

Justiça Eleitoral: opinião pública e confiança institucional

LUCIANA GROSS CUNHA
FABIANA LUCI DE OLIVEIRA

I. APRESENTAÇÃO

■ As definições correntes de democracia dão destaque às ideias de contestação e participação, sendo a competição política, via realização periódica de eleições livres, justas, transparentes, aceitas pelos competidores políticos, e monitoradas por uma instituição independente e imparcial, características mínimas destas definições (Dahl, 1997). Assim, a garantia da credibilidade das eleições é aspecto central às democracias contemporâneas.

A credibilidade das eleições tem sido analisada à luz do conceito de governança eleitoral, que implica um conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral (Marchetti, 2008).

No Brasil, de acordo com Marchetti (2011), o modelo de governança eleitoral adotado é constitucionalizado e judicializado. O resultado desse modelo é a crescente participação e o protagonismo do Poder Judiciário na competição política, que por meio de decisões dos tribunais superiores tem decidido acerca de temas como verticalização das coligações partidárias, fidelidade partidária, com a regulamentação da perda de mandatos eletivos, redefinição dos critérios de repasse dos recursos do Fundo Partidário aos partidos políticos, a “lei da ficha limpa”¹,

1 Lei Ficha Limpa – Lei Complementar 135/10 | Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, que altera a Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

chegando ao caso de doações eleitorais por empresas, que está em discussão no Supremo Tribunal Federal, nesse início de 2014.

E como os eleitores percebem essa participação do Judiciário no processo eleitoral? O sistema brasileiro de justiça eleitoral é considerado legítimo aos olhos dos eleitores? Os brasileiros confiam na justiça eleitoral? Esta é a temática que nos propusemos a tratar aqui. E o fizemos a partir de dados levantados na pesquisa Índice de Confiança na Justiça Brasileira – o ICJBrasil, da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas².

O objetivo do artigo é discutir a percepção dos brasileiros acerca da participação do Judiciário no processo eleitoral, focando em seu papel de regulação e fiscalização das eleições, e buscando entender os fatores que ajudam a explicar a confiança na justiça eleitoral. Esses dados são comparados com a percepção da população sobre o Judiciário em geral.

2. PERCEPÇÃO E CONFIANÇA DOS BRASILEIROS NO PODER JUDICIÁRIO

■ O Judiciário há muito é criticado e questionado quanto a sua capacidade de responder aos anseios sociais, e tais críticas são feitas a partir da denúncia de sua lentidão e parcialidade, sendo a justiça brasileira apontada como uma das mais ineficientes, ineficazes, iníquas e corruptas do mundo (Sadek, 2004; Banco Mundial, 2004; Nações Unidas, 2005). Em 2004, por meio da aprovação da Emenda Constitucional 45, também conhecida como Reforma do Judiciário mudanças significativas foram implementadas, melhorando a avaliação da justiça, mas não sanando essas mazelas, especialmente no que se refere à morosidade, custo e facilidade de acesso.

2 Índice de Confiança Justiça Brasileira, projeto coordenado por Luciana Gross Cunha na Direito GV, foi concebido para medir a opinião pública sobre o desempenho judicial no Brasil, desde 2009. A população-alvo da pesquisa são brasileiros e brasileiras a partir de 18 anos de idade, residentes em áreas urbanas. A amostra é distribuída através de sete Estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul e Amazonas) e o Distrito Federal que, juntos, representam mais de 60% da população do país, de acordo com dados do Censo do IBGE. A base de amostragem foi construída para a partir de um intervalo de 95% de confiança e erro absoluto de 2,5%, fixando o tamanho da amostra em 1.670 respondentes a cada trimestre. As entrevistas são realizadas por telefone, celular e fixo, a partir de um questionário de 25 minutos de duração aproximadamente. Os relatórios podem ser acessados pelo link: <http://direitogv.fgv.br/en/publicacoes/icj-brasil>. As perguntas específicas à justiça eleitoral foram incluídas na tomada do terceiro trimestre de 2013, tendo o campo sido realizado entre os dias 15/07 a 29/09/2013.

Diversas pesquisas de opinião mostram a desconfiança da população com relação ao Judiciário e às instituições políticas representativas, como partidos políticos e Congresso Nacional (Moisés, 2005; Cunha et al, 2013; IBOPE, 2013). A série do ICJBrasil, por exemplo, reporta desde 2009 o nível de confiança no Judiciário variando entre 35-40%, tendo subido para os 50% apenas quando se modificou a ordem das perguntas no questionário³. Enquanto isso, a confiança no Congresso esteve na casa dos 15-20%, no Governo Federal (Executivo) nos 25-30%, e dos partidos políticos dos 5-10%. A confiança reportada na Polícia fica na casa dos 25-30%, e no Ministério Público, 45-50%.

Salzman e Ramsey afirmam que em qualquer democracia, o apoio público que rege as instituições é fundamental para a legitimidade do sistema como um todo (2013, p. 74). Mas o baixo respaldo dado às instituições políticas brasileiras não significa necessariamente falha ou ausência de legitimidade, sendo melhor compreendido como resultado da “convivência contraditória” entre o apoio à democracia, como valor e um ideal normativo, e a desconfiança gerada pela percepção do desempenho concreto das instituições (Moisés, 2005).

Como nos lembra Lundasen (2002), o conceito de confiança, seja interpessoal ou institucional, é multidimensional, e seus componentes principais seriam o risco, a informação, as expectativas em relação ao comportamento da contraparte, a possibilidade de obter confiança dos outros e a possibilidade de ter um retorno maior ao se confiar. E a confiança institucional implica em percepções sobre a eficácia, probidade e senso de justiça com que as instituições funcionam,

3 Na declaração espontânea sobre o quanto confiam no Judiciário, em 2010 apenas cerca de 35% dos entrevistados responderam que o Poder Judiciário é um confiável ou muito confiável. O nível de confiança começou a mudar quando alteramos a ordem das perguntas. Nós sempre começávamos as entrevistas perguntando “De forma geral, o Sr.(a) acha que o Judiciário brasileiro é uma instituição nada confiável; pouco confiável; confiável ou muito confiável”, rodiziando o início da escala, ora por nada confiável, ora por muito confiável. E na sequência perguntávamos sobre as oito dimensões do índice de percepção (rapidez, custo do acesso, facilidade do acesso, imparcialidade, honestidade, competência , percepção do passado e expectativas para o futuro) e sobre a experiência do entrevistado com a justiça (“O Sr.(a) ou alguém do seu domicílio já utilizou o Judiciário, ou seja, já entrou com algum processo ou ação na justiça?”) e só ao final indagávamos acerca da confiança nas outras instituições (congresso nacional, partidos políticos, forças armadas, etc.). Mas a partir de abril de 2011 começamos a entrevista perguntando sobre as oito dimensões do índice de percepção e depois sobre a confiança nas instituições, contextualizando o Judiciário entre elas. Isso fez uma diferença considerável: a confiança no Judiciário aumentou para quase 50%. Para certificar nos se foi um efeito de ordem, nas ondas de outubro a dezembro de 2011 e de janeiro a março de 2012, voltamos para a ordem anterior, perguntando sobre a confiança Judiciário inicialmente. O nível de confiança caiu bastante, próximo ao que costumava ser, permanecendo entre 35% e 40%.

avaliações feitas a partir do desempenho que se espera da instituição e dos seus agentes, dadas suas funções.

Dada a multidimensionalidade do conceito, quando se pergunta à população, via *survey*, acerca do nível de confiança que deposita em determinada instituição, a resposta tende a ser influenciada pelo contexto da entrevista e das perguntas do questionário. Assim, dependendo das questões feitas imediatamente antes, os níveis de confiança reportados podem variar consideravelmente. Recomenda-se, portanto, trabalhar a partir de múltiplos indicadores – recomendação também presente em Inglehart (1997), Moisés (2010) e Rennó (2011), entre outros.

Quando se fala especificamente em confiança no poder judiciário, os indicadores considerados focam no desempenho e na performance institucional, abordando: equidade, imparcialidade; independência, competência; transparência; acessibilidade; cumprimento de prazos e segurança jurídica (Staats, Bowler e Hiskey, 2005; CEPEJ, 2012).

Ainda segundo Lundasen (2002), os principais preditores e determinantes de confiança institucional são a situação de minoria (negros, gays, mulheres, etc.), o status socioeconômico, a idade e a educação das pessoas. Além disso, pesquisas empíricas, sobretudo nos contextos europeu e norte-americano, apontam as experiências individuais, a qualidade institucional e as atitudes pessoais como as variáveis mais relevantes para explicar os níveis de confiança institucional (Salzman e Ramsey, 2013, p. 75).

Salzman e Ramsey (2013) estudaram a confiança no Judiciário latino-americano a partir dos dados da pesquisa LAPOP de 2006 (Latin American Public Opinion Project) para dez países (México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Costa Rica, Panamá, Colômbia, Chile e Uruguai). Entre as conclusões principais está a de que o contexto que se estuda é importante. Exemplo disso é o achado de que, ao contrário dos Estados Unidos, onde o conhecimento e a experiência com o Judiciário melhoram a percepção e a confiança na justiça (Caldeira e Gibson, 1992), na América Latina a experiência das pessoas com o Judiciário ajuda a diminuir os níveis de confiança na justiça, possivelmente por revelar a elas de forma consistente as deficiências dos tribunais.

Olhando para o caso brasileiro, a partir dos dados do ICJBrasil, vemos que a tendência é de uma avaliação ruim do desempenho do Judiciário. O que leva a uma avaliação tão ruim é em primeiro lugar, a lentidão na capacidade de resposta dos tribunais (88% dos entrevistados acreditam que Judiciário é moroso, resolvendo os conflitos de forma lenta ou muito lentamente), além do custo para acessá-los,

que de acordo com 82% dos entrevistados é alto ou muito alto, lembrando que apesar da existência de gratuidade da justiça, há outros custos financeiros para o acesso, que vão desde a produção de documentos, passando pelo transporte até os tribunais e varas, e em muitos casos, a perda de dias de trabalho. Em terceiro lugar, a maioria dos entrevistados (72%) acredita que o Judiciário é difícil ou muito difícil de utilizar, seja pelo desconhecimento dos direitos, da dinâmica da justiça, ou mesmo receio da linguagem hermética dos direitos.

Dois outros problemas que arrastam a confiança no Judiciário para baixo são a falta de honestidade e independência: 67% veem o Judiciário como sendo pouco ou nada honesto e pouco ou nada independente, e 59% dos entrevistados pensam que o Judiciário é pouco ou nada competente na resolução dos casos.

A partir destas variáveis, construímos um índice de percepção na instituição, como *proxy* para o nível de confiança no Poder Judiciário, variando entre 0 e 10. O indicador aponta para uma percepção ruim do Judiciário, com média de 5,8 pontos na escala, e um desvio padrão de 1,42 pontos.

Quais são os fatores que ajudam a explicar essa percepção? Tomando como base as teorias e pesquisas reportadas, e considerando as variáveis disponíveis no ICJBrasil, utilizamos um modelo de regressão linear⁴ para identificar os *drivers* da confiança no poder judiciário brasileiro.

Como variáveis preditoras para confiança no Judiciário consideramos inicialmente doze variáveis: (i) uma medida de confiança em outras duas instituições da justiça, quais sejam, o Ministério Público e Polícia, variando numa escala de 0-10; (ii) uma medida de confiança no Congresso Nacional e no Governo, numa escala de 0-10; (iii) a confiança reportada nos partidos políticos, numa escala de 0-10; (iv) o nível de familiaridade com o poder judiciário, codificado como 1 quando entrevistados afirmam conhecer bem, e 0 quando dizem conhecer um pouco ou nada o poder judiciário e suas funções; (v) a escolaridade, codificada em anos completos; (vi) a renda familiar, codificada em quantidade de salários mínimos, começando a escala em até 1 salário mínimo e fechando com 16 ou mais; (vii) a idade em anos completos, lembrando que na amostra os entrevistados tem pelo menos 18 anos de idade; (viii) a experiência com a justiça, codificada em 1 caso entrevistado ou alguém do seu domicílio já tenham entrado com um processo ou ação no Judiciário, e 0 em caso contrário; (ix) nível de confiança in-

⁴ Apesar da variável resposta ser uma escala, optamos por aplicar o modelo linear, seguindo Lewis-Beck, 1980.

terpessoal⁵; (x) local de residência, codificado como 1 quando reside na capital, e 0 em caso de morar no interior; (xi) cor ou raça do entrevistado (codificado como 1 para o caso de se declarar branco e o caso se declarar preto, pardo, amarelo ou indígena), e (xii) sexo.

Os resultados do modelo inicial indicaram que as variáveis experiência prévia com o Judiciário, nível de confiança interpessoal, local de residência, sexo, e cor ou raça do entrevistado não tem efeito estatisticamente significativo na explicação do nível de confiança no poder judiciário, quando consideradas em conjunto com as demais variáveis incluídas no modelo. Assim, fechamos o modelo final apenas com as variáveis que se mostraram estatisticamente significativas.

TABELA I. Regressão linear, considerando como variável alvo
o índice de percepção do Poder Judiciário⁶

Variáveis	B	Beta	Sig.
Confiança na Polícia e no MP	0,19	0,22	0,00
Confiança no Governo e no Congresso	0,18	0,21	0,00
Confiança nos partidos políticos	0,20	0,09	0,00
Conhece bem o PJ	0,32	0,06	0,01
Escolaridade	0,04	0,10	0,00
Renda Familiar	0,15	0,10	0,00
Idade em anos completos	-0,01	-0,13	0,00
Constante	3,31		0,00

*R² ajustado = 0,21. ** Número de observações: 1.671 entrevistas.

Os níveis de confiança na Polícia e no Ministério Público, no Executivo Federal e no Congresso, e nos partidos políticos foram estatisticamente significativos, indicando que quanto maior a confiança nestas instituições, maior a con-

- 5 O nível de confiança interpessoal foi calculado a partir da resposta dos entrevistados sobre o quanto disseram confiar (i) na família, (ii) nos amigos, (iii) nos vizinhos, (iv) nos colegas de trabalho e (v) nas pessoas em geral. Calculamos a média das respostas, e normalizamos numa escala de 0-10. A confiança interpessoal média atingiu 6,2 pontos, com um desvio padrão de 1,4 pontos.
- 6 O índice de percepção foi calculado a partir da pontuação média dos entrevistados normalizada numa escala de 0-10 considerando a opinião dos entrevistados sobre o Judiciário no que diz respeito (i) à confiança, (ii) à rapidez na solução dos conflitos, (iii) aos custos do acesso, (iv) à facilidade no acesso, (v) à independência política, (vi) à honestidade e (vii) à capacidade para solucionar os conflitos levados a sua apreciação.

fiança no Judiciário. Os níveis de escolaridade e renda familiar também impactam na confiança na instituição, sendo que quanto maior a renda e escolaridade, maior o índice de confiança no Judiciário. A idade também apresenta influência significativa, mas o coeficiente é negativo, indicando que conforme aumenta a idade, a tendência é diminuir a confiança. E conhecer o poder judiciário também melhora a sua avaliação.

O desempenho do modelo é razoável, dando conta de explicar cerca de 21% da variabilidade da confiança no Poder Judiciário.

Sabemos que a maioria das pessoas não têm *expertise*, tempo ou mesmo interesse para avaliar substantivamente a atividade de uma instituição, e portanto, raramente têm elementos para avaliar como as instituições de fato têm desempenhado suas funções cotidianamente. Mas isso não é motivo para duvidar da veracidade de suas percepções. Como afirmam Jackson et al (2011) esse distanciamento não impede as pessoas de terem opiniões (e algumas vezes convicções) acerca das instituições. Segundo os autores é isso que está por trás da funcionalidade do conceito de confiança, na medida em que confiar é crer que os agentes institucionais levam em conta os nossos interesses, compartilham os nossos valores e estão “do mesmo lado” que nós. No caso das instituições, isso é convertido na ideia de expectativa, de que as instituições atuam em conformidade com certas normas mínimas em termos de equidade, eficiência e honestidade na nossa representação, que por sua vez são valores que sustentam os regimes democráticos.

Quando tratamos especificamente da confiança no Poder Judiciário notamos que as pesquisas tendem a tratar a instituição de forma una, abarcando tanto sua dimensão de poder de Estado quanto de prestador de serviço público (Sadek, 2004).

Mas o Judiciário é um poder múltiplo, com diversas especializações e competências, sendo a justiça eleitoral uma delas. São poucas as vezes que as pesquisas de opinião diferenciam estas competências, e quando o fazem as mais bem avaliadas tendem a ser as que estão mais próximas da população em sentido prático, como a justiça do trabalho e os juizados especiais (Falcão, 2009). Os tribunais superiores, especificamente o Supremo Tribunal Federal, tende a ter uma boa avaliação entre aqueles que o conhecem, devido à proximidade e relevância de sua agenda decisória aos interesses da sociedade, embora o desconhecimento com relação ao Supremo seja expressivo (Falcão e Oliveira, 2013).

A justiça eleitoral não é próxima da população no sentido em que justiça do trabalho e os juizados especiais o são. Como lembram Falcão e Oliveira (2011), a necessidade do cidadão procurar a justiça eleitoral para dirimir conflitos, pratica-

mente inexiste. Seu contato com essa esfera da justiça é via eleições, percebendo a justiça eleitoral em sua atuação na organização, fiscalização e administração dos pleitos, a cada dois anos. E as eleições têm ocorrido no país desde a redemocratização e a Constituição de 1988 sem grandes percalços. Sadek (1994) apontava como os principais problemas da justiça eleitoral em diagnóstico de meados da década de 1990, as deficiências no alistamento de eleitores, na diplomação dos candidatos eleitos e na apuração dos votos. Mas minimizava esses problemas frente aos ganhos de qualidade no sentido da despolitização e credibilidade das eleições, vislumbrando em mudanças tecnológicas a superação dessas deficiências, com um ganho ainda maior de confiabilidade.

Aos olhos dos eleitores, a justiça eleitoral goza de respaldo para exercer a competência de organizar e fiscalizar o processo eleitoral. Estudo realizado pela FGV⁷ à época das eleições presidenciais de 2010 mostrou que o eleitor avaliava positivamente a atuação da justiça eleitoral na organização e realização das eleições, confiando em sua atuação fiscalizadora. Naquele momento estava na mídia a discussão acerca da lei da ficha-limpa, tendo sido a pesquisa realizada dias após o segundo turno das eleições presidenciais. Passados três anos, e em um período mais distante dos pleitos, como percebem a justiça eleitoral?

3. PERCEPÇÃO E CONFIANÇA DOS BRASILEIROS NA JUSTIÇA ELEITORAL

■ Investigamos no ICJBrasil do terceiro trimestre de 2013 o conhecimento e a percepção dos brasileiros acerca da justiça eleitoral. As perguntas foram feitas no sentido de entender, na visão dos entrevistados, quem tem legitimidade para ser o principal responsável por fiscalizar as eleições no país; o quanto os entrevistados têm familiaridade com a justiça eleitoral e como a percebem em comparação ao poder judiciário em geral; a importância da justiça eleitoral na fiscalização das eleições, no combate à corrupção durante as eleições e a lisura dessa especialidade da justiça (sua capacidade de resistir a pressões políticas no exercício de suas competências). Por fim, solicitamos aos entrevistados que dissessem o que sabiam acerca da atuação da justiça eleitoral, a partir da referência a casos concretos.

Na declaração espontânea acerca de quem seriam os dois atores mais legitimados a fiscalizar o processo eleitoral, o poder judiciário ficou em terceiro lugar, com 35% das menções, perdendo para os próprios eleitores (com 50% das men-

7 Ver Falcão e Oliveira, 2012.

ções) e para o Ministério Público (43% das menções), sendo que quanto maior a escolaridade e a renda, maior a proporção dos que atribuem ao Judiciário esse papel.

A polícia vem logo em seguida ao Judiciário, com 16% das menções, sendo mais indicada pelas pessoas de menor renda e escolaridade. E a mídia aparece em quinto lugar, com 13% das menções, sendo mais popular entre os segmentos médios de renda e escolaridade.

Os partidos políticos são os que gozam de menor respaldo para fiscalizarem o processo eleitoral.

O Governo apareceu em 10% das menções e o Congresso Nacional ficou com 9%.

TABELA 2. Principal responsável pela fiscalização do processo eleitoral, de acordo com renda e escolaridade, em %⁸

	Total	Renda			Escolaridade		
		Até 1SM	+1SM-4SM	+4SM-8SM	+8SM	Baixa	Média
Os eleitores	50%	51%	50%	49%	51%	47%	53%
O Ministério Público	43%	31%	37%	54%	49%	34%	47%
O Poder Judiciário	35%	30%	34%	37%	40%	34%	34%
A polícia	16%	17%	17%	14%	12%	18%	16%
A mídia	13%	8%	15%	14%	13%	15%	14%
A Presidência da República	10%	16%	11%	8%	7%	12%	9%
O Congresso Nacional	9%	12%	11%	6%	6%	9%	9%
As ONGs	7%	5%	8%	6%	6%	8%	8%
Os partidos políticos	6%	4%	6%	6%	5%	7%	4%
Não sabe	4%	10%	4%	2%	4%	7%	2%
Base (n)	1.671	164	842	418	247	814	651
							206

Fonte: ICJBrasil, 3º. Trimestre 2013.

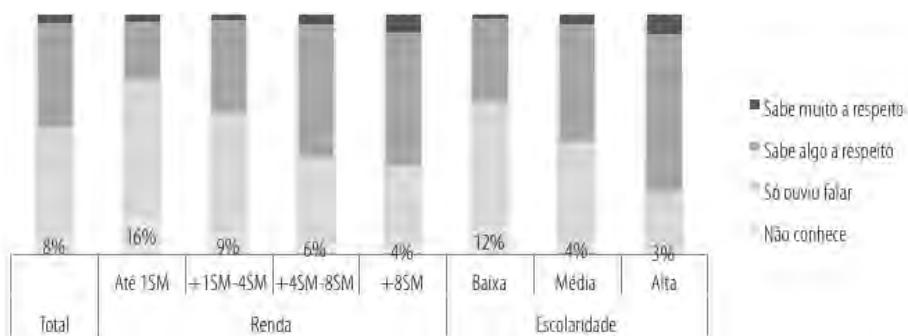
*Obs: percentuais não somam 100% devido à escolha de até dois atores.

⁸ A pergunta foi direcionada aos entrevistados da seguinte forma: “Agora gostaria de falar sobre eleições. Em 2012 tivemos eleições para prefeito e vereadores em todo o país. E em 2014 haverá eleições para presidente, governadores, senadores e deputados. Na sua opinião, quem deveria ser o principal responsável por fiscalizar as eleições no país? E em segundo lugar?”

Esse desempenho do Judiciário é semelhante ao encontrado por Falcão e Oliveira (2012) em 2010, quando 31% dos entrevistados afirmaram que deveria caber ao poder judiciário organizar e fiscalizar às eleições, ficando o Ministério Público em primeiro lugar, com 40% das menções, e os eleitores em terceiro lugar.

Quando estimulamos os entrevistados a pensarem acerca da justiça eleitoral, 8% declararam não saber nada sobre essa dimensão do Judiciário, 45% declararam conhecer só de ouvir falar, 44% disseram que conheciam um pouco sobre essa justiça e 4% disseram conhecer bem a justiça eleitoral. Esse conhecimento declarado é maior, quando maior são a renda e a escolaridade dos entrevistados.

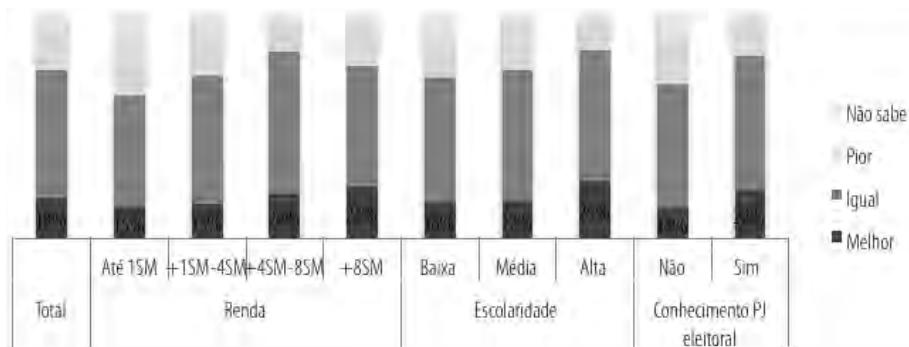
GRÁFICO I. Nível de conhecimento da justiça eleitoral, de acordo com renda e escolaridade, em %



Fonte: ICJBrasil, 3º Trimestre 2013.

Na comparação do desempenho da justiça eleitoral com o do poder judiciário de maneira geral, a maioria dos brasileiros parece não ver diferença, acreditando que a justiça eleitoral tem desempenho igual ao das demais justiças. Sendo que quanto maior a escolaridade e a renda, maior a tendência de ver alguma diferença, seja para melhor ou para pior, embora predomine a visão mais positiva entre os de maior renda e escolaridade. E considerando apenas aqueles que declararam ter algum conhecimento acerca da justiça eleitoral, a maioria afirma que ela tem desempenho equivalente ao Judiciário de maneira geral (59%), ou melhor (22%).

GRÁFICO 2. Justiça eleitoral em comparação com Judiciário em geral, de acordo com renda, escolaridade e conhecimento declarado acerca da justiça eleitoral, em %



Fonte: ICJBrasil, 3º. Trimestre 2013.

GRÁFICO 3. Importância do Judiciário na fiscalização das eleições, de acordo com renda, escolaridade e Estado, em %



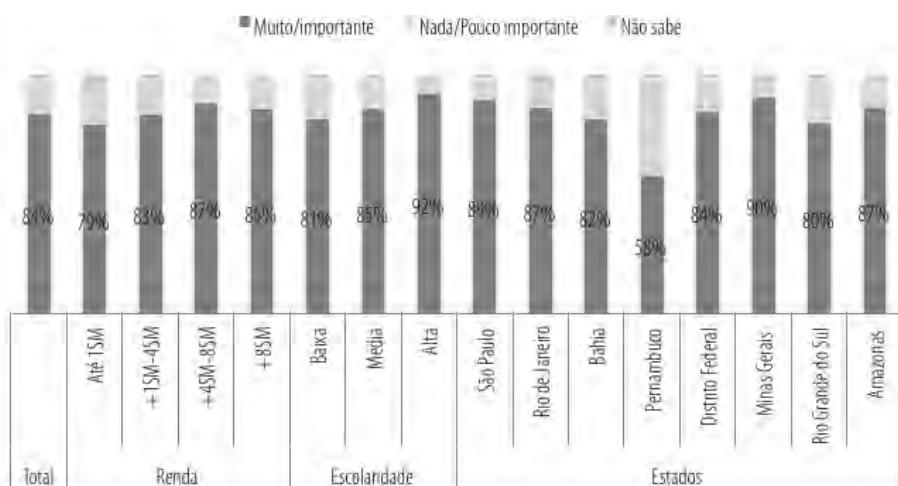
Fonte: ICJBrasil, 3º. Trimestre 2013.

Quando se trata de avaliar o papel desse ator na fiscalização das eleições, a grande maioria acredita na importância da justiça eleitoral. Observando esse desempenho por Estados, vemos que apenas em Pernambuco o percentual dos que atribuem pouca importância a atuação da justiça eleitoral no processo de fiscalização é mais expressivo, com 35% afirmando ser pouco ou nada importante.

Não dispomos de elementos na pesquisa para avaliar o porquê dessa menor credibilidade da justiça eleitoral nesse Estado. Mas uma pista para entender esse fenômeno pode ser a repercussão de casos de fraude no processo de recadastramento biométrico no Estado – o que foi bastante noticiado pela mídia local no segundo semestre de 2013⁹.

Outro aspecto mensurado foi o papel da justiça eleitoral no combate à corrupção e às fraudes no processo eleitoral, quesito no qual a grande maioria também reconhece importância. Novamente no Estado de Pernambuco a proporção dos que atribuem pouca ou nenhuma importância a essa função da justiça eleitoral é maior que nos demais Estados.

GRÁFICO 4. Importância do Judiciário no combate à corrupção nas eleições, de acordo com renda, escolaridade e Estado, em %

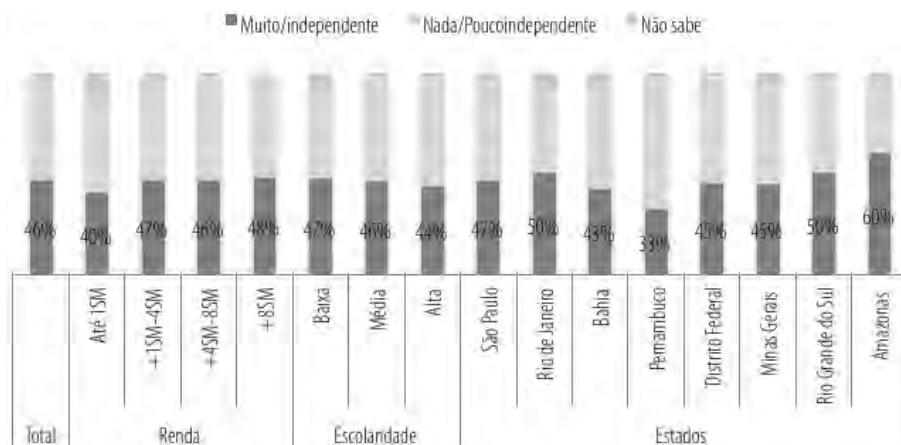


Fonte: ICJBrasil, 3º. Trimestre 2013.

E por fim, mensuramos a percepção acerca da independência da justiça eleitoral, a partir da avaliação de sua capacidade em resistir a pressões políticas no desempenho de suas funções. Aqui há uma divisão marcante de opinião, sendo que predomina a percepção de pouca independência da justiça eleitoral.

⁹ Sobre o assunto ver “Justiça Eleitoral alerta sobre golpe da biometria”, Diário de Pernambuco, 27/10/2013. Disponível em: http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2013/10/27/interna_politica,470386/justica-eleitoral-alerta-sobre-golpe-da-biometria.shtml. Acesso em 15/12/2013.

GRÁFICO 5. Independência do Judiciário na fiscalização das eleições, de acordo com renda, escolaridade e Estado, em %

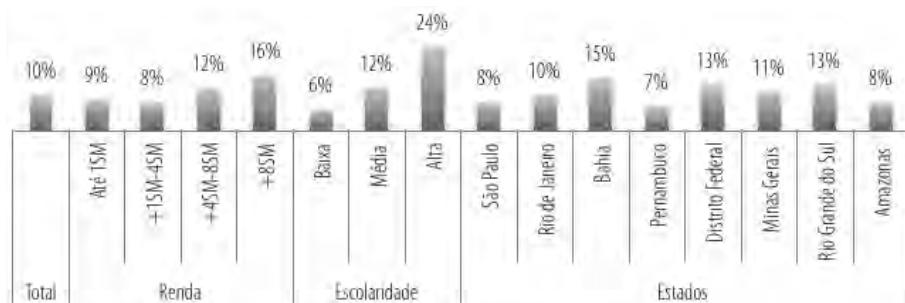


Fonte: ICJBrasil, 3º Trimestre 2013.

Depois de estimular os entrevistados a pensarem sobre a justiça eleitoral, perguntando sobre o quanto a conhecem, como percebem seu funcionamento na fiscalização das eleições, como avaliam sua importância, competência e independência, nos voltamos a avaliar o conhecimento concreto acerca da atuação da justiça eleitoral. E o fizemos a partir da lembrança de algum caso ou notícia referente à atuação do Poder Judiciário no processo eleitoral. Como resultado, apenas 10% dos entrevistados disseram se lembrar de algo, subindo o percentual para 16% entre os que possuem renda mais alta, e 24% entre os que têm escolaridade mais alta.

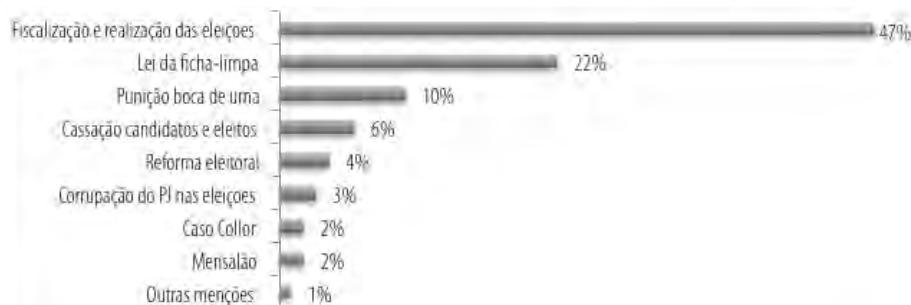
Entre os que souberam citar algum caso, as menções mais frequentes foram situações genéricas da atuação do Judiciário na fiscalização e realização das eleições. Em “fiscalização e realização das eleições” foram classificadas as menções sobre a atuação da justiça eleitoral na proibição de propaganda irregular nas eleições; referências às propagandas na TV e no rádio no sentido de orientar as pessoas a votarem corretamente utilizando as urnas eletrônicas e a não venderem o voto; e casos de fraudes e compra de votos nas eleições, assim como o combate à fraudes no recadastramento dos eleitores – este último tipo menção apareceu nas entrevistas no Estado de Pernambuco.

GRÁFICO 6. Percentual que lembra de alguma notícia ou ouviu falar sobre a participação do Judiciário (ou juízes) nas eleições, de acordo com renda, escolaridade e Estado¹⁰



Fonte: ICJBrasil, 3º Trimestre 2013.

GRÁFICO 7. Notícia sobre a participação do poder judiciário nas eleições



Fonte: ICJBrasil, 3º Trimestre 2013.

O segundo caso mais mencionado foi a atuação do Judiciário no caso da “lei da ficha limpa”. Nesse caso as menções foram principalmente acerca da cassação de candidatos ficha-suja e do julgamento do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal para fazer vale a “lei da ficha limpa”.

A terceira menção mais frequente foi acerca da punição de candidatos por realização de boca de urna, e sua atuação na fiscalização de panfletagem em dia de eleição.

¹⁰ A pergunta foi direcionada aos entrevistados da seguinte forma: “O(a) Sr(a) se lembra de algum caso ou notícia ou ouviu falar algo sobre a participação do Judiciário (ou juízes) nas eleições?”

Em quarto lugar, aparecem casos de cassação de candidatos eleitos, com referência à prefeitos que perderam o mandato cassado pela justiça eleitoral, seja por crime eleitoral como compra de votos, ou irregularidade na campanha ou ainda na prestação de contas. Em quinto lugar, há menções sobre o papel do Judiciário na reforma eleitoral, tendo sido mencionadas as decisões acerca das barreiras impostas pelo TSE para criação de novos partidos e também acerca da necessidade do recadastramento biométrico.

E com 3% ou menos, apareceram casos de corrupção do poder judiciário (recebimento de propina por juízes, venda de sentenças, e proteção de determinados partidos), o *impeachment* de Collor e menções referentes ao “mensalão” envolvendo o Partido dos Trabalhadores e o Congresso Nacional.

De maneira geral, o que esses dados mostram é que a maioria dos brasileiros não tem conhecimento substantivo acerca do que faz a Justiça Eleitoral, mas que mesmo assim atribui importância significativa a sua existência e a sua participação na fiscalização do processo eleitoral.

Com base nesses dados criamos um *proxy* para medir a confiança dos brasileiros na justiça eleitoral, o que foi feito a partir da junção da pergunta sobre quem tem maior legitimidade para fiscalizar as eleições (atribuindo valor 1 aos que mencionaram o Judiciário, e 0 aos demais), com as duas perguntas que avaliam a importância da justiça eleitoral na fiscalização das eleições e no combate à corrupção nas eleições (numa escala que vai de nada importante a muito importante), e a pergunta acerca da percepção da sua independência (numa escala de nada independente a muito independente). Normalizamos essas perguntas e construímos um indicador variando de 0 a 10, sendo que quanto mais próximo de 10, maior a confiança.

Em resultado, a média da confiança dos entrevistados na justiça eleitoral é de 7,2 pontos, com um desvio padrão de 1,8 pontos. Apesar dessa escala não poder ser diretamente comparável à da confiança no poder judiciário, por não se basearem nas mesmas dimensões, podemos ler esses resultados como um indicativo de que os brasileiros tem uma percepção melhor do desempenho da justiça eleitoral em comparação ao Judiciário em geral.

Mas o que ajuda a explicar a avaliação da confiança na justiça eleitoral? Utilizamos um modelo de regressão linear para identificar os *drivers* da confiança na justiça eleitoral nos baseando inicialmente nas mesmas doze variáveis utilizadas no modelo linear anterior, incluindo o nível de familiaridade com a justiça eleitoral (codificado como 1 quando os entrevistados afirmam conhecer, e 0 quando dizem não conhecer ou só terem ouvido falar sobre a justiça eleitoral).

Apresentamos um modelo final considerando apenas as variáveis que alcançaram significância estatística nos modelos iniciais. Verificamos que a confiança no Judiciário, na Polícia e no Ministério Público, no Governo e no Congresso influenciam positivamente o nível de confiança na justiça eleitoral – quanto maior a confiança nestas instituições, maior a confiança na justiça eleitoral. A familiaridade com a justiça eleitoral também aumenta a confiança que se tem nessa justiça.

Aqui a experiência prévia no Judiciário alcançou significância estatística, indicando que a confiança na justiça eleitoral tende a ser maior entre os que já utilizaram o Judiciário como autores de uma ação.

Já a confiança nos partidos políticos influencia negativamente a confiança na justiça eleitoral, indicando que quanto maior a confiança nos partidos, menor tende a ser a confiança na justiça eleitoral. O local de residência também exerce influência negativa, sendo que os que moram nas capitais tendem a confiar menos na justiça eleitoral do que aqueles que moram no interior.

TABELA 3. Regressão linear, considerando como variável alvo
o índice de percepção da Justiça Eleitoral¹¹

	B	Beta	Sig.
Confiança no Governo e no Congresso	0,12	0,09	0,00
Confiança na Polícia e no MP	0,17	0,12	0,00
Confiança no PJ	0,27	0,16	0,00
Confiança nos Partidos Políticos	-0,25	-0,07	0,01
Conhece Justiça Eleitoral	0,48	0,10	0,00
Local de residência (capital)	-0,57	-0,12	0,00
Experiência com PJ	0,30	0,06	0,01
Constante	6,59		0,00

*R₂ ajustado = 0,11. ** Número de observações: 1.671 entrevistas.

O modelo dá conta de explicar 11% na variabilidade da confiança na justiça eleitoral, indicando que há outros fatores que precisam ser investigados para a melhor compreensão deste fenômeno.

11 O índice de percepção foi calculado a partir da pontuação média dos entrevistados normalizada numa escala de 0-10 considerando a opinião dos entrevistados sobre o Judiciário no que diz respeito (i) à confiança, (ii) à rapidez na solução dos conflitos, (iii) aos custos do acesso, (iv) à facilidade no acesso, (v) à independência política, (vi) à honestidade e (vii) à capacidade para solucionar os conflitos levados a sua apreciação.

O baixo percentual da variabilidade explicada nos faz pensar também na necessidade de aperfeiçoar as formas de mensuração da confiança nas instituições de justiça – para os entrevistados é difícil diferenciar a justiça eleitoral das demais justiças, o que fica evidente quando observamos que para a maioria dos entrevistados não haveria diferença no desempenho da justiça eleitoral frente ao desempenho do poder judiciário em geral. Daí resulta também que a variável com o maior poder explicativo no modelo ser o próprio índice de confiança no poder judiciário.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Neste artigo investigamos a percepção dos brasileiros com relação à participação do Judiciário no processo eleitoral, focando em seu papel regulador e fiscalizador.

Buscamos explicar a confiança na justiça eleitoral, comparando esses resultados à confiança no Judiciário em geral. Partimos das teorias e pesquisas que buscam explicar o conceito de confiança e identificamos nelas as principais variáveis explicativas para a confiança institucional.

Aplicamos essas teorias ao caso brasileiro, verificando que o nível de confiança nas instituições políticas (Congresso Nacional e Governo Federal), em outras instituições da justiça (Ministério Público e Polícia), a familiaridade com o Poder Judiciário, os níveis de renda familiar, a idade e a escolaridade são as variáveis que melhor ajudam a explicar o nível de confiança da população no Judiciário. Mas quando se trata de explicar a confiança na justiça eleitoral especificamente, percebemos que o principal preditor é a própria confiança no Poder Judiciário, isso porque aos olhos dos brasileiros é difícil perceber a distinção desta justiça frente às demais – apenas na medida em que aumentam renda e escolaridade, é que a percepção desta diferenciação se aguça.

Mas seguindo as teorias e pesquisas sobre confiança, sabemos que para confiar não é preciso conhecer substantivamente as instituições. Confia-se por acreditar no compartilhamento de valores, e pela expectativa do desempenho do papel institucional a partir de normas mínimas em termos de equidade, eficiência e honestidade, parâmetros do Estado de direito.

Assim, quando avaliamos a instituição mais legitimada a fiscalizar as eleições aos olhos dos brasileiros, Ministério Público e Judiciário, duas instituições da justiça, aparecem como os mais mencionados. E quando exploramos especificamente a importância que os brasileiros creditam à justiça eleitoral na fiscalização das eleições e no combate à corrupção no processo eleitoral, a visão é muito positiva,

com mais de 80% dos entrevistados avaliando a atuação da justiça eleitoral nestas dimensões como importante.

O que afeta negativamente a confiança dos brasileiros na justiça eleitoral é o aspecto de independência. Aqui há uma divisão acirrada entre os entrevistados, com 46% afirmando que a justiça eleitoral atua de forma muito independente ou independente e 50% acreditando que ela atua de forma pouco ou nada independente.

Para além dos dados apresentados aqui, a Justiça Eleitoral como instituição vem aumentando a sua participação na arena política, o que pode resultar em uma maior visibilidade da instituição, que por sua vez passará a ser cobrada por transparência e *accountability*, o que em última instância resulta alteração no grau de confiança da população. Na medida em que a instituição agir com probidade, eficiência e senso de justiça e dessa forma atender as expectativas dos cidadãos, a confiança da população tem chances de se tornar maior. ■

FABIANA LUCI DE OLIVEIRA . Mestre e doutora em ciências sociais pela UFSCar, com pós-doutorado em ciência política pela USP. Professora do departamento e do programa de pós-graduação em sociologia da UFSCar.

LUCIANA GROSS CUNHA . Mestre e doutora em ciência política pela USP. Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas e coordenadora do Mestrado Acadêmico em Direito e Desenvolvimento, na mesma instituição. É responsável pelos índices ICJBrasil e IPCLBrasil, publicações trimestrais da DIREITO GV.

REFERÊNCIAS

- CEPEJ. Scheme for evaluating judicial systems – Key judicial indicators, 2007. Disponível em: <http://hub.coe.int/web/coe-portal>. Acesso em 15/12/2013.
- CUNHA, Luciana Gross. et all. Relatório ICJBrasil – 1º semestre/2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11220>. Acesso em 15/12/2013.
- DAHL, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: Edusp, 1997.
- FALCÃO, Joaquim A. 2009. O Judiciário segundo os brasileiros. In: GUERRA, S. (Org.). *Transformações do Estado e do Direito: novos rumos para o Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 13-29.
- FALCÃO, Joaquim A. e OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Poder judiciário e competição política: as eleições de 2010 e a lei da “ficha-limpa”. *Opinião Pública*, vol.18, n. 2, p. 337-354, 2012.
- _____. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a Supremo protagonista? *Lua Nova*, São Paulo, vol. 88, p. 429-469, 2013.
- IBOPE. Índice de Confiança Social, 2013. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>. Acesso em 10/01/2014.
- INGLEHART, Ronald. The erosion of institutional authority and post-materialist values. In: NYE, Joseph S.; ZELIKOW Philip D., and KING, David C. (eds.). *Why Americans Mistrust Government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1997.
- JACKSON, Jonathan et ali. Developing European indicators of trust in justice. *European Journal of Criminology*, vol. 8, n. 5, p. 267-285, 2011.
- LEWIS-BECK, Michael. Applied Regression: An Introduction. Quantitative Applications in the Social Sciences, Newbury Park: Sage University Press, 1980.
- LUNDASEN, Susanne. Podemos confiar nas medidas de confiança? *Opinião pública*, vol. 8, n. 2, p. 304-327, 2002.
- MARCHETTI, Vitor. Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 51, p. 865-893, 2008.
- _____. A ficha limpa no contexto da governança eleitoral brasileira". *Interesse Nacional*, São Paulo, nº 12, p. 33-42, 2011.
- MOISÉS, José Álvaro. Cidadania, Confiança e Instituições Democráticas. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. São Paulo, Vol. 65, p. 71-94, 2005.
- _____. (org). *Democracia e Confiança – Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas?*. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.
- MOISÉS, José Álvaro e CARNEIRO, Gabriela Piquet. 2008. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. *Opinião Pública*, vol.14, n.1, p. 1-42.
- NAÇÕES UNIDAS. 2005. Civil and Political Rights. New York: United Nations, 2005.
- RENNÓ, Lucio. Validade e confiabilidade das medidas de confiança interpessoal: o barômetro das Américas. *Dados*, vol.54, n.3, p. 391-428, 2011.

SADEK, Maria Tereza. A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1994.

_____. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, vol.18, n.51, p. 79-101, 2004.

SALZMAN, Ryan & RAMSEY, Adam. Judging the Judiciary: Understanding Public Confidence in Latin American Courts. *Latin American Politics and Society*, vol. 55, n. 1, p. 73-95, 2013.

STAATS, Joseph L. BOWLER, Shaun. HISKEY, Jonathan T. Measuring Judicial Performance in Latin America. *Latin American Politics & Society*, vol. 47, n.4, p. 77-106, 2005.