



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DANILLO RAFAEL BATISTA DO NASCIMENTO

**QUANDO A INTEGRIDADE ELEITORAL CORRE RISCO: DEMOCRACIA,
FRAUDE E INSTITUIÇÕES NA AMÉRICA LATINA**

RECIFE
2023

DANILLO RAFAEL BATISTA DO NASCIMENTO

**QUANDO A INTEGRIDADE ELEITORAL CORRE RISCO: DEMOCRACIA,
FRAUDE E INSTITUIÇÕES NA AMÉRICA LATINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciência Política. Área de concentração: Democracia e Instituições.

Orientadora: Gabriela da Silva Tarouco

RECIFE

2023

Catálogo na Fonte
Bibliotecário: Rodrigo Leopoldino Cavalcanti I, CRB4-1855

N244q Nascimento, Danilo Rafael Batista do.
Quando a integridade eleitoral corre risco : democracia, fraude e instituições na América Latina / Danilo Rafael Batista do Nascimento. – 2023.
70 f. : il. ; tab. ; 30 cm.

Orientadora : Gabriela da Silva Tarouco.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2023.

Inclui referências e apêndice.

1. Ciência política. 2. Democracia. 3. América Latina. 4. Fraude eleitoral. 5. Integridade eleitoral. I. Tarouco, Gabriela da Silva (Orientadora). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2023-154)

DANILLO RAFAEL BATISTA DO NASCIMENTO

**QUANDO A INTEGRIDADE ELEITORAL CORRE RISCO: DEMOCRACIA,
FRAUDE E INSTITUIÇÕES NA AMÉRICA LATINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciência Política. Área de concentração: Democracia e Instituições.

Aprovado em: 23 / 02 / 2023

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. GABRIELA DA SILVA TAROUCO (Orientadora)
Departamento de Ciência Política - UFPE

Profa. Dra. JAQUELINE PORTO ZULINI (Examinadora Externa)
Fundação Getúlio Vargas - FGV

Prof. Dr. Jan Marcel de Almeida (Examinador Externo)
Universidade Federal de Tocantins – UFT

RECIFE
2023

AGRADECIMENTOS

Inicialmente gostaria de dedicar esta dissertação e agradecer profundamente ao professor Marcos da Costa Lima, pôr no início de 2019, ter aberto as portas do Departamento de Ciência Política da UFPE para mim como aluno de iniciação científica, e por todo carinho, conhecimento e paciência. Uma pessoa doce de um coração enorme. O senhor faz muita falta.

Agradeço a CAPES, que apesar do pouco, consegue se manter funcionando, e foi a principal responsável por me sustentar financeiramente nesses dois anos.

Quero agradecer de maneira veemente a minha orientadora Gabriela Tarouco por toda paciência, por me guiar quando eu pensava que meu projeto de nada servia, pelo profissionalismo e pelas ricas orientações, além do esforço na organização dos encontros do grupo de pesquisa Partido, Eleições e Comportamento Político, e da organização dos Seminários do DCP, além dos cafezinhos e chocolates da sua sala. Ter compartilhado essa trajetória com a senhora foi um privilégio.

Agradeço também aos funcionários, professores e estagiários docentes do DCP que em algum momento contribuíram para minha formação; Dalson Figueiredo, Davi Moreira, Diogo Cunha, Hugo Medeiros, Marcelo Medeiros, Mariana Batista, Matheus Cunha e Rodrigo Martins.

Aos meus amigos do Métodos em Pauta; Amanda Domingos, Antônio Fernandes e Rodrigo Lins que me acolheram antes mesmo de eu chegar ao PPGCP, e, por toda amizade construída nesses últimos anos. Agradeço também a Caio Brandão, que (tentou) melhorar esteticamente os gráficos e imagens desta dissertação e por toda discussão sobre Ciência Política e Xadrez. Quero agradecer também a Ian Rebouças, que me acompanha desde a graduação, sendo meu professor, orientador, colega de turma e amigo. Agradeço também a José Alexandre pelas leituras, sugestões, desenhos, amizade e todo carinho e apoio.

Gostaria de agradecer também alguns colegas e amigos da minha turma e os que fiz durante as idas à sala de estudos do 14°, colocar o nome de todos aqui ficaria muito extenso, então não, mas vocês me ajudaram muito, principalmente nos momentos de descontração. Quero agradecer as amizades que fiz e que sem dúvida irei levar por anos e anos: Liliane Fagundes, por compartilhar as angústias, conquistas e conversas sobre a vida, que vão além do mundo acadêmico; Letícia Suely, que compartilhou amizade, momentos bons, desabafos e apreensão desde a seleção e Mariana Brito pela amizade, cervejas e reflexões sobre o viver.

Esse último trecho (e não menos importante, muito pelo contrário) dedico a agradecer as pessoas que mais me ajudaram, muitas vezes sem saber. A minha mãe Linda, meu pai Jairo e minha irmã Dani que sempre me incentivaram, apesar das dificuldades e limitações, com palavras ou com suas disponibilidades na medida do possível. Agradeço também aos meus amores de quatro patas, Eva e Walle, que

mesmo sem ao menos imaginar, me dão calma nos dias mais estressantes. Agradeço também à Laís Fernanda, que é a pessoa que me acompanha mais de perto durante esses últimos anos, que sempre me incentiva e compreende as dificuldades da vida, e vive comigo os melhores e piores momentos. Sem vocês, chegar aqui seria praticamente impossível.

Por fim, também dedico esta dissertação a Guilherme, meu sobrinho, que a pouco chegou ao mundo e que nem tão cedo saberá o que é Ciência Política.

“A gente se acostuma, mas não devia.” COLASANTI, 1997, 47.

RESUMO

Como as características dos *Electoral Management Bodies* afetam as fraudes eleitorais? Considerando que a relação entre o maior grau de democracia e a garantia da integridade eleitoral é positiva, o presente trabalho tem como objetivo identificar a relação entre o *Electoral Management Body* (EMB) e as fraudes eleitorais na América Latina. Considerando que há democracias em retrocesso, algumas podem apresentar níveis variados de integridade eleitoral. Partindo do pressuposto de que as instituições atuam para assegurar a democracia eleitoral, o trabalho se interessa em saber como o desenho institucional do EMB afeta as fraudes eleitorais e assim busca identificar a relação entre ambos e como os tipos de fraudes se comportam em relação às diferenças. Evidências na literatura recente sobre gestão eleitoral e integridade eleitoral em democracias ressaltam a importância da autonomia dos *Electoral Management Bodies* sobre a administração pública e o desenho institucional. O trabalho irá utilizar exclusivamente a base de dados do *Electoral Integrity Project (EIP)* selecionando as observações das eleições dos países da América Latina. Para o desenvolvimento do trabalho é proposto desenvolver uma associação descritiva entre a variável independente EMB e a variável dependente Fraude, de maneira desagregada e agregada, assim também incluindo variáveis de participação dos observadores eleitorais com o intuito identificar padrões entres essas relações nos países da América Latina.

Palavras-chave: democracia; américa latina; fraude eleitoral; integridade eleitoral.

ABSTRACT

How do Electoral Management Bodies characteristics affect electoral fraud? Considering that the relationship between a greater degree of democracy and the guarantee of electoral integrity is positive, the present work aims to identify the relationship between the Electoral Management Body (EMB) and electoral fraud in Latin America. Given that there are backsliding democracies, some may exhibit varying levels of electoral integrity. Assuming that institutions act to ensure electoral democracy, the work is interested in knowing how the institutional design of the EMB affects electoral fraud and thus seeks to identify the relationship between both and how the types of fraud behave in relation to the differences. Evidence in recent literature on electoral management and electoral integrity in democracies underscores the importance of Electoral Management Bodies autonomy over public administration and institutional design. The work will exclusively use the Electoral Integrity Project (EIP) database, selecting election observations from Latin American countries. For the development of the work, it is proposed to develop a descriptive association between the independent variable EMB and the dependent variable Fraud, in a disaggregated and aggregated way, as well as including variables of participation of electoral observers in order to identify patterns between these relationships in Latin American countries.

Keywords: democracy; latin america; electoral fraud; electoral integrity.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----------|
| Figura 1 - Retrocesso da democracia na América Latina..... | 16 |
| Figura 2 - Fluxo do Ciclo Eleitoral..... | 18 |
| Quadro 1 - Variáveis independentes relativas aos EMBs (Bloco B1) do PEI.. | 31 |
| Quadro 2 - Variáveis dependentes do Bloco Fraude (B2) do PEI..... | 33 |
| Quadro 3 - Variáveis de monitores internacionais do PEI..... | 34 |
| Quadro 4 - Variáveis do V-DEM..... | 34 |
| Figura 3 - Correlação entre Eleições Limpas e Compra de votos..... | 38 |
| Figura 4 - Correlação entre Fraude e Autoridades dos EMBs..... | 40 |
| Figura 5 - Teste-T das variáveis eleições limpas e monitores domésticos..... | 43 |
| Figura 6 - Teste-T das variáveis eleições limpas e monitores internacionais..... | 44 |
| Figura 7 - Correlação entre Fraude e Observadores Domésticos..... | 45 |
| Figura 8 - Correlação entre Fraude e Observadores Internacionais..... | 46 |
| Figura 9 - Distribuição das variáveis dependentes (B2) por país..... | 48 |
| Figura 10 - Indicador agregado de Percepção de Integridade Eleitoral..... | 52 |
| Figura 11 - Correlação entre Autonomia do EMB e Eleições Limpas..... | 58 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----------|
| Tabela 1 – Variáveis do indicador de eleições limpas (Venezuela)..... | 56 |
| Tabela 2 – Variáveis do indicador de eleições limpas (Costa Rica)..... | 57 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-------|---|
| AFE | Análise Fatorial Exploratória |
| B1 | Bloco 1 - referente ao bloco EMB |
| B2 | Bloco 2 - referente ao bloco Fraude |
| EIP | <i>Electoral Integrity Project</i> |
| EMB | <i>Electoral Management Body</i> |
| OEA | Organização dos Estados Americanos |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OSF | <i>Open Science Framework</i> |
| TIER | <i>Teaching Integrity in Empirical Research</i> |
| UE | União Europeia |
| V-DEM | <i>Varieties of Democracy</i> |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 13 |
| 2 DEMOCRACIA E INTEGRIDADE ELEITORAL..... | 17 |
| 2.1 ÓRGÃOS DE GESTÃO ELEITORAL E OBSERVADORES..... | 21 |
| 2.2 FRAUDES ELEITORAIS..... | 28 |
| 3 DADOS E MÉTODOS..... | 33 |
| 3.1 ESTRATÉGIA E ANÁLISE DOS DADOS..... | 39 |
| 4 OS CASOS COSTA RICA E VENEZUELA..... | 56 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 62 |
| REFERÊNCIAS..... | 64 |
| APÊNDICE A - DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS..... | 68 |

1 INTRODUÇÃO

A eleição é pilar fundamental em uma democracia, e garantir que tais eleições ocorram de maneira justa e íntegra é um grande desafio, que envolve diversos fatores, tanto políticos quanto institucionais, como um sistema que facilite o acesso ao voto, ao sigilo e a uma competição adequada com inclusão da oposição (Dahl, 1975; Przeworski, 2000; Anderson et al., 2005). Para isso as democracias precisam garantir instituições eleitorais fortes e atuantes e que tenham autonomia para gerenciar o processo, seguindo padrões internacionais de lisura, agindo para reduzir fraudes e possíveis manipulações antes, durante e depois, como por exemplo permitindo as missões de observadores internacionais durante as eleições.

Na América Latina nos últimos anos houve algumas manifestações por parte da população, e até contestações por parte de competidores, principalmente dos perdedores, nas eleições, como no Brasil em 2014, ou como suspeitas de fraude do incumbente na Bolívia, em 2019. Estes eventos levantaram questões sobre como o desempenho das eleições pode ser impactado pelo contexto e pela dinâmica da competição política. Dados levantados pelo *Global Corruption Barometer – Latin America & Caribbean* da Transparência Internacional¹, em 2019, apontam que mais da metade das pessoas acreditam que o gabinete do Presidente e os membros do parlamento são os grupos mais corruptos. O mesmo relatório mostra que 1 em 4 pessoas recebem ofertas de suborno em troca de votos. Em alguns países, como México, essa estatística é maior ainda, onde 1 em 2 pessoas alegam já terem recebido suborno. A desconfiança disseminada em relação à corrupção em geral pode atingir também a gestão eleitoral.

Com isso, a pergunta que este trabalho propõe responder é: como as características do Electoral *Management Body* (EMB) afetam as fraudes? Além das dificuldades de mensurar corrupção nas eleições, a literatura (LEHOUCQ, 2003; NORRIS, 2014) indica alguns pontos que são relevantes para esta tentativa, como identificar financiamento de campanha de maneira fraudulenta, compra de votos, estratégias políticas para dificultar a campanha dos adversários, viés midiático e *fake news*.

¹ Ver em: <https://www.transparency.org/>

Para Norris et al. (2013), nem mesmo as democracias consolidadas estão protegidas de terem eleições contestadas, mesmo que haja aceitação dos resultados por parte dos competidores. Neste mesmo estudo os autores levantam a questão sobre como determinar se uma eleição atendeu os padrões internacionais, e com base nas evidências identificar quais tipos de intervenções colaboram com a melhoria das eleições, como por exemplo em situações mais pontuais como o crescimento de intimidações ao eleitor e fraudes nas urnas em países da África subsaariana (COLLIER & VICENTE, 2012). A escolha da América Latina para a análise do trabalho é importante a partir de casos recentes sobre contestações de resultados, além de identificar como casos mais específicos se comportam e como avaliar uma região a partir de padrões globais.

O trabalho considera, com base no *Electoral Integrity Project* (EIP)², os dados das últimas eleições da América Latina que o projeto inclui, além da utilização dos dados do *Varieties of Democracy* (V-Dem) para robustecer a análise. Um ponto para entender a América Latina é atentar à evolução da região ao longo dos anos, e porque alguns países conseguiram se modernizar, na medida do possível, e outros tiveram maior dificuldade para lidar com os problemas sociais e políticos. Além da ideia de se pensar que quanto mais desenvolvido o país for, conseqüentemente ele será democrático é algo que não se encaixa na região, pois essa relação não é linear (MAINWARING & PÉREZ LINÁN, 2003), mesmo assim não é possível contextualizar a América Latina sem olhar para o globo.

Acemoglu e Robinson (2019) discutem o papel histórico das instituições em uma perspectiva macro. Para eles, os Estados ocupam posições no cenário político dependendo do seu atual regime e do seu desenvolvimento histórico, onde o lugar ideal para o Estado seria no 'corredor', - alegoria utilizada pelos autores para representar regimes similares à democracia liberal. Isso significa que há um equilíbrio entre a força do Estado e o poder de atuação da população para/com as instituições. Fora do corredor há autoritarismo ou um Estado ausente e omissivo. Então, onde os países da América Latina se situam nessa abordagem implica muito sobre o desenvolvimento institucional desses países.

Mesmo que as eleições sejam o ponto fundamental da democracia, onde as

² Ver: <https://www.electoralintegrityproject.com/>

peças tenham acesso ao voto para escolher quem será o líder que virá a administrar o país, isso não significa que conseqüentemente o governo será responsivo (ACHEN & BARTELS, 2016). No entanto, em termos legais, instituições fortes e autônomas podem colaborar com uma gestão mais transparente, visando reduzir riscos de possíveis golpes e fraudes no processo eleitoral. Esse tópico ressalta a importância da definição do crescimento e queda das democracias, e principalmente as crises mais recentes, abarcadas no recorte temporal da pesquisa, pois implica diretamente na unidade de análise deste trabalho: as eleições. Como Pzeworski (2019) ressalta, as instituições representativas estão em crise com alguns países tendo ascensão de líderes autoritários, nacionalistas e xenófobos, como a Hungria de Viktor Orbán, a Nicarágua de Daniel Ortega e o Brasil de Jair Bolsonaro. Ele argumenta também o desânimo dos eleitores que estão no centro, perdendo a confiança nas instituições.

Para uma democracia forte é importante garantir um processo eleitoral forte, com leis claras, que estabeleça os limites e as possibilidades, e que garantam uma competição justa e segura do ponto de vista institucional e social, assim garantindo a transparência, segurança e acessibilidade para sua população (NORRIS, 2017). Parte disso se encaixa na definição de Integridade Eleitoral, por parte do *Electoral Integrity Project*, em que a pesquisa se baseia, conceituada como: 'padrões internacionais e normas globais que regem a conduta apropriada da eleição' (*ipsis litteris*).

Mesmo em processos eleitorais onde há elevado grau de aceitação é importante se ater a pontos como a qualidade dessas eleições, que estão vulneráveis a variações, dependendo do contexto em que se enquadram, mesmo em situação com maior participação de atores e oposição. (NORRIS, 2012; EDGELL et al., 2018).

Na América Latina há diferentes níveis de democracias e de integridade eleitoral, o que abre portas para explorar como cada país lida com o desafio de manter eleições justas. Uma das alternativas para mostrar que o país tem capacidade de administrar essa problemática são as instituições criarem mecanismos para que a sociedade e organizações observem de perto o funcionamento do processo em vários momentos. Algumas organizações, como a

Organização das Nações Unidas (ONU), que em 2005 definiu a Declaração dos Princípios da Observação Eleitoral Internacional, e a Organização dos Estados Americanos (OEA), fazem o papel de enviar observadores internacionais para monitorar as eleições e assim produzir relatórios técnicos sobre a forma de gestão e sobre os ocorridos.

Algumas democracias, mais consolidadas, como a da Noruega, nem sempre recebem observadores, mas democracias como a da Bolívia recebem monitoramento internacional com maior frequência, ou seja, as organizações tendem a realizar missões de observações eleitorais em países que estão mais propensos a suspeitas de eleições não tão íntegras ou que tenham algum caso recente de instabilidade política e eleitoral.

Este trabalho objetiva identificar padrões e associações entre a estrutura dos órgãos de gestão eleitoral (por vezes citado como EMB neste trabalho), fraudes (o que inclui diferentes tipos de violações às regras eleitorais) e a participação de observadores eleitorais (sejam eles domésticos ou internacionais). O trabalho se concentra metodologicamente em realizar testes exploratórios e de associação a partir de Análise Fatorial Exploratória (AFE) e estatística descritiva e multivariada. Por fim, e não menos importante, o trabalho irá disponibilizar os dados e scripts utilizados nas análises para replicação dos gráficos e testes.

2 DEMOCRACIA E INTEGRIDADE ELEITORAL

Para compreender como os aspectos da democracia afetam as probabilidades de independência dos EMB, o sucesso dos fraudadores e a qualidade das eleições é importante entender que a qualidade da democracia está atrelada a esses fatores e neste capítulo será introduzido um breve debate sobre essas relações. Vale salientar que os órgãos gestão eleitoral e suas características sofrem os efeitos de impactos em outras áreas do sistema político e social, como liberdade civil e de imprensa, sufrágio eleitoral, transparências das instituições, e leis que sejam incisivas para evitar irregularidades e as más práticas no governo e fora dele. Esses aspectos também afetam a margem para fraudes, tanto por parte do governo, quanto da oposição ou qualquer interessado.

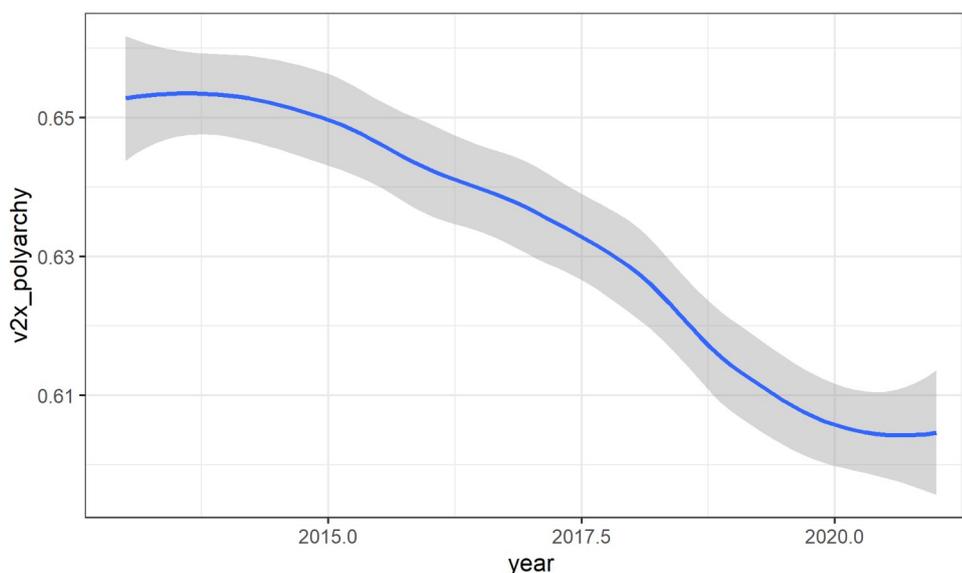
Para Dahl (1971), a igual consideração das preferências dos cidadãos pelo governo é primordial. Assim, considerar o eleitor como agente estrutural da democracia é fundamental para a compreensão convencional da democracia, pois é com os eleitores que ela começa (ACHEN & BARTELS, 2017). Dessa forma, a qualidade da democracia passa por alguns pressupostos, como a liberdade de expressão, fontes alternativas de informação, direito de voto, eleições livres etc. Outras nuances são consideradas, visando assegurar um cenário competitivo e plural então idealmente devemos considerar também como enquadrar as eleições justas nos países onde a oposição e os partidos são permitidos e em que no processo competitivo mais de um candidato participe da corrida eleitoral (HYDE & MARINOV, 2012). Um dos conceitos mais diretos sobre democracia é a abordagem de Schumpeter, que classifica apenas como uma forma de escolher líderes. Numa definição mais recente Przeworski (2019) classifica sua visão como “minimalista” e “eleitoralista”, e traduz a democracia como um arranjo político em que as pessoas selecionam governos por meio de eleições e têm uma possibilidade razoável de remover governos em exercício que elas não gostam.

É fato que democracia e eleições andam juntas, independente do parâmetro que considere a democracia mais forte ou mais fraca e como cada país - democrático - lida com a organização institucional para assegurar o bem

democrático. Boix & Stokes (2003) explicam que quando a democracia é considerada um *status quo*, o crescimento econômico é um dos mecanismos que justifica a estabilidade da democracia e que o próprio desenvolvimento pode ser endógeno, ou seja, pode depender de instituições democráticas presentes.

Alguns países como Equador, Nicarágua, Venezuela³ e Brasil na última década passaram por um processo de retrocesso, em diferentes graus e diferentes motivos, seja por condições econômicas, polarização política, fraudes em processos eleitorais e ascensão de governos populistas (BIZZARO & COPPEDGE, 2017; MECHKOVA, LUHRMANN & LINDBERG, 2017; IDEA, 2019). Considerando a América Latina, é possível observar que houve queda no nível de democracia na região nos últimos anos, como é possível observar na Figura 1 a média do nível de democracia a partir da variável de democracia eleitoral do V-DEM.

Figura 1 - Retrocesso da democracia na América Latina



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do V-DEM.

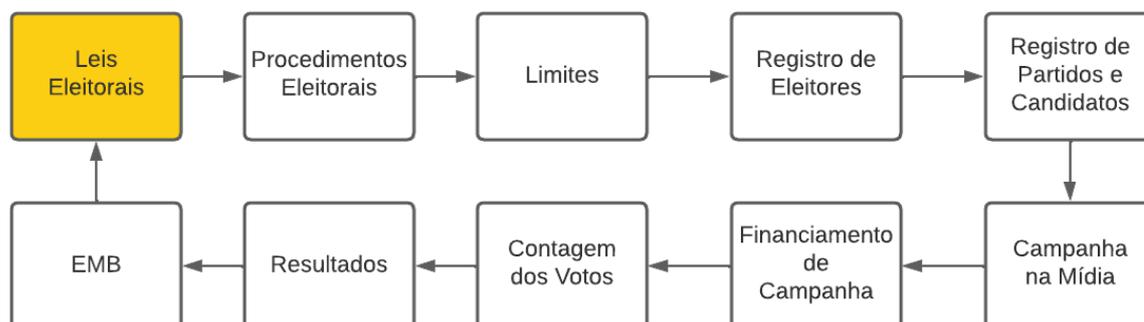
Esse cenário possivelmente implica na margem de possibilidades para uma tentativa de manipulação no jogo eleitoral, leis e regras administrativas. Nesses momentos é de se considerar a autonomia das instituições para lidar com situações como esta, além da capacidade do poder executivo em agir diante dos outros poderes (SHUGART & CAREY, 1992).

³ Equador, Nicarágua e Venezuela já não são mais consideradas democracias.

Contudo, é importante observar como os países lidam com esse declínio e como fazem para garantir a integridade eleitoral, algo que vai além apenas da ideia de que eleições estão diretamente conectadas com democracia, considerando que eleições também ocorrem em regimes não democráticos. Em regimes autoritários também ocorrem eleições, todavia apesar de alguns regimes incluírem eleições multipartidárias, tanto para o executivo quanto legislativo, o jogo ocorre de maneira desleal, com violações às regras e aos princípios básicos democráticos de justiça, liberdade e cooperação. São violações que atacam normas básicas que acabam tornando as eleições mais um mecanismo para o governo autoritário (SCHEDLER, 2008). Esses regimes normalmente utilizam instrumentos inclusivos como o sufrágio universal, participação da oposição, mas todos ocorrem de maneira mínima, sujeitando-os a ameaças de repressão. Para Schedler (2008) os regimes de autoritarismo eleitoral utilizam manobras para que a competição eleitoral permitida não represente risco ao governo. O autor enfatiza o autoritarismo para diferenciar o regime de uma democracia eleitoral, mas também considera as eleições tentando fugir da ideia de autocracias “fechadas”. Considerando que em democracias também há falhas, oportunamente discorrer sobre o conceito de integridade eleitoral é o próximo passo nesta seção.

As democracias estão sempre em conflitos internos, e isso faz parte do jogo, e diversas características do sistema político são alvo de disputas, como integridade burocrática, freios e contrapesos e afins, então pensar integridade eleitoral é pensar um aglomerado de normas e acordos internacionais que visam acompanhar um padrão de lisura sobre boas práticas na organização e gestão da eleição (SCHEDLER, 2008; NORRIS, 2013). O conceito de integridade eleitoral abarca o processo de gestão como um todo, e em diferentes etapas, desde como as instituições eleitorais lidam com percepção de fraude eleitoral, regulação de campanhas, financiamento, autoridade do EMB, acesso ao voto, contagem transparente de votos, participação de monitores, sejam eles domésticos ou internacionais, e de maneira mais concisa, o ciclo eleitoral, que segue o seguinte fluxo (ZAVADSKAYA & GARNETT, 2018);

Figura 2 - Fluxo do Ciclo Eleitoral



Fonte: elaborado pelo autor a partir de NORRIS et al. (2014).

Ou seja, cada uma dessas etapas está conectada à integridade eleitoral, o que implica a necessidade de a administração eleitoral assegurar que esses processos estejam alinhados de acordo com os padrões internacionais. Norris (2013, 2014) explora o entendimento de integridade eleitoral como um conjunto de normas e convenções globais que garantem a legitimidade interna, o respeito aos procedimentos, garantia de uma competição justa, liberdade de imprensa, mecanismos de combate a fraudes etc. Para garantir isso é necessário que as instituições que estão na circunscrição eleitoral proporcionem eleições livres e seguras, garantam que haja uma competição justa entre os candidatos, cumpram com as normas predispostas internacionalmente e conseqüentemente disponham de mecanismo para que os eleitores possam ter maior grau de participação tendo a livre escolha para punir e remover os mandatários ou premiá-los com a continuidade.

Um dos pressupostos que abarca a seara da integridade eleitoral é como o eleitorado e demais atores envolvidos no processo veem a legitimidade da administração eleitoral e o quanto os órgãos responsáveis estão qualificados para executar as atividades eleitorais. Características destes órgãos garantem que haja um respaldo democrático e as ações ocorram de maneira consensual, desde a escolha dos membros que fazem parte do órgão de gestão eleitoral, quanto o desenho institucional que rege a gestão eleitoral e a eleição democrática como produto final dessas políticas. Para além desses pontos, também há necessidade de aceitação do processo eleitoral por parte das elites e também da sociedade civil

(NORRIS, 2014; ALVIM, 2015). Alguns desafios são claros na garantia da integridade eleitoral, como o contexto político de cada país e região, que podem variar e haver aspectos particulares, o tipo de regime político e a má prática eleitoral. Mesmo que o governo lide da melhor maneira possível criando mecanismos para ajustar esses desafios, todas as eleições, sejam elas em democracias mais novas ou democracias mais consolidadas e até em regimes autoritários, estão vulneráveis a má-prática eleitoral. E por isso é necessário analisar integridade eleitoral partindo de definições normativas na mensuração (ZAVADSKAYA & GARNETT, 2018).

Para que a eleição garanta legitimidade no processo e nos resultados, é necessário cumprir diversos critérios aceitos de maneira vasta, e para isso, ter um corpo jurídico forte com regras definidas e procedimentos transparentes sobre a tomada de decisão é de suma importância bem como um EMB imparcial, um sistema forte de adjudicação, e acordos com outros órgãos. Há vários acordos internacionais aceitos sobre essas práticas, o que proporcionou cada vez mais o assunto ser tratado com maior rigor científico na academia, possibilitando que haja métodos de operacionalizar e mensurar integridade eleitoral, tornando possível associações e comparações em termos de níveis de democracia, economia e sistemas políticos, agregados ou não (NORRIS, FRANK & COMA, 2014; GARNETT, 2017).

Como dito anteriormente, o trabalho utiliza os dados do *Electoral Integrity Project* (NORRIS & GRÖMPING, 2019), que atualmente é o principal projeto que tem como objetivo mensurar a integridade eleitoral através da aplicação de survey ao redor do mundo, a partir da percepção de especialistas e profissionais que acompanham e participam da gestão eleitoral. O banco de dados do EIP contém respostas a aproximadamente 50 perguntas que são operacionalizadas como variáveis ordinais, e alguns indicadores são construídos sendo sumarizados, a partir do conjunto dessas variáveis.

2.1 ÓRGÃOS DE GESTÃO ELEITORAL E OBSERVADORES

Para garantir a credibilidade das eleições o Estado democrático precisa garantir que a governança eleitoral esteja em conformidade com as leis que visam assegurar a governança tanto institucional quanto social. Apesar de toda

complexidade que envolve a definição de governança eleitoral, é possível considerá-la como um conjunto de atividades que envolvem criar e aplicar regras e adjudicar conflitos, sendo estas as principais tarefas da governança eleitoral para lidar com eleições democráticas (MOZAFFAR & SCHEDLER, 2002).

Mozaffar & Schedler (2002) fortalecem a literatura conceituando e agregando à análise da gestão eleitoral três níveis, sendo eles regulação, administração e adjudicação. Neste mesmo momento os autores estabelecem 6 dimensões sobre governança eleitoral: *Independência* - quando o órgão de gestão eleitoral não está atrelado ao governo; *Centralização* - diz respeito à localização administrativa, se está centralizada em um único distrito/estado ou ocorre em localidades diferentes; *Delegação* - quando a gestão eleitoral está delegada a atores não-partidários; *Especialização* - quando a governança eleitoral pode ser responsabilidade de dois órgãos separados, um administrando e outro adjudicando; *Regulação* - quanto as nuances das eleições estão diretamente indicadas na legislação e/ou constituição; *Burocratização* - se refere a processos intra-organizacionais em cada órgão e a capacidade de lidar com a administração dos processos especializados de maneira profissionalizada e não *ad hoc*. A contribuição de Mozaffar e Schedler é primordial para a leitura institucional desses órgãos, as interações entre os diferentes níveis e dimensões, e como cada país lida melhor para assegurar eleições democráticas e justas.

Em uma analogia, a governança eleitoral seria como uma *matrioska* (“boneca russa”), sendo a maior camada, e as demais camadas que estão dentro seriam produtos gerados através do processo de formação da governança eleitoral. Nesse processo os *outputs* desejados são a transparência, segurança e o cumprimento das regras de acordo com os padrões internacionais (NORRIS, 2013; SIACHIWENA & SAUNDERS, 2021). Uma perspectiva mais recente (JAMES, LOEBER, GARNETT & VAN HAM, 2016) sobre as funções da gestão eleitoral consiste em que o órgão deve ser responsável por *a) organizar* (organizar o processo eleitoral das questões pré-eleição como registro de partidos, candidatos e eleitores, regulamento da campanha e a votação real no dia da eleição se estendendo até o processo pós-eleição) *b) monitorar* (monitorar a atuação eleitoral durante todo processo eleitoral como as campanhas e as mídias, financiamento das campanhas, contagem dos votos, assim

assegurando a boa conduta e cumprimento das leis) e c) *certificação da eleição* (certificando os resultados de maneira legítima e transparente, garantindo que os envolvidos estejam cientes do procedimento que gerou os resultados eleitorais).

Apesar das instituições estarem a par sobre os padrões de gestão eleitoral, nem sempre o Estado os segue da melhor forma, incorrendo em más práticas e fraudes. Um caminho para lidar com esses pontos é criar mecanismos que façam com que haja verificações institucionais. Van Ham & Birch (2017) sugerem que essas verificações ocorram com o judiciário, a sociedade civil e mídias estejam mais atuantes e independentes, pois são as eleições o principal mecanismo onde a sociedade pode prevenir eventuais abusos de poder e também responsabilizar os seus líderes.

Os desenhos institucionais de governança eleitoral na América Latina envolvem diferentes dimensões, em geral, considerando a região com vários países de democracias recentes, que em poucas décadas sofreram o estresse institucional de regimes autoritários. Apesar da maioria desses países serem democracias jovens, a evolução histórica distinta refletiu em distribuições diferentes das dimensões, e essa variação tem capacidade de impactar a integridade eleitoral desses países. A literatura acadêmica explora a importância de a governança eleitoral ter independência, agências eleitorais profissionais, e órgãos de gestão eleitoral mais fortes, pois esse conjunto de mecanismos têm um papel fundamental na garantia de eleições justas em contextos democratizantes (HARTLYN, 2007).

Para tentar identificar os incentivos institucionais das fraudes eleitorais, precisamos observar o comportamento e a estrutura dos *Electoral Management Bodies* (EMB). O levantamento da literatura tem achados interessantes que contribuem para entender seu funcionamento, modelos e a sua atuação, bem como olhar para a variação da sua autonomia, capacidade e competência ao redor do mundo (JAMES, HAM & GARNETT, 2019). Os EMBs são órgãos que tem o objetivo de encabeçar e conduzir alguns ou todos os elementos que estão na circunscrição eleitoral para a direção das eleições, tendo como principais funções deliberar sobre questões de elegibilidade do eleitor e do candidato, gerir a votação, a contagem dos votos e a afirmação dos resultados (JAMES, 2019). Ainda de acordo com James (2019), o EMB pode ser responsável por gerir qualquer uma das etapas do processo

eleitoral desde delimitação de limites, o registro dos eleitores e dos candidatos, financiamento de campanha e regulação eleitoral da mídia, educação eleitoral aos cidadãos e em alguns casos até o processo de adjudicação pós-eleições (JAMES, 2019).

Essas atividades podem ser executadas por uma organização específica ou por mais de uma. Alguns países optam por um desenho institucional que delega essas a adjudicação dos conflitos aos tribunais eleitorais capacitados para esta tarefa, em outros países pode funcionar de maneira diferente (CHERNYKH, 2014). Argentina, Chile, México e Venezuela por exemplo compartilham das mesmas dimensões, tendo a justiça eleitoral separada da administração eleitoral e ao mesmo tempo a justiça eleitoral está atrelada ao poder judiciário. Colômbia, Equador, Honduras, Peru e República Dominicana compartilham em ter justiça eleitoral separada da administração eleitoral e a justiça eleitoral externa ao poder judiciário. No oposto, o Brasil e o Paraguai têm a justiça eleitoral encarregada da administração eleitoral e ao mesmo tempo a justiça eleitoral é parte do poder judiciário. Os países onde a justiça eleitoral está encarregada da administração eleitoral e a justiça eleitoral está externa ao poder judiciário são Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Panamá e Uruguai (OTAOLA, 2017).

A autonomia dos EMB está diretamente relacionada com suas funções, e se estão ou não subordinados a algum poder específico do governo. As características dessas instituições têm, em grande medida, parcela pela responsabilidade de assegurar a integridade eleitoral do país, criando e direcionando mecanismos para assegurar eleições fortes. Apesar do que foi exposto, garantir a segurança e transparência do processo não significa dizer que há confiança e legitimidade. A legitimidade é concedida baseada na confiança que os atores envolvidos depositam no processo eleitoral (NORRIS, 2014, SIACHIWENA & SAUNDERS, 2021). Guillermo Rosas (2010) encontra evidências de que os legisladores têm avaliações mais positivas das eleições quando as mesmas foram organizadas pelo EMB que está separado do processo político, considerando que o EMB não enfrenta pressões diretas das elites políticas, assim, estando mais autônomo e passando um maior nível de confiança sobre o processo eleitoral.

Para além das etapas da governança eleitoral descritas por Mozaffar &

Schedler (2002) expostas acima, James et al. (2019) distinguem o desenho organizacional do EMB em sete dimensões:

1. *Centralização*: tange se a gestão eleitoral está administrada de maneira única e em nível nacional, ou se a gestão eleitoral funciona a partir de diversos órgãos em níveis subnacionais. A importância dessa divisão para o desempenho do EMB se dá pois pode refletir na eficiência da gestão eleitoral, conforme a organização das eleições esteja mais ou menos próxima do eleitorado.

2. *Independência*: trata do grau que os EMBs são formalmente independentes do governo. Refere também aos procedimentos para a escolha, posse e destituição do presidente e membros centrais do EMBs. A independência do EMB pode afetar diretamente a capacidade do órgão de atuar de forma imparcial, e assim afetar a integridade eleitoral.

3. *Capacidade*: trata-se do grau em que as organizações de gestão eleitoral são estáveis e têm capacidade e recursos para gerir e realizar as eleições. Capacidade também se refere a questões de recursos destinados ao EMB, o fluxo dos recursos com os anos e onde o recurso é gasto, como por exemplo com tecnologia, logística e capacitação de pessoal.

4. *Escopo e divisão de tarefas*: trata da gama de elementos do processo eleitoral que o EMB é responsável por administrar. Em alguns casos o EMB tem a responsabilidade de organizar as eleições de maneira geral e em outros casos essa responsabilidade é compartilhada com um grupo de outras instituições, enquanto em outros casos por exemplo a adjudicação fica por conta de outro órgão. É importante olhar para esses pontos considerando o quanto a qualidade das eleições pode ser afetada pelo desempenho dessas instituições.

5. *Relação com atores externos*: aborda a relação do EMB com atores que não são responsáveis diretos pela gestão eleitoral, mas que são interessados no processo eleitoral. Podem ser candidatos, sociedade civil, partidos etc. Alguns interessados podem ser empresas que disponibilizam equipamentos e serviços de tecnologia eleitoral, organizações não governamentais e organizações comprometidas com a melhoria da gestão eleitoral como por exemplo as missões de observadores internacionais e nacionais e instituições envolvidas como o

International IDEA, IFES e o Carter Center. O ganho com a participação de atores externos à gestão pode ser de grande valia, pois essas instituições oferecem feedback sobre o processo eleitoral, assim ajudando a identificar possíveis falhas e ajudando a encontrar soluções, além de ajudar a aumentar a transparência do processo eleitoral.

6. *Tecnologia*: esse ponto se refere aos softwares e hardwares que são usados para organizar e implementar as eleições, assim como melhorar o desempenho do processo. Desde as questões de design quanto às questões de código-fonte, registro dos votos e banco de dados de armazenamento dos mesmos.

7. *Pessoal*: esta dimensão se refere às pessoas que gerem as eleições, como as pessoas que fazem parte do EMB como o pessoal temporário que auxilia no processo logístico. Além disso é levado em conta o grau de especialização dos envolvidos e sua capacidade de lidar com a administração do processo eleitoral. Isso implica no desempenho do EMB, pois funcionários com maiores habilidades de gerir os procedimentos eleitorais possivelmente aumentarão a eficiência do órgão.

Dadas essas dimensões, James (2019) sugere uma conexão causal entre o desenho do EMB, a performance do EMB e os *outcomes*. O desenho abrange as dimensões descritas acima que estão diretamente ligadas com a performance (qualidade do serviço; efetividade do serviço; eficiência de custo; equidade; imparcialidade; probidade) e *accountability* que está conectada aos *outcomes* (integridade eleitoral; confiança dos cidadãos nas eleições; atores políticos confiantes nas eleições e legitimidade eleitoral).

Há exemplos, de mais de um século, que ajudam a fortalecer o argumento de como normas globais ajudam a difundir a integridade eleitoral. Algumas medidas colaboraram com isso, como o caso do sufrágio feminino, que apesar de um século desde as primeiras ações para tal, no final da primeira metade do século 20 se estende para cerca de 50 países. Isso conseqüentemente implicou um maior espaço para criação de mecanismos de inclusão feminina na política apesar de todas as dificuldades. Outro exemplo da difusão dessas normas são as missões de observadores eleitorais, que se iniciam em meados de 1960 através de organizações como a OEA e a ONU, e se fortalecem a partir dos anos 1980. Um dos

extratos importantes das missões de monitoramento são o relato dos observadores sobre como determinados problemas afetam o processo eleitoral, situações como compra de votos, viés midiático, contagem adulterada e afins, esses achados fortaleceram uma agenda sobre como esses aspectos influenciam as instituições a se prevenirem e como a sociedade civil pode ter um olhar mais acurado da gestão eleitoral. (NORRIS, 2013). Partindo do pressuposto de que os padrões de integridade eleitoral estão cada vez mais difundidos, uma das hipóteses exploradas pela literatura é que as más práticas têm uma relação com o enfraquecimento da administração eleitoral, adulterando os meios da competição eleitoral e assim enfraquecendo a autoestima da população no processo eleitoral implicando no aumento da abstenção e até provocando instabilidade do regime (BIRCH, 2013).

Apesar das missões de observadores internacionais parecerem ser algo efetivo, a literatura (HYDE, 2011; KELLEY 2012; DONNO, 2013, SHLYK, 2022) não tem um consenso sobre os efeitos das suas atuações, se de fato há algum impacto, de qual tipo e como essas intervenções possam colaborar em diferentes países. Há evidências de que os observadores têm uma maior propriedade de anular tentativas da autoridade do governo em tentativa de manipulação eleitoral, apoiando assim o argumento de que eleições monitoradas têm maior qualidade e uma margem maior para que a troca de poder se fortaleça. Isso coloca um dilema para os “pseudodemocratas”, entre convidar os observadores eleitorais e correr o risco de perder o poder devido à exposição de manipulação ou simplesmente barrar os observadores e assumir a chance de sofrer represálias internacionais e ser colocado em isolamento, fora as consequências em termos domésticos, de ficar à mercê de alguma revolta popular (HYDE, 2011; KELLEY, 2012). Daniela Donno (2013) segue o mesmo caminho, seus achados robustecem a hipótese de que os atores internacionais têm uma relação positiva com o fortalecimento da democracia, facilitando mudanças institucionais, criando barreiras para as manipulações eleitorais e assim contribuindo com a troca de poder. Considerando isto, um dos objetivos deste trabalho é identificar as relações dos observadores eleitorais internacionais com as fraudes nos países da América Latina.

James et al. (2019) apontam para a relação dos EMBs com atores internacionais, como as assistências de observadores externos, a partir de um

survey aplicado em 72 países. De acordo com o levantamento, 54% responderam que já receberam assistência eleitoral. Os respondentes também foram questionados sobre os tipos de assistência.

Os tipos de assistência variam, e dentre elas há treinamentos, aconselhamentos, financeiro, logística etc. Destacam-se os treinamentos, que normalmente são providos por instituições como a *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), *International Foundation for Electoral Systems* (IFES), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, entre outras instituições técnicas.

2.2 FRAUDES ELEITORAIS

Por que existe fraude eleitoral e como podemos lidar com elas? Para responder essas perguntas teríamos que mobilizar uma gama de especialistas e consultar o que as ciências sociais vem produzindo a décadas, e mesmo assim iríamos esbarrar em inúmeros problemas. Existem centenas de maneiras de se fraudar uma eleição, e obviamente não me atreverei a tentar catalogá-las neste espaço, além do mais o trabalho não tem este objetivo.

Mas é importante destacar que há alguns anos a ciência política empreende esforço em tentar conceituar, mapear e mensurar fraude eleitoral. Entretanto o desafio dos pormenores de mensurar fraude empiricamente enfrenta vários debates epistemológicos, metodológicos e a forma de lidar com a natureza causal. O estudo sobre o tema atravessa gerações na ciência política, mas cresce quando o campo já tem sofrido bastante influência de paradigmas *behavioristas* e econômicos, como modelos formais (POTETEE, JANSSON & OSTROM, 2010). Além disso há também debates sobre métodos quantitativos e qualitativos e sua adequação para tornar o teor da pesquisa mais explicativa (KING, KEOHANE & VERBA, 1994; BRADY, COLLIER & SEAWRIGHT, 2004; MAHONEY & GOERTZ, 2006) tanto quando o pressuposto for comportamental ou institucional.

Para evitar qualquer confusão de definição é importante separar fraude eleitoral de corrupção e má prática. Lehoucq (2003) por exemplo, define fraude eleitoral como “esforços clandestinos para moldar os resultados das eleições”, e para López-Pintor (2011) fraude eleitoral é “qualquer ação proposital tomada para

adulterar atividades eleitorais e materiais relacionados a eleições, a fim de afetar os resultados de uma eleição, o que pode interferir ou frustrar a vontade dos eleitores”. A fraude eleitoral se concretizaria por exemplo na violação das urnas. (LEHOUC, 2002, 2013; BIRCH, 2011). Para detectar fraudes é importante que haja instituições de verificação que tenham capacidade de monitorar os procedimentos eleitorais. O órgão de gestão eleitoral imparcial e autônomo funciona nesta direção como uma instituição que atua no sentido de impedir e detectar, juntamente com a contribuição de outras instituições, formais ou informais, que venham fazer essa checagem. Se por algum motivo o EMB estiver com sua autonomia comprometida, a sociedade, o judiciário, e também a mídia, têm papel crucial no acompanhamento das eleições expondo as más práticas. Esse conjunto colabora para garantir a integridade eleitoral quando houver falta de responsabilidade por parte do governo (SCHEDLER, 2013; BIRCH & VAN HAM, 2017). No entanto esse é apenas um dos caminhos para enfrentar a má prática sobre a gestão eleitoral, mas que é importante para compensar a eventual vulnerabilidade do órgão de gestão eleitoral que pode sofrer pressões políticas (NORRIS, 2015).

Em democracias mais maduras, as leis e regulamentos funcionam na direção de estabelecer que haja procedimentos pré-definidos para confirmar os resultados eleitorais, julgar as denúncias que envolvem a jurisdição eleitoral e que o resultado produza fins plausíveis. Nas democracias ainda em desenvolvimento, o corpo jurídico está estabelecido de maneira mais flutuante, abrindo espaço para possíveis embates, o que pode gerar procedimentos menos resistentes a manipulação e fraudes. Essas faltas de mecanismos jurídicos pré-estabelecidos podem gerar uma maior insegurança institucional, pois há possibilidades de acusações de fraudes não serem resolvidas de maneira adequada, e conseqüentemente gerar impunidade aos responsáveis, gerando uma insegurança institucional. Nesse tipo de democracia, é requerido um compromisso por parte dos responsáveis pela administração e adjudicação eleitoral, pois normalmente há espaço para pressão por parte dos manipuladores, então as autoridades precisam guiar a administração para que os resultados das eleições sejam respeitados, legítimos e pacíficos (SHEIN & VICKERY, 2017).

Entendendo que as instituições eleitorais estão postas para evitar e combater fraudes nas eleições, é preciso entender os tipos de fraudes eleitorais e como

podemos pesquisar sobre esse tema. As fraudes eleitorais existem há séculos, desde meados do século XIX e isso implicou em diferentes momentos e em diversos governos, e em termos recentes, as democracias contemporâneas sofrem com vários desdobramentos com tentativas de fraudes ao processo eleitoral (VICKERY & SHEIN, 2012).

Apesar de fraudes estarem conectadas com regimes autoritários ao longo dos anos, as más práticas estão crescendo em democracias nos últimos anos, o que reforça a necessidade de atores como os observadores internacionais estarem acompanhando de perto o processo eleitoral (BIRCH, 2011; DONNO, 2013). Os efeitos das fraudes eleitorais podem ser muito graves a ponto de causarem instabilidade política e protestos violentos, o que é um prato cheio para os atores que têm interesse em burlar o processo, e na maioria dos casos, autocratas (CHEESEMAN, 2018). Vickery e Shein (2012) ressaltam que a junção de fraude com más práticas abre espaço para uma terceira definição: más práticas criminais, que seria uma negligência bruta e intencional.

Comumente, as eleições são passíveis de fraudes eleitorais, e as formas de manipulação do jogo assumem formas diferentes dependendo do tipo de regime. Em autocracias há uma margem maior para que a oposição seja impedida de participar das eleições, restrições a liberdades civis, limites aos meios de comunicação etc., assim um dos motivos pelo quais o autocrata visa manipular as eleições não é necessariamente para ganhar, mas sim evitar desafios futuros ao seu governo (SIMPSON, 2013). Em democracias o uso indevido das mídias estatais por parte do governo, compras de voto e contestações dos resultados para criar instabilidades políticas são algumas delas, e assim o leque de fraudes pode ser muito extenso (SCHEDLER, 2008).

Na tentativa de conter e identificar as fraudes, alguns esforços alternativos são as adesões a múltiplos atores envolvidos visando assegurar que haja um processo transparente. Assim contribuem com esses exercícios os observadores eleitorais, além tecnologias que permitem que pesquisadores realizem modelos de estimação utilizando *machine learning* para analisar dados e resultados eleitorais e para identificação de *fake news* e suas proliferações (SAIEGH & CANTU, 2011; CHAUDHARY et al., 2022). As tecnologias eleitorais também contribuem com outra

etapa do processo eleitoral, a auditoria dos resultados. A auditoria é investigação que ocorre no momento pós-eleitoral, um padrão realizado para sanar quaisquer tipos de alegações de fraudes que tenham ocorrido durante as eleições, com alegações de problemas computacionais e de código-fonte em caso de urnas eletrônicas e más-práticas em grandes proporções. Há auditorias de diversos tipos que podem ser aplicadas em diferentes etapas do ciclo eleitoral, e ocorrem normalmente para fortalecer e dar um respaldo sobre a conduta da administração. Assim a democracia se mostra de maneira mais transparente, com reavaliação da base de dados da administração eleitoral como resultados e registros. As auditorias também contribuem para analisar as ações financeiras dos partidos e o comportamento do órgão de gestão eleitoral além de identificar corrupção e fraudes. (FERRAZ & FINAN, 2007; GARNETT, 2017).

Hyde e Marinov (2014) argumentam que nas democracias fraudes eleitorais são relativamente raras, considerando que a possibilidade do violador ser pego e as consequências de o ato ser julgado de maneira rigorosa são altas, além de que em democracias a competitividade eleitoral é um elemento necessário, que ajuda a filtrar possíveis fraudes. Todavia a definição de eleição competitiva para os autores é baseada em três critérios: oposição ser permitida, múltiplos partidos serem legais e haver mais de um candidato na corrida eleitoral. Entretanto, as democracias no mundo afora estão cada vez mais consolidando os *Electoral Management Bodies* e assim buscando formas de criar mecanismos para evitar que as eleições sejam burladas. Uma das alternativas para combater esses problemas pode ser os observadores eleitorais internacionais, contribuindo para uma melhor difusão de informações de procedimentos eleitorais internacionais, maneiras de identificar fraudes etc. (DONNO, 2013; HYDE & MARINOV, 2014). Apesar da importância da validade das eleições vinda através de observadores internacionais, instituições que trabalham com observações eleitorais no próprio país são importantes para uma visão doméstica do problema (KELLEY, 2012). Hoje em dia grande parcela dos países realizam eleições, mesmo em países governados por autocratas, mas utilizam de mecanismos inconstitucionais ou fazem distorções por vias legais, porém de maneira ilegítima para assegurar a vitória nas urnas.

3 DADOS E MÉTODOS

Como as características dos *Electoral Management Bodies* afetam as fraudes eleitorais? Nesta seção, apresento as técnicas que utilizo para responder esta pergunta, discorro sobre os procedimentos metodológicos e de armazenamento dos dados, buscando garantir a transparência e a replicabilidade da pesquisa (PARANHOS et al, 2014; GLEDITSCH & JANZ, 2016).

King, Keohane e Verba (1994) argumentam que o principal objetivo do conhecimento científico é descrever e explicar, e assim a descrição está a serviço da explicação causal. Apesar da relação entre descrição, causação e hipótese, o trabalho não estabelece uma hipótese pois a pesquisa é exploratória e descritiva, sem pretensões causais, e assim considerando a análise descritiva como método de coleta de evidências (GERRING, 2012).

A descrição e exploração se concentram sobre a relação dos órgãos eleitorais, observadores internacionais e fraudes eleitorais, como foi apresentado nas seções anteriores. A estratégia do trabalho examina o banco de dados do *Electoral Integrity Project* (EIP), utilizando algumas variáveis divididas em dois blocos: B1) EMB; e B2) Fraude. A inclusão dos Observadores será tratada como um modelo alternativo para que os efeitos sejam observados de maneira isolada, utilizando as variáveis de monitores internacionais e domésticos. Dados do *Varieties of Democracy* (V-DEM) também são utilizados para robustecer a análise e a explicação. O trabalho tem um N de 39 casos na amostra, que inclui todos os países da América Latina com exceção de Cuba.

O trabalho utilizará as técnicas de correlação de pearson, para testar se as variáveis variam juntas; teste-t para comparar as amostras de presença de observadores nas eleições; e análise fatorial exploratória (AFE), para o teste com variáveis agrupadas, assim buscando identificar padrões na relação proposta. Para o emprego das técnicas estatísticas de correlação e análise fatorial foi utilizado o software livre e de código aberto, R^4 . Os dados e o código da programação utilizados no trabalho estão armazenados no repositório online *Open Science Framework*⁵

⁴ Ver em: <https://www.r-project.org/>

⁵ Ver em: <https://osf.io/jf35b/>

(OSF)⁶, e a organização do conteúdo do trabalho e dos dados seguirá o protocolo do *Teacing Integrity in Empirical Research* (TIER)⁷. Nenhum dos softwares ou repositórios são pagos, o que facilita o acesso por parte de professores e demais pesquisadores interessados em replicar as análises.

As variáveis do EIP para este trabalho foram selecionadas em conformidade com o pressuposto teórico da literatura, mas para uma melhor operacionalização dividirei em dois blocos, como citado anteriormente.

Bloco 1 (B1) - Electoral Management Body: No B1 estão alocadas as variáveis referentes ao órgão de gestão eleitoral e agregados a nível da gestão eleitoral.

Quadro 1 - Variáveis independentes relativas aos EMBs (Bloco B1) do PEI

| Variável | Operacionalização | Conteúdo |
|-------------------------------------|---|--|
| <i>Procedures</i> ⁸ (A)* | Índice de procedimento eleitoral que indica o nível de 0 a 100 em que 0 corresponde a baixa integridade dos procedimentos eleitorais e 100 corresponde a alta integridade. | Em termos de procedimento eleitoral você concorda ou discorda com as seguintes afirmações? A) As eleições foram bem geridas. B) Informações sobre o procedimento foram amplamente acessíveis. C) Os funcionários eleitorais foram justos. D) As eleições foram conduzidas em acordo com as leis. |
| <i>Laws</i> ⁹ (A) | Índice de leis eleitorais que varia de 0 a 100 em que 0 corresponde a baixa integridade e 100 corresponde a maior integridade. | Ao pensar sobre as leis eleitorais usadas na última eleição nacional neste país, você concorda ou discorda com as seguintes afirmações? A) As leis eleitorais eram injustas para os partidos menores. B) As leis eleitorais favoreceram o partido ou partidos do governo. C) As leis eleitorais restringiram os direitos dos cidadãos. |
| <i>EMBs</i> ¹⁰ (A) | Índice do órgão de gestão eleitoral que | Pensando nas autoridades eleitorais que administram as |

⁶ Ver: <https://osf.io/>

⁷ Ver: <https://www.projecttier.org/>

⁸ A variável *Procedures* agrega as variáveis: *managed*, *votinginfo*, *fairofficials*, *legalelections*

⁹ A variável *Laws* agrega as variáveis: *lawsunfair2*, *favoreddincumbent2*, *citizens2*

¹⁰ A variável *EMBs* agrega as variáveis: *impartial*, *info*, *scrutiny*, *performance*

| | | |
|--------------------|--|---|
| | varia de 0 a 100 em que 0 corresponde a menor integridade e 100 corresponde a maior integridade. | eleições, na sua opinião, você concorda ou discorda com as seguintes afirmações? A) As autoridades eleitorais foram imparciais. B) |
| <i>Impartial</i> | As autoridades eleitorais foram independentes na escala de 1 a 5 em que 1 corresponde a menor independência e 5 corresponde a maior independência. | Pensando nas autoridades eleitorais que administraram as eleições, na sua opinião as autoridades eleitorais foram imparciais? |
| <i>Performance</i> | As instituições eleitorais tiveram uma boa performance na escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde a baixa performance e 5 corresponde a alta performance. | Pensando nas autoridades eleitorais que administraram as eleições, na sua opinião as autoridades permitiram o escrutínio público de seu desempenho? |
| <i>Info</i> | As autoridades distribuíram informações para os cidadãos numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde a menor distribuição de informações para os cidadãos e 5 corresponde a maior distribuição de informações. | Pensando nas autoridades eleitorais que administraram as eleições, na sua opinião as autoridades distribuíram informações aos cidadãos? |
| <i>Scrutiny</i> | As autoridades permitem o escrutínio público do seu desempenho numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde a autoridades permitiram baixo escrutínio e 5 corresponde a autoridades permitirem maior escrutínio. | Pensando nas autoridades eleitorais que administraram as eleições, na sua opinião, as autoridades permitiram o escrutínio público de seu desempenho |

Fonte: Project of Electoral Integrity Codebook.

* O símbolo (A) indica que a variável é uma agregação de outras variáveis

Bloco 2 (B2) - Fraude: No B2 estão alocadas as variáveis referentes a fraude eleitoral e agregados a nível da gestão eleitoral.

Quadro 2 - Variáveis dependentes do Bloco Fraude (B2) do PEI

| Variável | Operacionalização | Conteúdo |
|---------------------|---|---|
| <i>Fraudulent</i> | Indicador de Fraude Eleitoral numa escala ordinal, que varia de 1 a 5 em que 1 corresponde a baixa incidência de fraude e 5 corresponde a forte incidência de fraude. | Ao votar, você concorda ou discorda que alguns votos fraudulentos foram identificados? |
| <i>Secure</i> | Indica se as urnas estavam seguras , numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde as urnas estarem menos seguras e 5 corresponde as urnas estarem mais seguras. | Pensando depois do fechamento das urnas, você concorda ou discorda que as urnas estavam seguras? |
| <i>Faircount</i> | Indica se os votos foram contados de forma justa numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde aos votos contados de maneira menos justas e 5 de maneira mais justa. | Pensando depois do fechamento das urnas, você concorda que os votos foram contados de maneira justa? |
| <i>Social Media</i> | Indica se a mídia anunciou alguma fraude nas eleições , numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde que houve menos anúncio da mídia sobre fraude e 5 significa que houve maior anúncio da mídia sobre fraude na eleição. | Pensando sobre a cobertura da mídia nessa eleição você concorda ou discorda que a mídia anunciou alguma fraude nas eleições? |
| <i>Resources</i> | Indica se algum recurso do Estado foi utilizado de maneira indevida , numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 significa que os recursos foram não foram usados de maneira indevida e 5 significa que foram usados de maneira indevida. | A respeito ao financiamento de campanha você concorda ou discorda que os recursos do Estado foram utilizados de maneira indevida? |
| <i>Subsidies</i> | Indica se os partidos/candidatos tiveram acesso equitativo aos recursos públicos , numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 significa menor equidade na distribuição dos recursos e 5 significa maior equidade. | A respeito ao financiamento de campanha você concorda ou discorda que os partidos/candidatos tiveram acessos equitativos aos recursos públicos? |
| <i>Challenged</i> | Indica se os | Depois que os resultados |

| | | |
|---------------------|--|--|
| | partidos/candidatos contestaram as eleições , numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 significa menor contestação dos resultados e 5 maior contestação. | oficiais foram divulgados, partidos/candidatos contestaram os resultados? |
| <i>Faircoverage</i> | Indica se houve cobertura da mídia de forma justa numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde a cobertura de maneira menos justas e 5 de maneira mais justa | Pensando sobre a cobertura da mídia nessa eleição você concorda ou discorda que os jornalistas fizeram uma cobertura justa das eleições? |

* O símbolo (A) indica que a variável é uma agregação de outras variáveis

Fonte: Project of Electoral Integrity Codebook.

Quadro 3 - Variáveis de monitores internacionais do PEI

| Variável | Operacionalização | Conteúdo |
|-------------------------|---|---|
| <i>intlmonitors</i> | Indica se os monitores eleitorais internacionais foram restringidos, numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde a menor restrição e 5 corresponde a maior restrição. | Pensando depois do fechamento das urnas, você concorda que os Monitores eleitorais internacionais foram restringidos? |
| <i>domesticmonitors</i> | Indica se os monitores eleitorais domésticos foram restringidos, numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde a menor restrição e 5 corresponde a maior restrição. | Pensando depois do fechamento das urnas, você concorda que os Monitores eleitorais domésticos foram restringidos? |

Fonte: Project of Electoral Integrity Codebook.

Quadro 4 - Variáveis do V-DEM

| Variável | Operacionalização | Conteúdo |
|---|---|--|
| <i>Clean elections index</i> (v2xel_frefair) | Indica se os monitores eleitorais domésticos foram restringidos, numa escala intervalar de 0 a 1 em que 0 | Até que ponto as eleições são livres e justas? |

| | | |
|--|---|--|
| | corresponde a eleição menos livre e justa e 1 corresponde a maior a uma eleição mais limpa. | |
| <i>EMB autonomy</i> (v2elembaut) | Indica se o EMB tem autonomia, numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde a menor autonomia e 5 corresponde a maior autonomia. | O Órgão de Gestão Eleitoral (EMB) tem autonomia do governo para aplicar as leis eleitorais e regras administrativas de forma imparcial nas eleições nacionais? |
| <i>EMB capacity</i> (v2elembcap) | Indica se o EMB tem capacidade, numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde a menor capacidade e 5 corresponde a maior capacidade. | O Órgão de Gestão Eleitoral (EMB) tem pessoal e recursos suficientes para administrar uma eleição nacional bem gerida? |
| <i>Election vote buying</i> (v2elvtobuy) | Indica se houve evidência de compra de voto, numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde a menor evidências e 5 corresponde a maiores evidências. | Nesta eleição nacional, houve evidência de compra de votos e/ou participação? |
| <i>Election voter registry</i> (v2elrgstry) | Indica se houve registros preciso, numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde a menor precisão dos registros e 5 corresponde a maior precisão dos registros. | Nesta eleição nacional, havia um registro de eleitores razoavelmente preciso e foi usado? |
| <i>Election other voting irregularities</i> (v2elirreg) | Indica se houve evidências de irregularidades, numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde a menor evidência de irregularidades e 5 corresponde a maior evidência de irregularidades. | Nesta eleição nacional, houve evidência de outras irregularidades intencionais pelo incumbente e/ou partidos de oposição e/ou voto fraudado? |
| <i>Election government intimidation</i> | Indica se houve intimidação do governo, numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 | Nesta eleição nacional, os candidatos/partidos/trabalhadores de campanha da oposição foram |

| | | |
|---|---|--|
| (v2elintim) | corresponde a menor intimidação e 5 corresponde a maior intimidação. | submetidos a repressão, intimidação, violência ou assédio por parte do governo, do partido no poder ou de seus agentes? |
| <i>Election other electoral violence</i> (v2elpeace) | Indica se houve violência eleitoral, numa escala ordinal de 1 a 5 em que 1 corresponde a menor evidência de violência eleitoral e 5 corresponde a maior evidência de violência eleitoral. | Nesta eleição nacional, o período de campanha, o dia da eleição e o processo pós-eleitoral foram livres de outros tipos (não por parte do governo, do partido no poder ou de seus agentes) de violência relacionada à condução da eleição e das campanhas (mas não conduzido pelo governo e seus agentes)? |
| <i>Domestic Monitors</i> (v2eldommon) | Indica se os monitores eleitorais domésticos foram autorizados, numa escala dicotômica de 0 e 1 em que 0 corresponde a não permissão de monitores e 1 corresponde a permissão de monitores. | Nesta eleição nacional, foram monitores eleitorais de todos os partidos e independentes monitores eleitorais domésticos autorizados a monitorar a votação nas assembleias de voto em todo o país? |
| <i>Election international monitors</i> (v2ellntmon) | Indica se os monitores eleitorais internacionais estiveram presente na eleição, numa escala dicotômica de 0 e 1 em que 0 corresponde a ausência de monitores e 5 corresponde a presença de monitores. | Nesta eleição nacional monitores eleitorais internacionais tiveram presentes? |

Fonte: Varieties of Democracy Codebook.

3.1 ESTRATÉGIA E ANÁLISE DOS DADOS

Para testar empiricamente a relação entre as variáveis, o trabalho utilizou inicialmente alguns testes de correlação de pearson, visando identificar associações e variância entre as variáveis abordadas, considerando as eleições como principal unidade de análise do trabalho. O recorte do trabalho vai de acordo com os dados do *Electoral Integrity Project*, que iniciam a partir do ano de 2012, então seguindo

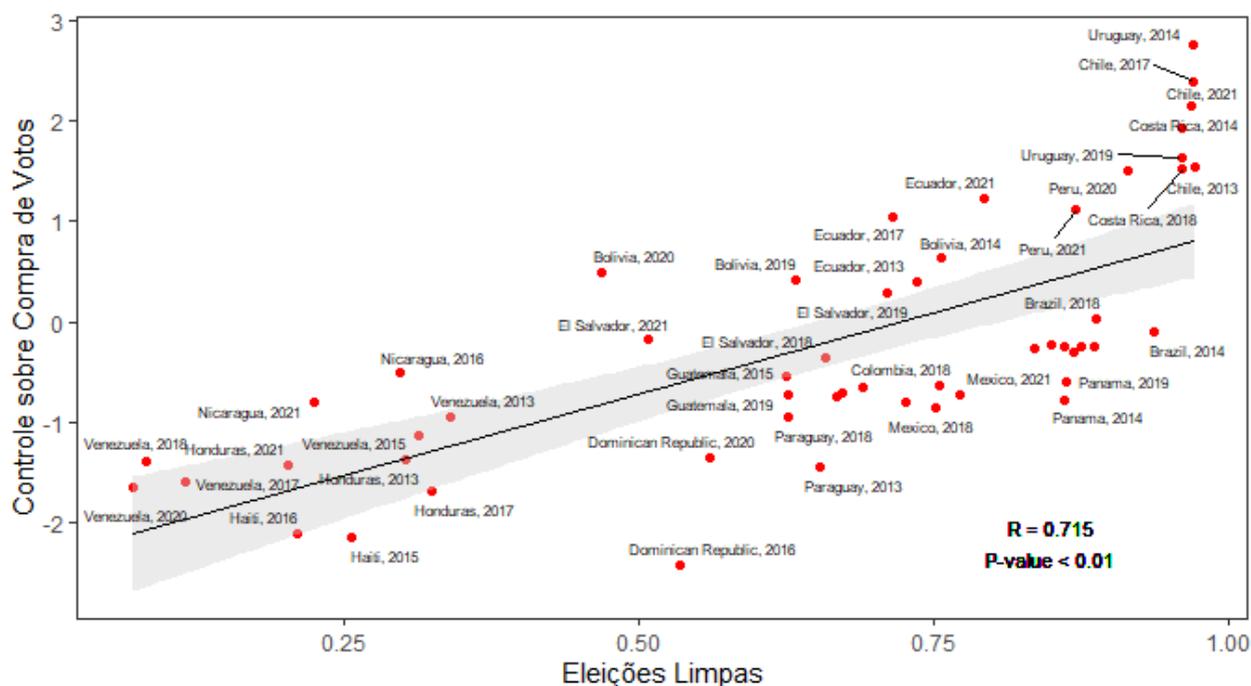
essa lógica a pesquisa adota esse recorte mesmo nas análises com outro banco de dados como o do V-Dem.

A Figura 3 a seguir mostra, com os dados do V-Dem uma relação entre a qualidade das instituições e a qualidade das eleições, já apontada pela literatura. O foco dessa exploração segue para ilustrar as relações que serão testadas e apresentadas no decorrer desta seção com os dados do *Project of Electoral Integrity*.

A fraude eleitoral e a compra de votos são ambas más práticas eleitorais que influenciam diretamente na integridade eleitoral. A fraude deturpa, de maneira intencional, o resultado ou os processos eleitorais, assim como a compra de votos, que é a prática na oferta de bens ou outros incentivos aos eleitores em troca de seu apoio ou voto. Ambas as práticas podem gerar uma série de consequências negativas para a integridade eleitoral, assim como interferir na confiança do público no processo eleitoral e democrático, para lidar com isso as instituições criam mecanismos para regulamentar financiamento de campanha, identificação de eleitores e penalidades para indivíduos e organizações.

Na Figura 3 é possível observar uma correlação forte e positiva entre o índice de compra de votos ($v2el\ votbuy$) e o indicador de eleições limpas ($v2xel_frefair$), com um forte coeficiente de 0.715 e significância de P-Valor < 0.01 . Dentre as eleições analisadas, a que mais pontua nos dois indicadores é do Uruguai em 2014. A que menos pontua é da Venezuela em 2020.

Figura 3 - Correlação entre Eleições Limpas e Compra de votos



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do V-DEM.

As eleições dos dois polos ocorreram em países da América do Sul. Em 2014 o Uruguai vivia um contexto de prosperidade e linearidade em termos econômicos e democráticos comandado pelo presidente José Mujica, acompanhado de um estágio de crescimento da região nos anos anteriores, considerando, principalmente, o Brasil e a Argentina. Todavia, efeitos parcialmente parecidos acontecem em 2019 num contexto diferente, quando o presidente, em oposto ao de 2014, Tabaré Vázquez de centro-direita, enfrentava um momento econômico mais delicado tanto internamente quanto na região, mas apesar desses fatores, os aspectos de governança eleitoral são assegurados de maneira positiva. O Chile em 2017 e 2021 e a Costa Rica em 2014 e 2018 acompanham o Uruguai na empreitada das eleições limpas, e garantem maior controle da compra de votos.

A Venezuela em 2020 se encontrava numa situação oposta à que o Uruguai vivia em 2014. A Venezuela na década de 2010 sofreu com ataque à democracia por parte do governo de Nicolás Maduro, o que resultou num enfraquecimento institucional que implica um baixo grau de controle e aplicação sobre os aspectos de lisura do processo eleitoral e controle de eventuais fraudes. Em 2020 a Venezuela teve uma das eleições mais polêmicas das últimas décadas, contando com boicote por parte da oposição alegando fraude, e um comparecimento às urnas de apenas

31%. A Organização dos Estados Americanos (OEA), uma das organizações que acompanham as eleições enviando observadores, condenou a eleição alegando fraude¹¹ e a União Europeia (UE) se manifestou dizendo que a Venezuela não cumpriu minimamente os padrões internacionais¹².

A Venezuela também aparece com baixa pontuação nos anos de 2017, 2018 e 2015. O ano de 2013 é o mais distante temporalmente e também das pontuações negativas, o que sugere uma degradação da governança eleitoral no país nos últimos anos.

Também são expostos na Figura 3 outros países na América Latina com baixo nível de controle de compra de votos e eleições limpas, como Nicarágua e Honduras em 2021 e Haiti nos anos de 2015 e 2016, todos apresentando uma baixa e negativa pontuação. Tanto a Nicarágua como Haiti e Honduras seguem um padrão se mantendo próximos. A Nicarágua é o país que tem maior nível em controle de compra de votos dentre esses países, e mesmo assim se mantém entre um dos que estão com menor pontuação considerando todas as eleições analisadas.

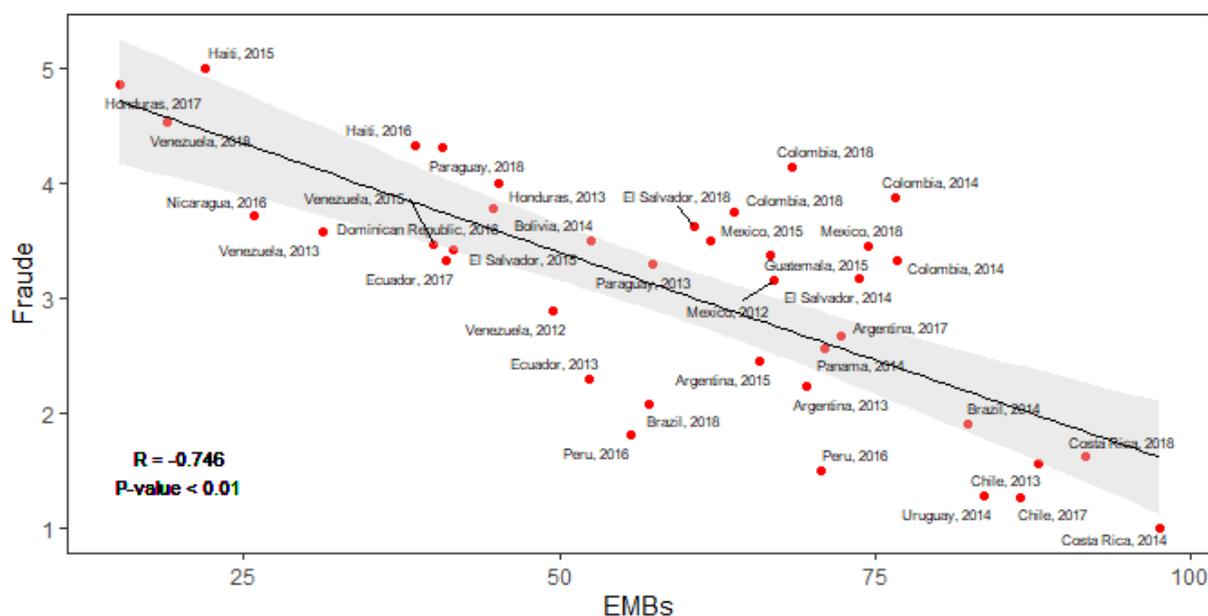
No gráfico apresentado na Figura 4, dessa vez o teste é feito entre as variáveis do PEI: indicador de autoridades do órgão de gestão eleitoral (*EMBs*), que indica o nível de autoridade do órgão de gestão eleitoral, que agrega demais variáveis que compõe o índice, e incidência de fraude (*fraudulent*) que indica detecção de algum tipo de fraude durante as eleições.

A distribuição indica uma forte e negativa correlação (coeficiente -0.745, significância e P-valor < 0.01 e fortalece o argumento sobre como essas variáveis estão diretamente correlacionadas em um maior grau, principalmente quando consideramos a governança eleitoral como um conjunto desses fatores.

¹¹ <https://usoas.usmission.gov/oas-resolution-condemns-the-fraudulent-elections-in-venezuela/>

¹² <https://www.dw.com/en/venezuela-maduro-wins-total-control-of-legislature-after-vote/a-55836514>

Figura 4 - Correlação entre Fraude e Autoridades dos EMBs



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do EIP.

Esta correlação segue um padrão na América Latina parcialmente parecido com o teste anterior (Figura 3) entre eleições limpas e compra de votos, tendo novamente o Uruguai e a Venezuela em extremos. Apesar disso, as unidades que se encontram nos polos são Honduras na eleição de 2017, e Costa Rica em 2014.

Em termos institucionais, o desenho de governança eleitoral nesses países segue caminhos diferentes. Na Costa Rica, o EMB é o *Tribunal Supremo de Elecciones* e a justiça eleitoral é a responsável direta pela administração eleitoral, todavia os membros que compõem o órgão são escolhidos através do próprio judiciário, mas apesar disso a justiça eleitoral funciona de maneira externa ao poder judiciário, o que coloca um equilíbrio na distribuição de responsabilidades na gestão eleitoral do país. O sistema eleitoral na Costa Rica é de representação proporcional de lista fechada, e em 2014 a eleição presidencial teve cerca de 10 partidos concorrendo de maneira direta, mas esse pluralismo partidário não reflete o nível de participação dos partidos no órgão de gestão eleitoral, pois eles não fazem parte do processo de escolha dos membros.

Para entender a posição de Honduras nesta distribuição é preciso entender um pouco do contexto do país. Nas últimas décadas Honduras vem passando por

diversas instabilidades políticas que afetaram o país de inúmeras maneiras. No ano de 2009 o país passou por uma crise constitucional quando o então presidente Manuel Zelaya planejava uma consulta para realizar mudanças na constituição. Parte do governo e até a Suprema Corte consideraram os planos como inconstitucionais pois poderiam abrir margem para a reeleição de Zelaya, ato que é proibido no país. No mesmo mês, as forças armadas colocaram o presidente dentro de um avião com destino à Costa Rica, e logo depois, o Congresso Nacional destituiu Zelaya, e o presidente interino declarou estado de exceção. Diversas organizações como a OEA e a União Europeia condenaram o ocorrido como golpe de estado.

Em 2015 uma decisão do Supremo Tribunal retirou os limites do mandato presidencial, o que gerou diversas contestações por parte da oposição, pois beneficiaria o candidato Juan Hernández que viria a concorrer à reeleição (*European Union Election Observation Mission, 2017*). Nas eleições de 2017 os cidadãos foram às urnas para eleger um novo presidente - que é diretamente eleito por maioria simples para um mandato de 5 anos -, membros do congresso nacional, governadores e prefeitos. A oposição decidiu participar das eleições mesmo contestando a candidatura à reeleição. A eleição foi acirrada e cercada de polêmicas. A comissão eleitoral declarou Juan Hernández como vencedor, mas a OEA pediu que fossem realizadas novas eleições¹³, considerando que o processo eleitoral estava infestado de irregularidades, o que tornava impossível afirmar quem ganhou as eleições.

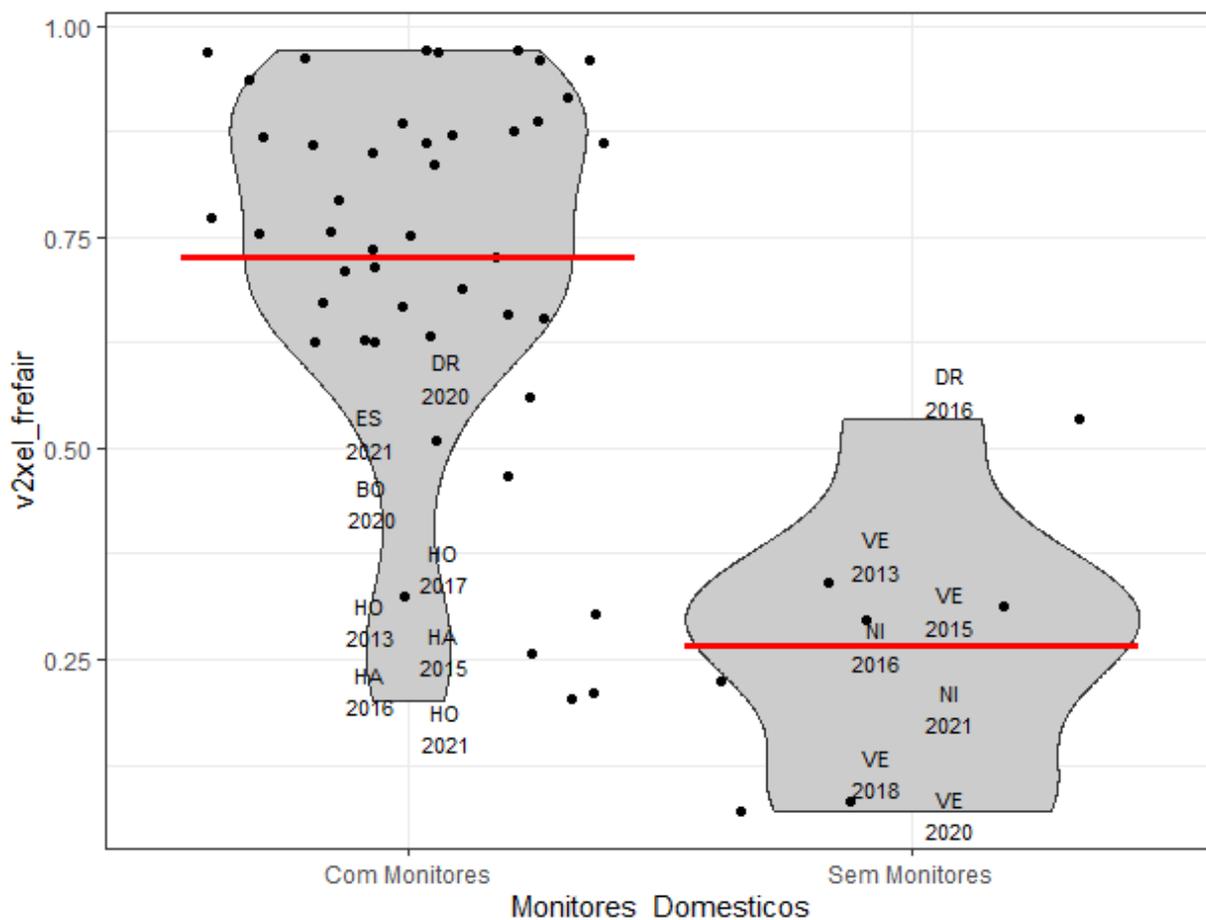
A Comissão Eleitoral, controlada por aliados de Hernández, declarou vitória para o candidato com uma marca de 50 mil votos de vantagem sobre o opositor Salvador Nasralla. A arquitetura institucional hondurenha estrutura a gestão eleitoral seguindo a lógica onde o órgão de gestão eleitoral é o *Tribunal Supremo Electoral*, que é composto por três magistrados e um suplente eleitos pelo poder legislativo para o mandato de 5 anos. A presidência se alterna a cada ano, e os partidos têm participação indireta na gestão eleitoral. Assim a justiça eleitoral no país é tratada de maneira separada da administração eleitoral, ademais a justiça eleitoral também funciona de maneira externa ao poder judiciário.

¹³ Ver em: <https://www.nytimes.com/es/2017/12/18/espanol/america-latina/honduras-tse-juan-orlando-hernandez-oea.html> e https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-092/17

O monitor eleitoral é um terceiro de uma organização internacional ou doméstica que observa o processo eleitoral a fim de garantir que todas as etapas do processo ocorram de maneira justa e transparente e que seja cumprido todo o regulamento de acordo com a lei do país, e está presente normalmente em centros de contagens, e outros locais para observar o processo de votação e relatar quaisquer problemas ou irregularidades. Na mesma essência o observador eleitoral é um indivíduo credenciado normalmente por um governo e geralmente são especialistas em administração eleitoral e podem estar presente em assembleias de voto, centro de contagem e outros locais na circunscrição da administração eleitoral. A participação de observadores e monitores eleitorais é um debate na literatura sem consenso sobre seus efeitos, principalmente em termos de inferências causais. De toda forma, é importante analisar como a participação de observadores se relaciona com demais variáveis que implicam questões de integridade eleitoral.

Na Figura 5 é possível observar o teste t utilizado para avaliar a diferença de média das eleições de países que não tiveram restrições de monitores domésticos e países que tiveram restrições da participação de monitores domésticos utilizando a variável de monitores domésticos ($v2eldommon$) em relação a eleições limpas e justas ($v2xel_refair$). A média dos países que não tiveram restrições de monitores nas suas eleições foi de 0.725, enquanto a média dos países que vou restrições dos monitores foi de 0.266. Os países que tiveram participação de monitores tiveram uma diferença significativa na pontuação de eleições limpas, a diferença de média entre as amostras foram de 0.459, que significa que países com presença de monitores domésticos tem 0.459 de pontuação na chance de terem eleições mais limpas. O p-valor < 0.01 e o valor $t = 6.714$. O teste-t com a variável de monitores internacionais ($v2elintmon$) segue uma lógica um pouco diferente pois a operacionalização trata de presença de monitores e não de restrições, o resultado do teste aponta a média de 0.655 para os países que tiveram presença de monitores e 0.648 para países que não tiveram.

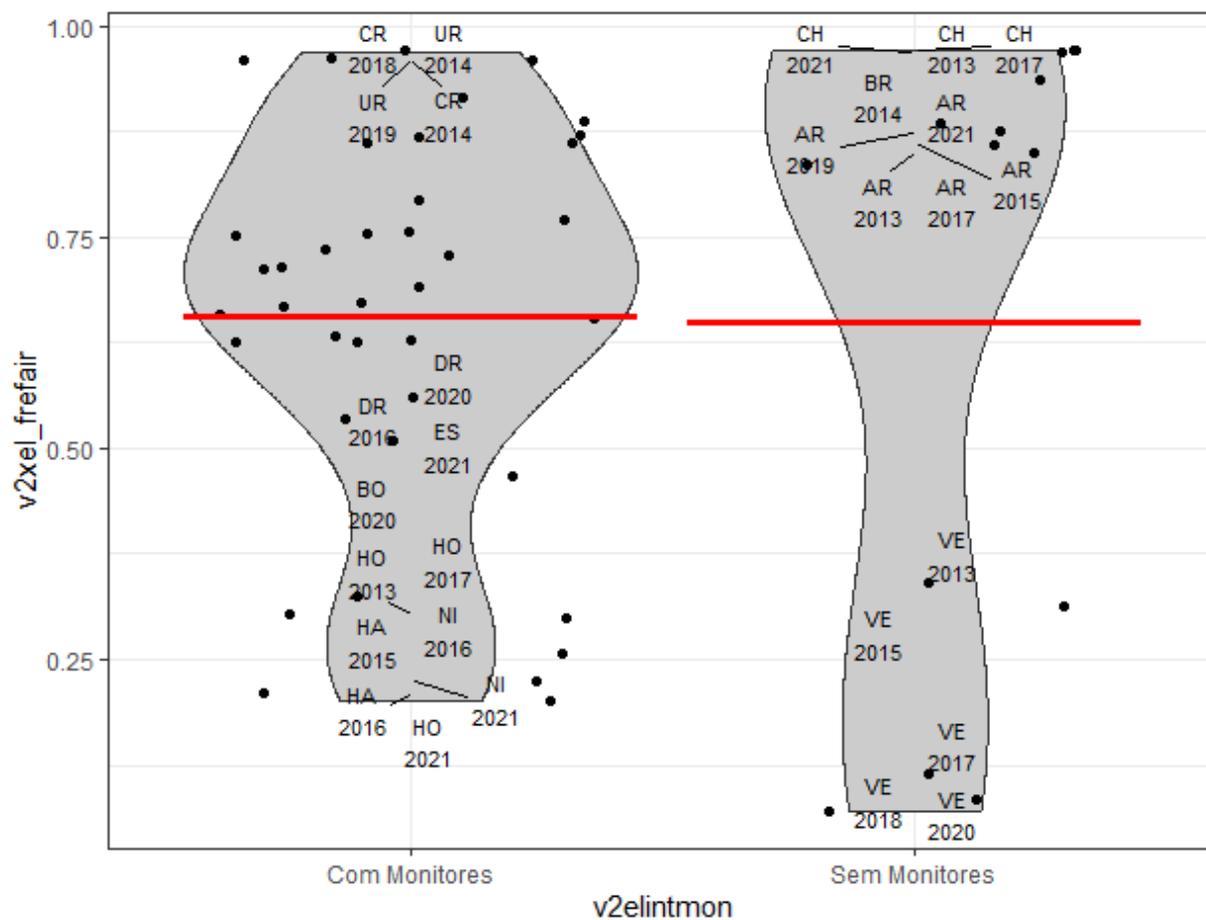
Figura 5 - Teste-T das variáveis eleições limpas e monitores domésticos



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do V-DEM.

É possível visualizar na Figura 6 o teste t com monitores internacionais essa diferença que foi bem menor do que o resultado com monitores domésticos, esse resultado pode ser justificado por dois motivos: países com alto e baixo coeficiente em eleições limpas aceitam monitores internacionais como uma tentativa de, minimamente, mostrar que o país realiza eleições, o que torna a amostra mais diversificada neste indicador, e segundo; nem sempre há monitores internacionais em países com regimes democráticos consolidados e alto coeficiente em eleições limpas e justas. No caso da amostra sem monitores, países como Chile e Argentina elevam a média, mas mesmo assim, é possível observar que países como Venezuela que não houve presença dos monitores internacionais e também pontuou baixo no indicador de eleições limpas.

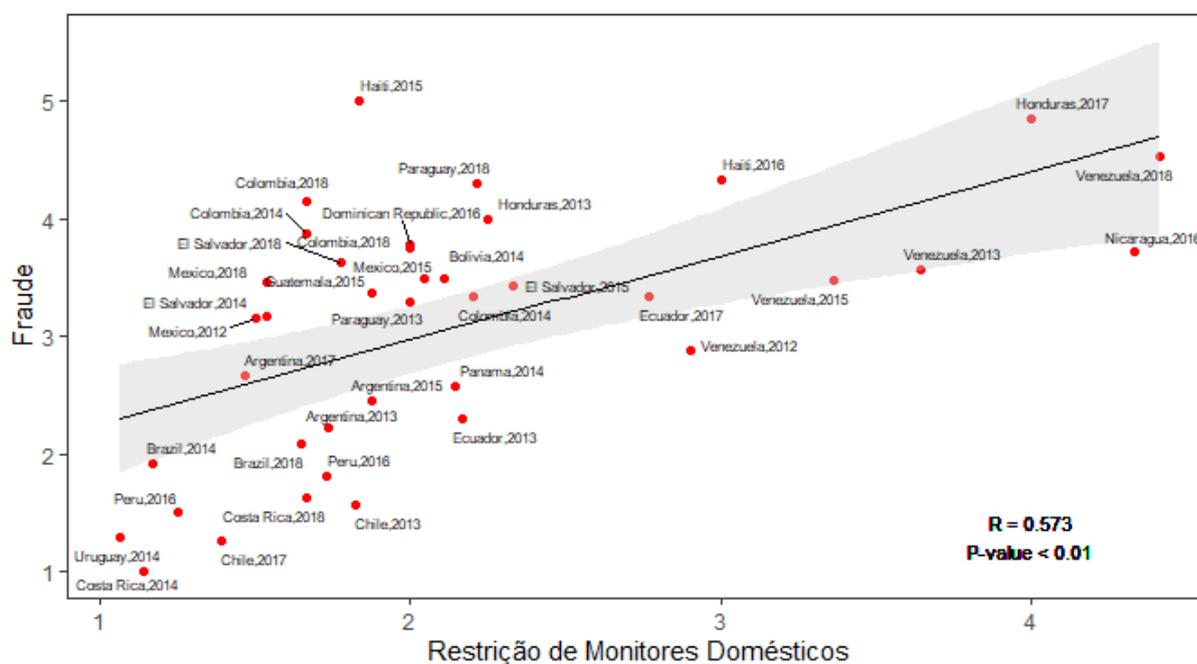
Figura 6 - Teste-T das variáveis eleições limpas e monitores internacionais



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do V-DEM.

Internamente, algumas organizações fazem o papel de monitorar a eleição de perto, principalmente organizações não governamentais, pesquisadores e afins. Na Figura 7 é possível visualizar graficamente o teste de correlação entre restrição de Observadores Domésticos e Fraudes.

Figura 7 - Correlação entre Fraude e Observadores Domésticos

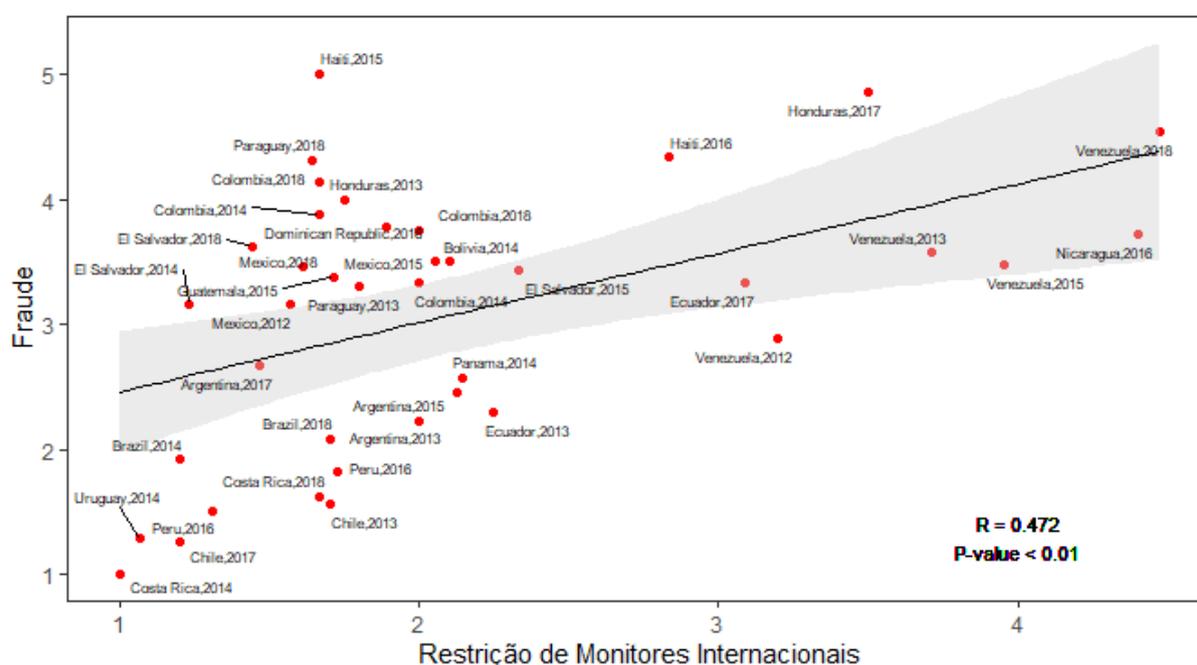


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do EIP.

O resultado estatístico indica uma correlação positiva moderada de 0.573 e significância $p\text{-valor} < 0.01$. Esse resultado mostra como em certa medida a participação dos monitores domésticos está relacionada, na maioria dos casos na América Latina com menos fraude - considerando eleições que tiveram alta participação de observadores e mesmo assim pontuaram alto em fraudes, como a Venezuela, 2018; Honduras, 2017 e Nicarágua, 2018. Esse tipo de relação é difícil de interpretar pela própria natureza da observação eleitoral: em países com menor integridade eleitoral há mais motivação para atores domésticos quererem observar, mas ao mesmo tempo também pode haver mais intimidação e repressão contra os membros das missões. Mas uma informação interessante que esta correlação passa é a receptividade do sistema de gestão eleitoral do país para/com observadores domésticos. Donno (2013) discorre sobre como os observadores internacionais se conectam de maneira positiva com maior nível de democracia e de integridade eleitoral, o argumento dela vai na direção que essa relação positiva contribui com a diminuição de possíveis fraudes e má práticas. É possível que este efeito também ocorra com observadores domésticos, mas o desenho desta pesquisa não permite realizar este teste. Além dos observadores domésticos, a maioria dos países na região participa de organizações de cooperação internacionais para observação

eleitoral. Assim, durante as eleições a ONU, União Europeia, OEA, entre outras, enviam técnicos, pesquisadores e profissionais capacitados para observar o processo eleitoral, analisando se as eleições seguiram os padrões internacionais de lisura, além de ser uma forma do país recebedor mostrar que suas instituições eleitorais estão desempenhando um papel responsável para garantir a integridade eleitoral. A Figura 8 mostra o gráfico de correlação entre a variável de restrição Observadores Internacionais e Fraude.

Figura 8 - Correlação entre Fraude e Observadores Internacionais



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do EIP.

O resultado deste teste mostra que a correlação é mais fraca, atingindo um coeficiente de 0.472 com significância de P-valor < 0.01 que estatisticamente é considerada uma relação positiva moderada. Assim como no caso da relação com monitores domésticos, é possível notar alguns países que tiveram maior abertura para participação dos observadores internacionais e outros que são mais restritivos, mas de modo geral, há participação de observadores internacionais.

Há uma concentração significativa na participação dos observadores internacionais onde a percepção de fraude pontua entre 3 e 4 em 17 das 39 eleições. Novamente nas pontas aparecem a Costa Rica, apresentando maior participação de monitores internacionais e a menor percepção sobre fraude. No outro extremo, alguns casos chamam atenção: A Venezuela conta com baixa

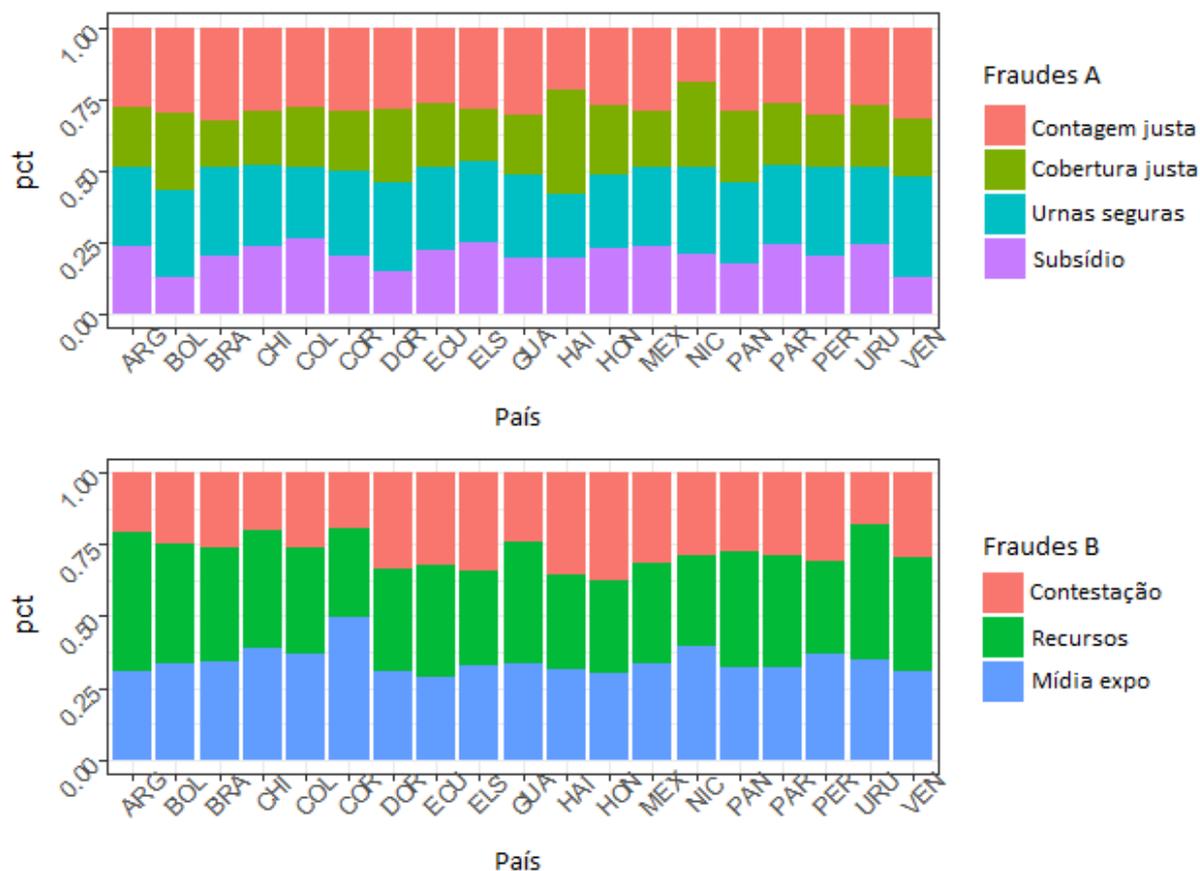
participação de monitores internacionais em todas as eleições analisadas (2012, 2013, 2016 e 2018) e uma queda em termos temporais e correlacionando com um valor alto no indicador de fraude. As eleições do Haiti em 2015 apresentaram uma alta pontuação de fraude no processo eleitoral, e em contraposição aos demais casos que apresentam esse padrão, o Haiti em 2015 contava com alta participação de observadores internacionais. O caso do Haiti nessa amostra é um *outlier*, e como foi explanado anteriormente, devido ao contexto político.

Na amostra analisada, o caso que mais se aproxima do Haiti de 2015 é o do Paraguai em 2018. O país tem um desenho institucional da governança eleitoral distribuído onde a justiça eleitoral é a encarregada da administração eleitoral e ao mesmo tempo está atrelada ao poder judiciário. Apesar de ter recebido vários observadores domésticos e internacionais, teve algumas alegações de fraude e insegurança jurídica, que prejudicaram a integridade do processo eleitoral. Apesar destes problemas, o relatório final¹⁴ da missão de observadores da União Europeia constatou que houve uma verificação transparente por parte dos atores competentes envolvendo observadores representantes dos partidos e a mídia.

Dados os testes de correlação, a seguir, na Figura 9, é possível observar a distribuição das variáveis do bloco de fraude por país, assim possibilitando a visualização da incidência de cada variável isoladamente.

¹⁴ Ver em: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212530/Paraguay-general-elections_22-April-2018__EU-EOM-report_EN.pdf

Figura 9 - Distribuição das variáveis dependentes (B2) por país



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do EIP.

Para melhor compreensão do gráfico e evitar possíveis equívocos em sua interpretação, descrevo a seguir como as variáveis selecionadas estão operacionalizadas de acordo com a descrição dos resultados (todas as variáveis no gráfico estão numa escala de 1 a 5, como indicado anteriormente) e divididas em duas partes na figura, as variáveis Fraudes A que quando tiver maior pontuação significa maior integridade, e as variáveis Fraude B que quando tiver maior pontuação significa menos integridade.

Na década de 2010 Haiti, Honduras e República Dominicana foram os países em que mais houve contestação dos resultados por parte de candidatos e partidos (*challenged*), respectivamente com o índice em 4.66; 4.62 e 4.22, o que pode ser um indicativo de abuso de poder por parte do governo. Uruguai, Costa Rica e Chile são os países onde há as menores pontuações em termos de contestação (1.12; 1.22 e 1.28) indicando que nestes países há uma maior aceitação por parte dos perdedores na eleição.

É interessante observar que Honduras e Haiti não mostram uma discrepância quando analisamos a variável recursos (*resources*), que indica a utilização de recursos do Estado de maneira imprópria para campanha, apesar de ainda assim terem uma pontuação consideravelmente alta (Honduras = 4.05 e Haiti = 4.33), considerando que quanto maior a pontuação, denota uma pior integridade, a Venezuela lidera com 4.55, juntamente da República Dominicana com a mesma pontuação, indicando que são os países onde há maior indicativo de uso indevido dos recursos.

A Nicarágua aparece com 4.75, um dos países com maior pontuação quando se refere à mídia expor algum tipo de fraude (*socialmedia*), isso pode indicar que independente da ocorrência de demais fraudes, na imprensa do país há liberdade suficiente para minimamente denunciar alguma suspeita de fraude que ocorra nas eleições, e juntamente às denúncias por parte da mídia, a contestação dos resultados por parte de candidatos e partidos também é alta. Outros países onde especialistas alegam que a mídia expôs fraude nas últimas eleições foram o Haiti com 4.18 e a República Dominicana com 3.87. Os países que menos lidaram com esse tipo de situação foram Uruguai e Chile, tendo uma baixa pontuação nessa variável (2.14 e 2.49 respectivamente).

É importante conectar a relação entre a mídia expor suspeitas de fraude e a mídia ter feito uma cobertura justa sobre as eleições, tendo em vista que nesses países há mídia alternativa e também mídia estatal. A variável *faircoverage* mensura o quanto a mídia fez uma cobertura justa, e é operacionalizada numa escala em que quanto maior a pontuação, mais justa a cobertura. O Uruguai se mantém à frente com 3.81, o Chile que anteriormente apareceu junto ao Uruguai dessa vez aparece em 6° entre os países da amostra. O país que aparece em 2° é o Panamá com um indicativo da cobertura justa das eleições de 3.62. O Haiti que normalmente tem uma pontuação negativa em termos das variáveis de fraude e integridade eleitoral desta vez aparece em 4° tendo uma pontuação de 3.31, ou seja, na medida que a cobertura é justa, a exposição de suspeita de fraude acompanha, o que não é o caso da República Dominicana que tem a segunda maior em exposição de fraude e uma pontuação de 2.44 na variável *faircoverage*.

Para além da mídia, assegurar que as instituições eleitorais façam seu papel de garantir eleições íntegras e uma administração competente é fundamental, e um

dos indicadores que envolve esse conjunto de questões atreladas à governança eleitoral é como ocorre a contagem de votos. A variável *faircount* mensura o quão justa foi a contagem dos votos das eleições. A Costa Rica aparece em primeiro lugar tendo uma pontuação consideravelmente alta (de 4.94), seguida pelo Chile (4.83); Uruguai (4.75) e Brasil (4.59). É interessante observar que nesses quatro países o desenho institucional de governança eleitoral funciona de maneira parcialmente diferente. Enquanto o Uruguai tem a justiça eleitoral como responsável por administrar as eleições e ao mesmo tempo emancipada do poder judiciário, além disso os membros da *Corte Electoral* (EMB) são selecionados apenas pelo legislativo. No Chile o desenho institucional funciona de maneira contrária, ou seja, a justiça eleitoral não é atrelada à administração eleitoral, mas faz parte do poder judiciário, e os membros do *Servicio Electoral* (EMB) são selecionados tanto por membros do legislativo quanto do executivo. Uma das características que se repete entre esses países é que os partidos políticos têm participação no processo do órgão de gestão, porém no Chile de maneira indireta e no Uruguai de maneira parcialmente direta OTAOLA (2017).

O país que lidera este indicador, a Costa Rica tem características semelhantes ao Uruguai em termos de governança eleitoral, tendo a justiça eleitoral emancipada do judiciário e responsável pela administração eleitoral. Entretanto, os membros do *Tribunal Supremo de Elecciones*, o órgão de gestão eleitoral, são selecionados pelo judiciário e os partidos não têm participação no processo. Entre os poucos países, apenas 4 na América Latina (Brasil, Costa Rica, Equador e Peru) não tem participação dos partidos no órgão de gestão eleitoral, o Brasil aparece entre os 4 primeiros no indicador de contagem justa de votos. O Brasil compartilha a característica da não participação dos partidos no EMB com a Costa Rica, e também, o fato de a justiça eleitoral ser o responsável em termos de administração eleitoral.

Outro componente importante que serve como indicativo de integridade eleitoral e para alerta de possível fraude e será analisada neste tópico é a variável *secure* que indica se as urnas eletrônicas estavam seguras. Os países que tiveram maior índice de eleições contestadas se repetem, na mesma ordem, na variável *secure*: Haiti (2.04), Honduras (2.41) e República Dominicana (3.00) tiveram as menores pontuações, seguidos por Nicarágua (também com 3.00). Em termos de

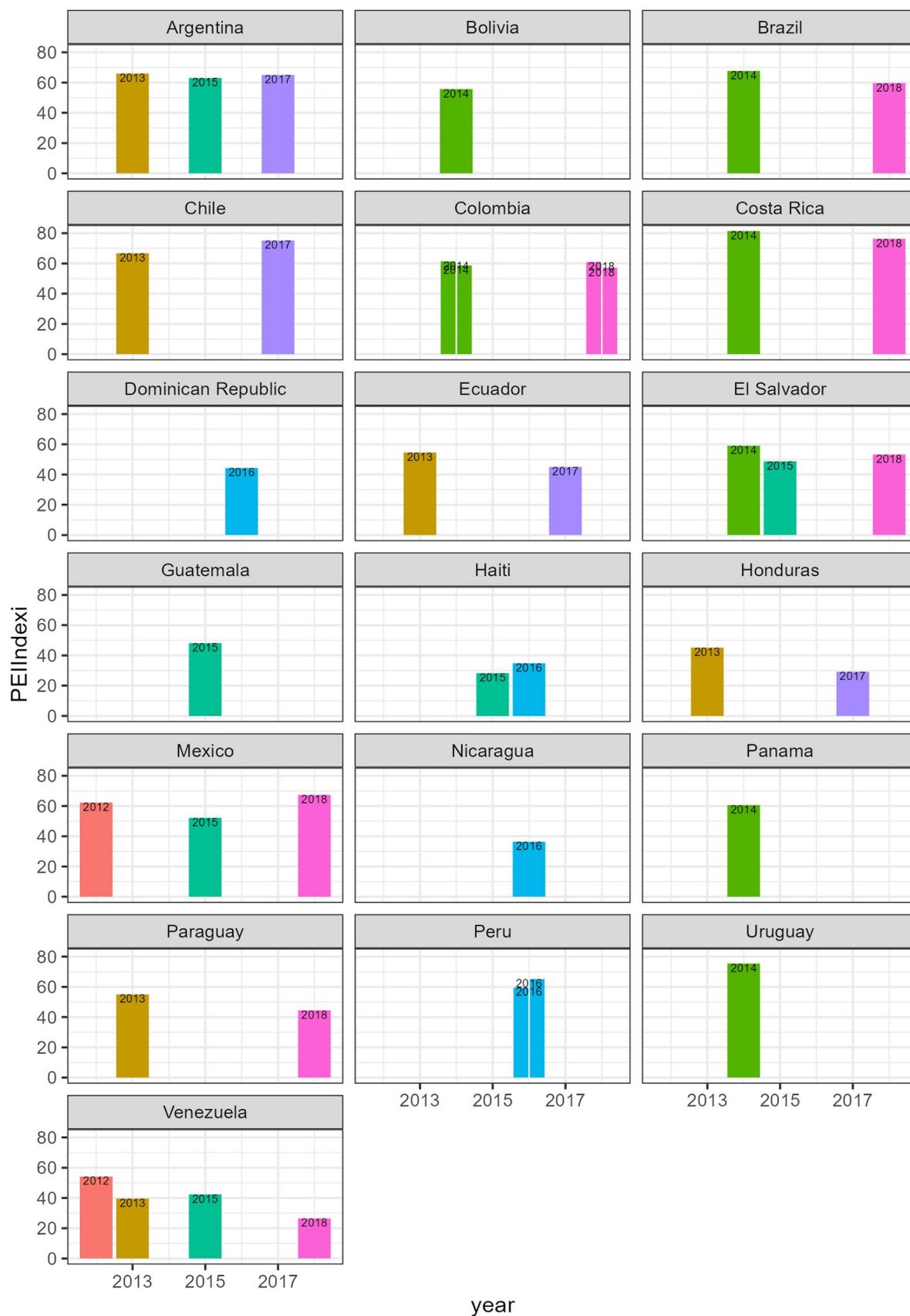
segurança, os países que obtiveram as melhores pontuações se repetiram em relação à contestação das eleições, porém numa ordem diferente. Na variável *secure* Costa Rica teve a maior pontuação com 4.87 seguida pelo Chile (4.71) e Uruguai (4.68).

Por fim, uma das variáveis que indicam se há um processo justo por parte da administração eleitoral é como os recursos são distribuídos. A variável *subsidies* indica o quanto os recursos foram divididos de maneira equânime. Maior pontuação significa maior integridade. Nesta variável, as pontuações foram consideravelmente baixas, tendo o Uruguai (4.30) em primeiro, seguido por Chile (3.96) e Colômbia (3.96).

Incluindo Uruguai, Chile e Colômbia, apenas 7 dos 19 países da região tiveram uma pontuação acima de 3.0: México (3.49), Argentina (3.41), Costa Rica (3.41) e El Salvador (3.14). Os outros 12 países ficaram de 2.92 (pontuação do Peru) para baixo. Os que tiveram pior colocação, indicando uma má distribuição dos recursos nas eleições foram Venezuela (1.22), seguida por República Dominicana (1.44) e Bolívia (1.50).

Concluindo este tópico, a Figura 10 mostra a pontuação do indicador agregado de Percepção de Integridade Eleitoral por cada eleição por país. Maior pontuação significa maior integridade.

Figura 10 - Indicador agregado de Percepção de Integridade Eleitoral



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do EIP.

4 OS CASOS COSTA RICA E VENEZUELA

Dentre os casos analisados, alguns países chamam atenção, alguns por terem casos outliers e outros por manterem o padrão em mais de uma eleição, seja por motivos positivos ou por motivos negativos. Considerando os países que além de estarem na em extremos, em algum momento apresentam alguma anomalia estatística na dispersão dos dados, irei dedicar esta sessão para descrever os casos específicos (SEAWRIGHT & GERRING, 2008; GOERTZ, 2012). Para isso, selecionei a Costa Rica em 2014 pela alta pontuação nas variáveis de qualidade tanto do EMB quanto das eleições e a Venezuela em 2018 pelo oposto na maioria dos testes realizados na seção anterior. Nesta seção, o trabalho utilizará os dados do VDEM para robustecer as análises, considerando variáveis que implicam na lisura do processo eleitoral, que serão descritas no decorrer e são operacionalizadas numa escala ordinal (quanto maior a pontuação, melhor a qualidade das eleições).

Quando Nicolás Maduro assumiu o governo venezuelano em 2013, o país passou a enfrentar frequentes protestos com ações violentas, resultando em diversos civis mortos e um crescimento da crise política e econômica no país, que se expandiu e foi gerando um agravamento que resultou em hiperinflação e o acesso escasso a recursos básicos como alimentos e remédios, ocasionando um processo de emigração da população.

Em maio de 2018 Nicolás Maduro (Partido Socialista Unido de Venezuela - PSUV) foi reeleito para mais 4 anos com uma margem de votos amplamente considerável, 67,8% dos votos, vencendo a eleição presidencial numa corrida contra Henri Falcón (Avanzada Progresista - AP) que obteve 20,9% e Javier Bertucci (Independente) com 10,8% vencendo em todos os 24 distritos federais do país¹⁵. A eleição foi marcada pela alta abstenção. O país tinha cerca de 20,5 milhões de eleitores registrados, mas apenas 8,6 milhões (41,95%) compareceram para o pleito, o menor comparecimento às urnas da história do país. Além disso proliferaram diversas polêmicas, como alterações na data da eleição, sobre como a eleição foi conduzida, e a postura das instituições envolvidas e do próprio governo.

¹⁵ Ver em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-44187838>

Alguns meses antes da eleição, líderes da *Mesa de la Unidad Democrática* (coalizão de oposição) negociaram com o PSUV para tentar reconstituir o *Consejo Nacional Electoral* (CNE - EMB venezuelano) e garantir a presença ativa de observadores internacionais para acompanhar o cumprimento das normas internacionais durante a realização das eleições, mas não houve acato por parte do CNE e do PSUV. Assim a oposição declinou de participar das eleições, afirmando que a eleição seria um processo para perpetuar Maduro no poder. Todavia Henri Falcón, que até então era ligado à Mesa da Unidade Democrática, concorreu.

Devido às polêmicas, vários países ao redor do globo não reconheceram a legitimidade da eleição, e organizações não-governamentais do próprio país manifestaram insatisfação com o não cumprimento do calendário eleitoral, por exemplo. Dadas essas inconsistências sobre a realização da eleição, a oposição denunciou que houve inconstância e fraudes no processo eleitoral, além das duras críticas que já vinham crescendo nos últimos anos sobre as medidas econômicas que estavam levando a população à fome. A oposição recebeu respaldo externo, como do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a União Europeia e alguns países como os Estados Unidos, e países da região como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguai, Guatemala e Peru, que negaram reconhecer o processo alegando irregularidades¹⁶, e o não cumprimento das normas internacionais. Apesar das críticas, Maduro recebeu apoio de países como Rússia e China e países da própria região como Bolívia, Nicarágua e Equador. Houve protestos de venezuelanos em vários países ao redor do globo, criticando as eleições e a postura do governo Maduro. Parte da população e até especialistas culpam o presidente pela crise que o país vem vivendo nos últimos anos, para Maduro, a culpa da crise é dos Estados Unidos e da oposição de direita¹⁷. Pelo lado de Maduro, o mesmo em algumas situações nos últimos anos disse estar sendo vítima dos Estados Unidos e do neoliberalismo, aos quais atribui a culpa pela crise econômica. Em seu discurso após o resultado, o mesmo ressaltou a importância da vitória dizendo que “Nunca antes um candidato presidencial venceu com 68% dos

¹⁶ Vem em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/21/internacional/1526898417_522539.html

¹⁷ Ver em: <https://veja.abril.com.br/mundo/apesar-da-crise-profunda-maduro-se-encaminha-para-a-reeleicao/>

votos populares e nunca antes havia conseguido 47% do segundo candidato”¹⁸ e criticou a oposição por não reconhecer os resultados.

Na Venezuela o órgão de gestão eleitoral, o *Consejo Nacional Electoral* é responsável por garantir a transparência e a lisura do processo, apesar da justiça eleitoral não estar ligada à administração eleitoral. O CNE é composto por 5 membros selecionados pelo legislativo. Durante as eleições de 2018, a oposição alegou que quatro dos cinco membros eram “fantoques do governo”¹⁹. As questões que tangem a adjudicação eleitoral estão ligadas à jurisdição do poder judiciário. Como visto anteriormente o desenho institucional do EMB agregando características como a centralização, autonomia, capacidade e relações com atores externos impacta diretamente na performance das eleições, como imparcialidade, *accountability* e qualidade dos serviços, e esses pontos foram os mais criticados no processo eleitoral de 2018 na Venezuela.

Os dados expostos na Tabela 3 fortalecem o argumento de James (2019) sobre a conexão causal entre o desenho do EMB, a performance e os resultados. A Venezuela teve uma baixa pontuação na capacidade do EMB, pontuando apenas 0.773, e teve um desempenho pior ainda quando se trata da autonomia do EMB, com uma pontuação negativa de -1.928, e que essas características refletem nos resultados de integridade eleitoral como foi apresentado anteriormente na Figura 8, assim prejudicando a legitimidade das eleições e a confiança no processo eleitoral, tanto da população quanto dos demais atores envolvidos, sejam eles domésticos ou externos. De acordo com os dados do VDEM as eleições tanto de 2013 quanto de 2018 tiveram algum tipo de resistência a observadores. Os indicadores mostram uma queda no desempenho da Venezuela entre as eleições de 2013 e 2018 em todas as variáveis, se destacando negativamente com quedas mais acentuadas a variável “outras irregularidades” de -0.898 para -2.906 e a de Eleição livre e justa de -0.444 para -2.684.

¹⁸ Ver em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/maduro-e-reeleito-presidente-da-venezuela-diz-conselho-eleitoral.ghtml>

¹⁹ Ver em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-44187838>

Tabela 1 - Variáveis do indicador de eleições limpas (Venezuela)

| Ano | Eleição livre e justa | Autonomia do EMB | Capacidade do EMB | Cadastro Eleitoral | Compra de voto eleitoral | Outras irregularidades | Intimidação do Governo | Violência Eleitoral |
|------|-----------------------|------------------|-------------------|--------------------|--------------------------|------------------------|------------------------|---------------------|
| 2013 | -0.444 | -1.026 | 1.202 | 0.345 | -0.948 | -0.898 | -1.262 | -0.292 |
| 2018 | -2.684 | -1.928 | 0.773 | -0.383 | -1.382 | -2.906 | -1.895 | -1.234 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do V-Dem.

Em fevereiro de 2014 a Costa Rica realizou eleições gerais para eleger um novo presidente e 57 membros para a assembleia legislativa para um mandato de quatro anos através do sistema de representação proporcional de lista fechada. Na eleição de 2014 houve cerca de 12 candidatos à presidência, e a eleição foi decidida em dois turnos, com a vitória de Luis Guillermo Solís (Partido Acción Ciudadana - PAC) com 30.64% no primeiro turno e 77.8% no segundo turno, contra Johnny Araya (Partido Liberación Nacional - PLN) que teve 20.71% e 22.11% respectivamente. Nas últimas décadas, a Costa Rica passou por um processo de reorganização do sistema partidário, um reajuste que começou em 2002, e uma reorganização nos ciclos eleitorais em meados de 2006. Também de 2006 em diante o país passou por um realinhamento no sistema partidário, que o tornou mais fragmentado e que agravou no decorrer dos anos aumentando a competitividade partidária (PERELLÓ & NAVIA, 2021).

A vitória do PAC teve sua relevância considerando as condições em que o país se encontrava com o governo da Laura Chinchilla, na época vinculada ao PLN. No contexto em que as eleições ocorreram, a Costa Rica vinha de conquistas sociais e econômicas nos últimos anos, com uma sociedade pacífica e democrática, além dos serviços públicos serem considerados relativamente bons, o sistema educacional inclusivo e a despreocupação de um Estado desmilitarizado. Mas apesar disso, o governo Chinchilla foi acusado de corrupção e uso indevido do dinheiro público, o que gerou repúdio nacional e protestos pelo país, o que gerou uma alta reprovação do governo no final do seu mandato. Com a vitória de Solís os costarriquenhos tiveram mais uma sensação de alívio, mas que não durou tanto tempo, pois a Intel Corporation anunciou o fechamento das atividades no país, sem

alegar conexões com as eleições. De acordo com economistas a empresa era responsável por cerca de 20% das exportações da Costa Rica (FRAJMAN, 2014).

Na Costa Rica o EMB é o *Tribunal Supremo de Elecciones*, um órgão independente encarregado de administrar, organizar e supervisionar as eleições. É de sua responsabilidade também administrar o registro eleitoral de civis além de ser a autoridade que organiza referendos e plebiscitos. Os membros são selecionados pelo judiciário, além disso, a justiça eleitoral é responsável pela administração eleitoral, e a justiça eleitoral é separada do poder judiciário. Nesse desenho os partidos políticos não fazem parte do processo. O código eleitoral costarriquenho permite a participação dos observadores eleitorais nas eleições, o órgão também faz o registro dos mesmos, sejam eles externos ou domésticos. O TSE divide os observadores em duas categorias. Na categoria *Observadores Oficiais de Missões Internacionais* se concentram organizações como OEA, UE, União Interamericana de Organismos Eleitorais (UNIORE) etc. A segunda categoria considerada a de *Visitantes*, que normalmente são funcionários de EMBs estrangeiros, representantes de governos estrangeiros, oficiais em missões diplomáticas e representantes de instituições acadêmicas. (IFES, 2014).

É importante destacar os dados da performance da Costa Rica na eleição de 2014 sobre o indicador de eleições limpas e fazer um breve comparativo com as eleições de 2018, dada a reorganização institucional por que o país passou. Em 2014 o EMB costarriquenho teve uma pontuação de 3.266 em termos de autonomia, a maior pontuação da região, enquanto na variável de capacidade do EMB a pontuação foi um pouco mais baixa, de 2.074, o que ainda assim é considerado alto em parâmetros globais. Como é possível visualizar na Tabela 4, as eleições em 2014 atingiram um resultado de 2.342 no indicador de eleições livres e justas.

Tabela 2 - Variáveis do indicador de eleições limpas (Costa Rica)

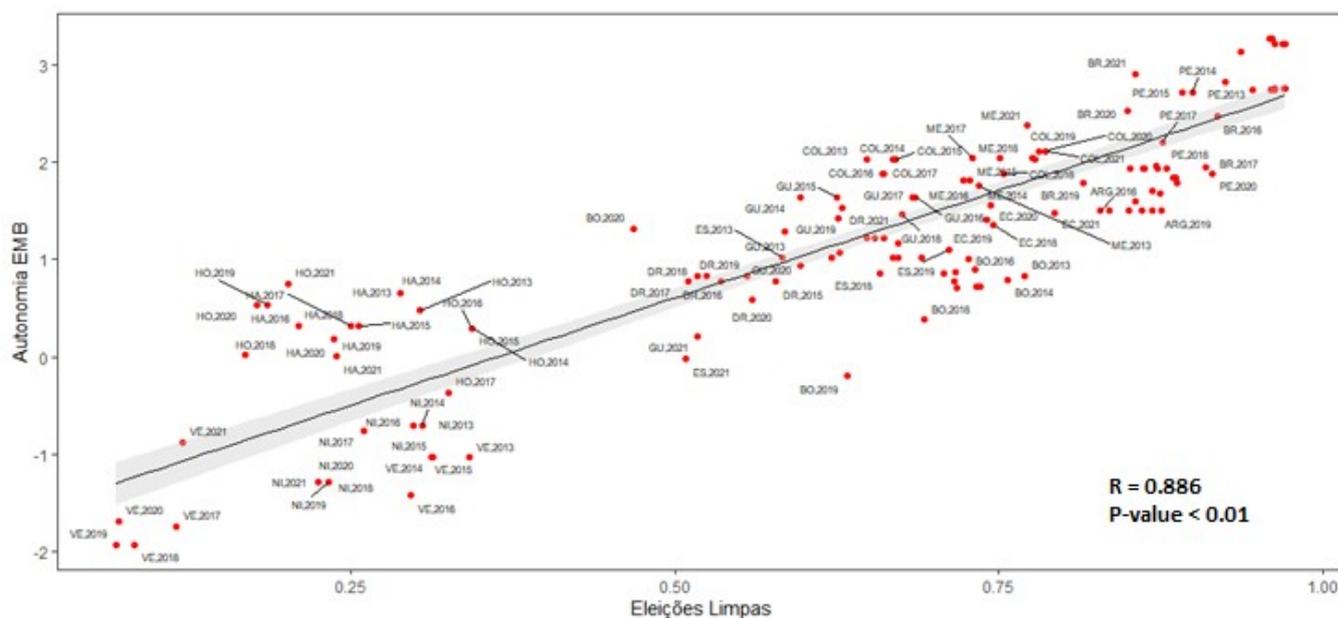
| Ano | Eleição livre e justa | Autonomia do EMB | Capacidade do EMB | Cadastro Eleitoral | Compra de voto eleitoral | Outras irregularidades | Intimidação do Governo | Violência Eleitoral |
|------|-----------------------|------------------|-------------------|--------------------|--------------------------|------------------------|------------------------|---------------------|
| 2014 | 2.342 | 3.266 | 2.074 | 1.673 | 1.932 | 1.390 | 2.414 | 2.150 |
| 2018 | 2.134 | 3.266 | 2.074 | 2.216 | 1.514 | 1.751 | 2.249 | 1.980 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do V-Dem.

É importante destacar como a pontuação das variáveis muda na eleição de 2018, mesmo tendo uma queda em variáveis importantes como a de Violência Eleitoral, Eleição livre e justa e Compra de votos, as variáveis relativas ao órgão de gestão eleitoral permanecem com o alto padrão, mantendo a pontuação ou até aumentando, como o caso do Cadastro Eleitoral, que é de responsabilidade do *Tribunal Supremo de Elecciones*.

Por fim é de se destacar que, na região, há uma correlação positiva de 0.886 entre autonomia do órgão de gestão eleitoral e eleições limpas como é possível ser visualizado na Figura 11, aparecendo em extremos, novamente, a Costa Rica com um desempenho positivo, e a Venezuela com o pior desempenho da região considerando os últimos anos, a correlação teve p-valor < 0.01.

Figura 11. Correlação entre Autonomia do EMB e Eleições Limpas



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do VDEM.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou refletir sobre como o desenho institucional dos órgãos de gestão eleitoral e as suas responsabilidades, autonomia, capacidade e atribuições podem se relacionar com irregularidades eleitorais como más práticas, fraudes e afins, seguindo uma agenda de pesquisa internacional que explora como a distribuição dessas variáveis está relacionada com a integridade eleitoral e a disposição dos governos de seguirem normas globais de lisura das eleições, além de como a participação dos observadores se relaciona com diferentes variáveis de integridade eleitoral e o desenho institucional dos EMB.

A pergunta de pesquisa que guiou este trabalho foi: como as características do *electoral management body* se relacionam com as fraudes eleitorais? O objetivo metodológico foi realizar uma análise exploratória dos dados produzidos pelo Electoral Integrity Project sobre percepção de integridade eleitoral, e o com os dados do *Varieties of Democracy* para robustecer a análise.

Os resultados da pesquisa apoiam, nos casos da América Latina, a hipótese de Norris (2015) de que as características das instituições importam para o desempenho em termos de integridade eleitoral. Na América Latina estas características são a autonomia em relação aos governos e a capacidade dos EMBs.

Por outro lado, as dimensões do modelo de gestão eleitoral normalmente mobilizadas na literatura variam bastante mesmo entre os casos de maior integridade eleitoral. Na América Latina, a justiça eleitoral ser ou não separada da administração eleitoral, ou os EMBs terem ou não seus membros indicados pelos partidos políticos, por exemplo, não são variáveis consistentemente associadas à integridade eleitoral.

É importante identificar que países com baixa performance e que seguem para rumos cada vez mais autoritários, como a Venezuela, permitem oposição nas eleições, e conferem uma certa autonomia formal ao órgão de gestão eleitoral, utilizando disso para mascarar a baixa autonomia de fato do bem e a má distribuição de recursos para candidatos e partidos, no caso da participação da oposição.

Os achados descritivos da pesquisa na América Latina fortalecem alguns argumentos e hipóteses levantadas pela literatura focada em outras regiões, como

por exemplo a hipótese de que os atores internacionais se relacionam de forma positiva com a democracia e a integridade eleitoral, e assim diminuindo a margem para possíveis fraudes ou má práticas (Donno 2013), e a hipótese sobre uma conexão causal entre o desenho institucional dos órgãos de gestão eleitoral, a performance do EMB e os resultados de eleições mais íntegras e que corroboram para a legitimidade das eleições (James et al 2019).

Estudar os efeitos da gestão eleitoral e seus *outcomes* é sempre estar enfrentando variáveis omitidas que podem afetar o processo, o que não significa que as variáveis estudadas pela literatura não tenham significância, muito pelo contrário, trabalhos exploratórios por exemplo ajudam a confirmar a expectativa teórica sobre a relação de fatores que muitas vezes possam parecer distintos, e situações, como por exemplo, dos tipos de fraudes com as características do órgão de gestão eleitoral, ou casos específicos onde, por algum motivo fora das variáveis institucionais, tenham impacto no desempenho eleitoral.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James. *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. Penguin Books. (2019).
- ACHEN, Christopher H. & BARTELS, Larry M. *Democracy for Realists – Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton University Press, (2016).
- ANDERSON, Christopher J. et al., *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford University Press, (2005).
- ALVIM, Frederico Franco. *Integridade Eleitoral: significado e critérios de qualificação*. Revista Ballot. Rio de Janeiro, (2015).
- BIRCH, Sarah. *Electoral Malpractice*. Oxford, Oxford University Press, (2011)
- BIZARRO, Fernando. COPPEDGE, Michael. *Variedades da Democracia no Brasil*. Rev. Opinião Pública, (2017).
- BRADY, Henry, COLLIER, David & SEAWRIGHT, Jason. Refocusing the Discussion of Methodology. In *Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards*. Rowman & Littlefield Publishers, Maryland (2004).
- CERQUEIRA, Kleber Chaias. *Dependência da trajetória e mudança institucional nos processos de desenvolvimento*. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, (2016).
- CHAUDHARY, Pratik et al. *Fake News Detection During 2016 U.S Elections Using Bootstrapped Matedata-Based Naive Bayesian Classifier*. Submitted to Elsevier, (2022).
- CHEESEMAN, Nick. *How to Rig an Election*. Yale University Press, (2018).
- CHERNYKH, Svitlana; ELKINS, Zachary et al. 'Constitutions and Election Management', in Pippa Norris, Richard Frank and Ferran Martinez i Coma (eds.), *Advancing Electoral Integrity*, Oxford University Press, New York, (2014).
- COLASANTI, Marina. *Eu sei, mas não devia*. Editora Rocco, (1995).
- COLLIER, Paul & VINCENTE, Pedro C. *Violence, Bribery, and Fraud: The political economy of elections in sub-Saharan Africa*. Public Choice, (2012).
- DAHL, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press, (1975).
- DONNO, Daniela. *Defending Democratic: Norms International Actors and the Politics of Electoral Misconduct*. Oxford University Press, (2013).
- EDGEELL, Amanda et al., *When and where do elections matter? A global test of the democratization by elections hypothesis 1900-2010*. Democratization, (2018).

European Union Election Observation Mission (EU-EOM): Honduras Final Report General Elections, (2017).

FERRAZ, Claudio & FINAN, Frederico. *Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports*. IZA Discussion Paper, No. 2843, (2007).

FRAJMAN, Eduardo. *The general election in Costa Rica, 2014*. Notes on recent elections, Electoral Studies, vol. 35, (2014).

GARNETT, Holy Ann. *Election Management*. In Election watchdogs: transparency, accountability and integrity, ed. by Alessandro Nai & Pippa Norris. Oxford University Press, (2017).

GERRING, John. *Mere Description*. British Journal of Political Science, (2012).

GOERTZ, Gary. *Case Studies, Scope and Generalization*. In *Multimethods Research, Causal Mechanism, and Case Studies: An Integrated Approach*. Princeton University Press, (2008).

HARTLYN, Jonathan, McCoy Jennifer & MUSTILLO, Thomas M. Electoral Governance Matter: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America

HYDE, Susan & MARINOV, Nikolay. "Which Elections Can Be Lost?" Political Analysis, (2012)

IDEA - Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Conditions and Consequences of Populism and Democratic Backsliding International*. IDEA Background Paper, (2019).

IDEA - International Foundation for Electoral Systems: *Elections in Costa Rica: 2014 National Elections*. (2014).

JAMES, Toby S. *Better workers, better elections? Electoral management body workforces and electoral integrity worldwide*. International Political Science Review, (2019).

JAMES, Toby; VAN HAM, Carolien & GARNETT, Holly Ann. *Electoral management and the organizational determinants of electoral integrity*. International Political Science Review, (2019).

JAMES, Toby; LOEBER, Leontine; GARNETT, Holly Ann; VAN HAM, Carolien. *Improving Electoral Management: The organisational determinants of electoral integrity research proposal*. European Conference of Electoral Management. (2016).

KELLEY, Judith G. *When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton University Press, (2012).

LEHOUCQ, Fabrice. Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, (2003).

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A Basic Conceptual Framework*. IFES White Paper, International Foundation for Electoral Systems, (2010).

MAINWARING, Scott & PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Level of Development and Democracy: Latin American Exceptionalism, 1945-1996. *Comparative Political Studies*, (2003).

MECHKOVA, Valerya; LUHRMANN, Anna & LINDBERG, Staffan I. *How Much Democratic Backsliding?* *Journal of Democracy*, (2017)

MOZAFFAR, Shaheen & SCHEDLER, Andreas. *The Comparative Study of Electoral Governance - Introduction*. *International Political Science Review*, (2002).

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 95-121.

NORRIS, Pippa. *Does the world agree about standards of electoral integrity? Evidence for the diffusion of global norms*. *Electoral Studies*, 32, (2013).

NORRIS, Pippa; FRANK, Richard W. & COMA, Ferran Martínez. Assessing the Quality of Elections. *Journal of Democracy*, (2013).

NORRIS, Pippa; FRANK, Richard W. & COMA. *Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset*. American Political Science Association, (2014).

NORRIS, Pippa; FRANK, Richard W. & COMA. *The Electoral Integrity Project: Why Elections Fail and What We Can Do About It*. *The Year in Election*, 2014. (2015).

NORRIS, Pippa; GRÖMPING, Max. Electoral Integrity Worldwide. *The Electoral Integrity Project*, Department of Government and International Relations, University of Sydney, Australia, (2019).

NORRIS, Pippa. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge University Press, (2014).

NORTH, Douglas. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University, (1990)

OTAOLA, Miguel Lara. *To include or not to include? Party representation in electoral institutions and confidence in elections: A comparative study of Latin America*. *Party Politics Review*. (2017)

PARANHOS, R. et al. A Importância da Replicabilidade na Ciência Política: O Caso do SIGOBR. *Revista Política Hoje*, (2014).

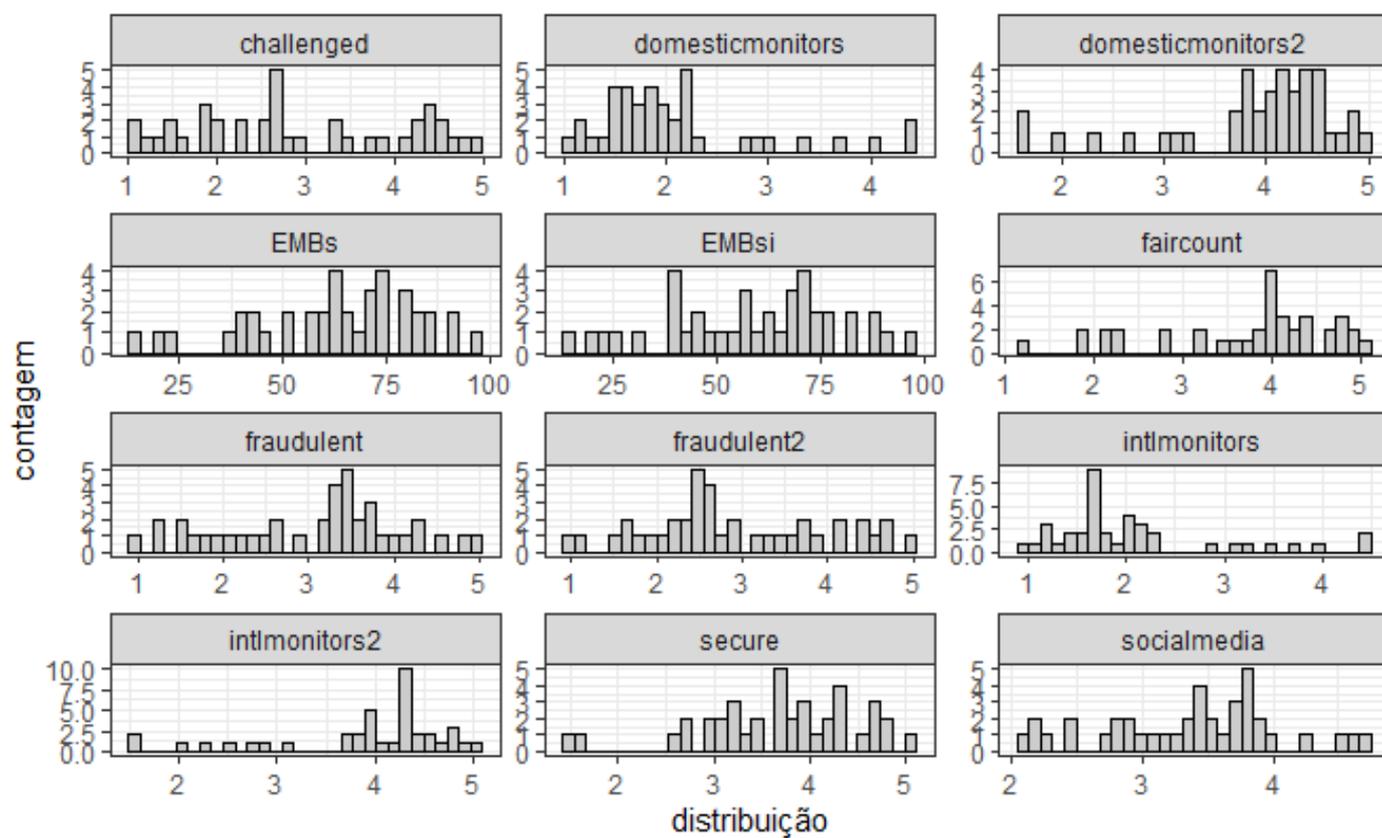
PERELLÓ, Lucas & NAVIA, Patricio. *Abrupt and Gradual Realignments: The Case of Costa Rica, 1058-2018*. *GIGA - Journal of Politics in Latin America*, vol. 12, (2021).

PRZEWORSKI, Adam et al. *Democracy and Development Political Institutions and Well Being in the World, 1950–1990*. Cambridge University Press, (2000).

- PRZEWORSKI, Adam. *Crises of Democracy*. Cambridge University Press, (2019).
- SCHEDLER, Andreas. *Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia*. N. 03. (2008).
- SEAWRIGHT, Jason & GERRING John. Case Selection Techniques in Case Study Research A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*. Vol. 61, (2008).
- SHLYK, Alexander. *International Election Observation and Standards*. Routledge Handbook of Election Law. Routledge, (2022).
- SHUGART, Matthew S. & CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, (1992).
- SIACHIWENA, Hangala & SAUNDERS, Chris. Elections, legitimacy, and democratic consolidation in Southern Africa. *Journal of African Elections*, (2021).
- SIMPSON, Alberto. Why Governments and Parties Manipulate Elections: Theory, Practice, and Implications. *Cambridge University Press*, (2013).
- Transparency International. *Global Corruption Barometer: Latin America & Caribbean – Citizens' Views and Experiences of Corruption*, (2019).
- VAN HAM, Carolien & GARNETT, Holly Ann. *Building impartial electoral management? Institutional design, independence and electoral integrity*. *International Political Science Review*, (2019).
- VICKERY, Chad & SHEIN, Erica. *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: Refining the Vocabulary*. *International Foundation for Electoral System*. IFES White Paper, (2012).
- ZAVADSKAYA, Margarita & GARNETT, Holly Ann. *Electoral Integrity and Political Regimes: Actores, Strategies and Consequences*. Routledge Taylor & Francis Group. NY (2018).

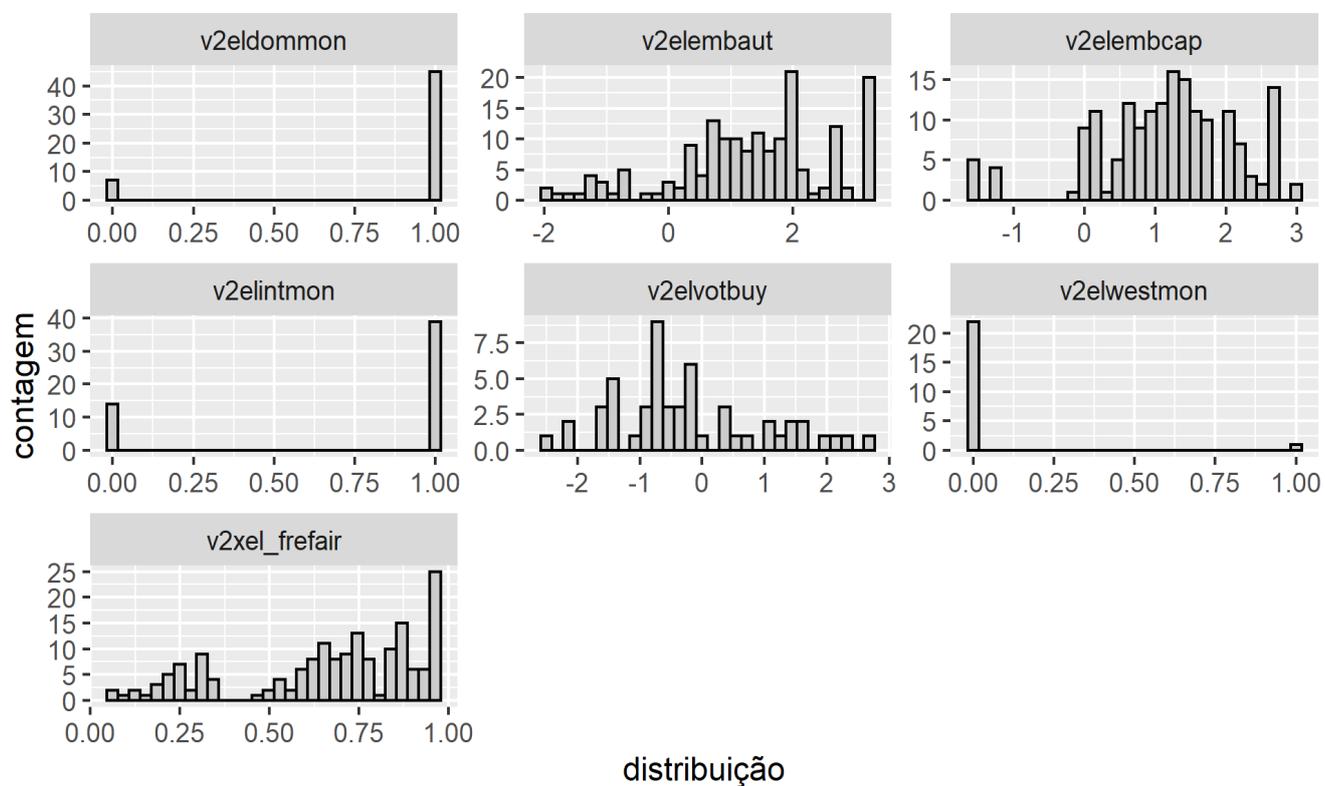
APÊNDICE A - DISTRIBUIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Figura A1 - Histogramas das variáveis do EIP



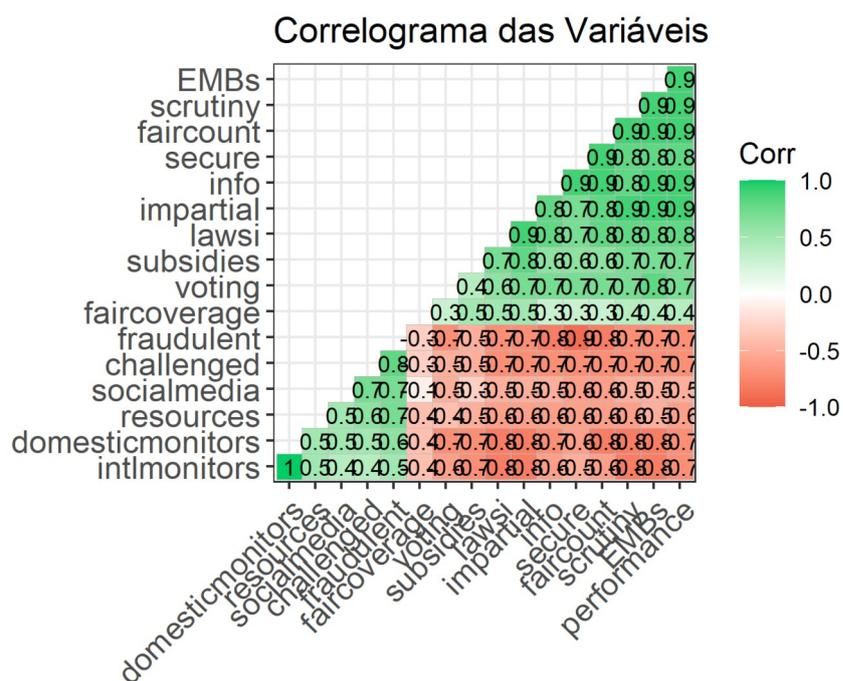
Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do EIP.

Figura A2 - Histogramas das variáveis do V-DEM

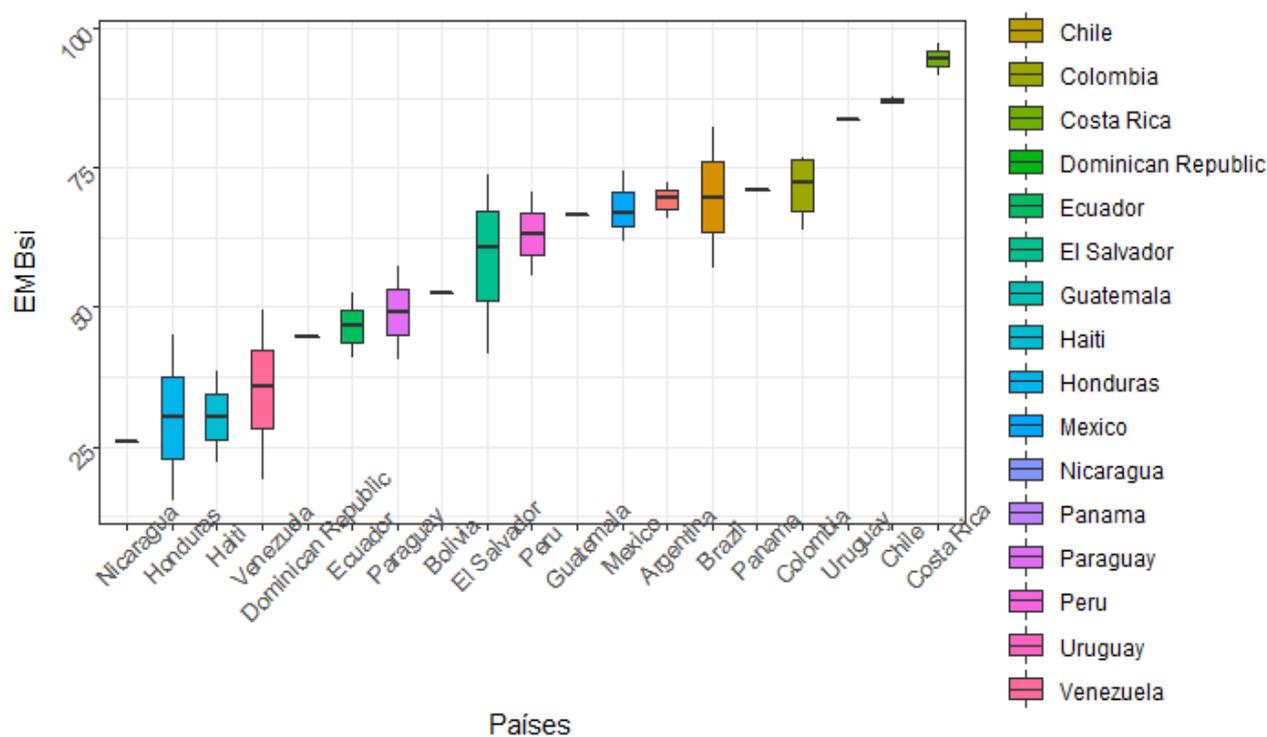


Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do VDEM.

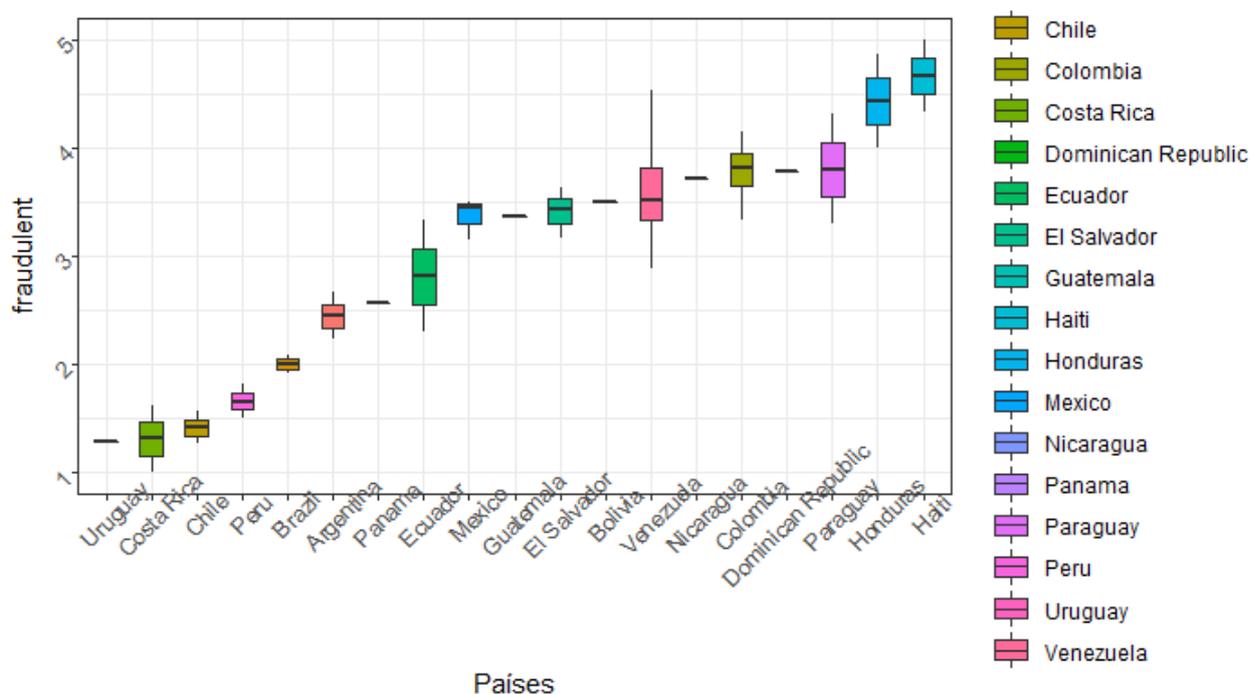
Figura A3 - Correlograma das variáveis EIP



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do VDEM.

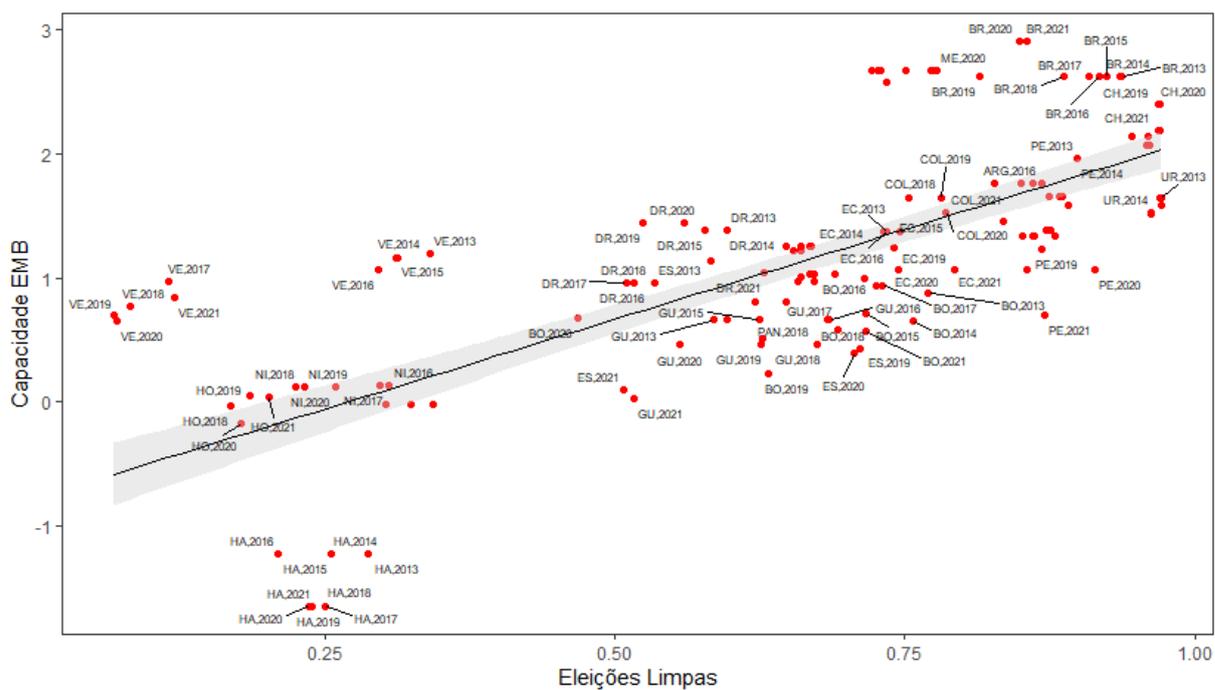
Figura A4 - Boxplot da variável *EMBSi* por país

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do EIP.

Figura A5 – Boxplot da variável *fraudulent* por país

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do EIP.

Figura A6 – Correlação Capacidade do EMB com Eleições Limpas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do VDEM.