

Desenho institucional da governança eleitoral: aspectos gerais e o modelo brasileiro

SÍDIA PORTO LIMA
ERNANI CARVALHO

I. GOVERNANÇA ELEITORAL: ATUALIDADES

■ Observa-se que uma crescente literatura vem se voltando para o estudo da natureza dos regimes políticos que ocupam uma zona cinzenta entre uma democracia eleitoral mínima e uma autocracia. Esses estudos apontam a qualidade dos processos eleitorais como linha divisória entre esses regimes (Hartlyn; MCCoy; Mustillo, 2009, p. 16), de modo que a forma como as eleições são administradas importam, sobretudo nas democracias emergentes, e vem se mostrando significativa para a consolidação do processo democrático.

Tema relativamente recente na literatura política comparada (Marchetti, 2008), a expressão governança eleitoral (ou administração eleitoral), traduzida do inglês *electoral governance*, foi definido por Mozafar e Schedler (2002, p. 7), como “as atividades envolvidas na criação e manutenção da estrutura institucional no interior da qual o voto e a competição política se desenvolvem”.

A forma como essas atividades são organizadas e distribuídas vem sendo considerada como variável essencial na consolidação dos regimes democráticos, de modo que o estudo dos diversos modelos de organização eleitoral vem aumentando na literatura internacional, e trazendo importante contribuição para a compreensão de diversos fenômenos relacionados às competições eleitorais.

Um estudo bastante abrangente foi desenvolvido pelo Idea (*International Institute for Democracy and electoral Assistance*), publicado em 2007, oferece diversos dados a respeito dos órgãos responsáveis pela administração das eleições

em 214 países, tomando como base o ano de 2006, e vem sendo utilizado como banco de dados para diversas pesquisas nessa área.

O trabalho desenvolvido por Lehoucq (2002) põe em xeque o que se entende por teoria clássica sobre governança eleitoral, segundo a qual o Executivo estaria encarregado da administração das eleições (*stricto sensu*), ao passo que o Legislativo se encarregaria da certificação dos resultados e do processo eleitoral. Para ele, esse arranjo apenas seria positivo para a qualidade das eleições, caso esses ramos fossem compostos por partidos políticos diversos, a fim de gerar um equilíbrio de interesses. Na prática, como esse arranjo nem sempre é possível, apenas quando partidos delegam as atividades relacionadas às eleições a um sistema de corte autônoma, os conflitos eleitorais cessariam de promover instabilidade política.

O impacto de uma instituição central de administração eleitoral, o chamado Organismo de Gestão Eleitoral (OGE), também foi analisado por Hartlyn, McCoy e Mustillo (2008), tendo por alvo a qualidade das eleições na América Latina. Neste estudo, os autores chegaram à conclusão de que os organismos eleitorais independentes e profissionais desempenham um papel positivo e importante nos processos eleitorais, controlado por outros fatores socioeconômicos.

Observa-se, portanto, que o controle das eleições por um órgão neutro e equidistante dos interesses político-partidários, vem sendo considerado pelos estudiosos como condição chave para a qualidade das eleições, uma espécie de tipo ideal desejado, algo que já havia sido destacado por Robert Dahl como preceito para o funcionamento da democracia representativa (Dahl, 1989).

O dimensionamento da qualidade das eleições tomado por Hartlyn, McCoy e Mustillo (2008), considerou uma perspectiva de qualidade e outra de legitimidade, a fim de determinar até que grau as eleições permitiram uma verdadeira concorrência e refletiram a vontade dos votantes (eleições “livres e justas”). Como medida de legitimidade observou-se a opinião de atores políticos chave e considera-se “todos os partidos principais aceitam o processo e respeitam os resultados” (Pastor, 1998, p. 159). A qualidade das eleições foi avaliada por observadores eleitorais que seguiram um protocolo.

Foram consideradas normas chave para a ocorrência de eleições democráticas:

Las normas clave son que las elecciones democráticas deben aplicar procedimientos justos y ser técnicamente sólidos. Deben, asimismo, favorecer la participación en términos de la elegibilidad de los votantes y ser abiertas y competitivas en lo que concierne a la participación de los partidos y candidatos. Las campañas políticas no deben mostrar sesgos indebidos hacia

determinados partidos o candidatos y los resultados deben reflejar la voluntad de los votantes expresada libremente en las urnas. El proceso debe fortalecer la confianza pública en todo el sistema electoral porque se considera justo, eficiente y exato (Hartlyn; MCCoy e Mustillo, 2008, p. 20)

Para Lehoucq (2002, p. 2) a maior contribuição dada pela América Latina para o que chamou de “arquitetura da democracia constitucional” foi o isolamento da função eleitoral dos Poderes Executivo e Legislativo, o que vem representando uma importante inovação institucional para a independência do sistema responsável pelas eleições. Por outro lado, Pastor (1999, p. 7) ressalta que os partidos, em três quartos das democracias de primeiro mundo, distribuídos em cargos do Executivo e Legislativo, continuam a atuar na administração eleitoral posto que essa administração vem sendo efetuada por órgãos do governo, em lugar de comissões independentes. Observa que, em países de democracia madura, a falta de “isolamento” da função eleitoral não acarreta, necessariamente, consequências indesejadas para o resultado das eleições, diante do grande número de instituições que zelam pela honestidade do processo.

Também na pesquisa desenvolvida por Hartlyn *et al.* (2008), observa-se uma preocupação sobre como medir a independência e o profissionalismo das organizações encarregadas da administração eleitoral, o que fazem com base no grau de envolvimento partidário. Para isso determinam a natureza da instituição que nomeia os membros do OGE e a independência que se percebe nas pessoas, no momento da sua designação (Hartlyn; MCCoy e Mustillo, 2008, p. 22).

Esses mesmos autores apontam para o risco de que o método empregado apenas represente um indicador formal-legal de independência, de modo que na prática essa independência pode não se concretizar. Também se deve observar se o período de permanência dos membros do OGE ultrapassa o tempo que aqueles que os nomearam permanecem no cargo.

Observam que o nível de corrupção também influencia nos resultados, uma vez que a independência formal dos OGEs tem um efeito mais significativo na probabilidade de um processo eleitoral terminar bem, quando o nível de corrupção é baixo, o mesmo não ocorrendo em níveis intermediários e altos de corrupção.

Essas e outras conclusões demonstram, claramente, a importância do OGE para os resultados eleitorais, de modo que estudar a forma como se organizam e se estruturam os órgãos responsáveis pelo processo eleitoral é fundamental para que se compreenda a dinâmica política em que as democracias são estabelecidas, bem como a participação dos Poderes do Estado e seus Membros.

A confiabilidade dos resultados eleitorais, fator de fundamental importância na prática democrática e, durante muitos anos, grande obstáculo à democracia brasileira depende, em grande parte, da organização de todo o processo eleitoral e da autonomia e independência dos organismos encarregados de sua realização.

2. ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL EM SEUS DIVERSOS NÍVEIS

■ Diversos estudos voltados para a dinâmica eleitoral argumentam que as atividades envolvidas na administração das eleições estariam distribuídas em três diferentes níveis, que vão desde a formulação das regras da competição (*rule making*), passando pela aplicação dessas regras ao processo (*rule application*), até a fase de adjudicação das regras eleitorais (*rule adjudication*) (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 7).

Mais detalhadamente, cada uma dessas fases envolve as atividades constantes no quadro a seguir:

QUADRO I. Governança eleitoral e seus diversos níveis

Rule Making (Legiferação)	Rule Application (Administração e execução)	Rule Adjudication (Contencioso)
Escolha e definição das regras básicas do jogo eleitoral, como:	Organização e administração do jogo eleitoral, como:	Solução para controvérsias e litígios. Publicação dos resultados, como:
Definição da fórmula eleitoral (dimensão dos distritos, magnitude).	Realizar o registro dos partidos (coligações), candidatos e eleitores.	Julgar e solucionar os litígios.
(In)Elegibilidade.	Garantir as condições materiais para o exercício do voto.	Garantir a aplicação correta das regras do jogo eleitoral.
Perfil dos organismos eleitorais.	Garantir a publicidade da realização das eleições.	Garantir a transparência e a confiança nos resultados eleitorais.
Financiamento das campanhas.	Distribuição das urnas.	
Definição do registro de candidatos, partidos e eleitores.	Promover campanhas educativas.	
Data das eleições.		

Fonte: Mozaffar e Schedler, 2002.

Observa-se, portanto, que três importantes (e complementares) papéis estão envolvidos no processo eleitoral. A fase inicial, na qual são pré-determinadas as regras do jogo político, a fase intermediária, na qual as regras relativas à administração das eleições são aplicadas e a fase final, em que as querelas suscitadas durante todo o processo são decididas, garantindo a credibilidade dos resultados.

Muito embora os estudos revelem que as atividades relacionadas ao *rule making*, *rule application* e *rule adjudication* vem sendo desempenhadas de acordo com os mais diversos arranjos, nos vários países que adotam o sistema democrático de governo, é possível afirmar-se que, desde 1995, vem crescendo o número de democracias que atribuem à gerência do processo eleitoral a um organismo da Justiça (Sadek, 1995, VII), embora tal gerenciamento não englobe, necessariamente, as três atividades.

Ressalte-se que o *rule making*, na maioria das democracias, encontra-se regulado através de normas constitucionais e leis eleitorais, de modo que a gerência do processo eleitoral, que engloba os demais níveis recai, geralmente, sobre um órgão apenas, especializado no trato das eleições, abordado pela literatura estrangeira como *Electoral Management Board* (Marchetti, 2008), aqui já referido como OGE.

Entretanto, a possibilidade de interferir na elaboração de leis, como nos casos da Costa Rica e Honduras (Sadek, 1995, p. 6) e do Brasil, sugere que as atribuições dos organismos eleitorais são bastante diferenciadas, variando do exercício de função meramente administrativa, ao exercício de poderes jurisdicionais e de *rule making* eleitoral.

Como observado no tópico anterior, nas análises em torno do binômio governança eleitoral x regime democrático, avaliam-se até que ponto determinada organização, sobretudo ao nível do *rule application* e *rule adjudication* importa para a consolidação da democracia. Para Mozafar e Schedler (2002), por exemplo, uma adequada *performance* do *Electoral Management Board* nesses níveis poderá garantir a estabilidade do regime, à medida que garanta a credibilidade dos resultados das eleições, estabilizando e pacificando as disputas, o que pode ser obtido através de um gerenciamento independente das forças políticas e livre da influência dos demais poderes.

Os estudos também constataram que quanto mais independente for um OGE da influência de um único partido, maior a sua contribuição institucional para a qualidade das eleições, de modo que OGEs independentes e profissionais oferecem condições quase suficientes para eleições exitosas. Ao mesmo tempo, a presença de um presidente em exercício também apresenta um impacto sobre a qualidade das eleições, com uma probabilidade bem mais alta da ocorrência de eleições tendenciosas, quando o presidente pleiteia a reeleição, “por deter os meios e o incentivo para manipular as eleições” (Hartlyn; MCCoy e Mustillo, 2008, p. 32 e 34).

3. OS DIVERSOS ARRANJOS

■ O estudo dos diversos arranjos que podem assumir o órgão encarregado das eleições – OGE –, como será chamado o *Electoral Management Board*, ao desempenhar o seu papel no *rule application* e *rule adjudication* foi desenvolvido por Sadek (1995) e sistematizado, recentemente, por Marchetti (2008), com base em levantamento do IDEA (2007).

Esse estudo comparado será útil à compreensão do modelo brasileiro e, posteriormente, das consequências e implicações da estrutura adotada no processo relacionado à elaboração de normas destinadas a regular as questões político-eleitorais..

Em sua sistematização, Marchetti (2008) classificou os OGEs quanto à natureza (estatuto jurídico), em governamental (quando estiver vinculado ao Poder Executivo)¹; independente (quando não vinculado ao Executivo)² e misto (no caso de existirem dois *Electoral Management Board*, com funções distintas, um com a prerrogativa de monitorar e supervisionar e outro pela implementação do processo eleitoral), vinculados a ambos³. Nesse último caso poderão ser dependente-independentes. Outro modelo traz ambos os órgãos independentes, um responsável pelo *rule application* e outro pelo *rule adjudication*.

Também levando em consideração o vínculo institucional mantido pelo organismo eleitoral, Sadek (1995, p. 7) classifica os casos latino-americanos em dois grandes modelos: modelo não político ou jurisdicional e modelo político. Será político quando o OGE se constitua “com a interferência do executivo, do legislativo ou dos partidos políticos”, e jurisdicional nos demais casos.

Quanto ao perfil (forma de recrutamento de seus membros), Marchetti (2008) classifica o OGE em governamental, quando todos os seus membros forem recrutados do Poder Executivo, e não governamental, quando o recrutamento se der fora dele. Nesse último caso se subdivide em partidário, quando os seus membros são indicados em função do seu vínculo com o partido⁴; especializado, quando for escolhido em função dos conhecimentos técnicos⁵ e, por último, combinado, quando é composto por membros indicados pelo partido e fora dele⁶.

1 São exemplos a Alemanha, a Áustria, Estados Unidos, Itália, Reino Unido, Suécia e Suíça.

2 São exemplos a Austrália, Canadá, Israel e a maioria dos países Latino-americanos.

3 São exemplos a Espanha, França, Holanda, Japão, Portugal e Argentina

4 São exemplos Colômbia, Eslováquia e Israel.

5 São exemplos a Austrália, Canadá, Índia e Coreia do Sul.

6 São exemplos a Bulgária, Equador, Rússia e Uruguai.

A esse respeito, oportuna a referência aos estudos de Hartlyn; MCCoy e Mustillo (2008, p. 23), uma vez que para eles, quanto maior o número de atores e instituições envolvidos no processo de nomeação, maior a independência. Ao mesmo tempo a desconcentração nas indicações resulta em maior diversidade de interesse por parte dos membros que, embora possam unir-se em torno de interesses comuns, representam segmentos diversos.

Na América Latina apenas a Argentina adota o modelo misto. Os demais possuem OGE independente. Sadek ressalta, entretanto, que todos os países latino-americanos “possuem instituições compostas a partir de critérios políticos” e que, a rigor, o caso “puramente jurisdicional” seria apenas a Costa Rica (Sadek, 1995, p. 7).

As democracias vêm se afastando do tradicional modelo que remete a gerência do processo eleitoral ao Poder Executivo, muito mais sujeito às influências dos partidos políticos, para um modelo de administração independente-especializado, recomendado por organizações não governamentais como o Idea.

4. O MODELO BRASILEIRO

■ Adotando as sistematizações oferecidas por Marchetti (2008), pode-se afirmar que o modelo de gerenciamento das eleições inicialmente previsto no Brasil, de acordo com a natureza (estatuto jurídico), poderia ser classificado como governamental, uma vez que o OGE vinculava-se ao Poder Executivo, dele recebendo influência e interferência política.

A criação da Justiça Eleitoral, em 1932, alterou esse modelo, a partir do momento em que as atividades de gerenciamento das eleições passaram a ser desempenhadas por órgão independente do Executivo fazendo parte, na realidade, do próprio Poder Judiciário, como órgão especial. A partir desse momento, e até os dias atuais, pode-se afirmar que a Justiça Eleitoral assume a condição de organismo independente, a partir do momento em que não mantém qualquer vinculação institucional com os poderes políticos.

De acordo com a classificação proposta por Sadek (1995), o OGE nacional seria considerado inicialmente político e, a partir da criação da Justiça Eleitoral, não político, com base nos mesmos argumentos.

No que diz respeito à forma de recrutamento dos componentes do OGE, o atual modelo seria classificado por Marchetti (2008) na categoria de não governamental, posto que o recrutamento ocorre fora do Poder Executivo.

Observa-se, no entanto, que os membros da OGE nacional ainda são escolhidos, mesmo que indiretamente, pelo Chefe do Executivo, posto que a Justiça Eleitoral não possui quadro próprio de juizes nem carreira independente, sendo composta, em seu órgão máximo – o Tribunal Superior Eleitoral – por componentes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e cidadãos, geralmente advogados, escolhidos e nomeados pelo Presidente da República

Embora órgão do Judiciário Federal, e, portanto, cercado das garantias constitucionais para sua independência, a nomeação dos membros do TSE não é totalmente independente do Executivo, de modo que não se pode afirmar categoricamente que a sua “blindagem” política se encontra totalmente assegurada.

Isso não significa que a Justiça Eleitoral não desempenhe papel fundamental no processo de consolidação da democracia no Brasil, sobretudo ao assegurar a lisura dos resultados eleitorais. Apenas a forma de recrutamento dos seus membros poderia se dar de forma mais desvinculada do Poder Executivo.

Contudo, não se pode relevar que as garantias constitucionais para os membros do Poder Judiciário estão presentes, de modo que a independência formal encontra-se garantida. A inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade são essenciais para o exercício da atividade judicante sem condicionamentos, o que favorece a atuação do judiciário Eleitoral.

Outra forma de seleção baseia-se nos conhecimentos técnicos dos candidatos aos cargos do OGE. A esse respeito, vale lembrar que os estudos desenvolvidos por Hartlyn; MCCoy e Mustillo (2008) vêm comprovando o benefício dos OGEs profissionais especializados, para a ocorrência do que chamam de eleições exitosas. Claro que critérios objetivos, baseados no conhecimento e experiência profissional, para a seleção dos membros dos OGEs, apresentam uma maior possibilidade de serem escolhidos membros mais competentes e preparados para o exercício de suas funções, em todas as fases do processo eleitoral.

Entretanto, dentro da classificação de não-governamental em que se coloca o Brasil, quanto à forma de recrutamento dos membros do OGE, a composição da Justiça Eleitoral não se enquadra em nenhum dos critérios definidos na sistematização proposta por Marchetti (2008), uma vez que, a indicação não se dá em função do vínculo com o partido nem dos conhecimentos técnicos dos candidatos.

Observa-se, ainda, que o Brasil apresenta, com isso, uma forma particular de gerenciamento das eleições, posto concentrar as atividades de governança eleitoral em um único OGE (*rule application* e *rule adjudication*) e a excluir o Poder Legislativo da indicação e da seleção dos seus membros Marchetti, 2008).

5. PODER JUDICIÁRIO E JUDICIÁRIO ELEITORAL: CONSEQUÊNCIAS DO ARRANJO INSTITUCIONAL BRASILEIRO PARA O *RULE MAKING* ELEITORAL

■ O estudo da repercussão do arranjo eleitoral adotado no Brasil para a consolidação da democracia nacional perpassa pela análise das peculiaridades relacionadas a esse ramo do poder, com destaque para o Judiciário Eleitoral, composição e atribuições.

A possibilidade de se estabelecer uma correspondência entre as peculiaridades do judiciário e a qualidade da democracia é um assunto que vem sendo tratado em diversos estudos estrangeiros, tendo como objeto, muitas vezes, a própria América Latina. No Brasil, entretanto, o tema não vem recebendo a atenção merecida.

À primeira vista, a qualidade de uma democracia varia em função da identificação dos interesses dos representados com os interesses de seus representantes no legislativo e no executivo, desde que superada a questão do ideal da deliberação direta. O passo seguinte seria a defesa e concretização efetiva desses interesses. Entretanto, a democracia como ideal (ou poliarquia, para alguns) não se resume à esfera dos interesses comuns. O próprio sistema representativo sofre diversas limitações, a começar pela diversidade de interesses e sub-representação de determinados grupos sociais.

Para Foweraker (2003) faz parte da visão dos estudiosos admitir que o *design* constitucional afeta a *performance* democrática que pode ser medida através da durabilidade do regime, eficácia do governo, ou como a concretização de valores democráticos liberais⁷. Observa, entretanto, que economia, tempo e cultura aparentam afetar a *performance* democrática mais intensamente que o *design* constitucional. Considerando ainda as categorias não-constitucionais, parece que democracias ricas têm *performance* melhor que democracias pobres; velhas democracias apresentam melhores desempenhos que novas e democracias europeias melhor que não-europeias (Foweraker, p. 2003).

7 Esse mesmo autor adverte no sentido de que “o resultado das pesquisas sobre o efeito do *design* constitucional na *performance* democrática é fortemente influenciado pela seleção dos casos, de modo que os dados relativos às relações executivo-legislativo na durabilidade do regime variam de acordo com a abrangência geográfica, o tempo e as categorias incluídas ou excluídas. Já nas investigações que têm por objeto a representação proporcional e majoritária, o problema reside exatamente na limitação da amostra de dados, ao passo que o enfoque nas sociedades europeias favorece a influência das condições contextuais sobre os resultados obtidos” (Foweraker, 2003).

Melo e Saèz (2007, p. 19-24) conferem grande relevância ao desenho constitucional, ao afirmar que as regras eleitorais são “decisivas na determinação de como as maiorias legislativas são formadas” ao passo que as regras constitucionais definiriam “o grau de concentração dos poderes em relação às decisões de política”, fatores que interferem, diretamente, na qualidade da representação. Adverte, entretanto que “não há regras universais de desenho institucional, porque elas são contingentes às sociedades para as quais se destinam”.

Nesse diapasão, identifica-se a coexistência de duas versões sobre esse assunto: a que aponta o *design* constitucional como a principal influência⁸, e a que admite a importância contextual do desenvolvimento econômico e da cultura política. Modelos ideais são criados, ao mesmo tempo em que se desenvolvem as discussões sobre a identificação do arranjo político mais favorável ao estabelecimento e manutenção de uma democracia.

A importância do Judiciário, como comentado, vem crescendo nesse contexto. Como poder contra-majoritário na defesa dos interesses das minorias, seu papel cresce juntamente com a necessidade de sua independência, considerada inicialmente em confronto ao Poder Legislativo como, mais tardiamente, face à ameaça do Executivo. Dessa forma, o Judiciário aparece como poder facilitador de garantias de que apenas as leis constitucionais serão aplicáveis e, ainda, que terão plena eficácia (Ferejohn, 2002)⁹.

Num regime constitucional rígido, a constitucionalização de direitos leva, ao Judiciário, a prerrogativa para a revisão e adaptação de direitos básicos, mesmo diante de mudanças sociais, o que na opinião de Waldron (2006) retira dos cidadãos o direito de participar de decisões sociais, políticas e econômicas, em condições de igualdade, contrariando o princípio democrático normativo. Para esse autor, não existe razão para supor que os direitos estariam mais bem protegidos através da revisão judicial em lugar da atuação do legislativo, eleito democraticamente, argumentando, ainda, que os resultados advindos dessa prática do judiciário seriam ilegítimos, do ponto de vista democrático.

Esse posicionamento, que vem sendo corroborado por diversos outros estudiosos, encontra resistência no fato de que, na maioria dos sistemas, a indicação

8 Powell, por exemplo, referido por Forwacker (2003), assegura que os elementos do *design* constitucional têm um impacto substancial na *performance* democrática, sobretudo no que diz respeito às relações executivo-legislativo, regras de representação legislativa e federalismo.

9 Farejohn acrescenta que “...a partir de uma perspectiva democrática, os juizes deveriam se esforçar no sentido de dar o mais completo significado aos comandos de legitimação democrática constitucional, mesmo quando tal interpretação invade os valores legais”.

dos membros dos tribunais é submetida ao crivo do legislativo, o que atenua a falta de legitimidade, além do que em outros, os membros são eleitos. Acrescente-se que, o próprio Waldron (2006) condiciona sua oposição ao pressuposto de que “...a sociedade em questão tem boas instituições democráticas e a maioria dos cidadãos levam seus direitos a sério”.

Outra questão importante diz respeito à própria independência do judiciário, que estaria diretamente associada à qualidade no desempenho desses novos papéis. Para alguns autores, a independência não é uma situação estática, ante as possíveis variações de fatores políticos, tais como a composição dos três poderes no governo, da relevância dos assuntos políticos em discussão e do grau de consenso político, variando em sentido inverso à coesão de posições (Haggard et al., 2008, p. 216).

Nesse sentido, Ferejohn (2002) argumenta que em um sistema puramente majoritário, como na Inglaterra, os tribunais não reconfortam as minorias políticas, dando pouca proteção contra as ações da maioria, não se podendo esperar, em tal caso, elevada independência. Diversamente, restrições procedimentais e substanciais impostas à autoridade legislativa, conduziriam ao aumento da independência em situações não-majoritárias.

A independência dos juízes pode ser alcançada, segundo alguns autores, pela elaboração de regras estatutárias e constitucionais e regras de *self-restraint*, que não necessitam de um mecanismo formal de reforço (Ferejohn, p. 2002). Essas regras incluem, entre outras, a irredutibilidade de salários, estabilidade e liberdades funcionais.

Ferejohn (2002) argumenta que essas liberdades não ocorrem em relação ao judiciário americano, em razão de fatores institucionais e das amplas prerrogativas do Congresso, que entre outras, pode promover o *impeachment*, criar cortes federais, fixar o número de juízes federais, prover fundos para as cortes e ignorar certos tipos de decisões judiciais. O Presidente tem, entre outras, autoridade para indicar juízes (com a aprovação do Senado), estabelecer parte da agenda da corte, remover casos do judiciário para tribunais administrativos, além de limitar o número de julgamento¹⁰.

Além desses fatores, que geram tensão de ordem constitucional, Ferejohn (2002) afirma que “realisticamente a independência judicial é substancialmente

10 O próprio Ferejohn adverte que, em circunstâncias políticas normais, tanto o Congresso quanto o Presidente demonstram deferência ao Judiciário, de modo que o Congresso raramente reverte decisões, ameaça diminuir a jurisdição ou cortar o orçamento, ou mesmo intervir na criação de regras processuais da corte. O mesmo ocorre com o Executivo.

ameaçada por poderosos interesses não governamentais, agindo legalmente para garantir suas próprias vantagens”, ao mesmo tempo em que, na sociedade dirigida pelo mercado, essas influências emanam também dos próprios legisladores.

De acordo com Kapiszewski e Taylor (2008), embora o debate teórico sobre os fenômenos políticos encontrados nas democracias latino-americanas tenha permanecido embrionário, sua pesquisa revelou três principais linhas de estudo: a) relações entre o ramo judicial e os poderes eleitos; b) os efeitos que as cortes têm sobre o processo e os resultados políticos e, por último, c) a descrição e análise das cortes e instituições legais, ressaltando a importância do estudo das cortes eleitorais, que por sua própria natureza, exercem um importante papel no processo democrático.

De fato, o papel exercido pelas cortes eleitorais nas democracias que as mantêm, ou através de instituição diversa que lhe faça às vezes, facilitando ou, em alguns casos, garantindo a lisura de todo o processo de escolha política, encontra-se na base de todo governo democrático, de modo a ser razoável afirmar-se que em países onde essas instituições encontram-se presentes, coexiste um ideário de legitimidade por parte dos representados, com relação ao sistema de representação política.

Embora exista um consenso de que cortes fortes são importantes para a estabilidade e a alta qualidade da democracia e que cortes fracas podem impedi-la, não existe consenso na literatura sobre a política judicial na América Latina (Kapiszewski; Taylor, 2008), de modo a não se conhecer as consequências do poder judicial para a estabilidade política e a governança democrática, nos países que a compõem.

No caso brasileiro, especificamente no que diz respeito à Corte Eleitoral, observa-se certa exacerbação por parte dos autores nacionais, a respeito da importância do papel desempenhado pelo Judiciário Eleitoral, durante o período de transição democrática, a exemplo de Sadek (1995) e, mais recentemente, Vale (2009).

Nesse estudo, as três linhas ressaltadas no parágrafo inicial merecem aprofundamento. A descrição e interpretação do momento político em que a Justiça Eleitoral foi criada podem fornecer informações importantes sobre o porquê do modelo adotado no Brasil, assim como das mudanças ocorridas em sua estrutura e atribuições, ao longo do tempo.

A origem da Justiça Eleitoral, composição e evolução, constituem-se rica fonte de informação para a interpretação do seu papel atual. Não é sem razão que Kapiszewski e Taylor (2008) assumem que “os juizes agem de forma diferente sob

condições democráticas e sob condições autoritárias, de modo a deterem o potencial de afetar a qualidade democrática e a estabilidade de forma substancial”.

Ao mesmo tempo, o conhecimento da estrutura e funcionamento da instituição, suas relações com os demais ramos que sofrem o impacto de suas decisões, e a natureza dessas relações, facilita a análise e interpretação dos resultados encontrados. ■

SÍDIA MARIA PORTO LIMA · Mestre em direito e doutora em ciência política pela UFPE. Professora da Escola Judiciária Eleitoral – EJE do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Autora do livro *Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Defendeu doutorado sobre o Judiciário Eleitoral e o Legislativo.

ERNANI CARVALHO · Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2005), foi Visiting Research na Universidade de Coimbra (2003-04) e na Universitat Pompeu Fabra (2012-2013). Professor do Departamento de Ciência Política da UFPE e Bolsista de Produtividade em Pesquisa (Nível 2) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

REFERÊNCIAS

- DAHL, Robert. *Democracy and its Critics*. New Haven/London: Yale University Press, 1989.
- FEREJOHN, John. Judicializing Politics, Politicizing Law. *Law and Contemporary Problems*, 65, 3, p. 41-69, 2002.
- FERRAZ JÚNIOR, Victor Marchetti. *Poder Judiciário e Competição Política no Brasil: uma Análise das Decisões do TSE e do STF sobre as Regras Eleitorais*. São Paulo, 2008.
- FOWERAKER, Joe. Institutional Design, Party Systems, and Governability: Differentiating the Presidential Regimes of Latin America. *British Journal of Political Science*, United Kingdom, p. 651-676. 2003. Disponível em <<http://www.jstor.org/pss/194052>>. Acesso em 11.06.2009.
- HAGGARD, Stephan; MACINTYRE, Andrew; TIEDE, Lydia. The Rule of Law and Economic Development. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 11, n., p.137-159, jun. 2008.
- HARTLYN, J; MCCOY, J; MUSTILLO T. M. Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America. *Comparative Political Studies*, January 1, 2008; 41(1), p. 73-98, 2008.
- KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR Matthew. Doing Courts Justice?: Studying Judicial Politics in Latin America. *Perspectives on Politics*, dezembro, 2008.
- LEHOUCQ, Fabrice. Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization. *International Political Science Review*, vol. 23, no 1, p. 29-46, 2002.
- MELO, Carlos Ranulfo e SAËZ, Manuel Alcântara (org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- MOZAFFAR, Shaheen e SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. *International Political Science Review*, vol. 23 no 1, p. 5-27, 2002.
- PASTOR, Robert A. The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research. *Democratization*, vol. 6, no 4, p. 1-27, 1999.
- SADEK, Maria Tereza. *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.
- VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. *Justiça Eleitoral e Judicialização da Política: Um estudo através de sua história*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.