

**7º Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação
Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)
“Rumo à multipolaridade? Tensões, alianças e o lugar do Brasil na ordem global”**

**OBSERVAÇÃO ELEITORAL NO MERCOSUL: PROTEÇÃO DEMOCRÁTICA A PARTIR DE UM
OLHAR SUL AMERICANO**

Área Temática: Instituições e Regimes Internacionais

Caroline Rodrigues Carlos (UNILA)

Lucas Ribeiro Mesquita (UNILA)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (RS)

14 de dezembro de 2024

RESUMO

O seguinte artigo tem como objeto de estudo as ferramentas de manutenção e análise democrática dentre os países parte do MERCOSUL e região sulamericana, passando pelas Cláusulas democráticas de órgãos multilaterais, sendo eles a Organização dos Estados Americanos (OEA); União das Nações do Sul (UNASUL) E do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), por fim se aprofunda no estudo e entendimento das Missões de Observação eleitoral. O objetivo da pesquisa é entender como essas ferramentas, criadas e instauradas com a finalidade de trazer maior credibilidade e integridade para os processos democráticos dos países, afetam a estrutura política interna e a percepção internacional sobre o sistema eleitoral do país.

Como metodologia, primeiro foi feita um aprofundamento teórico processo de formação democrática, usando fontes que permitissem entender o contexto geral da formação dos Estados democráticos sulamericanos em relação às estruturas já existentes do Sistema internacional, Nesse ponto da pesquisa, foi possível observar que as democracias do Latino-Americanas são marcadas por grandes níveis de vulnerabilidade externa ao mesmo tempo que, internamente, lidam com uma baixa cultura democrática vinda da população civil, isso se dá devido a formação dos Estados democráticos terem sido determinados por pressões de adequação externa. Na etapa seguinte da pesquisa, foi feito um levantamento de análises prévias sobre o uso e aplicação da cláusula democrática do MERCOSUL, fazendo um estudo específico sobre o caso de Impeachment do presidente paraguaio Fernando Lugo, em 2012. Essa nova fase da pesquisa permitiu perceber como, apesar de serem instrumentos de suma importância para manutenção democrática, a depender da definição de democracia usada por cada organização, a aplicação da normativa pode ser aplicado em função de um objetivo político específico, definido pela tendência de argumentação da organização.

Por fim, a pesquisa se aprofunda no papel das Missões de Observação Eleitoral e seus princípios de organização. As Missões De Observação Eleitoral (MOE) são instrumentos de análise de integridade eleitoral de países que, apesar de serem totalmente independentes em sua atuação, são regidas por um código de conduta e princípios comuns, que determinam, por exemplo, a não intervenção dos observadores no processo eleitoral interno dos países, a descrição da atuação dos observadores é uma abordagem com foco em organizar dados e informações de maneira clara. As MOEs se debruçam não só à simples observação do pleito eleitoral como também na leitura do momento pré e pós eleitoral, com o intuito de produzir relatórios com recomendações que podem ou não ser

implementadas pelo Estado. Na pesquisa, foi observado como, apesar de ser de acordo geral a percepção das MOEs como um instrumento importante para a manutenção democrática, estas também podem ser usadas de maneira política, a depender do conjunto de missões e relatórios divulgados, por exemplo, um Estado pode propositalmente convidar missões com grande credibilidade e outras com baixa credibilidade, com o intuito de confundir os eleitores. Essa possibilidade é somada à problemática de sobreposição de pareceres, a ser definida como diferentes MOEs podem se posicionar de maneira diferente em relação ao mesmo fato, a depender de sua própria definição política e capacidade de articulação.

Com isso, conclui-se, de forma parcial, que as MOEs são um instrumento de suma importância na manutenção e acompanhamento democrático dos países sul-americanos, entretanto, não estão imunes às articulações políticas e interesses multilaterais. Quando analisado de maneira comparada, se percebe a ação das MOEs da UNASUL e da OEA como as de maior incidência dentro do território sul-americano, incidência essa diretamente relacionada à abordagem individual de cada uma, o trabalho se inclina a defender que a existência de MOEs vindas de organizações regionais são de

Palavras-chave: Democracia; MERCOSUL; Missão de Observação Eleitoral; Observatório das Democracias.

1. A implementação e validação das democracias da América do Sul

Em análise ao sistema internacional atual, a democracia se estabeleceu como o modelo político associado à justiça social e estabilidade política, a implementação da democracia em um Estado permitiria uma maior previsibilidade de suas decisões políticas e um alinhamento às normas internacionais. O modelo democrático seria, então, pré-requisito para o sucesso de acordos comerciais, recebimento de investimentos e ainda para o estabelecimento de linhas de diálogo multilateral.

Na década de setenta a democratização do Sistema Internacional alcança um novo estágio, chamado de “terceira Onda Democrática” (Moreira, 2016), na qual tanto a política externa dos Estados Unidos quanto instituições multilaterais buscavam incentivar princípios de boa Governança, que podem ser entendidos como práticas de eficiência institucional e exemplificadas no combate a corrupção e aumento da representação civil. As práticas de boa governança se tornaram critério para acordos de cooperação e financiamento internacional. Essa prática é chamada de “princípio da Seletividade”, e também norteia decisões do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

De forma explicativa, os processos de cooperação internacional buscavam garantias de bom uso dos recursos por meio da garantia de boa governança interna do país receptor, a qual tinha maior seguridade em estruturas democráticas. Nesse contexto, governos autoritários de Estados com altos índices de dependência externa, tal qual a América Latina, se viram obrigados a iniciar processos eleitorais com o intuito de garantir a legitimidade e credibilidade junto ao Sistema Internacional. Não só isso como, se até esse momento as Missões de Observação Eleitoral Internacional (MOEIs) eram vistas como ameaças à soberania estatal, ao trazer pareceres de agentes externos sobre questões domésticas dos países, a partir desse ponto as MOEIs tornaram instrumentos de suma importância para garantir o reconhecimento internacional e comunicar às instituições multilaterais o compromisso dos governos com a boa governança democrática, seguindo as normas internacionais e abrindo portas de investimento internacional.

Entrando em questões práticas das Missões de Observação Eleitoral, primeiro é necessário ressaltar que as MOEIs têm o papel de observação e recomendação dentro do pleito eleitoral, nesse sentido, seus relatórios não geram represálias diretas e nem infligem a autonomia do Estado em definir e aplicar suas regras e processos eleitorais, entretanto, um parecer negativo a manutenção de lisura do processo eleitoral de um determinado país pode fundamentar penalidades de outros Estados. Tendo isso em vista, a credibilidade e neutralidade são características centrais na atuação dos Observadores, que devem se comprometer a relatar os fatos sem apresentar posicionamentos diretos, que possam gerar

constrangimentos e desrespeito a soberania do país que recebeu a MOE. Um exemplo de boa prática é o uso do termo “substancialmente livre e justa” para indicar possíveis pontos de atenção no processo eleitoral que, apesar de poderem indicar uma quebra na lisura do processo eleitoral, não caracterizam um aparelhamento total do pleito. Esse mecanismo retórico é um esforço diplomático de cumprir com o objetivo da Missão ao mesmo tempo que não se coloca em posição de confronto direto com o governo anfitrião.

O objetivo das Missões de observação eleitoral podem ser definidos então, não como um objeto de constrangimento aos países que não cumprem os critérios mínimos de integridade eleitoral, mas sim como uma ferramenta de monitoramento de maturidade institucional e capacidade governamental e burocrática de determinado Estado. Os observadores se debruçam, principalmente, sobre a integridade eleitoral, ou seja, se todos os processos do ciclo eleitoral, indo desde o período pré-eleitoral até o dia da posse, foram respeitados em alinhamento as normas internacionais e as regras definidas pela própria legislação interna do Estado. Como exemplo, se for observado algum tipo de prática durante a campanha pré-eleitoral de um candidato que quebra as regras do processo determinadas tanto internamente pela constituição do país quanto reconhecidas pela norma internacional, a MOE deve apresentar esses dados em relatório e formular recomendações que podem ou não ser aplicadas pelos Estados.

Seguindo o Guia de Missões de Observação Eleitoral do “The Commonwealth” É possível entender de maneira profunda como uma missão de observação eleitoral é organizada. O primeiro passo é uma análise pré eleitoral, com o envio de uma equipe para entender se a condição política do país permitirá a atuação da observação sem restrições que causem sua descaracterização, não só isso, como também se é analisado se as eleições previstas estão sendo organizadas em real acordo ao processo definido pela constituição do país. Quanto ao comportamento individual do observador, se orienta a imparcialidade mesmo fora de ações oficiais, incluso nas redes sociais e o cuidado especial com o uso de cores e símbolos que podem indicar preferência sobre um candidato. Após isso, a missão se prepara para o processo de observação de fato. Nessa fase, o observador deve estar devidamente identificado por uma credencial, não só isso, como seus apontamentos devem ser baseados na integridade e imparcialidade da informação, separando os fatos importantes e os organizando em informações claras. Para a construção da observação, a (Missão de Observação Eleitoral (MOE) deve ter total conhecimento tanto do sistema eleitoral interno do país, quanto de quais instrumentos de âmbito internacional o país participa, como tratados e organizações que delimitem o arcabouço normativo a ser observado e aplicado durante o processo eleitoral.

Os observadores devem, também, analisar se protocolos básicos de normativas internacionais sobre eleições justas estão sendo corretamente aplicados durante o processo, como o respeito a periodicidade e se o processo eleitoral está sendo justo, imparcial e com real competitividade, se está sendo respeitado o Sufrágio universal, se o voto é livre e secreto a todos os eleitores, sem nenhum tipo de discriminação; se é mantida a liberdade de associação e expressão e, ainda, a possibilidade de todos os candidatos organizarem suas campanhas de forma justa. Quanto ao processo em si, devem ser analisadas questões de transparência, não violência, uso nocivo de estruturas estatais para dar vantagens a candidatos específicos, o nível de educação civil em relação ao processo e a liberdade de atores de mídia realizarem pesquisas e reportagens.

Apesar das MOEs serem um instrumento importante do Sistema Internacional e só atuarem em um país após convite do mesmo, elas não estão imunes a mudanças drásticas na segurança nacional, nesses contextos, as missões podem aplicar protocolos de segurança. Em geral, a MOE é organizada tendo um lugar central como ponto focal das ações, onde é possível contatar o responsável principal da observação enquanto a equipe é distribuída em múltiplos pontos de votação e em todas as fases do dia de votação (abertura, processo de votação, contagem e tabulação). As MOEs se preocupam também com o diálogo com atores externos, mantendo contato direto com atores estatais de referência dos órgãos eleitorais e com outras missões. Quanto ao tratamento com a mídia, qualquer comentário sobre o processo de votação deve ser feito única e exclusivamente pelo responsável principal da observação.

Com o levantamento feito, a MOE compartilha um “relatório preliminar”, que deve ser lançado antes da publicação oficial dos resultados, nele são pontuadas as percepções gerais sobre o processo eleitoral, mas sem aprofundamentos. Após isso, o processo de observação contínua, sendo produzido o relatório final, documento em que a MOE apresenta suas recomendações sobre o processo eleitoral. As recomendações são o instrumento principal de colaboração com o Estado, e devem ser redigidas de maneira clara, não só isso, como devem ser ações possíveis de serem aplicadas no direito interno do país. O relatório final, também, em complemento ao preliminar, trás as percepções gerais sobre o pleito eleitoral, agora de maneira mais aprofundada e correlacionando os dados com o que foi observado após as eleições.

Apesar de cada MOE ter sua própria organização, é possível observar grande homogeneidade nos processos, essa homogeneidade pode ser analisada na “Declaração de Princípios de observação eleitoral e código de conduta para observadores eleitorais internacionais”, Celebrado na Organização das Nações Unidas, em 27 de Outubro de 2005.

O documento define diretrizes de como uma MOE deve ser organizada, não só isso, como também apresenta um código de conduta a ser assinado pelo observador, a fim de demonstrar o comprometimento com os princípios estabelecidos.

A Declaração determina como objetivo das MOEs a avaliação do pleito eleitoral como um todo, seguindo leis nacionais e regimentos internacionais, além disso, reconhece que é o povo de um país que determina a credibilidade e legitimidade de um processo eleitoral (pg. 3). A missão de Observação é uma ferramenta de validação da integridade eleitoral tanto no nível externo quanto interno, não só isso, como também é um parâmetro de medição de alinhamento do país com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, artigo 25, que define que “Todo cidadão terá o direito e possibilidade, sem restrições infundadas: de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores”.

Se aprofundando nas fontes de Direito internacional que norteiam a construção e manutenção de democracias, uma outra ferramenta a ser analisada são as Clausuras Democráticas dentro de acordos de cooperação e integração regional. Por definição, são clausuras que determinam a manutenção democrática como condicionante da continuidade do acordo, ou seja, tratados que contêm clausuras democráticas determinam punições e condicionalidades aos países partes que, após internacionalizada a norma, quebrem a ordem democrática.

No MERCOSUL, essa estratégia é normatizada dentro do Protocolo de Ushuaia I e II, em vigor desde 2002, com esse mecanismo, os Estados Parte se adequam a norma internacional de garantia de manutenção democrática, ao mesmo tempo que criam um sistema de autoavaliação regional. O protocolo demonstra o amadurecimento da questão democrática entre os países membro do bloco ao estabelecer mecanismos específicos de Direito Internacional que permitam a análise de processos políticos e, quando necessário, punição dos Estados Parte, sob uma definição própria de democracia, sem depender de mecanismos internacionais extrarregionais, que podem ser vistos como estranhos ao real contexto político do Estado e levantar argumentos de interferência externa e desrespeito a soberania.

Apesar de favorecer a autonomia dos países ao mesmo tempo que satisfaz expectativas do sistema Internacional, a instauração de uma cláusula democrática interna ao bloco não constitui um completo isolamento à necessidade de validação externa. O Protocolo de Ushuaia demonstra uma vontade política de contenção de crises e de aumento de autonomia política da região no processo de desenvolvimento democrático, entretanto,

questões de sobreposição de conceitos e pareceres de instituições multilaterais ainda permanecem como sendo pontos importantes na inserção internacional desses países.

Por fim, é possível afirmar que a construção democrática da América Latina está diretamente relacionada a busca por validação e legitimidade externa, vinculada a percepção do Estado como uma democracia estável, nesse contexto os pareceres e relatórios das MOEs se tornaram uma ferramenta de suma importância na consolidação das democracias da região, não apenas por sinalizarem o grau de maturidade como também por indicarem os pontos de atenção para os pleitos seguintes. Junto a atuação das MOEs, os Estados também fazem uso de clausuras democráticas em seus tratados, colocando a democracia na centralidade dos processo de integração e cooperação internacional. Apesar destes mecanismos serem esforços claros de fortalecimento democrático, a própria definição teórica do termo “democracia” gera conflitos entre agendas internacionais, regionais e locais, isso se dá pela observação de multiplicidade de tipos de democracia e critérios de análise, as múltiplas abordagens geram sobreposição de pareceres de instituições internacionais (Hoffman, 2016)

2. O Uso Político da Clausura Democrática Do MERCOSUL.

Dando continuidade a temática, é necessário entender os aspectos práticos do uso de ferramentas de manutenção democrática pelos Estados, pois se observa que, com o passar do tempo, os governos aprenderam a usar as ferramentas de forma estratégica em função de seus próprios interesses.

Tendo em vista a importância das MOEs dentro do contexto de validação democrática, não é de se admirar que os Estados façam uso político de seus relatórios e pareceres em função de interesses próprios. Isso se dá principalmente por as missões de Observação Eleitoral poderem ser feitas tanto por entidades externas quanto internas do Estado, e sua atuação depende diretamente da aprovação ou convite do Estado, convite que pode estar condicionado as intenções do governo. Nesse contexto, em conformidade a (AGOSTINIS, 2022) é necessário entender quais são os cálculos, além da necessidade de validação externa, para que um Estado convide uma ou mais MOEs para atestar a lisura do processo eleitoral.

Em linhas gerais, existe grande uniformidade quanto aos métodos adotados por cada observação, entretanto, cada MOE tem um perfil específico, que incide na percepção de seu relatório. Tendo isso em vista, a depender da tendência política de cada governo, pode haver maior ou menor alinhamento com determinada MOE, não só isso, como dentro

do contexto de integração regional, a criação de uma Instituição de Observação Eleitoral está vinculada a um processo complexo de negociação, que deve trazer ganhos a todas as partes envolvidas, sendo vantajosas tanto para países de democracia frágil por trazerem um certo nível de confiança técnica ao processo eleitoral, quanto para países com democracias estáveis, pois ao convidarem uma MOE demonstram respeito às normas internacionais e têm sua expertise reafirmada em contexto extrarregional. Apesar de envolver negociações complexas, a consolidação de uma Instituição de Observação Eleitoral é facilitada pela preexistência de organizações regionais, o fator principal a ser observado é que, no processo de construção de um modelo que satisfaça a todos, a MOE pode ter seu caráter principal desvirtuado, colocando sua credibilidade em cheque. Dito isto, pode-se pensar:

1. A Missão de Observação Eleitoral organizada pela OEA (Organização dos Estados Americanos) têm grande credibilidade, entretanto, observando a complexidade da questão democrática da América Latina, os parâmetros usados para a construção do relatório podem ser questionados, por perpetuar a ideia de interferência externa. Nesse contexto, um parecer de reconhecimento de lisura do processo eleitoral se inclinaria positivamente à inserção internacional do país, mas poderia aumentar a insatisfação de grupos de interesse marginalizados no ambiente doméstico.

2. Analisando a possível criação de uma Missão de Observação eleitoral organizada por uma instituição regional, entende-se que esta poderia ser vantajosa, por criar a possibilidade de apresentação de um parecer sob fundamentos mais amigáveis aos modelos democráticos e constitucionais da região. Entretanto, ao observar que determinados Estados enxergam a validação da democracia como um fator determinante para a atração de investimento e não como uma busca por mais estabilidade interna, analisa-se também que o custo político imposto durante as negociações para a construção da Missão podem afetar diretamente a credibilidade da mesma, pois esta pode ser estruturada para fazer análises mais brandas quanto a regimes autoritários, ou ainda, não adquirirem expertise o suficiente para analisar estratégias mais complexas de interferência no processo eleitoral, contexto exemplificado na formação da MOE da UNASUL.

3. Tendo em vista a questão de soberania, uma missão só pode atuar em um território mediante convite do Estado, o governo tem ainda liberdade de convidar mais de uma missão por eleição. Tendo isso em vista, a combinação de pareceres e relatórios podem ser indicativos do uso das missões de Observação como ferramentas de validação retórica de um grupo de interesse específico. A escolha de mais de uma observação é política e baseada em um cálculo de risco dependente do perfil do Estado. Ou seja, o convite de vários observadores pode demonstrar “desespero” para aprovação, entretanto, se

dentre as organizações convidadas se vê uma assimetria entre o nível de confiabilidade, pode ser uma tentativa proposital de confundir o eleitorado.

4. Vale-se dizer ainda que nem sempre um parecer negativo nas eleições é negativo ao governo, se ele “não tem nada a perder”, tal mecanismo pode resultar em fortalecimento da retórica política de interferência externa, e ser usado para fundamentar ações autoritárias e de conflito civil, não só isso, como também o Estado pode usar de estratégias menos disruptivas para criar retóricas vantajosas para si, como dar maior ênfase e notoriedade a relatórios que tenham pareceres positivos em relação a negativos nas ações pós-eleitorais, essa ação resultaria na manipulação da opinião pública sobre a lisura do processo eleitoral.

As missões de Observação Eleitoral são uma componente importante do Sistema de Governança democrática internacional, mas não estão imunes às estratégias políticas naturais a atuação de cada Estado, nesse contexto, apesar das Missões medirem a credibilidade do processo eleitoral dos países, sua própria credibilidade é posta em xeque quando seus pareceres e recomendações são confrontados com a realidade de fato. Tendo isso em vista, cada missão de observação eleitoral deve ser confrontada com sua própria credibilidade institucional, a ser medida por fatores como: Qualidade técnica de seus relatórios, percepção da Sociedade Civil quanto a atuação da instituição e a taxa de implementação das recomendações dentro do sistema Eleitoral dos Estados observados.

Enquanto a falta de homogeneidade entre pareceres podem ser usados politicamente no ambiente doméstico, no nível internacional podem causar constrangimentos entre Estados e organizações regionais. Como exemplo, um parecer favorável do Sistema de Controvérsia do MERCOSUL, em contraponto a um parecer negativo de um órgão da OEA gera um constrangimento, que pode afetar o curso de acordos de comércio e até mesmo os fluxos de investimento.

Seguindo essa análise, é possível exemplificar a dinâmica de contrastes entre conceitos de democracia em casos empíricos do MERCOSUL, que demonstram como as diferentes formas de se fundamentar um parecer estão vinculadas a interesses específicos. Essa possibilidade é criada pela falta de especificação sobre o conceito de democracia defendido pelo bloco econômico dentro do Protocolo de Ushuaia, a indefinição permite que a clausura democrática do bloco seja usada de forma estratégica em função de interesses políticos (MONTE, ANASTAZIA, 2016), devido a isso, a aplicação não segue sempre os mesmos critérios, e sim é analisada a cada caso, sendo diretamente afetada por vontades políticas do momento.

O fato analisado será a correlação entre a suspensão do Paraguai e a entrada da Venezuela no bloco. Nos dois momentos, a questão democrática foi levantada como central para definição do parecer dos órgãos competentes, entretanto, observa-se que a cada caso foi usada uma definição de democracia como argumentação: O Paraguai foi suspenso do bloco tendo base o disposto no protocolo de Ushuaia, após o impeachment do ex-presidente Fernando Lugo, em 2012, votado em menos de vinte quatro horas e motivado por conflitos violentos entre a população e a polícia. O argumento central foi de que o processo de impeachment se caracterizou como um “Golpe de Estado parlamentar”. A suspensão é a punição mais branda prevista no Protocolo de Ushuaia, e teve como consequência direta a anulação do único impeditivo de entrada da Venezuela no bloco. O que se observa, é que para a suspensão foi usada uma abordagem procedimental da democracia, na qual o fator mais importante é o respeito a protocolos e regras já definidas pela Constituição. A Adesão da Venezuela ao bloco era defendida tendo base o aumento de vantagens materiais, em um acréscimo tanto de população quanto de índices econômicos, além de estender a influência do bloco dentro do continente sul-americano. Com a suspensão do Paraguai, a entrada da Venezuela no bloco foi aceita. Quando analisados os discursos de líderes que justificavam a entrada do país no bloco, eram identificados argumentos baseados no conceito de democracia substancial, ou seja: a entrada do país no bloco teve base na análise de índices sociais como definidor da qualidade da democracia, independente se os procedimentos legais internos estavam sendo respeitados.

Com esse caso, percebe-se como a falta de definição de qual o conceito de democracia defendido pelo bloco causa uma imprevisibilidade quanto à aplicação da cláusula democrática na relação entre Estados, pois analisa-se que para cada um dos casos, foi aplicado um conceito diferente de democracia, baseando os argumentos em fundamentos diversos, escolhidos em função do interesse político dos líderes dos Estados parte. Como resultado, apesar de demonstrar o comprometimento dos países em se adequar ao modelo democrático, o Protocolo de Ushuaia não é o bastante para neutralizar a instabilidade política da região em função das demandas do Sistema Internacional. Mediante esse cenário, é perceptível a necessidade de múltiplos mecanismos e ferramentas a fim de garantir a qualidade da democracia dos países latino-americanos para o Sistema internacional. É nesse contexto que as Missões de Observação Eleitoral ganham ainda mais espaço como ferramenta de consolidação e reafirmação democrática.

Retomando, então, o processo do Impeachment do Presidente Fernando Lugo, é possível observar não só a cláusula democrática como também as MOEIs sendo usadas de maneira estratégica pelos países, esse processo também demonstra a problemática da

sobreposição de normativas entre as missões de observação, que podem ter pareceres dissonantes sobre o mesmo fato, em outras palavras, casos de sobreposição e concorrência entre organizações que partilham membros, mas que, por vezes, partem de valores diferentes para embasar seu comportamento (BARROS, m.a., 2020). Analisando o contexto sul-americano, as principais organizações a serem entendidas são a UNASUL, a OEA e o MERCOSUL, sendo as duas primeiras as organizações com maior atuação e quantidade de membros dentro da região. A sobreposição de pareceres ficam bem exemplificados na comparação das condutas da UNASUL e União Europeia (UE) (ALBUQUERQUE, Rodrigues. Et all, 2016). A UNASUL, desde o início da controvérsia, condenou a deposição de Lugo, se posicionando de maneira contundente em aplicar medidas punitivas ao Paraguai, movimento que foi seguido pelo MERCOSUL, com o intuito de combater o mais rápido possível a crise que se instaurava na região. Em contraponto, a UE, que tem em sua cultura a tendência de não intervenção em assuntos internos de outras regiões, se posicionou de maneira neutra, direcionando suas críticas ao aspecto jurídico do processo, que demonstraram a vulnerabilidade normativa do Paraguai quanto a golpes eleitorais. Já a OEA, apesar de reconhecer a crise, optou pela não intervenção.

Se aprofundando mais nas diferenças de atuação das MOEs, é possível perceber ainda uma associação direta a definição da cláusula democrática. Em alinhamento a Marina Andrade e Barros (2020), a UNASUL foi criada no momento de virada à esquerda da América do sul, e traz em sua definição democrática uma abordagem mais flexível e ampla, em contraponto a definição da OEA. Uma outra exemplificação apresentada no trabalho supracitado é a comparação de posicionamentos da OEA e da UNASUL em casos específicos de crise nos Estados da região, sendo eles o Impeachment do presidente Fernando Lugo, já trabalhado em profundidade no trabalho; O Impeachment da presidenta Dilma Roussef em 2016 sob a alegação de descumprimento da Lei de Responsabilidade fiscal, em uma conjuntura política marcada pela recessão econômica e intensa polarização política, o processo recebeu questionamentos de vários órgãos e em certos momentos foi apontado como um Golpe Parlamentar, tanto a UNASUL quanto a OEA enviaram mensagens do Secretário Geral; e renúncia do presidente Evo Morales devido à instabilidade política gerada pelas incertezas de lisura no processo eleitoral, que vinham crescendo com os múltiplos arranjos políticos feitos para que o presidente pudesse concorrer a seguidas reeleições.

A análise acima demonstra um relativo alinhamento de posicionamento entre os organismos regionais, mas deixa claro como a abordagem argumentativa é dependente da tendência argumentativa de cada instituição. Outra variável a ser analisada é a conjuntura

política criada pela controvérsia e como ela afeta a estabilidade da integração dos países parte da instituição, parâmetro que pode ser exemplificado pela diferença de posicionamento quanto ao caso do Paraguai, em que a OEA optou pela não intervenção apesar de demonstrar preocupações enquanto a UNASUL se posicionou de forma mais punitiva, com o intuito de conter o mais rápido possível os danos que a crise poderia trazer a região. Já quanto ao caso da Bolívia, percebe-se que o esvaziamento político da UNASUL resultou em um silêncio da mesma em relação ao caso, o que teve como consequência a liderança da OEA ao construir a narrativa dentro do Sistema Internacional, mesmo que esta tenha sido questionada posteriormente. Já quanto ao caso brasileiro, é possível perceber como o alinhamento político da instituição com o presidente e o peso do país na economia são fatores relevantes na construção de declarações e abordagens pelas organizações.

Com tudo isto apresentado, é possível concluir que as missões de Observação Eleitoral, apesar de uma ferramenta de suma importância para a manutenção democrática, podem ser usadas politicamente tanto pelos Estados, quanto ter sua credibilidade posta a prova em situações de controvérsia. Além disso, comparando O Impeachment do presidente Paraguaio com a renúncia do presidente Evo Morales, é possível observar que o vazio de influência deixado pelo esvaziamento da UNASUL aumentou o risco de interferência a soberania dentro dos processos de validação democrática. Nesse contexto, a OEA atuaria como principal instituição de Observação, tendo como consequência uma perspectiva única sobre os fatos, causando maiores chances de constrangimentos. Tendo isso em vista, o próximo tópico se debruça a entender o espaço de influência e possibilidades do Observatório Das Democracias, MOEI do MERCOSUL, como ator de influência na validação democrática dos países da região latino-americana.

3. Observatório Das Democracias MERCOSUL

O Observatório das Democracias do MERCOSUL está vinculado Ao Parlamento do órgão (PARLASUR), e tem sua criação baseada na instauração da Cláusula Democrática do bloco, pelo Protocolo de Usuhaia. Sua atuação vai além da Observação eleitoral, sendo responsável também pelo apoio técnico a mesa diretiva do Parlasur, organização de eventos e publicações técnicas, dando ênfase ao livro “Sistemas Eleitorais na América Latina e Caribe”, não só isso, como o órgão também firmou convênios de cooperação com a Universidade Federal da Integração Latinoamericana (UNILA) e com a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Em 2017, o Observatório assina a Declaração de Principios para a Observação Eleitoral Internacional das Nações Unidas. O Observatório foi criado seguindo a Resolução N°26/2008, tendo base o papel de proteção de instituições

democráticas do Parlasur, além disso, é regulado pela Resolução n° 7/2009 que define os princípios, objetivos e atribuições, junto a forma de atuação e organização do Observatório.

O primeiro aspecto a ser analisado sobre a atuação do observatório é a participação da MOEI nos processos eleitorais dos países parte. Como método foi feita uma comparação entre as eleições presentes no calendário eleitoral da região disponibilizado pelo próprio Parlasul, e os relatórios disponíveis no sítio oficial da organização. O objetivo é constatar se o Observatório é convidado a acompanhar as eleições dos países parte e associados do bloco ou se a organização tem pouca incidência.

País	Data	Tipo	Presença do Observatório
Equador	5 De Fevereiro de 2023	Seccionais	SIM
Paraguai	30 De Abril de 2023	Gerais	SIM
Colômbia	29 de Outubro de 2023	Regionais	NÃO
Brasil	2 do Outubro de 2022	Gerais	SIM
Paraguai	18 de Dezembro de 2022	Internas Partidárias	SIM
Colômbia	13 de Março de 2022 29 de Maio de 2022	Legislativas Presidenciais	NÃO SIM
Peru	15 e 22 de Março de 2022 2 De Outubro de 2022	Internas Regionais e Municipais	NÃO NÃO

FONTE: Parlasur. Elaboração Própria

No quadro acima foram suprimidos o Plebiscito chileno (2022), as consultas públicas do Equador (2023), o referendo do Uruguai (2022), Eleição Do Conselho Constitucional (2023) por não se tratarem de fases do Pleito Eleitoral, Os previstos segundos Turnos também foram suprimidos. Na Argentina, não é feito o convite a missões de observação, entretanto, o acompanhamento é feito pelo Programa de Convidados Internacionais e o Observatório esteve presente acompanhando as Primárias, Abertas, Simultâneas e Obrigatórias (PASO) em 13 de Agosto de 2023. Ainda não estão disponíveis dados de 2024. Além disso, também estão públicos O informe Final das eleições gerais do Equador (2021) e o informe final Das eleições Gerais do Peru (2021), estas documentos não foram adicionados a tabela por não estarem acompanhados do calendário eleitoral de 2021.

O quadro demonstra uma alta taxa de participação do Observatório nos processos eleitorais da região, quando de carácter geral e presidencial, tendo menor incidência em

eleições regionais e internas. Tendo isso em vista, é possível constatar que o Observatório cumpre seu papel de proteção democrática, mas tem sua ênfase direcionada a eleições do executivo de cada país. Outro fator importante, é a constatação de que todas as eleições observadas pelo MERCOSUL foram também observadas pela OEA, demonstrando uma sobreposição de pareceres.

O próximo passo da pesquisa, é analisar se as recomendações apresentadas pelo Observatório são internalizadas pelos países, para isso, foi recortado o Brasil para a análise comparativa entre as recomendações feitas no relatório final das Eleições presidenciais (2022) e as mudanças feitas para as eleições municipais (2024). Dentre as onze recomendações feitas pelo Observatório duas (VII e VIII) foram direcionadas á igualdade de Gênero na estrutura interna dos partidos, que por não ser uma entidade pública foi suprimida da pesquisa; e três ao Congresso Nacional (IX, X, XI), quanto as demais recomendações, estas foram direcionadas ao Tribunal Superior Eleitoral. (TSE) As recomendações resumidas podem ser analisadas da seguinte maneira:

I- Recomenda ao TSE a melhora continua do sistema de biometria; Para a eleição de 2024 foram usadas Urnas Eletrônicas do modelo UE2022, que têm maior velocidade de processamento de informação, entretanto, o TSE não especifica se o modelo traz alguma atualização do Sistema biométrico. O modelo é sistematicamente igual a UE2020, já utilizada em 2020.

II- Recomenda que o TSE siga promovendo uma comunicação cada vez mais inclusiva e o acesso de todos ao processo eleitoral, indo além do dia das eleições; Quanto a comunicação inclusiva, o TSE distribuiu materiais de orientação nos idiomas Nheengatu e Guarani; Humanizou a voz sintetizada das Urnas, além disso, produziu um Podcast semanal com informações sobre o pleito eleitoral.

III- Recomenda ao TSE uma alfabetização digital midiática multisetorial, com campanhas de sensibilização e iniciativas educativas que incluam além da sociedade civil autoridades políticas, líderes de partidos e meios de comunicação; Quanto a educação midiática, o projeto “Educamídia”, feito em uma parceria do TSE com o Instituto Palavra Aberta, criou novos materiais de treinamento para professores e educadores. Apesar do avanço, as ações parecem insuficientes para cumprir com a recomendação.

IV- Se recomenda ao TSE a adoção de ações contínuas que ajudem a prevenir e limitar o alcance de notícias falsas, não apenas durante o período eleitoral; Quanto ao combate a desinformação, o TSE em parceria com a Associação Nacional de Editores de

Revistas (Aner) lançou duas cartilhas de conscientização sobre o processo eleitoral; Criou o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE); firmou memorandos de entendimento com empresas de tecnologia e redes sociais; ampliou canais de denúncia. Por fim, alterou a Resolução nº 23.610/2019, criando regras de uso para tecnologias específicas durante as campanhas eleitorais e indicando a responsabilização de Big Techs a Não retirada de conteúdo danoso.

V- Se recomenda continuar as atividades de difusão de informação sobre o funcionamento da urna eletrônica e afins, de maneira contínua além do período eleitoral; Quanto a difusão de informação sobre as urnas eletrônicas e os processos relacionados a elas, apesar de serem encontrados diversas publicações do TSE sobre a temática, as ações ainda aparentam ser insuficientes para cumprir com a recomendação.

VI-Se recomenda aumentar o tamanho da amostra de fiscalização da prova de integridade das urnas eletrônicas e dar maior publicidade a realização. Quanto a amostra de fiscalização, a Resolução Nº 23.728, de 27 de Fevereiro de 2024 aumenta de 3% para 6% a mostragem de urnas por zona eleitoral.

IX-Se recomenda impulsionar a discussão no Congresso Nacional para o desenvolvimento de sanções mais efetivas contra Fraudes nas cotas de gênero. Em 14 de Setembro de 2023 foi aprovada na câmara a PL 4438/23, considerada uma minirreforma eleitoral, que considerando a fraude de cotas de gênero como um crime de abuso de poder. O texto ainda não foi votado no Senado

X-Se recomenda impulsionar a discussão no Congresso Nacional com o intuito de estabelecer mecanismos de inclusão e diversidade no processo eleitoral. Não foram encontradas discussões sobre o tema no Congresso.

XI-Se recomenda impulsionar a discussão no Congresso Nacional com o intuito de combater as notícias faldas e estabelecer mecanismos de sanção mais eficazes e proporcionais ao alcance da notícia. Estão aguardando votação O Projeto de Lei 224/24, que criminaliza notícias falsas que tenham o intuito de desacreditar a pleito eleitoral; O Projeto de Lei 2051/24, que criminaliza notícias falsas sobre assuntos de interesse publico; É necessário também citar a PL2630/20, conhecido como PL das Fake News que teve sua tramitação encerrada.

4. Conclusões

De maneira geral, compreende-se que a implementação democrática Sul-americana se relaciona a necessidade de validação externa e de recebimento de investimentos diretos. Nessa análise, os instrumentos de validação democrática se tornam essenciais para esses países, neste trabalho, foram exemplificados a cláusula democrática do Mercosul e as Missões de Observação eleitoral. Conclui-se que, apesar desses instrumentos favorecerem sim a implementação e manutenção da democracia, a depender da conjuntura política, também podem ser usados de maneira estratégica por governos, com o intuito de dar falsos sinais de legitimidade democrática ou conquistar objetivos econômicos. Tendo isso em vista, a presença de MOEIs de órgãos regionais diminui as chances de interferência externa, entretanto, suas capacidades de atuação estão diretamente relacionadas a credibilidade institucional, que deve ser construída em um ambiente complexo de sobreposição de pareceres. Quanto a atuação do Observatório das Democracias, é possível afirmar que tem presença expressiva nos pleitos gerais e de presidência. No caso específico do Brasil, foi possível observar uma alta taxa de internalização das recomendações ao TSE, mesmo que de maneira insuficiente, já nas recomendação ao Congresso Nacional, os avanços foram menores. A pesquisa, entretanto, ressalta a necessidade de mais dados para conclusões mais profundas.

REFERÊNCIAS

AGOSTINIS, G.; CLOSA, C. Democracies' support for illiberal regimes through sovereignty-protective regional institutions: the case of UNASUR's electoral accompaniment missions. *European Journal of International Relations*, 28(2), p.417-443. 2022.

ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; ANDRADE, Joana Maria Barreto de; TATIANE BRANDÃO MOTA CARDEAL, Érica. As eleições gerais do Paraguai em 2013: o que dizem os relatórios das organizações regionais e os noticiários locais. *Cadernos do Tempo Presente*, [S. l.], n. 25, 2016. DOI: 10.33662/ctp.v0i25.5710. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/tempo/article/view/5710>. Acesso em: 5 abr. 2024.

ARGAÑARÁS, Luis F. Castillo. El MERCOSUR y la agenda democrática: contrastes y desafíos intra y extra zona a 40 años de su creación. In: MOLEA, Diego; VAZQUEZ, María Fernanda (org). *Memorias de 40 años de democracia : desafíos y logros* . Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Facultad de Derecho, 2023 p. 36-56

BARROS, Mariana Andrade. Crises políticas na América Latina: convergências e dissensos entre OEA e Unasul na busca pela democracia. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, Vol.11,e48785, 2020

BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 23.728, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2024. Altera a Resolução-TSE nº 23.673, de 14 de dezembro de 2021, que dispõe sobre os

procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação. BRASILIA: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-728-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 6 Out. 2024.

COMMONWEALTH SECRETARIAT. Commonwealth Handbook on Election Observation. Londres, 2019. 144 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara conclui votação do projeto de lei da minirreforma eleitoral, 14 Set. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/997923-CAMARA-CONCLUI-VOTACAO-DO-PROJETO-DE-LEI-DA-MINIRREFORMA-ELEITORAL>. Acesso em: 6 Out, 2024

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Projeto criminaliza fake news sobre temas de interesse público relevante, 26 agos, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1077985-projeto-criminaliza-fake-news-sobre-temas-de-interesse-publico-relevante/>. Acesso em: 6 Out, 2024

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Projeto torna crime a disseminação de informação falsa sobre eleições, 29 Fev 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1038735-projeto-torna-crime-a-disseminacao-de-informacao-falsa-sobre-eleicoes/>. Acesso em: 6 Out, 2024

COSTA, Francisco Sousa. Crise democrática, Mercosul e as relações internacionais:: o caso paraguaio de 2012. 2021. 55 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Tocantins, Porto Nacional, 2022.

DAXECKER, Ursula.; SCHNEIDER, Gerald. (2014). Electoral Observers: The Implications of Multiple Monitors for Electoral Integrity. In: Pippa Norris, Richard W. Frank, and Ferran Martinez I Coma (Eds.). Advancing Electoral Integrity. Oxford University Press, 2014, HISTÓRIA. Parlamento do MERCOSUL, 2024. Disponível em: [História \(parlamentomercosur.org\)](https://www.parlamentomercosur.org). Acesso em 05 abr 2024

HOFFMANN, A. R.. AS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS E A PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DA DEMOCRACIA: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul. Caderno CRH, v. 29, n. spe3, p. 47–57, 2016.

MONTE, D. S. DO .; ANASTASIA, F.. Cláusula Democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 62, p. 11–36, jun. 2017.

MOREIRA, Paula Gomes. Observação Internacional de Eleições na Terceira Onda: Haiti e México em perspectiva comparada. 2016. 218 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

OBSERVATÓRIO DAS DEMOCRACIAS. Brasil – Informe final de la Misión de Observación Electoral em las Elecciones Generales de la República Federativa de Brasil (2022).

Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/22106/2/parlasur/brasil--->

[informe-final-de-la-mision-de-observacion-electoral-en-las-elecciones-generales-de-la-republica-federativa-de-brasil-2022.html](#). Acesso em: 6 Out. 2024.

OBSERVATÓRIO DAS DEMOCRACIAS. Documentos. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/15242/2/parlasur/documentos.html>>. Acesso em: 6 de Out 2024

ONU, Declaração de Princípios de observação eleitoral e código de conduta para observadores eleitorais internacionais. 27 de Out 2005, Nova York. Disponível em: <https://www.ndi.org/sites/default/files/DoP-POR.pdf>. Acesso em: Acesso em: 6 Out. 2024.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. MERCOSUR/PM/SO/DISP. 07/2009 . Reglamento Del Observatorio de la Democracia del Parlamento del MERCOSUR. 16 Mar, 2009, Montevideo. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7355/1/disp-07-2009.pdf>. Acesso em: 6 Out. 2024.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. MERCOSUR/PM/DISP. 26/2008. Que Crea el Observatorio de la Democracia Del Parlamento Dek MERCOSUR . 18 de ago, 2008. Montevideo. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7495/1/disp-26-2008-esp.pdf>. Acesso em: 6 Out. 2024.

PARLASUL. Calendário Eleitoral 2022. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/20492/2/parlasur/calendario-eleitoral-2022.html> . Acesso em: 06 Out. de 2024.

PARLASUL. Calendário Eleitoral 2023. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/21071/2/parlasur/calendario-eleitoral-2023.html>. Acesso em: 6 de Out 2024

PARLASUL. Observatório da Democracia acompanhará as PASO na Argentina com o Programa de Convidados Internacionais. 11 Ago 2023. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/21662/2/parlasur/observatorio-da-democracia-acompanhara-as-paso-na-argentina-com-o-programa-de-convidados-internacionais.html>>. Acesso em: 6 Out, 2024

PRECIADO CORONADO, J. A.. La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. **Sociedade e Estado**, v. 29, n. 1, p. 45–72, jan. 2014.

TSE, Educamídia aproxima professores e jovens na luta contra a desinformação em tempos de IA. 21 mar, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/educamidia-aproxima-professores-e-jovens-na-luta-contra-a-desinformacao-em-tempos-de-ia>. Acesso em: 6 Out. 2024

TSE, Eleições 2024: confira, em números, a grandiosidade do pleito municipal deste ano. 6 de Out 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Outubro/eleicoes-2024-confira-em-numeros-a-grandiosidade-do-pleito-municipal-deste-ano>. Acesso em: 6 Out. 2024

TSE, Eleições 2024: urnas terão novo recurso de acessibilidade para pessoas com deficiência visual, 4 de Abr, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Dezembro/retrospectiva-2023-producao-de-novo-modelo-da-urna-eletronica-avancou-no-periodo>. Acesso em: 06 Out. de 2024.

TSE, Retrospectiva 2023: produção de novo modelo da urna eletrônica avançou no período, 26 de Dez de 2023 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Dezembro/retrospectiva-2023-producao-de-novo-modelo-da-urna-eletronica-avancou-no-periodo>. Acesso em: 06 Out. de 2024

TSE, TSE garante compromisso de combate à desinformação com diversas ações. 1 Abr, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/tse-garante-compromisso-de-combate-a-desinformacao-com-diversas-acoas>. Acesso em: 6 Out. 2024.

UNICEF, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pacto-internacional-sobre-direitos-civis-e-politicos>. Acesso em: 05 abr, 2024.