

43º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS
21 a 25 de outubro de 2019 – Caxambu (MG)
SPG 20 – Partidos e eleições

GOVERNANÇA ELEITORAL E COMPETITIVIDADE NA AMÉRICA LATINA

Vinicius Zuccolotto

GOVERNANÇA ELEITORAL E COMPETITIVIDADE NA AMÉRICA LATINA¹

Introdução

Qualquer que seja o conceito de democracia a ser considerado, sempre há espaço para o fenômeno eleitoral. Mas falar de eleições não é algo unidirecional. Há várias formas de abordar o fenômeno: sistemas eleitorais, direitos políticos, financiamento de campanhas e até mesmo a disputa judicial. Na esteira destes debates surge o conceito de Governança Eleitoral, um conjunto de rotinas e regras que baliza as competições. Isto passa pelos órgãos responsáveis pela regulação e administração do processo, e pela adjudicação dos resultados eleitorais.

A governança eleitoral perpassa ainda por seis dimensões: regulação, centralização, burocratização, independência, especialização e delegação. Este trabalho busca compreender qual o impacto de cada dimensão da governança eleitoral nas eleições legislativas dos países da América Latina desde a redemocratização local até 2015. A pesquisa usa a estatística para calcular o impacto das dimensões, tomando por base banco de dados próprio além de dados extraídos da iniciativa V-Dem.

As variáveis independentes² na pesquisa são as seis dimensões da governança eleitoral acima mencionadas. Há duas variáveis dependentes: a primeira delas é a variável “eleições multipartidárias” do V-Dem, e a outra é o ENEP³, número efetivo de partidos eleitorais. As duas variáveis dependentes se complementam, uma vez que a primeira mede a participação dos atores políticos nos processos eleitorais, enquanto a segunda mede o grau de competitividade da eleição entre os partidos tomando como base o percentual de votos obtidos por cada um⁴.

Para chegar ao objetivo final do trabalho, é preciso antes traçar o caminho teórico que subsidie a ideia de que as diferentes “justiças eleitorais” enquanto instituições tenham

¹ Este trabalho faz parte do desenvolvimento da Tese de doutorado, com apoio da FACEPE.

² Tais variáveis foram codificadas e encontram-se em <https://pesquisapartidos.wordpress.com/dados/>.

³ TAROUCO, G. S.. Electoral governance, vulnerability, and democratic competition in Latin America. In: XXXIII International Congress of the Latin American Studies Association, 2015, San Juan. LASA 2015 Papers, 2015.

⁴ Os resultados preliminares serão apresentados no evento.

impacto na competitividade dos processos eleitorais. Para isso, é preciso compreender as relações entre democracia, eleições e governança eleitoral.

Democracia

Falar em democracia leva, instintivamente, a falar sobre eleições, ainda que a democracia não se resume a isso. Em regra, as eleições servem como a forma por excelência de se escolher os governantes nas democracias. No entanto, cabe lembrar que podem existir eleições em regimes não democráticos. Nestes casos, o pleito eleitoral pode ser transformado em um processo usado para forjar ou legitimar regimes e pessoas. Em qualquer dos casos, o estudo sobre como se dão as eleições nos variados países e regimes merece atenção.

De todo modo, fica evidente que democracia e eleições são temas próximos, que caminham em conjunto nas nações que se libertam de regimes autoritários. Nessa linha, a América Latina acompanha, no período chamado por Huntington (1994) de terceira onda democrática, o reaparecimento das democracias e a instituição de eleições.

Nesse período, muitos regimes autoritários foram substituídos por regimes democráticos, nos quais as eleições tomaram grande impulso. Essa onda é bem percebida na América Latina, no leste europeu e na África. Segundo Marchetti, a “preocupação básica nesses novos regimes era garantir que os resultados das urnas fossem justos, transparentes e, principalmente, aceitos pelos competidores políticos” (Marchetti, 2008, p.22). A democracia, enfim, passa a moldar Estados e suas instituições, incluindo a realização dos processos eleitorais.

Governança Eleitoral

Para evitar que o processo seja irregular, é necessário o estabelecimento de rotinas de trabalho, englobando as instituições e os procedimentos vinculados ao ciclo eleitoral. As rotinas conferem credibilidade ao processo, incluindo o respeito aos resultados. Elas visam garantir a certeza quanto aos procedimentos e incerteza quanto aos resultados.

É nesse sentido que caminha a literatura. Diamond (2002)⁵ nota que as pesquisas passaram a se preocupar não apenas com a realização de eleições, mas com fatores externos às votações. Isso inclui, além da competitividade e do formato eleitoral, as garantias fundamentais e liberdades civis e políticas, e a própria confiança nas eleições.

A respeito da confiança nas eleições, Monte (2010) afirma que a confiança no processo eleitoral é muitas vezes uma condição para a confiança nas outras instituições democráticas num país.

Tarouco (2014) traça um elo entre a legitimação dos processos eleitorais e a qualidade e consolidação da democracia. Nesse sentido, aponta que a confiança no processo eleitoral e os incentivos a participação dos partidos nas eleições estão intrinsecamente ligados. Atores políticos tendem a participar do processo eleitoral quando confiam no processo.

Molina e Hernández (1998), em direção semelhante, lançam três conjuntos de fatores que poderiam influenciar a confiança – fatores institucionais, atitudinais e socio-demográficos. Apontam que até mesmo a governabilidade e a sobrevivência do sistema político estarão comprometidos caso a população desconfie da lisura das eleições.

Mainwaring (1993) lembra que as instituições políticas importam, na medida que servem de incentivos ou constrangimentos aos atores políticos, moldando até mesmo a forma de atuar destes atores, além de se ligarem ao estabelecimento e consolidação de um regime.

Isto posto, fica latente que, seja favorecendo a legitimação de regimes não democráticos, seja atuando a favor da democratização, as eleições são um fator de relevância, especialmente após a terceira onda democrática. A institucionalização da via eleitoral de escolha de representantes é, senão a primeira, uma das mais importantes vitrines para a classificação de um regime.

⁵ O autor sugere uma classificação de regimes mais ampla, em seis tipos: democracia liberal; democracia eleitoral; regimes ambíguos; autoritarismo competitivo; autoritarismo eleitoral hegemônico; e autoritarismo fechado.

Mas é preciso lembrar que mesmo que se pesquise apenas eleições consideradas boas e justas, não há apenas um modelo de eleição. Nessa linha, os sistemas eleitorais ganham importância teórica.

Um sistema eleitoral propriamente dito é, como conceitua Jairo Nicolau (2004, p.10), “um conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos [...]”. Em outras palavras, o sistema eleitoral diz respeito a quais as regras utilizadas na equação envolvendo votos obtidos e cadeiras conquistadas pelos competidores.

Em geral os sistemas eleitorais tendem a ser constantes, servindo de incentivo à solidificação dos interesses políticos que orbitam em seu entorno (IDEA, 2005). Baseiam-se em três pontos básicos: fórmula eleitoral (majoritário, proporcional, misto ou outro, bem como a fórmula matemática usada para a repartição de cadeiras); estrutura do boletim de voto (voto em candidato ou em partido, listas ou votos individuais); e magnitude do círculo eleitoral (quantas vagas disponível por zona geográfica).

A literatura aponta relação entre sistemas eleitorais e competitividade. Duverger (1980) já apontava em suas leis que o sistema majoritário de turno único tende ao bipartidarismo; o sistema proporcional tende ao multipartidarismo; e o sistema majoritário de dois turnos também tende ao multipartidarismo, apesar de maior flexibilidade dos mesmos ante o modelo proporcional.

Outras pesquisas destacadas tratam de sistemas eleitorais e sistemas partidários. É o caso por exemplo de Rae (1967) e Laakso e Taagepera (1979). Enquanto o primeiro elaborou o Índice de Rae, os segundos pensaram no modelo de Número Efetivo de Partidos (NEP).

Além dos citados, a contribuição de Lijphart (2003) nessa direção também tem importância. O autor se dedica a descrever modelos de democracia, entrando nos sistemas eleitorais espalhados por todo o globo.

Em suma, um ramo da ciência política dedicou-se a estudar a relação entre o sistema eleitoral e o sistema partidário, abordando a formulação deste e a fragmentação nos países.

Mas as regras que se relacionam com a competição não se restringem apenas ao sistema eleitoral. Elas estão espalhadas em diversos setores: propaganda eleitoral,

financiamento de campanhas, criação e fusão de partidos políticos, obrigatoriedade ou voluntariedade do voto, fundo público para a manutenção das burocracias partidárias etc., sendo tais temas pertinentes aos debates sobre democracia. Por outro lado, normas vinculadas à organização e administração das eleições e sobre os atores envolvidos no processo eleitoral – não apenas os candidatos e partidos - também são de suma importância.

É nesse contexto que o conceito de Governança Eleitoral (GE) surge. Mozaffar e Schedler (2002) criaram o conceito mais conhecido, indicando se tratar de um conjunto de instituições e regras que propiciam aos atores políticos certeza quanto aos procedimentos e incerteza quanto aos resultados das eleições.

Isto quer dizer que a GE diz respeito a todo o arcabouço institucional que margeia o processo eleitoral, desde o registro dos eleitores e candidatos até a contagem dos votos e a homologação dos resultados. São as rotinas e instituições envolvidas na gestão do processo eleitoral.

Os autores partem da eleição presidencial de 2000 dos Estados Unidos para problematizar o papel das instituições na realização de eleições confiáveis. Nesse sentido, lembram que em geral as eleições, ainda que limpas e justas, apresentam uma margem de erro, uma vez que são efetivamente implementadas por um grande número de pessoas e instituições. Mas essa margem de erro não compromete o resultado real.

Para que se mantenha uma margem de erro baixa, é preciso o estabelecimento de rotinas envolvendo os procedimentos relativos ao processo eleitoral. Assim, pretende-se assegurar a realização de eleições confiáveis e, indiretamente, um campo nivelado para que os atores participem do ciclo.

Vale lembrar, quando as rotinas funcionam e as eleições correm dentro do que é considerado normal em cada país, o papel da GE parece encoberto. É justamente quando o processo eleitoral é questionável que a GE é lembrada.

Por isso mesmo, Marchetti (2008) lembra que a preocupação com as margens das eleições nascem em especial após a terceira onda democrática, uma vez que o estabelecimento de novos modelos de sistematização e realização de eleições nascem. O autor menciona que “A preocupação básica nesses novos regimes era garantir que os

resultados das urnas fossem justos, transparentes e sobretudo aceitos pelos competidores políticos” (Marchetti, 2008, p.866).

Esta preocupação advém de uma euforia inicial quanto aos processos de redemocratização. Se a princípio houve saudação aos novos regimes democráticos, num segundo momento nasce preocupação com a qualidade das eleições realizadas (Hartlyn, McCoy e Mustillo, 2009). A maneira como estas novas eleições seriam geridas poderia integrar a tênue linha divisória entre uma democracia e uma autocracia eleitoral.

Mozaffar e Schedler (2002) já deixavam claro que apenas a GE não seria suficiente para se garantir boas eleições. No entanto, não haveria possibilidade de se realizar boas eleições sem uma governança eleitoral efetiva. Isto quer dizer que, para que competidores não sintam-se constrangidos quanto à participação no processo eleitoral e nem prejudicados em relação aos demais concorrentes, é necessário que o aparato institucional assegure padrões de nivelamento e de incerteza quanto aos vencedores.

Para que as eleições sejam então eficazes, é preciso que sejam calcadas em periodicidade, credibilidade, transparência e equidade entre os competidores (Cambaúva, 2014). Assim, evidencia-se a importância de se entender não apenas o estabelecimento de um conjunto de regras e instituições, mas o seu conteúdo, isto é, o modelo de governança.

Lima e Carvalho (2014) lembram que a academia tem aberto espaço para as pesquisas envolvendo a GE. Afirmam que a maneira como as atividades são administradas dentro das instituições responsáveis pelas eleições tem sido considerada nas pesquisas mais recentes em relação a consolidação dos regimes democráticos.

Mas do que se trata efetivamente a Governança Eleitoral? Primeiramente, cabe dizer que a GE opera em três níveis: *rule making*, *rule application* e *rule adjudication* (Mozaffar e Schedler, 2002).

O *rule making* diz respeito a criação das normas que balizam a competição. Aqui encontram-se por exemplo a fórmula eleitoral, a magnitude do distrito, regras sobre a inelegibilidade e até mesmo as datas de votação. Ainda, é aqui que são definidas as regras que formam os órgãos responsáveis pela administração do pleito. Em suma, são as regras

do jogo, envolvendo tanto regras de competição eleitoral quanto regras de governança eleitoral propriamente ditas (Mozaffar e Schedler, 2002).

O segundo nível é o *rule application*. Aqui trata-se da implementação das regras, isto é, da administração do ciclo eleitoral. Nesse nível ocorre a concretização das regras. A distribuição das urnas, o registro de partidos, candidatos e eleitores, bem como atividades para promover a lisura do pleito a partir de práticas dos órgãos responsáveis.

Por fim, o *rule adjudication* cuida especialmente de duas funções: a resolução de possíveis litígios referentes ao pleito e a homologação dos resultados eleitorais. É nesse nível que o ciclo eleitoral é concluído, sendo divulgados os vencedores e os perdedores do pleito.

Os três níveis acima mencionados são hierarquicamente inferiores à Constituição, que seria uma espécie de “meta-game” no qual são definidas as regras que dão autoridade aos órgãos administrativos da GE (Mozaffar e Schedler, 2002).

Conectado com as boas eleições, também cabe dizer que a GE é uma variável essencial na consolidação da democracia (Lima e Carvalho, 2014). Assim, sendo a eleição um componente elementar da democracia, é intuitivo perceber que a forma como as eleições ocorrem é fator determinante para a continuidade democrática.

Em geral, os três níveis não estão sob guarda de apenas um órgão. O primeiro deles, em regra, está atrelado aos códigos eleitorais e constituições. Já os outros níveis podem encontrar-se sob a guarda de um único órgão ou de mais de um. Quando só uma instituição é responsável pela aplicação e pela adjudicação, estamos diante do *Electoral Management Board (EMB)* ou Organismo Eleitoral (OE) com a dupla função. Os *EMB* são as instituições eleitorais responsáveis pela ocorrência de eleições livres e limpas (Cadah, 2014). Os órgãos que detêm a função de administrar a competição e os litígios originados das eleições formam um elemento crucial para se compreender de que maneira se estruturam as eleições nas democracias.

No entanto, há casos em que órgãos diferentes cuidam de cada nível: o *EMB* é responsável pela administração do processo eleitoral, enquanto os *Electoral Dispute Resolution Bodies (EDRB)* são responsáveis pela função de resolução dos conflitos (Tarouco, 2014).

Além desses três níveis, o conceito de GE aborda seis dimensões: centralização, burocratização, independência em relação ao Executivo, especialização, delegação a atores não partidários e regulação (Mozaffar e Schedler, 2002). O quadro abaixo sintetiza as dimensões:

Quadro 1 – Dimensões da Governança Eleitoral

Dimensão	Conceito
Centralização	Existência de um órgão nacional responsável pela gestão de todos os processos eleitorais.
Burocratização	Existência de um EMB permanente ou de formação <i>ad hoc</i> . Quando permanente, também é importante saber se os funcionários são permanentes ou temporários.
Independência	Diz respeito ao vínculo do EMB com o Executivo. Em alguns casos o órgão é ligado a algum ministério, enquanto em outros há total independência.
Especialização	Refere-se a existência de órgão específico responsável pela resolução de litígios (<i>EDRB</i>) ou acúmulo pelo EMB.
Delegação	Participação ou não de atores ligados a partidos políticos nos órgãos eleitorais.
Regulação	Referente ao grau de regulação dos processos eleitorais.

Fonte: Mozaffar e Schedler (2002).
Elaboração própria.

Cambaúva (2014) menciona que para que as eleições se tornem eficazes, é preciso que sejam dotadas de características elementares como periodicidade, credibilidade, transparência e equidade entre os competidores. A configuração da governança eleitoral em cada país torna-se então uma variável importante tanto do ponto de vista da legitimidade dos eleitos quanto do incentivo para o respeito ao resultado pelos derrotados.

A respeito dos processos eleitorais Tarouco (2014) afirma, em outras palavras, que as instituições que conduzem os processos eleitorais tendem a afetar o comportamento dos atores políticos, ou seja, geram algum reflexo na competitividade.

Por isso mesmo, Pastor (1999) argumenta que o caráter, a competência e a composição das instituições eleitorais pode representar tanto a consolidação de uma democracia quanto a instabilidade do próprio regime.

Se os trabalhos teóricos já começam a ganhar robustez, pesquisas que avaliam os efeitos de determinadas configurações de GE em aspectos da democracia como a qualidade do regime ou a confiança no sistema também ganham peso. A maioria dos trabalhos aborda apenas algumas das dimensões mencionadas, o que não retira a importância dos trabalhos.

Molina e Hernández (1998) entram na discussão a respeito da influência do desempenho das funções institucionais dos EMB na confiança das instituições democráticas em geral. Tomando como base alguns países da América Latina, os autores buscaram criar uma gradação a respeito da confiança das populações em eleições limpas e não fraudulentas em seus respectivos países. O trabalho conclui, entre outros pontos, que os maiores níveis de credibilidade são encontrados nos países em que os organismos eleitorais são independentes.

A independência dos organismos eleitorais em relação aos executivos recebeu atenção também de Lehoucq (2002). O autor afirma o aumento da probabilidade da instabilidade política quando da não existência de uma justiça eleitoral independente dos legislativos. Fala ainda que a maior contribuição da América Latina em relação ao que chama de “arquitetura da democracia institucional” foi isolar os poderes legislativo e executivo da função eleitoral. Esta composição não é comum nas democracias mais antigas, especialmente nos Estados Unidos e Europa, onde é comum que os atores políticos participem da organização dos processos eleitorais.

Hartlyn, McCoy e Mustillo argumentam que comissões eleitorais independentes e profissionais tendem a propiciar eleições de qualidade. Vale dizer que eles não ignoram o fato de que o contexto sócio-político também interfere na qualidade do processo eleitoral. Ao fim, os autores reafirmam que *“el tipo de organismo electoral que supervisa los procesos electorales para presidente tiene un impacto significativo sobre la calidad de las elecciones en el contexto más amplio de las instituciones de gobernanza electoral”* (Hartlyn; McCoy; Mustillo, 2009, p.32).

Essa confiança tende a ser refletida no número de participantes das eleições. Na mesma direção caminha Tarouco (2012), para quem a proteção contra manipulações

eleitorais geram incentivos para que partidos participem da competição eleitoral e respeitem os resultados.

Além disso, cabe pensar a respeito da não existência de organismos eleitorais. Em que pese o reconhecimento à democracia dos Estados Unidos, Fleisher e Barreto (2009) e Marchetti (2008) lembram que a inexistência de um organismo eleitoral naquele país propiciou questionamentos a respeito da legitimidade do pleito presidencial do ano de 2000.

Por outro lado, “*El establecimiento de un organismo específico, profesional y autónomo para la gestión del proceso electoral ha desempeñado un papel fundamental en la consolidación de la democracia brasileña*” (Fleisher e Barreto, 2009, p.118). Assim, os autores deixam clara a importância de instituições eleitorais que cuidem da gestão dos pleitos.

Em especial no que se refere às dimensões da GE, é preciso mencionar quais os mecanismos através dos quais estas operam. Mozaffar e Schedler (2002) descrevem os incentivos à competição partidária a partir da configuração de cada dimensão. Os autores apontam que em modelos de governança eleitoral centralizados, há uma maior homogeneização das regras e práticas eleitorais, porém mais risco de morosidade. A burocratização tende a gerar maior eficácia no controle e na prestação de contas, enquanto a independência deve promover a neutralidade do processo.

Por sua vez, a especialização favorece o desempenho e a detecção de irregularidades, a delegação a atores não partidários gera confiança na imparcialidade e a regulação limita a discricionariedade, apesar de poder tornar o processo mais lento.

Esta classificação em níveis e dimensões ganhou espaço na literatura, sendo apresentadas pesquisas tanto que tratam de algum nível em específico, como que tratam de alguma dimensão e seus efeitos sobre a competição ou consolidação dos regimes.

Mas uma nova forma de se pensar a governança eleitoral foi inaugurada no dossiê publicado na *International Political Science Review*. Ainda que a abordagem indique muito mais uma preocupação com a integridade das eleições - do que com os efeitos na competição, a obra tem espaço neste trabalho ao apresentar uma abordagem relevante sobre os organismos eleitorais.

O trabalho apresenta uma série de artigos, com um primeiro introdutório, que traz a nova classificação de dimensões proposta, e outros tratando de análises pontuais referentes a(s) alguma(s) delas. São as seguintes as novas dimensões propostas:

Quadro 2 – Dimensões da Gestão Eleitoral - IPSR

Centralização	Diz respeito a gestão do processo eleitoral ser exclusiva de um órgão nacional ou a existência de órgãos locais. Equivale à dimensão de mesmo nome na classificação de Mozaffar e Schedler.
Independência	A respeito da vinculação ou não ao Executivo. Assemelha-se à dimensão de mesmo nome na classificação de Mozaffar e Schedler. No entanto, aqui a discussão sobre os vínculos alcançam itens como o orçamento dos órgãos e a discussão sobre independência de direito ou de fato.
Capacidade	Se refere a estabilidade e sustentabilidade da instituição, considerando a suficiência e garantia dos recursos. Se aproxima relativamente à dimensão Burocracia de Mozaffar e Schedler.
Âmbito e divisão de tarefas	Refere-se a quais atribuições são geridas por cada órgão, quando houver mais de um órgão ligado ao processo eleitoral. Aproxima-se do conceito de Especialização de Mozaffar e Schedler.
Relação com atores externos	Ligado às relações dos órgãos com outras instituições e atores nacionais e internacionais, como partidos, ONGs, instituições supranacionais e empresas.
Tecnologia	Se refere ao uso de tecnologias pelas instituições, englobando nuances como quem gerencia, a segurança e o desempenho das mesmas.
Pessoal	Diz respeito aos treinos, qualificação, vínculo com o setor público, método de recrutamento, entre outros temas, das pessoas que atuam nas instituições. Mescla itens das dimensões Regulação e Burocracia de Mozaffar e Schedler.

Fonte: James *et al*, 2019.
Elaboração própria.

Segundo os autores, essa nova classificação permite traçar o desenho institucional dos EMB. Este desenho afeta a performance do próprio EMB que, por sua vez, tem efeito nos resultados eleitorais.

Além dessas sete dimensões, a obra fala em três condições pensadas para reforçar a qualidade da administração eleitoral e melhorar as hipóteses de os vencedores nas urnas serem legitimados por todos os atores. Segundo Norris (2019), seriam elas:

- a) Estrutura organizacional: os funcionários atuam de modo formalmente independente dos executivos;
- b) Capacidade funcional: os funcionários eleitorais têm recursos humanos, técnicos e financeiros suficientes para implementar seu mandato de modo eficiente; e
- c) *Ethos* administrativo: a cultura predominante e os ideais orientadores das autoridades eleitorais no setor público.

A partir dessas três condições a performance dos EMB tem espaço. A partir de então, as dimensões atuam subsidiando a eficiência das instituições. Norris ressalta que as classificações formais não dizem tudo, cabendo uma análise pormenorizada sobre os desenhos institucionais. Este seria o diferencial deste novo quadro analítico.

Competitividade

Competitividade é um tema muito mobilizado na ciência política, ainda que conceituar o termo não seja uma tarefa simples. Cox, Fiva e Smith (2019, p.1) lembram que o próprio conceito de competitividade é central em muitos campos da área. De todo modo, para que se fale em competitividade é preciso que antes se fale em democracia, afinal, “*no competition, no democracy*”.

Na mesma direção, Lindberg (2009) afirma que o caminho para a democratização passa, entre outras coisas, por eleições competitivas. Disso decorre a necessidade de um conceito amplo o suficiente para que seja cabível nos mais diversos objetos, ainda que também precise ter um limite para não se perder na própria abstração.

Esse ponto é tratado por Sartori (1982), que faz uma primeira diferenciação entre competição e competitividade. A competição diz respeito às regras que pautam as disputas políticas. Já a competitividade se refere aos resultados eleitorais, isto é, à intensidade da

disputa. Assim, eleições são competitivas quanto dois ou mais competidores conseguem resultados eleitorais próximos, não tendo o vencedor uma margem muito grande de votos a mais que os demais candidatos.

Nesse sentido, Blais e Lago (2009, p.95) sintetizam a ideia sobre a qual reside a competitividade: para os autores, uma eleição será competitiva se tiver resultados incertos. Assim, quanto mais incertos os resultados, mais competitiva é a eleição.

Cox, Fiva e Smith (2019) ampliam este conceito, trazendo que uma eleição é mais competitiva não apenas devido à incerteza quanto aos resultados, mas considerando também o quanto de incentivo os competidores tem para se esforçar em vencer a disputa. Neste caso, os cargos pleiteados assumem uma importância maior, uma vez que diferentes cargos podem gerar mais ganhos aos vencedores. Aqui há uma espécie de custo-benefício em relação ao envolvimento substantivo na disputa e o cargo almejado.

Não cabe nesta pesquisa observar esse novo conceito, uma vez que os cargos pleiteados nas eleições são os mesmos, em geral. Ainda que os sistemas eleitorais tenham nuances específicas, tratam-se de eleições legislativas para as câmaras baixas dos países em tela. Assim, perde-se o foco no valor do cargo, e o foco mantém-se nas incertezas dos resultados.

As instituições

Outro ponto importante no que se refere ao tema é a forma de se medir. Em geral, pode-se medir a competitividade nacional, como é comum quando se trata dos legislativos. Mas há ainda a possibilidade de mensurações locais, numa escala menor. Além disso, é bom lembrar que o sistema eleitoral pode trazer diferenças na melhor forma de mensuração da competitividade: eleições majoritárias e proporcionais são fundamentalmente diferentes, cabendo modo diversos de se calcular (Blais; Lago, 2009).

Antes de entrar propriamente nas formas de se mensurar o grau de competição, cabe lembrar que não apenas o sistema eleitoral tem efeito sobre os atores políticos. Tarouco (2014) afirma que as instituições que conduzem as eleições tendem a causar algum impacto no comportamento dos agentes, o que tem efeito na competitividade.

No mesmo sentido Sartori (1982) diz que a competição em uma democracia é tanto maior quanto mais as regras assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes, que devem pleitear os cargos de modo livre e seguro.

Novamente então é preciso lembrar o campo nivelado (Levitsky; Way, 2010). Só há de se falar em competitividade quando se puder falar em efetiva competição. E só se pode pensar uma competição num ambiente de disputa onde todos os concorrente tem as mesmas balizas e incentivos.

Se tudo então estiver em condições iguais, isto é, se o arranjo institucional propicie a todos os concorrentes os mesmos incentivos e constrangimentos, a disputa tem espaço. Bom que se diga, fatores como recursos financeiros e acesso à mídia também podem atuar sobre os incentivos individuais dos atores. No entanto, estes pontos são restritos a cada concorrente. A agenda de pesquisas para os efeitos destes elementos na competitividade ainda encontra-se aberta.

Formas de medir

No que se refere estritamente às formas de medir a competitividade, o conjunto de possibilidade é amplo. Como lembram Blais e Lago (2009), em geral a medida é tirada nacionalmente, considerando a diferença de votos entre os vencedores e os segundos colocados na disputa. No entanto, esse método parece mais indicado para eleições majoritárias.

Nos casos de eleições proporcionais esse método encontra maiores dificuldades. Cox, Fiva e Smith (2019) salientam que quando a eleição oferta mais do que uma vaga, o consenso sobre a forma de se medir a competitividade não é facilmente encontrado.

Uma das formas então apresentadas para se pensar a competição em eleições proporcionais é o Índice de Fracionalização de Rae. Este índice, elaborado em 1967⁶, indica a probabilidade de que dois ou mais candidatos ou parlamentares tomados em conjunto em um dado universo pertençam ao mesmo partido. Tal índice varia de 0 a 1, sendo 0 o máximo da concentração e 1 o máximo da dispersão entre diferentes partidos.

⁶ Ver Rae (1967).

Assim, o Índice de Rae indica o tamanho da oferta de partidos num sistema partidário. Quando este valor for alto, a tendência é a existência de um sistema multipartidário com certo grau de fragmentação, no qual há muitas agremiações operando e competindo pelos cargos.

Por sua vez, Laakso e Taagepera (1979)⁷ elaboraram talvez o mais utilizado método de mensuração de grau de fragmentação do sistema partidário, o Número Efetivo de Partidos (NEP). O valor resultante do NEP indica a quantidade de partidos com alguma relevância dentro do sistema político específico.

O NEP pode ser calculado com base em dois elementos: os votos ou as cadeiras obtidas. Assim, falamos em NEP eleitoral quando os dados referem-se aos votos obtidos por cada partido nas eleições. Este tipo aponta a quantidade de partidos que contam efetivamente para a competição nas eleições. Frequentemente o NEP eleitoral é usado para medir o grau de dispersão da competição eleitoral, indicando se há muitos ou poucos partidos na disputa pelos cargos.

Por sua vez o NEP parlamentar se baseia na contagem de cadeiras obtidas por cada partido político. Este exprime a fragmentação de uma dada casa no que se refere a quantidade de partidos com alguma força efetiva. Assim, pode-se averiguar a quantidade de partidos que efetivamente podem influenciar o processo legislativo.

Semelhante ao NEP, apresenta-se ainda o Número Efetivo de Candidatos (NEC). Esta forma de mensuração serve para medir a dispersão de votos dados aos candidatos em uma determinada eleição. Com o NEC, chega-se à conclusão a respeito do grau de concentração da competição eleitoral. A fragilidade deste modelo é que só pode ser aplicado em eleições cujas listas sejam abertas.

Há ainda pelo menos uma outra maneira de se medir a competitividade, mesmo que o objetivo dessa forma de mensuração seja mais averiguar o grau de equilíbrio entre situação e oposição do que a concorrência geral pelos cargos. O chamado Índice de Competitividade (Altman; Pérez-Liñan, 1999) calcula uma razão entre as cadeiras obtidas pela coalizão governista e pela oposição. Tal índice pode ser adequado para se calcular o

⁷ Ver Laakso e Taagepera (1979).

equilíbrio dos votos, não das cadeiras. Assim, é possível calcular o grau de equilíbrio no voto.

Para além do lado do número de votos ou cadeiras obtidos, é possível se pensar a competitividade a partir da quantidade de atores que participam dos processos eleitorais. Nesse modelo, é possível pensar quantos candidatos cada agremiação partidária pode lançar e quantos efetivamente lança. Além disso, pode-se pensar a razão entre o número de vagas disponíveis e a quantidade de concorrentes. Nesse sentido, estabelece-se a concorrência por vaga.

Por fim, há ainda pelo menos um outro tipo de análise, focada na quantidade de partidos que participam da disputa. Neste caso, o foco deixa de ser necessariamente o número de candidatos por partido, centrando-se na quantidade de instituições partidárias concorrentes. O V-dem⁸, projeto ambicioso que sistematiza milhares de variáveis diferentes, apresenta por exemplo a variável “eleições multipartidárias”.

Esta variável apresenta dados tanto para eleições ao Executivo quanto para o Legislativo. O grau de multipartidarismo apresentando varia de 0 a 4, onde 0 aponta uma eleição em que não há partidos ou há apenas um, não havendo concorrência; e 4 indica que as eleições são multipartidárias, com as diversas agremiações podendo disputar os cargos sem restrições específicas.

Este tipo de variável foca na quantidade de atores que participam do processo eleitoral. Ainda que não aponte dados sobre a competitividade dos participantes, ajuda a entender a partir de qual base se dá a competição entre os participantes.

De todas estas formas de se analisar a competitividade, Cox, Fiva e Smith (2019, p.4) entendem que medir a quantidade de votos é a mais apropriada. Nas palavras dos autores “*we argue in favor of vote-share measures as the most appropriate generalized measure of district-level competitiveness across different electoral systems*”.

Assim, aponta que a medida a partir dos votos serve tanto para análises em eleições majoritárias quanto para eleições proporcionais, ainda que o foco de sua pesquisa sejam

⁸ <https://www.v-dem.net/en/>.

eleições distritais. De todo modo, a mensuração de votos parece oferecer um caminho importante para a análise da competitividade eleitoral.

Considerações finais

A agenda de pesquisas tanto em relação à governança eleitoral quanto à competitividade de eleições encontra-se aberta, sobretudo nas democracias que ainda estão em estabelecimento e consolidação.

A América Latina, neste sentido, apresenta-se campo fértil para pesquisas, uma vez que suas democracias não tem um longo histórico. Acompanhar o desenvolvimento das instituições e da própria democracia, como consequência, é um objeto de estudos aberto.

Assim, perceber de que forma se organizam as diferentes justiça eleitorais na região é necessário para que se possa compreender também os incentivos e restrições aos quais os atores políticos estão inseridos.

Se a ciência política conseguir compreender se há impacto das instituições no grau de competitividade das eleições, pode se dedicar a entender as nuances dos mecanismos causais que operam na relação.

Conhecer os mecanismos que operam na sociedade propicia que os partidos e demais atores políticos moldem suas instituições de forma a buscar uma democracia fundada em eleições limpas e justas.

Referências

ALTMAN, David; PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. Mas allá de la poliarquia: una aproximación a la calidad de las democracias. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, n. 11, p. 85-105, 1999.

BLAIS, André and LAGO, Ignacio. 2009. "A General Measure of District Competitiveness." *Electoral Studies* 28:94–100.

CADAH, Lucas. A estrutura da justiça eleitoral brasileira. In.: *CADERNOS ADENAUER*, XV, nº1. Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014.

CAMBAÚVA, Daniella F. Governança eleitoral: um ensaio comparado sobre os modelos brasileiro, boliviano e venezuelano. In.: *CADERNOS ADENAUER*, XV, nº1. Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014.

COX, Gary, FIVA, Jon, SMITH, Daniel. Measuring the Competitiveness of Elections. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3300243> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3300243> .

DIAMOND, L. Thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy*, v. 13, n. 2, p. 21–35, 2002.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 2 edição, 1980.

FLEISCHER, D. e BARRETO, L. "El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño." *América Latina Hoy* 51: 117-138, 2009.

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

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

IDEA. *Electoral System Design: the new international IDEA handbook*. Stockholm, Sweden, IDEA - International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005.

JAMES *et al.* Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity: Introduction. *Electoral Introduction*. In.: *International Political Science Review*, Vol. 40(3) 295–312, 2019.

LAAKSO, Markku e TAAGEPERA, Rein. "Effective number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, 12, 01: 3-27, 1979.

LEHOUCQ, Fabrice. Can Parties Police Themselves? *Electoral Governance and Democratization*. *International Political Science Review*, vol. 23, no 1, p. 29-46, 2002.

LEVITSKY, S. e WAY, L. Why democracy needs a level playing field. *Journal of Democracy*, v. 21, n. 1, p. 57–68, 2010.

LINDBERG, S. I. *Democratization by elections - a new mode of transition*. Baltimore, The John Hopkins University Press, 2009.

LIJPHART, Arendt. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, Sídia Porto e CARVALHO, Ernani. Desenho institucional da governança eleitoral: aspectos gerais e o modelo brasileiro. In.: *CADERNOS ADENAUER*, XV, nº1. Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014.

MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198–228, 1993.

MARCHETTI, Vitor. Poder Judiciário e Competição Política no Brasil: uma Análise das Decisões do TSE e do STF sobre as Regras Eleitorais. Tese (Doutorado em Ciências Sociais: Política) – PUC-SP. São Paulo, p.237. 2008.

MOLINA, J. e HERNÁNDEZ, J. La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas. In: XXI Congreso Internacional LASA, Chicago, 1998.

MONTE, Fernando B. Confianza em las Elecciones y el Rol del los Organismos Electorales em América Latina. Revista Derecho Electoral. N.10. 2010.

MOZAFFAR, Shaheen e SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. International Political Science Review, vol. 23 no 1, p. 5-27, 2002.

NICOLAU, Jairo. Sistemas Eleitorais. 5.ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NORRIS, Pippa. Conclusions: The new research agenda on electoral management. In.: International Political Science Review, Vol. 40(3) 391-403 , 2019.

PASTOR, Robert A. “The role of electoral administration in democratic transissions: implications for policy and research” Democratization. v.6, n.4: 1-27, 1999.

RAE, Douglas W. The political consequences of electoral laws. New Haven: Yale University Press, 1967.

SARTORI, Giovanni. Partidos e Sistemas Partidários. Brasília: Ed. UNB / Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

TAROUCO, Gabriela. Governança eleitoral: incentivos institucionais e competição partidária. In.: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Gramado, 2012.

_____. Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação. In.: CADERNOS ADENAUER, XV, nº1. Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014.

_____. Electoral governance, vulnerability, and democratic competition in Latin America. In: XXXIII International Congress of the Latin American Studies Association, 2015, San Juan. LASA 2015 Papers, 2015.