER, J. W. (1991). *Hitlers Wähler*. München: Beck.
- KLEIN, M., BALLOWITZ, J., & HOLDERBERG, P. (2014). Die gesellschaftliche Akzeptanz einer Wahlpflicht in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 4/2014, 812-824.
- KOHLER, U. (2011). Der Mehrheitswille zählt. Einfluss der Nichtwähler auf die Regierungsbildung geringer als angenommen. *WZB Mitteilungen*, caderno 132.
- MERKEL, W., & PETRING, A. (2001). *Demokratie in Deutschland 2011. Ein Report der Friedrich-Ebert-Stiftung*. <https://library.fes.de/pdf-files/akademie/o8036.pdf>
- NEU, V. (2012). Dann bleib ich mal weg – Der Mythos der „Partei“ der Nichtwähler. In KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG (ed.), *Forum Empirische Sozialforschung*. Sankt Augustin/Berlin, 2012.
- NEU, V. (2017). Gegen eine Wahlpflicht. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/255965/gegen-eine-wahlpflicht-essay>
- NEU, V. (2021). Des Wählers Herz. Emotionale Parteienbewertung aus repräsentativen und qualitativen Umfragen. In KONRAD ADENAUER STIFTUNG (org.), *Forum Empirische Sozialforschung*. Berlin.
- POKORNY, S. (2022). Wählen oder nicht wählen? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage zu Nichtwahlmotiven bei der Bundestagswahl 2021. In KONRAD ADENAUER STIFTUNG (org.), *Analysen und Argumente*, 476, Berlin.
- SCHÄFER, A. (2001). Der Nichtwähler als Durchschnittsbürger. In E. BYTZEK y S. ROSSTEUTSCHER (eds.), *Der unbekannte Wähler? Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen*. Frankfurt: Campus.
- SCHÄFER, A. (2015). *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Frankfurt/Nova York: Campus.
- SCHÄFER, A., VEHRKAMP, R., & GAGNÉ, J. F. (2013). *Prekäre Wahlen: Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. <http://hdl.handle.net/11858/0001M-0000-0014-C98D-0>
- SCHOEN, H. (2014). Soziologische Ansätze in der empirischen Wahlforschung. In J. W. FALTER & H. SCHOEN (eds.), *Handbuch Wahlforschung*. Wiesbaden: Springer.
- STEINBRECHER, M., & RATTINGER, H. (2011). Die Wahlbeteiligung. In H. RATTINGER, S. ROSSTEUTSCHER, R. SCHMITT-BECK & B. WESSELS (org.), *Zwischen Langeweile und Extremen: Die Bundestagswahl 2009*. Baden-Baden: Nomos.
- STOETZER, M.-W., MUNDER, A., & STEGER, J. (2019). *US-Präsidentenschaftswahlen 2016: Der Einfluss soziodemografischer, ökonomischer und kultureller Faktoren auf Trumps Wahlerfolg*. (Jenaer Beiträge zur Wirtschaftsforschung, 2019/1). Jena: Ernst-Abbe-Hochschule, Fachbereich Betriebswirtschaft. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/202073/1/1671412540.pdf>
- STÖVSAND, L.-Ch., & ROSSTEUTSCHER, S. (2019). Wahlbeteiligung. In S. ROSSTEUTSCHER, R. SCHMITT-BECK, H. SCHOEN, B. WESSELS &

Ch. ROLF (org.), *Zwischen Polarisierung und Beharrung: Die Bundestagswahl 2017* (pp. 145-156). Baden-Baden: Nomos.



DRA. VIOLA NEU

Subdiretora de Análise e Consultoria e diretora do Departamento de Pesquisa Eleitoral e Social no Instituto Konrad Adenauer Stiftung. Estudou Ciências Políticas, Direito Público, Alemão Moderno e Letras. Doutora pela Technische Universität Chemnitz.



Observação eleitoral: olhos e ouvidos da cidadania

ALEJANDRA BARRIOS CABRERA

Existem diferentes tipos de observação eleitoral, conforme sua duração, alcance e origem. Todos devem observar os padrões e boas práticas internacionalmente reconhecidos, incluindo a aplicação de metodologias sólidas e tecnicamente construídas. Este artigo passa em revista os aspectos-chave do processo de observação e as metodologias disponíveis para o controle das eleições.

Crônica de uma eleição

Última sexta-feira antes do dia da eleição. O país acorda com a notícia de que pouco mais de 2.500 observadores estão espalhados por todo o país para acompanhar o pleito. Cerca de 2.300 são observadores nacionais, os outros 200, estrangeiros. Também se informa que nestas eleições serão realizadas duas observações específicas, uma sobre a participação das populações indígenas e outra sobre a população em situação de deficiência. Entre os mais jovens, alguns olham a notícia com surpresa e curiosidade; outros, que já viveram muitos processos eleitorais, a recebem com um suspiro de alívio: mais uma vez o país contará com missões de observação eleitoral rigorosa, que poderão reforçar a confiança no processo eleitoral e seus resultados.

É comum a população identificar campanhas políticas, candidatas/as e autoridades eleitorais como os atores principais do processo eleitoral. Também costuma reconhecer como atores menos visíveis, mas presentes, as autoridades de vigilância e controle e as forças militares nas diferentes funções que em geral realizam, que vão desde o apoio logístico até a própria segurança do processo. Já o papel da cidadania geralmente é percebido como tangencial ou secundário.

» Os cidadãos costumam ser vistos de fora, como figurantes. Embora sejam eles que, em última instância, tomam as decisões nas urnas e definem os resultados eleitorais. «

Assim, os cidadãos costumam ser vistos de fora, como figurantes. Embora sejam eles que, em última instância, tomam as decisões nas urnas e definem os resultados eleitorais, em geral são considerados receptores da informação e da propaganda política gerada por aqueles “atores principais”: os sujeitos da pedagogia eleitoral, os marqueteiros das campanhas, as gangues das redes sociais. Contudo, nem sempre é assim. A cidadania organizada, se assim o decidir, pode também desempenhar um papel-chave nos processos eleitorais: o da observação eleitoral. Para muitos, ela é uma realidade ainda distante, mas, com o trabalho sério, comprometido e persistente de valiosos homens e mulheres, a observação eleitoral vem ganhando cada vez mais força na região como uma realidade inescapável.

O que é a observação eleitoral?

Não existe uma única definição do que seja a observação eleitoral, mas, se nos debruçarmos nas várias definições apresentadas por organizações que realizam ou apoiam esses exercícios, poderíamos estabelecer que a *observação eleitoral* é o conjunto de ações e atividades realizadas de forma presencial por um grupo organizado de pessoas especializadas, nacionais ou estrangeiras, que, a partir da coleta sistemática, completa e exata de dados sobre um processo eleitoral, elabora análises imparciais, objetivas e profissionais da informação reunida, com o propósito de gerar uma opinião fundamentada sobre a qualidade do processo e o rigoroso cumprimento da legislação eleitoral.¹

A partir dessa definição, pode-se determinar que, conforme a nacionalidade dos observadores, há dois tipos de observação eleitoral. Segundo o Instituto Nacional Democrata para Assuntos Internacionais (NDI), a mais antiga é a *observação eleitoral internacional*, que remonta ao século XIX, nas eleições realizadas em 1857 na Moldávia e Valáquia, cuja organização contou com a vigilância de uma comissão integrada por representantes da Áustria, França, Inglaterra, Prússia, Rússia e Turquia.

Atualmente, há um número significativo de organismos intergovernamentais e organizações da sociedade civil que assumem a observação eleitoral. Na América Latina, é realizada por organismos intergovernamentais como a Organização de Estados Americanos (OEA) e a União Europeia (UE). Do mesmo modo, somam-se a esse esforço organizações não governamentais com presença internacional, como o Centro de Assessoria e Promoção Eleitoral (CAPEL-IIDH), o Instituto Nacional Democrata, a Funda-

» [...] organizações da sociedade civil não partidárias, nacionais ou locais, também vêm tendo um desenvolvimento importante, inclusive a partir de trabalhos conjuntos e coordenados por meio de parcerias ou plataformas de ação coletiva que observam padrões rigorosos para contribuir com a confiança nos processos eleitorais que observam. «

ção Internacional para os Sistemas Eleitorais (IFES), o Centro Carter e o Instituto Internacional Republicano (IRI), entre outras.

Por outro lado, organizações da sociedade civil não partidárias, nacionais ou locais, também vêm tendo um desenvolvimento importante, inclusive a partir de trabalhos conjuntos e coordenados por meio de parcerias ou plataformas de ação coletiva que observam padrões rigorosos para contribuir com a confiança nos processos eleitorais que observam.

Na América Latina, a observação eleitoral remonta sobretudo à década de 1980, nas transições democráticas deflagradas com o fim das ditaduras na região. Esses processos de abertura democrática contaram não apenas com missões internacionais de observação, mas também, e de forma gradual, com missões de observação eleitoral nacional não partidária (OENP), que foram inovando em metodologias de monitoramento, ampliando seu alcance e fortalecendo sua credibilidade.

¹ Definição própria, baseada nas propostas de ideia Internacional, OEA e CAPEL-IIDH.

De modo geral, pode-se afirmar que tanto os observadores nacionais não partidários como os observadores internacionais têm por objetivo ampliar, aprofundar e fortalecer a democracia, promover a transparência e a integridade eleitorais e erradicar as práticas ligadas a anomalias, irregularidades e crimes eleitorais.

Mas deve-se reconhecer e destacar que a articulação da observação eleitoral nacional cumpre outros objetivos além dos apontados acima. Em matéria de participação cidadã, é um potente exercício de controle sobre o poder político e de ação coletiva, com capacidade crítica, com vistas à promoção da integridade eleitoral.

Indiscutivelmente, as OENP têm raios de ação e impactos diferenciados em relação às missões internacionais de observação, tais como o fortalecimento dos proces-

sos de capacitação da população em geral, a ampliação da informação e do conhecimento sobre os comportamentos eleitorais nacionais e subnacionais, a promoção ativa de medidas que permitam maior inclusão da população tradicionalmente excluída dos processos de tomada de decisões políticas e, finalmente — talvez a mais importante —, a apropriação das jornadas eleitorais pela cidadania, que se torna um ator relevante na valoração de suas próprias escolhas e na qualidade de seu sistema político e eleitoral.

Isso permite que, ao fim de cada pleito, a sociedade civil tenha um lugar privilegiado nos debates sobre reformas políticas e eleitorais e sobre ações de melhoria da organização das eleições, do sistema partidário e dos sistemas de vigilância e controle, entre outros.

BAJO LA LUPA
con Franco Delle Donne

ESCÚCHALO EN

Spotify

Listen on
Apple Podcasts

Escuchar en
Google Podcasts

DP

ESCUCHA AHORA

ASÍ NOS MANIPULA EL KREMLIN

Padrões e boas práticas da observação eleitoral

Para cumprir seu objetivo e sua finalidade, aponta-se a importância de que as organizações nacionais e internacionais de observação eleitoral contem com declarações de princípios e códigos de ética e conduta² que sirvam como parâmetro para avaliar seu trabalho. Por meio desses documentos, tanto as organizações como cada um dos observadores individualmente assumem compromissos específicos ligados à neutralidade, independência e profissionalismo de seu exercício de fiscalização.

A título de exemplo, os membros da Rede de Observação e Integridade Eleitoral – Acordo de Lima (RedoIE) acordaram, com as redes da África, Ásia, Eurásia, Europa Central e Oriental, Oriente Médio e África do Norte, a “Declaração de Princípios Globais para a Observação de Eleições e Monitoramento não Partidário Realizado por Organizações Cidadãs”, assinada em 2012 na sede da ONU (Declaración de Principios Globales..., 2012).

Com base nessa Declaração, desenvolveu-se um conjunto de boas práticas para a observação e monitoramento não partidário das eleições, que permite que as organizações cidadãs cumpram esse exercício observando padrões de conduta rigorosos que contribuem para a confiança da população nos processos eleitorais e seus resultados. Entre essas boas práticas, destacam-se as seguintes (Barrios 2020):

2 “Declaração dos Princípios da Observação Eleitoral Internacional” e “Código de Conduta para Observadores Internacionais de Eleições”. Documentos firmados em 27 de outubro de 2005, no marco da onu, subscritos por: Assembleia Parlamentar da União Africana, Conselho da Europa (pace), Associação de Administradores Eleitorais das Ilhas do Pacífico, Austrália e Nova Zelândia (pianzea), Centro Carter, Centro de Assessoria e Promoção Eleitoral (capel) e Comissão Europeia, entre outras entidades.

- *Independência e imparcialidade.* As missões de Observação Eleitoral Nacional Não Partidária (OENP) devem ser politicamente neutras, imparciais em relação a todas as organizações políticas e candidaturas, não discriminatórias e independentes tanto do governo como de interesses privados. Isso pressupõe que seu único objetivo quanto aos resultados eleitorais é verificar que eles sejam fruto de um processo autenticamente democrático e divulgados de modo transparente, exato e oportuno. Tem sido muito pernicioso, em países fora da região, a criação de missões de observação eleitoral por partidos ou governos para acompanhar processos eleitorais específicos, concebidas com o objetivo de legitimar pleitos que não cumprem com os padrões de *eleições livres, periódicas, autênticas e justas*. As OENP devem ser alheias e refratárias a essas práticas.
- *Ausência de conflitos de interesse.* As e os cidadãos que atuam como observadores eleitorais devem estar livres de qualquer conflito de interesse, seja ele político, econômico ou de qualquer outra natureza, que impeça desenvolver suas atividades sob os princípios descritos acima. A independência das missões de OENP não se restringe à atuação das organizações, mas requer o compromisso individual de cada um dos cidadãos que participa do exercício. Por essa razão, recomenda-se que todo observador assine o Código de Ética e Conduta correspondente.
- *Transparência quanto às fontes de financiamento.* As missões de OENP devem ser transparentes quando a seu financiamento, sem aceitar recursos providos de fontes que imponham condições que as impeçam de conduzir suas atividades de forma imparcial, exata e oportuna. As fontes de financiamento devem ser públicas. O usual é que as fontes de

financiamento das missões de OENP sejam organismos de cooperação internacional. Entretanto, há exceções, como o caso do México, que, embora reserve recursos estatais para a observação eleitoral, estes são administrados por organismos internacionais, a fim de evitar qualquer suspeita de falta de independência e imparcialidade das missões de OENP perante as autoridades eleitorais ou o governo em exercício. O México é o único país da América Latina que incorporou ao orçamento das autoridades eleitorais o financiamento de missões locais de observação eleitoral.

- *Coordenação e cooperação com as autoridades estatais, em um marco de autonomia.* As missões de OENP, sempre que possível, devem trabalhar em parceria com as autoridades eleitorais, mas sempre de forma autônoma, sem causar nenhum transtorno aos processos nem aos funcionários eleitorais, concorrentes e eleitores. Daí resulta a recomendação de que mantenham reuniões com órgãos eleitorais e outras autoridades governamentais, bem como com outros atores interessados no processo eleitoral, a fim de colher, receber e difundir informação, oferecendo sugestões para melhorar os processos eleitorais e políticos. Entretanto, também é importante reconhecer que há exercícios de observação eleitoral que se efetuam em contextos políticos incompatíveis com esse diálogo, devido à falta de credibilidade das autoridades eleitorais, ou quando as eleições são encaradas como mecanismos para legitimar processos pouco confiáveis e transparentes.
- *Geração de confiança.* As missões de OENP devem gerar confiança por meio do diálogo plural com todos os atores envolvidos no processo eleitoral, sem exceção nem privilégio algum. Isso im-

» [...] é indispensável estabelecer canais de comunicação efetivos, que possibilitem o diálogo permanente tanto com as autoridades eleitorais como com os atores envolvidos no processo.»

plica que o diálogo não deve privilegiar nenhum dos setores políticos em disputa, devendo ser plural, aberto e transparente nas agendas de trabalho.

- *Informação ao público.* As missões de OENP devem divulgar pública e regularmente relatórios, declarações e boletins exatos, imparciais e oportunos, com observações, análises, reflexões e, quando pertinentes, recomendações para melhorar os processos eleitorais. Um dos aspectos mais relevantes desse exercício é a entrega de recomendações parciais, especialmente quando se trata de observações de longo prazo, pois estas permitem contribuir para a melhoria da organização e realização das eleições.
- *Caráter técnico do exercício.* As missões de OENP devem desenvolver sua observação eleitoral mediante exercícios sistemáticos, processos técnicos confiáveis e metodologias validadas e verificáveis. Esse trabalho permite entregar dados precisos, objetivos e tecnicamente sólidos, que sejam fonte confiável de informação, tanto para os diferentes atores do processo eleitoral como para os meios de comunicação e a cidadania. Por isso, as missões de OENP devem conceber seu plano de comunicação com a clara consciência de que não são opinadores nem analistas políticos.

– *Formação técnica dos observadores.* As missões de OENP devem contar com processos internos de formação e capacitação das pessoas incumbidas da observação eleitoral em suas diferentes etapas. Uma das maiores responsabilidades das organizações que assumem essa tarefa é garantir que os observadores eleitorais conheçam o sistema político do país e as regras que regem seu funcionamento. Portanto, as missões de OENP acabam sendo o principal veículo, por sua proximidade com a cidadania, de formação e informação das regras dos processos eleitorais. Do mesmo modo, são um dos meios mais importantes para agenciar a cidadania.

Tipos de observação eleitoral

Todo processo eleitoral envolve três etapas: a pré-eleitoral, o dia da jornada eleitoral e a pós-eleitoral, cada uma com características diferenciadas que devem ser levadas em conta ao planejar o exercício de observação.

Para a observação da etapa pré-eleitoral, é indispensável ter em conta que o desenvolvimento adequado dos processos eleitorais não depende apenas do correto planejamento logístico das autoridades eleitorais para o cumprimento das diferentes etapas, nem de que todos os atores envolvidos se ajustem às regras previamente estabelecidas, e sim da identificação dos diversos fatores de contexto que, em uma eleição específica, causam ou podem causar impactos significativos na garantia de eleições livres, periódicas e autênticas.

Do mesmo modo, é indispensável estabelecer canais de comunicação efetivos, que possibilitem o diálogo permanente tanto com as autoridades eleitorais como com os atores envolvidos no processo eleitoral,

« **A última geração da observação eleitoral, na qual nos encontramos agora, já não é regida apenas pela tradicional segmentação nas três etapas do processo eleitoral, mas incorpora objetivos específicos, como a inclusão, que, por suas características, requerem o desenvolvimento de novas metodologias.** »

entre eles, organizações políticas, organizações sociais diversas, academia, mídia, além das diferentes missões de observação, nacionais ou internacionais, participantes do processo eleitoral.

Já a observação no dia da jornada eleitoral depende da capacidade de distribuir observadores e observadoras previamente capacitados e adequadamente coordenados para a transmissão de informação, a fim de que esta seja sistematizada. Dependendo do alcance e da natureza do exercício a se desenvolver, pode-se contar com observadores fixos nos locais de votação, para acompanharem tanto a abertura como o fechamento dentro um mesmo recinto, ou itinerantes, que transitam entre vários locais, podendo assim observar também o entorno das zonas de votação.

Quanto à observação da etapa pós-eleitoral, o principal elemento a levar em conta são as características, conforme o país observado, da etapa de apuração e cômputo final dos votos. Por se tratar de uma etapa muito sensível, da qual dependem os resultados definitivos, é recomendável que dela participem os observadores com mais experiência e conhecimento das regras eleitorais.

O exercício de observação requer uma definição clara de seu alcance e duração. A partir disso, pode-se optar por uma observação eleitoral:

1. *De longo prazo.* Devido a sua duração, esta é a observação mais exigente, não apenas pelos recursos humanos e econômicos que demanda, mas também pela capacidade técnica que requer para o monitoramento das diferentes ações e atividades envolvidas no desenvolvimento dos pleitos eleitorais. Isso pressupõe a combinação de diferentes metodologias de análise e a constituição de equipes multidisciplinares com habilidades específicas. Estas geralmente iniciam suas atividades um ano antes das eleições ou na abertura do calendário eleitoral. Dada a presença territorial e a capilaridade que esse tipo de observação requer, ela só costuma ser realizada por algumas missões nacionais. Os elementos de contexto necessários para a observação da etapa pré-eleitoral, apontados acima, são também fundamentais para este tipo de observação. A título de exemplo, a Missão de Observação Eleitoral (MOE) desenvolveu uma análise de riscos que leva em conta não apenas os aspectos puramente eleitorais, mas também o contexto de violência e conflito vivido no país em questão (MOE, 2022b).
2. *De curto ou médio prazo.* Esta é a mais frequente das observações internacionais. Seu primeiro passo é uma visita técnica de reconhecimento, semanas ou meses antes das eleições, seguida de uma ação mais ampla nos dias imediatamente anteriores à jornada eleitoral. Seu encerramento formal fica a cargo de uma equipe técnica mais enxuta. Assim como na observação de longo prazo, seu planejamento e desdobramento dependem em grande medida do alcance e das ca-

racterísticas específicas da observação a realizar.

3. *Especializada ou com enfoques específicos.* Trata-se de exercícios mais restritos a temas específicos de observação, quer seja de processos técnicos particulares, como a comunicação social ou o uso de tecnologias nas eleições, quer seja de temas precisos, como a participação de grupos ou setores sociais historicamente discriminados. Nos últimos anos, esse tipo de observação vem ganhando força, justamente para dar seguimento a agendas específicas consideradas críticas para a democracia. A título de exemplo, várias missões de observação nacionais e internacionais centraram foco na análise da participação política das mulheres em diversos certames democráticos (MOE, 2022c). Em muitas ocasiões, esse tipo de exercício combina-se com observações de longo, médio ou curto prazo, cobrindo, conforme o caso, diferentes etapas do processo eleitoral.

A observação eleitoral *clássica*, descrita até aqui, parte da lógica das etapas do processo eleitoral e tem como principal objetivo a verificação do rigoroso cumprimento das regras eleitorais e de que seus resultados correspondam à vontade da cidadania.

Em um primeiro momento, o maior suporte técnico das missões de observação era a contagem rápida, entendida como um exercício estatístico de verificação de resultados pelos observadores eleitorais, a partir de uma amostra tecnicamente definida, a fim de comparar suas projeções com os resultados oficiais.

Posteriormente, mais dois tópicos foram incorporados à observação clássica: o monitoramento dos meios de comunicação e o financiamento das campanhas. A fiscalização nessas frentes abriu caminho a exercícios de observação especializados ou específicos.

Como exemplo disso, nas últimas eleições realizadas na Colômbia, em 2022, a Missão de Observação Eleitoral Colômbia realizou, além de um exercício de observação eleitoral clássica, duas observações com enfoques específicos, quais sejam, do exercício do direito ao voto por pessoas trans (MOE, 2022a) e por pessoas com deficiência psicossocial ou intelectual (MOE Colômbia, 2022), junto a cidadãs e cidadãos pertencentes a esses segmentos da população. Isto sob a premissa de que uma democracia não o será enquanto todas as pessoas não tiverem a possibilidade real de exercer seu direito ao voto em condições de igualdade e livres de qualquer discriminação.

Conclusões

Em todo caso, a definição do tipo de observação a se realizar depende da resposta às perguntas básicas: o que se quer observar? E por quê, ou para quê? A partir delas, definem-se as características e o alcance do exercício de observação eleitoral a desenvolver, o desenho metodológico e a presença territorial necessários.

Daí resulta que os exercícios de observação eleitoral podem ser muito diversos, conforme a decisão da organização que leva a termo a missão e os aspectos específicos que se pretenda observar. Seja como for, independentemente do alcance e das características da observação eleitoral, é indispensável ter em conta que se trata do exercício de um direito político de controle social e de participação cidadã. Por isso, a observação eleitoral é, em si mesma, uma ação positiva para a democracia e para o empoderamento cidadão, que permite que a cidadania se torne um ator principal dos processos eleitorais, com um papel-chave no fortalecimento da democracia.

Referências

- BARRIOS, A. (2020). *Observación electoral: De la participación ciudadana al control político*. Bogotá: MOE, IIDH-CAPEL. https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1848/observacionelectoral_iidh-capel-moe-colombia.pdf
- Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario de Elecciones Realizado por Organizaciones Ciudadanas. (2012, 3 de abril). *eods*. <https://bit.ly/3DG4cyM>
- Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones. (2005, 27 de outubro). *ndi*. <https://www.ndi.org/sites/default/files/DoP-SPA.pdf>
- MOE. (2022a). *Informe de observación del protocolo de voto trans. Elecciones de Congreso de la República y consultas interpartidistas. 13 de marzo de 2022*. <https://www.moe.org.co/informe-de-observacion-del-protocolo-de-voto-trans-elecciones-de-congreso-de-la-republica-y-consultas-interpartidistas-13-de-marzo-de-2022/>
- MOE. (2022b). *Mapa de riesgo por factores de violencia. Elecciones presidenciales (Corte 13 de mayo del 2022)*. <https://www.moe.org.co/mapa-de-riesgo-por-factores-de-violencia-elecciones-presidenciales-corte-13-de-mayo-del-2022/>
- MOE. (2022c). *Informe preelectoral de la participación de las mujeres en las elecciones presidenciales 2022*. <https://www.moe.org.co/informe-preelectoral-de-la-participacion-de-las-mujeres-en-las-elecciones-presidenciales-2022/>
- MOE COLOMBIA. (2022). *Resultados observación con enfoque en los derechos de las personas con discapacidad*. [vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=i9oZ6oR4qOY>

Sites de referência

<https://www.oas.org/es/sap/deco/>

https://www.eeas.europa.eu/node/410608_es?s=4512

<https://www.iidh.ed.cr/capel/misiones-de-observacion>

<https://www.ndi.org/what-we-do/elections>

<https://www.iri.org/what-we-do/election-integrity/>

<https://www.cartercenter.org/peace/democracy/index.html>

<https://www.ifes.org/>

<https://www.moe.org.co>



**ALEJANDRA
BARRIOS CABRERA**

Diretora nacional da Misão de Observação Eleitoral (MOE) desde sua fundação, em 2006. Até o presente, coordenou mais de cem missões de observação eleitoral na Colômbia. Profissional em Finanças e Relações Internacionais pela Universidade Externato da Colômbia e especialista em Regime Contratual Internacional pela Universidade dos Andes.

Twitter: @Directoramoe



Representação política: os partidos políticos perante a ameaça do transfúgio

LEANDRO C. QUERIDO

Este artigo centra-se na disciplina partidária, no transfúgio e na participação e proliferação de candidatos independentes no contexto de crise dos partidos tradicionais.

Introdução

Os mais recentes períodos eleitorais na América Latina se desenvolveram em um contexto de esgarçamento do tecido social e partidário. As crises socioeconômicas, a fragmentação e defecção partidária, o surgimento de novas forças políticas, a debilitação das instituições democráticas e a polarização da cidadania são alguns dos fenômenos que vêm ocorrendo na região, com impacto sobre os processos eleitorais. Entretanto, a conjuntura varia ao longo do continente, havendo desde regimes autoritários sem competição nem alternância, até regimes democráticos capazes de canalizar as preferências da cidadania por meio de eleições.

Quais são os sintomas da crise de representação? Este artigo se detém especificamente em alguns deles: a disciplina partidária, o transfúgio e a proliferação de candidaturas independentes no contexto de crise dos partidos tradicionais. Nesse sentido, é preciso antes de mais nada fazer algumas precisões conceituais em relação ao *transfúgio*, por ser um conceito menos explorado, quando comparado com outros mais estudados e presentes na literatura, como o de disciplina partidária.

O transfúgio tem sua origem nas democracias parlamentaristas europeias e se refere à mudança de grupo ou facção legislativa

« [...] na América Latina, o político trânsfuga geralmente deixa o partido ao qual pertence antes das eleições, a fim de ter uma plataforma para concorrer a um cargo. »

de um de seus membros durante o exercício do mandato. Isso não quer dizer, porém, que o transfúgio seja um fenômeno exclusivo do parlamentarismo. Pelo contrário, ele está presente também nos regimes presidencialistas, embora as causas, etapas e implicações possam variar de regime para regime (Morán-Torres, 2017).

Nos regimes presidencialistas, como os latino-americanos, o trânsfuga não apenas costuma ser um candidato eleito ou em exercício de suas funções que muda de coloração política, mas também pode ser um aspirante que se vê preterido na seleção interna de candidatos de seu partido e por isso busca viabilizar a candidatura através de outra sigla, ou como independente. Em outras palavras, na América Latina, o político trânsfuga geralmente deixa o partido ao qual pertence antes das eleições, a fim de ter uma plataforma para concorrer a um cargo.

» [...] cercear os direitos políticos dos cidadãos, especialmente o direito de eleger e ser eleito e o de livre associação? «

Debate e preocupação

À medida que essa prática se difunde, aumentam os debates sobre sua legitimidade e as preocupações por erradicá-la. Quem defende a eliminação do transfúgio relaciona o fenômeno à debilitação do sistema partidário e à ruptura entre o candidato e a ideologia e a base eleitoral de seu partido. Sem dúvida, deslegitimar os partidos políticos como mediadores entre a cidadania e as instituições afeta a qualidade democrática e da representação (Petri & Vargas, 2010). A proliferação de novos candidatos e partidos acarreta a multiplicação de programas eleitorais e posições políticas, o que por sua vez pode resultar em maior fragmentação do sistema partidário e até alimentar um fenômeno comum na região: o das lideranças personalistas sem compromisso programático.

O debate gira em torno da seguinte questão: limitar ou erradicar o transfúgio implica necessariamente, ou em alguma medida, cercear os direitos políticos dos cidadãos, especialmente o direito de eleger e ser eleito e o de livre associação? Os partidos são os veículos do sistema político para traduzir preferências da cidadania em representação ou resultados concretos, e a liberdade de associação é um direito político imprescindível para a democracia. Proibir o transfúgio implica limitar também as opções de eleitores e eleitos? (Morán-Torres, 2017).

Determinar em que ponto esse fenômeno vulnera a qualidade da representação ou o compromisso do candidato com um programa eleitoral é o que dificulta sua regu-

lação legal ou sua condenação moral. Por exemplo, não é a mesma coisa trocar de partido político durante uma campanha eleitoral para ter maiores chances de viabilizar uma candidatura que fazê-lo já no exercício de um cargo público, sobretudo se a mudança implica uma troca de posição significativa sobre certos conteúdos programáticos nos quais os eleitores votaram.

O transfúgio político na América Latina

Embora a proibição do transfúgio possa limitar os direitos políticos dos cidadãos, países como México, Brasil, Peru e Colômbia vêm tentando regular a prática. No México, por exemplo, estabeleceu-se, por meio de uma reforma eleitoral, em 2014, que os deputados e senadores que disputam uma eleição consecutiva devem se candidatar pelo mesmo partido pelo qual foram eleitos e em nome do qual exerceram a função pública, salvo em caso de renúncia ou desfiliação antes da metade do mandato. Do mesmo modo, tentou-se limitar o transfúgio das candidaturas, permitindo que um postulante só possa se candidatar pelo partido ao qual é filiado (Morán-Torres, 2017). Por outro lado, Colômbia e Peru também procuraram limitar o transfúgio, exigindo dos legisladores que pretendam concorrer por outro partido que se desfilie meses antes da eleição: doze no caso da Colômbia, um ano antes no do Peru (Morán-Torres, 2017). Entretanto, ainda não existe uma doutrina consolidada sobre o transfúgio.

A motivação do legislador ou candidato que muda de partido ou se apresenta como independente é clara: viabilizar sua candidatura com vistas a obter a vaga. Contudo, é válido indagar que outros fatores incidem no fenômeno do transfúgio. Petri e Vargas, em uma análise do transfúgio na América Cen-

tral, classificam duas categorias de fatores explicativos: os político-institucionais, que compreendem o sistema eleitoral, o mecanismo de nomeação dos candidatos dentro dos partidos (tão propensos ao personalismo) e o desenho institucional-regulamentar do Congresso (incluindo as modalidades de formação dos blocos); e os socioculturais, como as mudanças de orientação ideológica do candidato, a institucionalização dos partidos políticos e a identificação dos eleitores com as siglas partidárias, a influência da mídia, as características do sistema de partidos e a tolerância ou ausência de restrições ao transfúgio (Petri & Vargas, 2010).

Um revés na região

No que tange à institucionalização dos partidos e à identificação com as siglas partidárias, pode argumentar-se que a região está

sofrendo um revés. Atualmente há uma tendência à defecção partidária, que compreende um maior desalinhamento e debilitação do vínculo entre eleitores e partidos (Ruiz Rodríguez, 2021). Essa tendência é um sintoma da crise das instituições, já que um dos fatores que determinam a confiança nos partidos é a eficácia do governo. Em outras palavras, a ruptura dos vínculos entre os partidos e seus eleitores é mais uma manifestação da crise das instituições, embora seja necessário esclarecer que, nos casos de Guatemala, Costa Rica, Peru e Uruguai durante o período 2004–2012, a eficácia governamental não explica a identificação partidária de forma efetiva. Em alguns casos, como os da Argentina e Venezuela, a queda da identificação partidária também responde às crises econômicas (Morales Quiroga, 2011).

Em relação ao caso argentino, podemos lembrar o termo usado para denominar o transfúgio: trata-se da *borocotización*,



DP ENFOQUE Número 5

Entre la geopolítica y las ideas

Reflexiones para una renovación democrática
Armando Chaguacosta y Fernando Palencia

Número 5
GAPAC

DESCARGA AHORA



em referência a Eduardo Borocotó, um médico *outsider* da política que em 2005 integrou uma lista de candidatos a deputado federal do PRO, o partido de Mauricio Macri, e que depois de obter a vaga migrou para o partido kirchnerista, então na Presidência do país. Os casos mais recentes foram os dos deputados federais Beatriz Ávila, Antonio Carambia e Pablo Ansaloni, eleitos em 2019 através da lista da coalizão opositora Juntos por el Cambio e que logo depois de assumir se somaram ao bloco governista da Frente de Todos.

Pois bem, a relação entre identificação partidária, institucionalização e volatilidade eleitoral nem sempre é previsível. No caso do Chile, por exemplo, de 2004 a 2012 verifica-se um baixo índice de identificação com os partidos, acompanhado de uma alta institucionalização do sistema partidário e uma baixa volatilidade. A causa disso pode ser o fato de que, embora a identificação sempre tenha sido pensada em termos programáticos, ela na verdade pode ser de dois tipos: por convicção ou por transação, conforme a existência de vínculos programáticos com os eleitores ou de clivagens sociais que definem os partidos.

Identificação por transação

A introdução dessa nova categoria de identificação (por transação) implica que pode haver institucionalização partidária sem a existência de laços programáticos com os eleitores. Do mesmo modo, pode haver uma alta identificação partidária em contextos institucionais instáveis e propensos a relações clientelísticas. Por exemplo, o Paraguai tem um alto nível de identificação partidária que convive com um índice de volatilidade acima da média latino-americana. A explicação disso pode estar no fato de a identificação por transação ter menos força para con-

» [...] a relação entre identificação partidária, institucionalização e volatilidade eleitoral nem sempre é previsível.«

ter a volatilidade, comparada à identificação por convicção (Morales Quiroga, 2012).

Por mais que seja necessário um estudo aprofundado sobre os efeitos das diferentes combinações entre institucionalização e identificação partidária sobre o transfúgio, pode-se desenvolver uma hipótese. Em contextos de baixa institucionalização e identificação partidária, podem aumentar a volatilidade eleitoral, as possibilidades de realinhamento e a entrada de novas siglas partidárias. A baixa institucionalização e identificação partidária não apenas fomenta o transfúgio, mas é um fator importante para o surgimento de candidaturas personalistas, usualmente *outsiders*, que entram em cena com a promessa de melhorar o sistema político.

Em suma, a institucionalização do sistema partidário costuma ser associada à identidade dos partidos. Contudo, ao analisar as categorias de identidade partidária — por convicção e por transação —, salta aos olhos que nem sempre é possível estabelecer uma relação linear entre a identidade partidária e a institucionalização. Nesse contexto, surgem quatro cenários básicos: baixa institucionalização com alta identificação partidária; baixa institucionalização com baixa identidade partidária; alta institucionalização com alta identidade partidária; e alta institucionalização com baixa identidade partidária.

O contexto de baixa institucionalização e identidade partidária é o mais favorável ao transfúgio e é mais comum em regimes democráticos que sob outros sistemas. Os fatores condicionantes do transfúgio, como o



sistema eleitoral, o procedimento de escolha dos candidatos dentro dos partidos e o desenho institucional-regulamentar do Congresso, as características do sistema partidário e a tolerância ou ausência de restrições ao transfúgio não são concebíveis sem antes avaliar a possibilidade da concorrência em eleições livres e transparentes, com regras que permitam aos cidadãos eleger e ser eleitos para cargos públicos. Em resumo, em contextos democráticos, há mais incentivos para o transfúgio que nos não democráticos.

Transfúgio em democracias e autoritarismos

Seguindo nessa linha argumentativa, o transfúgio é muito menos provável hoje em

dia em países como Nicarágua e Venezuela. Durante as eleições gerais na Nicarágua, em novembro de 2021, muitos membros da oposição foram encarcerados, incluindo aspirantes à presidência. Do mesmo modo, embora haja eleições municipais previstas para novembro deste ano, em 4 de julho o regime de Daniel Ortega destituiu cinco prefeitos de seus cargos (Infobae, 2022). Nesse contexto, com um custo político e pessoal tão alto, é muito remota a possibilidade de alguém deixar a Frente Sandinista para se postular como candidato independente ou da oposição. No caso venezuelano, o transfúgio se restringiu rigorosamente à oposição, em parte pelo mesmo motivo. Na Nicarágua autocrática de Daniel Ortega e seu partido Frente Sandinista de Libertação Nacional, utiliza-se o termo *zancudismo*

[“pernilonguismo”] para retratar a oposição colaboracionista, aceita e respaldada pelo governo de esquerda e que obtém benesses do regime.

Por outro lado, o México exemplifica como o tipo de regime influi no transfúgio. Durante a maior parte do século xx, o país foi governado pelo Partido Revolucionário Institucional e enfrentava baixa competitividade eleitoral. Durante esse regime, o PRI contou com forte lealdade e disciplina partidária, que evitava o transfúgio. Entretanto, com a transição política e a abertura gradual do regime, foram eliminadas as medidas que proibiam as cisões e rupturas com o partido, e surgiram os trânsfugas, entre eles os membros fundadores do Partido da Revolução Democrática (PRD), empenhados em mudar o sistema político. Portanto, no México, os trânsfugas tinham boa reputação, por serem peça-chave da mudança política que levou à alternância do poder. Hoje em dia, porém, o transfúgio voltou a adquirir uma conotação negativa no México, e até se instituíram normas para erradicar a prática (Ríos Vega, 2009).

Em democracias como a chilena, que nos primeiros anos do século xxi foi considerada uma democracia com altos níveis de institucionalização e baixos níveis de identificação partidária, não há dados concretos sobre o transfúgio. Contudo, pôde-se observar um grande desapego às instituições e partidos tradicionais chilenos nas eleições de 2021. Esses pleitos, nos quais se elegeram os representantes que participariam da Convenção Constituinte, foram realizados em um contexto de forte conflito social e descrédito do governo, na esteira dos protestos de 2019. As reivindicações daqueles protestos não foram capitalizadas por nenhum partido (Ruiz Rodríguez, 2021), por isso não espanta que os candidatos independentes tenham conquistado quase um terço das cadeiras (News Mundo, 2021).

Do mesmo modo, a demanda por uma nova liderança que se diferencie da direita governante teve sua expressão mais clara na eleição do presidente Gabriel Boric, pertencente ao partido Convergência Social, fundado em 2018, que inclusive disputou a Presidência com o candidato independente Sebastián Sichel. Cabe frisar que continuam a se registrar continuidades no sistema partidário chileno, especialmente na articulação entre partidos para obter êxito nas eleições. Essa lógica das coalizões também se refletiu no caso de Boric, cujo partido pertence à coalizão de esquerda Frente Ampla.

Pode-se observar, portanto, que o Chile mantém certos traços ou costumes do sistema de partidos, como a tradição de formar coalizões para disputar as eleições. A principal mudança observada em 2021 resulta do fato de o Chile não ter altos níveis de identificação partidária, embora os partidos possuam certa estruturação programática: o sistema partidário chileno não conseguiu lidar com as demandas sociais de grande parte do eleitorado nem representá-lo, até a eclosão dos protestos de 2019. Essa busca de representação política se traduziu na mudança de coloração política da Presidência. Entretanto, cabe ressaltar que, por mais que os partidos tradicionais enfrentem dificuldades para manter sua base de apoio e seu protagonismo em um contexto em que as demandas de certos setores da sociedade buscam obter representação política, a sociedade chilena permanece polarizada e o Congresso continua nas mãos da direita, os integrantes independentes que dominaram a Constituinte caíram rapidamente no descrédito da população e a lua de mel com Boric foi muito breve, como indicam as pesquisas de avaliação do governo e seus índices de popularidade.

Transfúgio e fortaleza institucional

No caso do Peru, não apenas se verificam baixos níveis de identidade partidária, assim como no Chile, mas também uma fraca institucionalização do sistema partidário. Nas eleições de 2016, venceu Pedro Pablo Kuczynski com um discurso contra os partidos políticos. Sem apoios partidários fortes, teve de renunciar depois de ser alvo de vários pedidos de impeachment. Com seu sucessor, Martín Vizcarra, a turbulência não se aplacou, e a crise voltou a emergir. A vitória de Pedro Castillo nas eleições de 2021 tampouco pôs fim à instabilidade. Completado um ano de mandato, o denominador comum de sua gestão é a falta de confiança nos ministros nomeados, manifesta por um Poder Legislativo fragmentado e disperso, a renúncia de muitos titulares das pastas e os pedidos de impeachment que aos poucos vão ganhando apoio, aproveitando a crise interna deflagrada no partido governista, Peru Livre. Em suma, cinco presidentes recentes do Peru sofreram processos por corrupção, em escândalos acompanhados da crescente desconfiança do eleitorado nos partidos políticos, dentro de um sistema partidário frágil, que dá lugar a um Congresso extremamente dividido.

Em relação aos baixos níveis de identidade partidária, é preciso considerar que, durante as duas décadas passadas, a clivagem ou linha de conflito no Peru não foi o eixo esquerda–direita, e sim o eixo fujimorismo–antifujimorismo. Em outras palavras, o país não tem uma divisão entre partidos programáticos de esquerda e direita, pois a clivagem da sociedade gira em torno da figura do ex-presidente Alberto Fujimori. Por outro lado, atualmente, o sistema partidário peruano poderia estar na iminência de um incerto processo de mutação ou de redefinição dessa principal linha de conflito, o que poderia levar a uma redistribuição dos

« Os partidos políticos continuam sendo os canalizadores das preferências da população, e sem eles não é possível preservar o sistema democrático hoje em dia. »

votos entre outros partidos e candidaturas (Morales Quiroga, 2012).

Outra característica fundamental das eleições no Peru é que elas ocorrem em um contexto de fraca institucionalização do sistema partidário e altos níveis de volatilidade, o que torna os resultados eleitorais imprevisíveis. Por exemplo, nas eleições de 2021, 24 partidos disputaram a Presidência. Os postulantes não se sustentam no tempo, há altos níveis de personalismo e precariedade organizativa, o que favorece o transfúgio (Ampuero et al., 2020). Igualmente, cabe lembrar que o Peru promulgou leis que limitam o transfúgio eleitoral.

O caso oposto ao peruano é o do Uruguai, que conta com altos níveis de estruturação programática, identificação partidária e institucionalização do sistema partidário. Diferentemente dos casos mencionados acima, as eleições uruguaias não se realizaram em uma conjuntura de instabilidade ou conflito social, mas em um contexto estável e de crescimento econômico que deu lugar à implementação de medidas para sustentar os níveis de emprego (Embajada Abierta, 2019).

Conclusões

A modo de conclusão, o contexto eleitoral da América Latina está atravessando desafios ligados à crise institucional — espe-

cialmente dos partidos tradicionais —, ao surgimento de novos partidos e candidatos independentes, ao aumento da polarização entre partidos e cidadãos e aos novos cenários de conflito social. Dada essa conjuntura, vale indagar como essas mudanças podem incentivar o transfúgio, que é um fenômeno controverso e pouco estudado no caso dos presidencialismos latino-americanos.

Ao enfatizar os casos chileno e peruano, exemplificam-se as principais causas da alta institucionalização democrática e baixa identificação partidária, no primeiro caso, e fraca institucionalização democrática e identificação partidária, no segundo. No caso do Peru, o contexto favorece o surgimento de candidatos *outsiders* ou independentes que procuram partidos também novos ou “nanicos”, apelidados de *barrigas de aluguel*. Os cenários eleitorais não encontram partidos que se sustentem no tempo, dada a alta volatilidade e fragmentação eleitoral, favorável ao surgimento de novos personalismos.

Por outro lado, no caso chileno, a combinação de baixa identificação partidária com um alto nível de institucionalização resultou em uma massa de eleitores com novas demandas que, em primeira instância, não foram capitalizadas por nenhuma força partidária, mas que encontraram certa representação em um partido de centro-esquerda e esquerda e em certos candidatos independentes, o que fez com que ali o transfúgio não contasse com os mesmos incentivos que em outros países.

Os partidos políticos continuam sendo os canalizadores das preferências da população, e sem eles não é possível preservar o sistema democrático hoje em dia. De fato, o desmonte da democracia na Nicarágua e na Venezuela foi precedido de uma crise dos partidos tradicionais, na qual o transfúgio e a proliferação de “independentes”, funcionais para consolidação das vira-

das autoritárias, foram a regra. As ditaduras praticamente proscrevem a dissidência e estimulam a divisão dentro de setores da oposição, ao mesmo tempo que o partido governista se confunde com o Estado e sua estrutura burocrática. Na Nicarágua, os partidos da oposição sofreram a intervenção da autoridade eleitoral para impor dirigentes aceitos e respaldados por Ortega e, além disso, 28 deputados da oposição foram expulsos do Congresso em 2016.

Os partidos políticos da América Latina têm o desafio de reassumir o papel institucional que devem ocupar em contextos democráticos a fim de preservar o único sistema de governo capaz de responder efetivamente aos cidadãos, oferecendo garantias para resolver as questões públicas em paz e ao mesmo tempo preservar as liberdades individuais. Não é uma tarefa fácil neste contexto de pós-pandemia e crise econômica, mas é em momentos complexos como o presente que devem aflorar as capacidades institucionais ligadas à liderança, à responsabilidade e à inovação. Assim o exige a estabilidade política que os cidadãos demandam e necessitam em cada recanto da América Latina.

Referências

- AMPUERO, A., ZORRILLA, C., PATRIAU, E., & CARRASCO, E. (2020). Elecciones 2021: estos son los 24 partidos en carrera. *Elige Bien Perú*. <https://elecciones.larepublica.pe/elecciones-2021-estos-son-24-partidos-carrera/>
- BBC NEWS MUNDO. (2021, 17 de maio). Elecciones en Chile: candidatos independientes y de la oposición dominan la asamblea que redactará la nueva Constitución. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57139669>
- EMBAJADA ABIERTA. (2019, 30 de outubro). *Las elecciones en Uruguay 2019*. <https://www.embajadaabierta.org/post/las-elecciones-en-uruguay-2019>
- INFOBAE. (2022, 4 de julho). La policía de Nicaragua tomó las alcaldías opositoras: destituyó a sus autoridades y las reemplazó por aliados del dictador Ortega. *Infobae*. <https://bit.ly/3QQjcPb>
- MORALES QUIROGA, M. (2011). Identificación partidaria y crisis de representación. América Latina en perspectiva comparada. *Revista de Ciencias Sociales* (Venezuela), XVII(4), 583-597.
- MORALES QUIROGA, M. (2012). Tipos de identificación partidaria. América Latina en perspectiva comparada, 2004-2012. *Revista de Estudios Sociales*, 57, 25-42. <http://journals.openedition.org/revestudsoc/9918>
- MORÁN-TORRES, E. F. (2017). Transfuguismo: dicotomía entre la lealtad partidaria y la participación política. Una visión desde los precedentes judiciales en México. *Dikaion, Revista de Fundamentación Jurídica*, 26(1), 84-106. doi: <https://doi.org/10.5294/dika.2017.26.1.5>
- PETRI, D. P., & VARGAS, J.-P. (2010). Cultura parlamentaria y disciplina partidaria: la institucionalidad informal del transfuguismo en Centroamérica. *Letras Internacionales*, 95(4). <https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/1516>
- RÍOS VEGA, L. E. (2009). El transfuguismo electoral: Un debate constitucional en México. *Cuestiones constitucionales*, 21, 251-294. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932009000200009
- RUIZ RODRÍGUEZ, L. M. (2021). *Los sistemas de partidos de América Latina frente al espejo: elementos de contexto para las próximas citas electorales en la región*. Documentos de Trabajo 43/2021. 3 (2a época). Madri: Fundación Carolina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/02/DT_FC_43.pdf



LEANDRO QUERIDO

Cientista Político pela Universidade de Buenos Aires. Mestre em Direito Eleitoral pela Universidade de Castilla-La Mancha, Espanha.

Diretor executivo de Transparencia Electoral para América Latina e DemoAmlat. Foi coordenador metodológico de missões de observação eleitoral da oea e observador eleitoral em numerosos países. Autor do livro *Así se vota en Cuba*, entre outros.

Twitter: @leandroquerido



A engenharia eleitoral do Congresso

Como desenhamos a escolha de nossos representantes?

EDUARDO REPILLOZA FERNÁNDEZ

Os sistemas eleitorais da América Latina passam por reformas constantes e, em geral, os partidos políticos assumem seu desenho como uma atribuição exclusiva. Um dos componentes do sistema eleitoral diz respeito ao modo como elegemos o Congresso e os órgãos que compõem o Poder Legislativo nos níveis nacional, regional e municipal.

Introdução

Falar em eleições implica lembrar que os processos eleitorais são compostos de diferentes etapas, agrupadas em três grandes fases: a pré-eleitoral, a jornada de votação e a pós-eleitoral. Em geral, a campanha eleitoral e a jornada de votação (etapas que os meios de comunicação costumam cobrir amplamente), subtraem atenção das etapas que exigem tempo de análise e reflexão, não apenas do meio acadêmico ou político, mas também da cidadania.

Se a fase pré-eleitoral, que transcorre entre o início do calendário eleitoral e o dia da eleição, não ocupa nossa atenção (com exceção da campanha eleitoral), que balanço podemos fazer do processo de formação da legislação eleitoral? Os partidos políticos são as únicas partes com a faculdade de definir as regras do jogo eleitoral, por sua condição de concorrentes? Na verdade, a sociedade civil deve poder controlar o debate parlamentar e participar dele, sobretudo no tocante às eleições, pois desenhar o sistema através do qual são eleitos os representantes não é um detalhe menor.

A América Latina deposita muita confiança nos sistemas eleitorais como meio de conferir previsibilidade ao sistema político, o que é demonstrado pela forte tradição reformista da região. Desde 1978, todos

« Desde 1978, todos os países latino-americanos mudaram algum aspecto de seu sistema eleitoral, o que diz muito sobre o empenho permanente em maximizar os benefícios dos partidos e obter maior eficiência do sistema político. »

os países latino-americanos mudaram algum aspecto de seu sistema eleitoral, o que diz muito sobre o empenho permanente em maximizar os benefícios dos partidos e obter maior eficiência do sistema político. Mas as reformas nem sempre atingem o objetivo proposto. Em alguns casos em que foram implementados sistemas mistos e voto facultativo, enfraqueceu-se o vínculo entre cidadãos e representantes e fragmentou-se a oferta eleitoral, debilitando os partidos sem melhorar a qualidade da representação.

Os sistemas eleitorais têm impacto no sistema político, sobretudo no que tange à composição dos poderes legislativos e à capacidade de governar dos partidos ou coalizões políticas. Eles geram certeza e condi-

ções para que as preferências da cidadania se traduzam em resultados concretos. No entanto, por si sós, a matemática eleitoral e a legislação não garantem uma representação justa da cidadania, pois interagem com outros fatores que podem maximizar ou anular os efeitos desejados (Molina, 2000).

Em contextos não democráticos, por exemplo, o sistema eleitoral costuma ser majoritário.¹ Os sistemas majoritários não produzem necessariamente efeitos perniciosos, mas combinados à ausência de regras claras, à criminalização da dissidência e a um campo institucional propenso a favorecer o grupo no poder, anulam por completo as possibilidades de que independentes ou minorias obtenham representação.

Portanto, considerando que as circunstâncias políticas e outros fatores (como a dimensão dos distritos ou o desenho das circunscrições eleitorais) também têm grande peso na determinação dos resultados, é crucial entender qual sistema gera as melhores condições em cada contexto, levando em conta todas as variáveis. O fato é que não existe o sistema eleitoral perfeito. Assim como a Constituição dos Estados Unidos consagra o direito à *busca da felicidade*, temos o direito à *busca do melhor sistema eleitoral*, cada um com suas vantagens e desvantagens.

Tipos de sistemas eleitorais

Os sistemas eleitorais costumam ser categorizados segundo a fórmula que utilizam, isto é, segundo o cálculo aritmético

¹ Vale esclarecer que, em contextos autoritários (por exemplo, Cuba, Nicarágua e Venezuela), as eleições são utilizadas para promover uma narrativa que relativiza conceitualmente a democracia para tentar legitimar os dirigentes em nível interior e exterior e para distribuir espaços de poder entre aliados dentro da burocracia estatal.

que converte votos em assentos. Com esse critério, os sistemas são classificados, grosso modo, em *majoritários*, *proporcionais* e *mistos*. O sistema majoritário atribui as vagas ao partido mais votado, o proporcional as distribui de acordo com o quociente de votos por agremiação e o misto combina o uso de fórmulas majoritárias para o preenchimento de uma parte das vagas e proporcionais para a outra parte.

Dentro dessas três categorias, há diferentes fórmulas a levar em conta. Os sistemas de *representação proporcional* procuram reduzir as disparidades entre a proporção de votos de um partido e as vagas que lhe correspondem, reproduzindo a proporção de votos recebida por partido na composição do Legislativo. Por isso costumam usar listas partidárias nacionais ou regionais, mas também podem utilizar o quociente de uma fórmula para compensar resultados em distritos uninominais majoritários. O voto preferencial, como o utilizado na Colômbia, por exemplo, também cumpre esse objetivo, pois os eleitores ordenam os candidatos segundo suas preferências em distritos plurinominais. Se isso soa familiar, é porque esse tipo de sistema é o mais utilizado na América Latina.

Dos vinte países latino-americanos, sete usam exclusivamente o método D'Hondt de forma pura para a Câmara baixa (Argentina, Chile, Guatemala, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Dominicana), um aplica o método Webster (Equador, que o adotou recentemente) e o restante faz uso de diferentes fórmulas, envolvendo os métodos D'Hondt, Hare e majoritários ou de maiorias relativas (neste último caso: México, Haiti e Venezuela) (Reformas Políticas em América Latina, 2021).

Se, por um lado, o sistema de representação proporcional garante que todos os setores relevantes sejam representados, por outro, pode reduzir a possibilidade de obter

maiorias claras e aumentar a fragmentação partidária no Legislativo, o que tende dificultar a governabilidade.

Os *sistemas majoritários* fazem uso de distritos uninominais, onde ganha quem recebe mais votos (maioria relativa); quando há distritos plurinominais, costuma-se utilizar o sistema de voto em bloco nos partidos. Este sistema favorece a governabilidade mais que o proporcional, se a entendermos como a existência de maiorias que permitam adotar uma agenda legislativa definida e coerente em relação às preferências do eleitorado, mas em detrimento das minorias.

Os *sistemas mistos* são uma combinação do proporcional e do majoritário, como, por exemplo, no sistema misto alemão, utilizado na Venezuela até 2007, quando as eleições distribuíam 60% das vagas em cargos nominais e 40% em cargos por lista. Esse sistema, também denominado representação proporcional personalizada, “permitia a compensação-vinculação para a atribuição de cargos, que consistia em retirar da lista o número de candidatos vitoriosos por eleição nominal. Assim, o partido político que recebesse mais votos nominais não podia obter a maioria dos votos em lista, compensando e preservando a representação das minorias” (Repilloza et al., 2020, p. 116).

Embora o sistema de representação proporcional personalizada seja reconhecido como um dos modelos que melhor garante uma distribuição justa de cadeiras, no caso venezuelano (2005), a interação com outros fatores resultou em uma Assembleia Nacional sem oposição efetiva. Por meio das *morochas* e da mobilização de suas bases, o chavismo concorreu nas eleições através de duas plataformas legais diferentes, anulando assim o efeito de compensação e aproveitando-se de sua maioria circunstancial nas urnas para obter uma super-representação no Congresso. Isso, mais uma vez, demonstra a necessidade de exercer controle sobre

» Se, por um lado, o sistema de representação proporcional garante que todos os setores relevantes sejam representados, por outro, pode reduzir a possibilidade de obter maiorias claras e aumentar a fragmentação partidária no Legislativo. «

outros fatores para além das fórmulas adotadas para a distribuição de cadeiras.

Controle cidadão sobre outros fatores intervenientes

A análise dos demais fatores não pode desconsiderar as fórmulas. Entendê-las é extremamente vantajoso para participar do debate sobre sua adoção e seus efeitos, porém devemos partir da constatação de que nem mesmo a ciência política conseguiu dar por encerrada a discussão sobre qual fórmula seria a mais idônea, dada a variedade de contextos e resultados envolvidos. As fórmulas são o principal fator determinante da distribuição de vagas, mas sua complexidade dificulta o debate na esfera da cidadania, o que abre uma brecha para os partidos políticos se aproveitarem da desinformação. Isso não impede a possibilidade de exercer controle sobre outros aspectos.

Além das fórmulas eleitorais adotadas, é preciso observar os tipos de listas usados em distritos plurinominais, voltados sobretudo a conceder ao eleitor maior ou menor flexibilidade na escolha entre partidos e candidatos. As listas *fechadas e bloqueadas* não permitem nenhuma alteração, portanto o

eleitor só pode votar em uma lista de candidatos em uma ordem fixa. Já as *fechadas e desbloqueadas* permitem algumas mudanças na ordenação da lista por meio do voto preferencial. E as *abertas* permitem não apenas reordenar os candidatos escolhidos, mas também votar em diferentes listas partidárias.

A vantagem que se atribui às listas abertas é o fato de permitirem ao cidadão votar em candidatos mais do que em partidos, e com isso o eleitor pode expressar preferências em diferentes níveis sem se ater a linhas partidárias; mas também se atribuem desvantagens a essa fórmula, como, por exemplo, o risco de exacerbarem o personalismo em prejuízo dos partidos políticos, cujo papel institucional também é fundamental.

No caso do Equador — que passou pela mais recente reforma eleitoral na região —, as reformas foram usadas pela classe política com fins imediatistas e para aumentar as vantagens dos partidos. Na reforma de 2020, as listas abertas foram substituídas por listas fechadas e bloqueadas, o que favorece os partidos. Além disso, foi alterado o método de distribuição de assentos de D'Hondt para Webster (ambos proporcionais), bem como o número de circunscrições eleitorais de pequenas dimensões (com poucos cargos a eleger). A circunstância política imperante, expressa em termos de correísmo versus oposição, provocou um aumento significativo da fragmentação dos partidos no Legislativo, deixando a Assembleia Nacional e o novo partido governista (CREO) sem maiorias claras. Ainda assim, essa reforma invalidou algumas mudanças francamente favoráveis à situação que haviam sido implementadas anteriormente pelo correísmo. No Equador, a discussão cidadã em torno do sistema eleitoral deve adquirir um novo caráter.

As circunscrições eleitorais

Outro fator a considerar é o *desenho das circunscrições eleitorais*, um processo que deve obedecer a critérios técnicos. Estas podem ser *plurinominais* (escolha de mais de um cargo) ou *uninominais* (escolha de um único cargo). Geralmente, na América Latina, os países fazem uso das unidades político-territoriais, como os departamentos, estados ou províncias, para definir esses círculos. Ainda que não pertença à região, o caso dos Estados Unidos oferece lições em perspectiva comparada que a América Latina pode levar em conta para evitar práticas parecidas no futuro.

Lá, a cada dez anos, com base nos dados do censo nacional, faz-se uma atualização dos distritos eleitorais nos quais são eleitos os representantes à Câmara baixa do Congresso. Tanto a pandemia como o contexto político dos últimos três anos configuraram um cenário funesto para a democracia: os dois partidos do país, mas sobretudo o Republicano, incorreram mais seguidamente na prática do *gerrymandering*, o que deflagrou a judicialização do processo em alguns distritos (FiveThirtyEight, 2022). Em termos simples, trata-se de uma estratégia para redesenhar os distritos eleitorais sem observar critérios técnicos, e sim políticos. Ou seja, os limites das circunscrições são traçados em função das tendências históricas de votação de cada comunidade, e não do que elas têm em comum do ponto de vista histórico, geográfico ou demográfico. Tudo é feito no intuito de diluir em cada distrito o voto opositor e concentrar desproporcionalmente o governista, assegurando assim a maioria dos cargos em disputa.

O *gerrymandering* é feito por meio de duas artimanhas: o *packing* e o *cracking*. O primeiro estratagema consiste em agrupar todos os eleitores da oposição em um único distrito, convertendo-o em uma circuns-



crição claramente opositora, na qual se sabe que a maioria dos cargos serão contrários ao governo. Com isso removem-se os votos na oposição dos demais distritos, fazendo com que neles a situação tenda a obter a grande maioria dos assentos. O segundo ardil espalha os eleitores da oposição por todos os distritos, de modo que esta sempre fique em minoria, diluindo seu poder de eleição e reduzindo as probabilidades de conquistar cargos em algum deles. De fato, não são os eleitores que escolhem seus políticos, mas os políticos que escolhem seus eleitores.

Por uma decisão de 2019, limitou-se em muito o poder de intervenção das cortes fe-

derais norte-americanas no processo de redesenho dos distritos. O único parâmetro que os partidos devem cumprir é que cada distrito tenha um número aproximadamente igual de eleitores; em muitos casos, devem ser “razoavelmente compactos”, e os legisladores não podem diluir a influência dos eleitores baseados em sua raça. No entanto, nada impede que baseiem o desenho dos distritos eleitorais na votação histórica por partido.

A título de exemplo, antes das eleições parlamentares de 2010 na Venezuela, praticou-se o *gerrymandering* por ambos os meios (*packing* e *cracking*). No Distrito Capital, formou-se um distrito que agrupa-

va as *parroquias* de La Vega e El Paraíso (de tendência oposicionista) e as do Caricuao, Antímamo e Macarao (de tendência governista). Anteriormente, cada *parroquia* (a menor divisão político-territorial na Venezuela) constituía uma circunscrição que elegia um deputado, mas o novo agrupamento passava a eleger dois deputados nominais, diluindo o caudal de votos oposicionistas (*gerrymandering* por meio de *cracking*) (Repilloza et al., 2020).

Redesenho dos distritos e ferramentas

A sociedade civil está à mercê dos partidos que implementam essas táticas? A resposta é não, muito menos com os meios que a tecnologia oferece para acessar outras instâncias, ajudando a melhorar o desenho dos distritos. Hoje em dia há diversas plataformas, chamadas *ferramentas de comunidade de interesses*, através das quais é possível enviar sugestões para o desenho distrital que ajudam a articular os elementos em comum entre diferentes comunidades (problemas ou características geográficas, demográficas e econômicas) e a desenhar o traçado que seus limites deveriam ter. Ferramentas como *districtr.org* e *representable.org* cumprem essas funções (DemoTech, 2021).

Nos Estados Unidos, também são usados os chamados Sistemas de Informação Geográfica (GIS), softwares especializados no desenho distrital. Os mais populares são ArcGIS e Maptitude, mas ambos são pagos. Mais recentemente, International IDEA e Perludem lançaram o Electoral Redistricting App (ERA), um tipo de GIS gratuito concebido para auxiliar os órgãos eleitorais, a sociedade civil e a academia a se envolverem no desenho de distritos eleitorais. Tais ferramentas são muito úteis para democratizar o debate em torno desse processo que não deve ser ignorado.

Um elemento a considerar, e que está intimamente ligado às circunscrições eleitorais plurinominais, é o limiar de eleição: quanto mais cargos são eleitos em um distrito e mais baixo o limiar, mais proporcional é o resultado, por isso também os partidos políticos minoritários têm mais chances de obter representação.

Uma prática nociva que também tem a ver com o desenho dos distritos eleitorais é o chamado *malapportionment*, a criação de circunscrições em que o número de representantes a eleger não corresponde ao número de habitantes. Por exemplo, dois distritos uninominais que elegem um único cargo cada um, mas um tem 2 mil habitantes e o outro, 20 mil.

A província argentina de Santa Cruz ilustra bem esse caso. O sistema eleitoral utiliza um sistema misto: representação proporcional pelo método D'Hondt e majoritário simples com duplo voto simultâneo. A legislatura provincial é composta de 24 deputados: 14 eleitos à razão de *um por município, independentemente de sua população*, e 10 através de um distrito único. O sistema favorece amplamente o partido maior e compromete em muito a proporcionalidade, dada a grande distorção entre o percentual de votação obtida e as vagas conquistadas. Se em 1997 (as últimas eleições antes da reforma eleitoral) a oposição teve 32% dos votos e conquistou 33% das cadeiras, em 1999, a situação obteve 66,6% das cadeiras com 51% dos votos, enquanto a oposição, com 46%, permaneceu com 33% das cadeiras, tendência que se mantém até hoje.

Conclusões

Propor reformas de nossos sistemas eleitorais não é uma prerrogativa exclusiva dos partidos, por serem canalizadores da participação política e da oferta eleitoral. As or-

ganizações da sociedade civil podem propor mudanças muito específicas e pouco complexas que podem modificar significativamente a forma como elegemos nossos representantes.

Em geral, a observação eleitoral é vista como um instrumento de cooperação internacional, mas cada país da região conta com organizações com larga experiência na esfera eleitoral, que exercem observação nacional cidadã de processos eleitorais e estão permanentemente em campo. A observação eleitoral doméstica, que sem dúvida vem ganhando importância e chamando a atenção tanto de acadêmicos como de órgãos eleitorais, é uma figura-chave na promoção da qualidade de todas as etapas dos processos eleitorais, incluída a melhora da representação política.

Com base nisso tudo, podemos esboçar os detalhes de dois elementos para construir modelos de avaliação de certos aspectos da representação utilizáveis por organizações da sociedade civil em cada contexto nacional, uma prova que permita avaliar certas características dos sistemas a fim de melhorá-los e conseguir que produzam poderes legislativos mais representativos. O trabalho em conjunto com os partidos políticos pode potencializar a consecução desse objetivo.

- *Flexibilidade para escolher*: as listas abertas conferem muito mais liberdade aos eleitores para escolher entre candidatos, mas podem gerar sérios problemas de governabilidade. As listas fechadas e desbloqueadas, por outro lado, oferecem flexibilidade por meio do voto preferencial e garantem que o voto permaneça nos partidos ou coalizões, garantindo maior coerência no resultado e competitividade intrapartidária.
- *Comunidades de interesse*: esse é um termo-chave para entender como deve se dar, com a participação da sociedade ci-

vil, a construção de distritos eleitorais que realmente atendam a critérios técnicos (geográficos, sociais, históricos e econômicos) e respondam às necessidades dos cidadãos que agrupam. Proteger a comunidade de interesse também implica considerar que a dimensão dos distritos deve corresponder à representação que cada um obtém no Legislativo.

Embora indubitavelmente as fórmulas de distribuição de assentos devam priorizar a proporcionalidade, por si só não geram poderes legislativos representativos nem melhoram a qualidade da representação. Só os dois elementos acima abrangem variados aspectos da participação política que podem ser abordados pela sociedade civil e falam da imperiosa necessidade de enxergar para além das fórmulas na construção de nossos sistemas eleitorais.

Referências

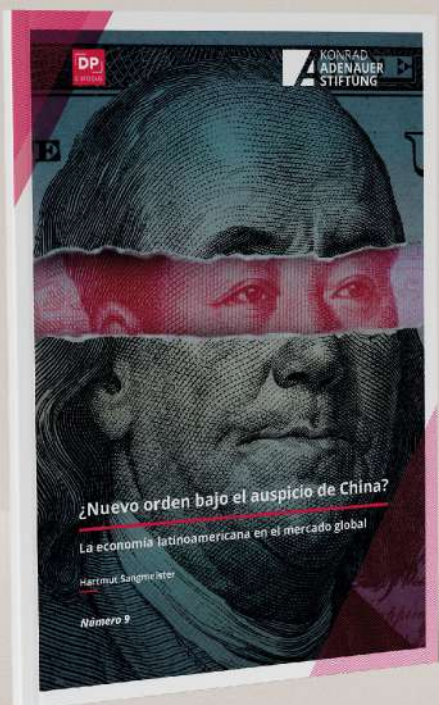
- DEMOTeCH. (2021, 2 de março). *Ingeniería electoral: redistribución de distritos en Estados Unidos*. [webinar]. <https://transparenciaelectoral.org/demotech/2021/03/02/video-demotech-webinar-con-organizaciones-de-la-sociedad-civil-de-estados-unidos-sobre-proceso-de-redistribucion-de-distritos>.
- FIVETHIRTYEIGHT. (2022, 19 de julho). *What Redistricting Looks Like in Every State*. <https://projects.fivethirtyeight.com/redistricting-2022-maps>.
- MOLINA, J. E. (2000). Los sistemas electorales de América Latina. *Cuadernos de CAPEL*, 46.
- REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA. (2021). *Sistema electoral*. <https://reformaspoliticas.org/reformas/sistema-electoral>.
- REPILLOZA, E., QUERIDO, L., DELGADO VALERY, J., y DELGADO, J.E. (2020). *Así se vota en Venezuela*. Buenos Aires: Transparencia Electoral, Dunker. https://transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2022/05/Asi-se-vota-en-Venezuela_TEEediciones-compressed.pdf



**EDUARDO
REPILLOZA FERNÁNDEZ**

Coordenador de Tecnologia Eleitoral e Análise de Dados em Transparência Eleitoral da América Latina. Mestrando em Estudos Internacionais pela Universidade Torcuato di Tella, Argentina. Graduado em Ciência Política pela Universidade Rafael Urdaneta, Venezuela. Autor de *Así se vota en Venezuela* (2020) e 36 años de elecciones presidenciales en Argentina (2022).

Twitter: @erepilloza



Número 9

¿Nuevo orden bajo el auspicio de China?

La economía latinoamericana en el mercado global



DESCARGA
AHORA

Número 10 

Así nos habla el Kremlin

Narrativa política y medios
de comunicación rusos
en América Latina

DESCARGA
AHORA



