

# Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação<sup>1</sup>

GABRIELA DA SILVA TAROUÇO

## I. INTRODUÇÃO

■ A importância das instituições eleitorais para a qualidade das democracias tem sido objeto de extenso debate na ciência política, especialmente no que se refere à relação dos sistemas eleitorais com a *accountability* e a representatividade. Entretanto, entre países com os mesmos sistemas eleitorais há uma grande variedade de arranjos institucionais nacionais cujos efeitos ainda precisam ser estudados. Instituições que conduzem os processos eleitorais se organizam e funcionam de diferentes maneiras e não há razão *a priori* para supor que não afetem o comportamento dos atores políticos, ou afetem menos que o próprio sistema eleitoral, por exemplo. Os órgãos encarregados de administrar os processos eleitorais, os canais de solução de conflitos, as regras sobre elegibilidade, sobre elaboração legislativa, sobre financiamento e recrutamento partidário, todos estes aspectos produzem incentivos específicos ao comportamento dos partidos e dos eleitores e são analiticamente agregados no conceito de governança eleitoral.

As primeiras menções a este conceito aparecem, salvo engano, em um número especial da *International Political Science Review* de 2002, em cuja introdução a governança eleitoral é apresentada como um conjunto de atividades de rotina que propiciam a eleitores, partidos e candidatos uma certeza procedimental que legitima a incerteza quanto aos resultados, inerente a eleições competitivas. Segundo

---

1 Uma parte desta discussão foi apresentada no 8º Encontro da ABCP, em 2012. Agradeço a Isabela Landim Lessa, Diana Pinheiro e Flávia Queiroga que prestaram valiosas informações e esclarecimentos sobre o funcionamento da justiça eleitoral. Equívocos ou imprecisões remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

Mozaffar e Schedler (2002), “*Electoral governance is the wider set of activities that creates and maintains the broad institutional framework in which voting and electoral competition take place.*”

Os autores identificam três níveis em que a governança eleitoral opera: *rule making*, *rule application*, e *rule adjudication*. No primeiro ocorre a elaboração das normas que devem reger o processo eleitoral, é o processo legislativo. No segundo, ocorre a condução do processo eleitoral em si e a organização das atividades envolvidas nas eleições – é a administração das eleições. No terceiro nível são processados os conflitos entre os atores, acolhidas as queixas e decididos os litígios – é o processo de adjudicação.

O *rule making* geralmente é estudado em pesquisas sobre regras do sistema eleitoral, tanto do ponto de vista da engenharia constitucional nas novas democracias quanto dos debates sobre reformas eleitorais em democracias estabelecidas. Exemplos da literatura voltada para a elaboração de regras eleitorais são os estudos sobre os determinantes das reformas eleitorais (Boix, 1999; Colomer, 2004; Colomer, 2005; Norris, 2011).

Uma literatura mais recente sobre formulação das regras eleitorais tem se debruçado sobre o exercício, pelo judiciário, do poder de legislar. Trata-se do chamado fenômeno da judicialização da política. No Brasil, a formulação das regras eleitorais é atribuição do poder legislativo, mas vem sendo assumida também pela Justiça Eleitoral, na forma de resoluções, como pode ser visto em diversos outros artigos desta edição.

O *rule application* vem sendo objeto de um crescente interesse da ciência política e de organizações internacionais. Os chamados EMB – *Electoral Management Boards* (IDEA, 2005) têm sido estudados especialmente do ponto de vista da sua independência ou autonomia, que por sua vez é tratada como variável independente para explicar desde a qualidade até a estabilidade das novas democracias. Conforme a sua relação com o poder executivo, os EMBs podem ser independentes, como no Brasil, governamentais, quando integrantes da estrutura do poder executivo ou quando as eleições são administradas por autoridades locais, ou mistos.

O nível *rule adjudication*, assunto desta edição, costuma ser tratado ou do ponto de vista das relações do poder judiciário com os demais atores políticos, ou do ponto de vista do desenho institucional dos chamados EDRB – *Electoral Dispute Resolution Bodies* (Orozco-Henríquez, 2010).

No Brasil o conceito de governança eleitoral aparece principalmente em análises sobre relação entre o judiciário e as regras eleitorais (Marchetti, 2008, 2012; Vale, 2009; Lima, 2011).

Este artigo analisa o modelo brasileiro de governança eleitoral à luz da comparação com modelos vigentes em outros países. A próxima seção destaca a variedade de formatos que as instituições eleitorais podem assumir e os diferentes incentivos à competição gerados pelos diferentes modelos. *A seção seguinte descreve o modelo brasileiro de EMB independente do executivo acumula as funções de EDRB integrado ao poder judiciário.* Finalmente, a última seção discute as implicações dos diferentes modelos e indica pontos para uma agenda de pesquisa.

## 2. GOVERNANÇA ELEITORAL E EFEITOS SOBRE A COMPETIÇÃO PARTIDÁRIA

■ As regras e o funcionamento das instituições responsáveis pelos processos eleitorais só recentemente se tornaram objeto de atenção. Tais instituições seriam responsáveis pela credibilidade das eleições e, por conseguinte pela legitimidade que tanto situação quanto oposição podem conferir a elas. Tal legitimidade, por sua vez, seria crucial para o sucesso da transição e para a estabilidade do novo regime.

Uma das vertentes mais profícuas destes estudos é a que compara os EMB (*Electoral Management Boards*) entre diferentes países. Responsáveis pela legitimação das autoridades políticas e pela definição inequívoca de ganhadores e perdedores nas disputas eleitorais, estes órgãos acabam sendo responsáveis também pela produção da confiança na opinião pública e em última instância, pela própria credibilidade e legitimidade das eleições. A forma como operam, seu desempenho na gestão dos processos eleitorais e sua independência afetam as reações dos atores, sua propensão a aceitar resultados adversos e o apoio ao sistema e às regras do jogo em geral (Monte, 2011; Vaquera, 2013).

A importância dos EMB fica mais visível quando eles não funcionam a contento, ou seja, em casos de fraude ou outras formas de delitos ou transgressões eleitorais. Onde denúncias de favorecimento de candidatos do governo ou de cerceamento da oposição são frequentes, por exemplo, os atores políticos incorporam esta informação como um dado do sistema com o qual devem interagir. Se o ambiente eleitoral não é competitivo, os partidos de oposição não têm incentivos para investir em atividades eleitorais.

Recentemente, estudos mobilizam o desempenho e as capacidades institucionais dos EMB como variável independente na explicação da consolidação das novas democracias (Monte, 2011) e da confiança nas instituições democráticas em geral (Molina e Hernández, 1998). A ocorrência de fraudes,

por sua vez, aparece como variável explicativa do número de partidos nas novas democracias, através do mecanismo dos incentivos institucionais necessários para aceitar e seguir as regras do jogo competitivo (Donno e Roussias, 2012). Regras que regulam a transparência dos processos eleitorais, tais como o financiamento das campanhas e o recrutamento e seleção de candidatos, por sua vez, também têm sido acionadas na discussão do papel dos partidos políticos no contexto de declínio das suas funções representativas (Peschard, 2005).

Mais especificamente, Elkit e Reynolds (2005) chegam a listar as características dos modelos de governança eleitoral que estão intimamente relacionadas com o funcionamento dos sistemas partidários. Muito além do EMB e do próprio sistema eleitoral, os processos de educação para eleições, os procedimentos de cadastramento de eleitores, a complexidade do ato de votar e a regulação das campanhas são, entre outros aspectos, institutos próprios da governança eleitoral que afetam diretamente a atuação dos partidos.

É razoável supor que em um ambiente eleitoral mais protegido contra manipulações os partidos terão mais incentivos para participar da competição eleitoral e para respeitar os resultados. Ao contrário, em disputas marcadas pela discricionariedade dos gestores, pela parcialidade nos julgamentos e pela vulnerabilidade a fraudes, haverá menos incentivo ao comportamento competitivo democrático.

A forma como as funções de administração e de justiça eleitoral se articulam e são exercidas em cada país varia muito. Segundo Mozaffar e Schedler (2002) seis dimensões respondem por esta variação nos modelos de governança eleitoral:

#### ■ Centralização

Em alguns países a gestão de todos os processos eleitorais é responsabilidade de um órgão nacional, em outros é descentralizada. Um exemplo de país que adota o modelo centralizado é a Costa Rica; um exemplo de modelo descentralizado são os Estados Unidos.

#### ■ Burocratização das instituições de governança eleitoral

Em alguns países a administração dos processos eleitorais é conduzida por comissões formadas periodicamente apenas para esta finalidade (*ad hoc*), em outros, por órgãos profissionais com membros permanentes. Alguns exemplos de países que contam com EMBs permanentes são Austrália, Canadá e México. Bulgária e Romênia são exemplos de países com EMBs temporários. (ACE Project, 2006)

### ■ Independência em relação ao executivo

Em alguns países as eleições são administradas por ministérios vinculados ao poder executivo ou por autoridades governamentais locais, em outros, por órgãos totalmente independentes do executivo. O quadro 1 a seguir mostra a distribuição dos modelos de EMB entre vários países e alguns exemplos.

QUADRO 1. Países com cada tipo de EMB, conforme o vínculo com o poder executivo

Modelo de EMB	Número de países	%	Exemplos
Governamental	45	21,1	Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Noruega, Suécia, Suíça, Estados Unidos
Independente	143	67,1	Austrália, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Honduras, México, Moçambique, África do Sul, Uruguai
Misto	25	11,7	Argentina, França, Hungria, Islândia, Japão, Holanda, Portugal, Reino Unido
Total	213	100,0	

Fonte: (ACE Project, 2006).

### ■ Especialização por funções

Em alguns países a administração do processo eleitoral e a adjudicação de conflitos são conduzidos por órgãos diferentes, separados, especializados, em outros, a mesma instituição desempenha as duas funções.

As instituições do nível do *rule adjudication* da governança eleitoral, ou seja, aquelas encarregadas da solução de litígios relativos aos processos eleitorais, compõem os sistemas de justiça eleitoral, ou EDRBs que podem ser vinculados ou não a outros órgãos. Conforme a sua natureza formal, os EDRBs podem ser integrados à legislatura, podem constituir o poder judiciário, podem ser organismos criados *ad hoc* para funcionar durante períodos de transição, ou podem ser fundidos aos EMB. (Orozco-Henríquez, 2010).

Modelos exclusivamente legislativos típicos do século 19 foram abandonados pelos países que os adotavam (Reino Unido e França, por exemplo), mas há ainda em funcionamento um sistema misto nos Estados Unidos, onde as demandas são inicialmente dirigidas às cortes estaduais, mas a decisão final é do legislativo. Outros arranjos que contemplam a participação do legislativo em alguma medida no sistema de adjudicação são encontrados na Itália, Suíça, Argentina, Bélgica, Islândia, Holanda e Noruega. (Orozco-Henríquez, 2010)

Modelos em que o sistema de adjudicação eleitoral é integrado ao poder judiciário são os mais comuns no mundo atualmente e se subdividem em quatro categorias conforme a natureza do órgão que profere a decisão final: justiça comum,

corte constitucional, administrativa ou especializada. Alguns exemplos incluem Áustria, Chile, Espanha, França, México e Reino Unido. (Orozco-Henríquez, 2010)

Modelos em que o EDRB é integrado a um EMB com poderes judiciais são típicos dos países da América Latina, como por exemplo, Nicarágua, Costa Rica e Uruguai. (Orozco-Henríquez, 2010).

Modelos de EDRB *ad hoc* são soluções provisórias, para funcionar em contextos pós-conflito, criados com o apoio de organizações internacionais ou a partir de negociações e acordos internos. Exemplos incluem o Camboja em 1993, Bósnia e Herzegovina em 1996, Timor Leste em 2001, Afeganistão em 2005 e Nepal em 2006. (Orozco-Henríquez, 2010)

#### ■ Delegação a atores não partidários

Em alguns países os partidos, no momento histórico da escolha institucional, delegam a organização dos processos eleitorais a órgãos não partidários, em outros, esta atividade é realizada com a participação de comissões formadas por representantes dos partidos políticos. Exemplos de países que adotam o critério da representação partidária na composição dos EMBs são Vietnam, Bulgária, Israel e Mali. (ACE Project 2006)

#### ■ Grau de regulação dos processos

Em alguns países os processos eleitorais são detalhadamente regulados, com previsão de rotinas, procedimentos detalhados e critérios de decisão previamente estabelecidos, em outros, os gestores locais têm mais discricionariedade. Em sistemas descentralizados, como nos Estados Unidos, o grau de regulação também varia muito de um estado para outro. Em outros países, o compartilhamento das funções do *rule making*, associado à rapidez com que decisões precisam ser tomadas na arena eleitoral (dados seus efeitos imediatos) fazem com que o grau de regulação também aumente com o tempo. Além disso, alguns fatores informais parecem também responder pela variação entre os países: algumas democracias consolidadas contam com relativamente poucos instrumentos legais preventivos e um sistema de adjudicação mais simples e direto, como nos países escandinavos, onde tradicionalmente a cultura política não aceita regulação excessiva.

Em cada uma destas seis dimensões, há muita variação de um país para outro, e raramente um modelo se enquadra na classificação dicotômica. É muito mais comum encontrar combinações de graus diferentes de cada dimensão (medida

como intervalar) do que modelos puros em que estes aspectos sejam plenamente observados ou estejam totalmente ausentes.

O quadro 2 a seguir propõe possíveis efeitos de cada uma das dimensões sobre os incentivos à competição partidária. Um modelo descentralizado, por exemplo, ao mesmo tempo em que agilizaría os processos, seria menos eficiente na prevenção de fraudes do que um sistema centralizado. Da mesma forma, um modelo menos regulado oferece mais liberdade de ação aos gestores, facilitando o fluxo dos processos, mas ao mesmo tempo, ao oferecer abertura para discricionariedade, pode comprometer a credibilidade.

QUADRO 2. Incentivos à competição partidária conforme dimensões e funções de governança eleitoral

Dimensão	Funções relevantes para a competição partidária			
	EMB		EDRB	
	Eficiência da gestão	Prevenção de fraudes	Produção de decisões legítimas	Garantia de direitos
Centralização: controle central sobre a organização das eleições nacionais	risco de ineficiência, morosidade e rigidez	reduz discricionariedade local	uniformiza leis e procedimentos	uniformiza leis e procedimentos
Burocratização: caráter permanente da comissão eleitoral e do aparato burocrático	reduz erros por inexperiência e improvisação	aumenta <i>accountability</i> por identificação dos responsáveis	impessoalidade dos procedimentos favorece aceitação dos resultados	complexidade dos processos pode atrasar provimento de direitos
Independência: ausência de vínculo com o executivo	rotinas próprias e autonomia favorecem agilidade dos processos	aumenta confiança na neutralidade	aumenta confiança na neutralidade	aumenta confiança na neutralidade
Especialização: separação entre as funções administrativa e judicial	separação de competências favorece o desempenho	<i>expertise</i> favorece detecção de irregularidades	beneficia-se da confiança no judiciário	divisão de tarefas facilita canalização de demandas
Delegação: tarefas e poder de indicar membros da comissão eleitoral a cargo de órgãos não partidários	reduz impasses por embates partidários	afasta atores interessados do processo decisório	aumenta confiança na imparcialidade	evita favorecimentos partidários e cerceamento de opositores
Regulação: grau de limitação da discricionariedade dos agentes pelos principais, através de restrições formais	risco de ineficiência, morosidade e rigidez	limita discricionariedade dos agentes	beneficia-se da maior conhecimento prévio das regras do jogo	reduz oportunidades de decisões <i>ad hoc</i>

Uma configuração que produz incentivos à competição eleitoral, em alternativa a outras estratégias de oposição<sup>2</sup>, teria, por exemplo, uma gestão centralizada, com comissões e burocracia permanentes, independentes do executivo e não partidárias, além de uma detalhada regulamentação e da divisão das tarefas administrativas e judiciais entre autoridades diferentes. Já a produção da confiança geral no sistema seria favorecida por desenhos mais eficientes e ágeis, para os quais a descentralização pode ser uma boa opção.

### 3. GOVERNANÇA ELEITORAL NO BRASIL

■ O modelo brasileiro de governança eleitoral se caracteriza por reunir, em uma única instituição – a Justiça Eleitoral – as atividades de administração e de adjudicação eleitorais.

A justiça eleitoral brasileira afeta a competição partidária de três maneiras: uma delas corresponderia ao processo de judicialização da política (interferindo no *rule making*), a segunda através das suas atividades próprias de gestão dos processos eleitorais (*rule application*) e por último através do processamento dos conflitos e da produção de decisões finais sobre a legalidade dos atos praticados durante o processo eleitoral (*rule adjudication*).

No primeiro caso, através da edição de normas sobre questões eleitorais, sobre as quais os parlamentares deveriam legislar, o judiciário altera as regras da competição político-partidária. Alguns exemplos frequentes neste debate são a verticalização das coligações eleitorais, a redução do número de vereadores e a fidelidade partidária (Marchetti, 2012). No segundo caso, a justiça eleitoral produz incentivos à participação gerando a confiança na lisura do processo eleitoral. No último caso, o faz através da sua independência e neutralidade na solução de dissídios e na produção de decisões legítimas.

A Justiça Eleitoral brasileira, além de várias outras competências, concentra atividades que são cruciais na prevenção de fraudes: o alistamento de eleitores, a votação em si e a apuração. O cadastro de eleitores está informatizado desde 1986 e precisa ser regularmente revisado e atualizado;<sup>3</sup> o processo de votação é acompanhado por fiscais dos partidos; a apuração, além de também ser acompanhada por fiscais, vem sendo feita de forma automatizada desde a adoção da urna eletrônica, entre 1996 e 2000.

2 Por exemplo, o apelo para mobilizações sociais ou golpes.

3 Está em andamento uma revisão do eleitorado paralela ao cadastramento biométrico.

Em todas estas etapas os atores envolvidos podem recorrer ao poder judiciário para questionar os demais ou para pedir providências que considerem necessárias à correção do processo<sup>4</sup>. Também durante a fase que antecede as eleições a justiça eleitoral é acionada: recebe demandas sobre pesquisas eleitorais, propaganda irregular, pedidos de direito de resposta, denúncias de compra de votos, de abuso do poder político ou econômico. Após a proclamação dos resultados, a justiça eleitoral recebe demandas relativas à inelegibilidade e recursos contra a diplomação de eleitos.

Apesar do presumível custo de iniciar ações na justiça em geral e da morosidade que se espera dos resultados em outras áreas<sup>5</sup>, partidos, coligações, e candidatos não deixam de utilizar este recurso exatamente porque a justiça eleitoral brasileira se distingue neste aspecto: a natureza das questões envolvidas e suas consequências imediatas fazem com que as decisões sejam tomadas com relativa rapidez na justiça eleitoral<sup>6</sup>. Uma breve consulta à página do Tribunal Superior Eleitoral no módulo “acompanhamento de processos” confirma a noção corrente de que recorrer ao judiciário não é, nem para partidos de oposição nem para os de situação, vista como inócua. Ao acessarem a justiça eleitoral, os atores políticos reconhecem a validade da sua atuação como canal adequado e confiável de solução de questões eleitorais, o que pode ser interpretado como um incentivo para participar da disputa, legitimando o sistema como um todo.

Vejamos como se configura a Justiça Eleitoral brasileira quanto às seis dimensões da governança eleitoral descritas anteriormente.

A **independência** formal em relação ao poder executivo pode ser observada desde a sua criação, em 1932, como parte do poder judiciário. A independência de fato, por sua vez, repousa especialmente nas garantias da magistratura, no orçamento próprio, e no acesso meritocrático à carreira.

Alguns aspectos que poderiam limitar a independência real da justiça eleitoral brasileira incluem a execução orçamentária pelo executivo e a indicação, também pelo executivo, de alguns dos membros dos tribunais. No Tribunal Superior Eleitoral (TSE), instância máxima da justiça eleitoral brasileira, dos sete juízes, dois são selecionados pelo presidente da república a partir de uma lista de seis

4 Por exemplo, a substituição de um juiz em um caso em que seja considerado impedido de agir com isenção.

5 Agradeço a Ricardo Borges por chamar atenção para este aspecto. Entretanto, a conhecida morosidade do judiciário brasileiro em outras áreas não chega a funcionar como incentivo contrário ao seu acionamento como estratégia na arena eleitoral.

6 A rapidez relativa, comparada a outras áreas, não implica que a justiça eleitoral seja imune à morosidade do sistema. Agradeço a Vitor Marchetti por chamar atenção para este aspecto.

advogados indicados pelo Supremo Tribunal Federal. Nos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), o processo é semelhante, mas a lista de seis nomes é elaborada pelo TJ local.

A dotação específica, garantida no orçamento da união, respeita as estimativas de gastos feitas pela própria justiça eleitoral, em função de valores históricos necessários para custear cada eleição e para a manutenção do sistema. Os cargos são criados por lei e preenchidos por concurso público, e as carreiras regidas pela legislação do funcionalismo público.

As garantias formais da magistratura no Brasil e o respeito a elas pelos demais poderes parecem ser o ponto chave para entender a independência da justiça eleitoral, e possivelmente de todo o judiciário no Brasil. A vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade dos vencimentos estão assegurados na Constituição, mas além disso, nunca foram ameaçados por propostas de reformas nem tentativas de intervenção. Esta estabilidade não é trivial, especialmente se comparada à instabilidade dos juízes em outros países. Na América Latina não é raro que o executivo altere a composição dos tribunais substituindo membros indicados ou que o legislativo provoque instabilidade através de reformas e emendas constitucionais que acabam criando oportunidades de interferência nos tribunais (Pérez-Liñan and Castagnola, forthcoming).

No que se refere à **burocratização**, a justiça eleitoral brasileira conta com um amplo corpo de funcionários administrativos permanentes, mas os juízes assumem funções eleitorais por prazos curtos e fixos. Juízes eleitorais têm mandatos de dois anos, prorrogáveis uma vez, ao final dos quais devem retornar aos outros órgãos do judiciário de onde foram recrutados.

Além disso, há participantes *ad hoc* do processo eleitoral, que são os cidadãos que trabalham como mesários apenas no dia da eleição, e os membros das juntas eleitorais – órgãos colegiados de 1ª instância, de funcionamento transitório, apenas durante o período eleitoral. Cada junta eleitoral é formada por um juiz, um representante da sociedade e mais dois a quatro cidadãos nomeados pelo TRE e sua função é decidir sobre impugnações e incidentes durante a votação e a apuração, além de contar os votos, na hipótese de que, por algum motivo, este procedimento tenha que ser feito manualmente. Devido ao uso da urna eletrônica, o papel das juntas eleitorais está atualmente esvaziado e se resume muitas vezes a uma reunião no cartório eleitoral no final do dia da eleição, para conhecimento das impugnações decididas pelo juiz.

Quanto à **regulação**, pode se dizer que o processo eleitoral no Brasil conta com uma extensa e detalhada base legal. Rotinas, procedimentos e critérios de

decisão estão definidos na legislação e em muitas resoluções da própria justiça eleitoral. A cada eleição, várias novas resoluções são baixadas para solucionar questões não anteriormente previstas, mas apenas questões que não estejam consolidadas em jurisprudência são resolvidas pelo TSE.<sup>7</sup>

A **descentralização** é uma forte característica da justiça eleitoral brasileira. Apesar de ter jurisdição em todo o território nacional e ser a última instância judicial nos processos eleitorais do país, o EMB nacional (TSE) organiza apenas as eleições presidenciais. As demais eleições são organizadas pelos TREs e pelos cartórios eleitorais. A esta estrutura somam-se os juízes eleitorais para exercer o poder jurisdicional nas zonas eleitorais (que podem corresponder a municípios, abranger mais de um município, ou ainda serem várias no mesmo município, dependendo da quantidade de eleitores).

Apesar de constituir uma justiça especializada em relação a outras áreas do poder judiciário, o modelo brasileiro de governança eleitoral é **não especializado**, no sentido de que é a mesma instituição que concentra as funções administrativas e jurisdicionais ao mesmo tempo. A justiça eleitoral brasileira é ao mesmo tempo EMB e EDRB: organiza e administra os processos eleitorais e resolve disputas. Este aspecto é bem claro nas eleições municipais em municípios do interior, onde o único cartório eleitoral concentra todas as atividades. Entretanto, alguma especialização acaba acontecendo na prática em grandes municípios, onde, por conveniência operacional as tarefas são divididas de forma que os cartórios administram e os juízes julgam.

A **delegação** por parte dos partidos é integral. A justiça eleitoral brasileira é um órgão não partidário, e tanto a administração das eleições como a adjudicação são conduzidas sem participação de representantes de partidos políticos. Apesar disso, os partidos são chamados a participar em várias etapas do processo de gestão eleitoral, com o envio de fiscais, a avaliação da segurança dos sistemas eletrônicos de votação e apuração,<sup>8</sup> e audiências. Na prática, entretanto, a participação dos partidos políticos acaba se restringindo ao acompanhamento do processo no dia da eleição, mais que à fiscalização propriamente dita (relativamente esvaziada pelo

7 A grande quantidade de resoluções é objeto de um debate, que não pode ser desenvolvido nos limites deste artigo, a respeito dos possíveis efeitos sobre a segurança jurídica. Agradeço a Humberto Dantas por chamar atenção para este aspecto.

8 São feitos testes de segurança da urna eletrônica no momento da inseminação e na véspera da eleição. Além disso, é oferecido aos partidos acesso ao programa fonte. No dia da eleição, é feita uma votação paralela com fins de auditoria, que simula a eleição com conferência manual dos resultados, para que os partidos acompanhem, mas eles geralmente preferem concentrar seus fiscais nos locais de votação e de apuração.

uso da urna eletrônica), o que sugere que a segurança do sistema não é uma preocupação dos partidos a ponto de levá-los a participar das oportunidades de teste que a justiça eleitoral oferece.

Tais características definem o modelo brasileiro de governança eleitoral e certamente ajudam a explicar a confiança e legitimidade com que a justiça eleitoral brasileira conta na opinião pública em geral e por parte dos partidos políticos em especial. Pode-se afirmar que em todas as dimensões analisadas há garantias consistentes dos direitos dos atores, da legalidade dos procedimentos, da neutralidade das decisões e da lisura dos resultados proclamados.

A prevenção de fraudes é um objetivo constante e os riscos usualmente apontados são evitados de várias formas. A possibilidade de que qualquer pessoa vote em lugar de outro eleitor registrado, preocupação importante na história eleitoral brasileira (Nicolau, 2012; Ricci e Zulini, 2013; Vale, 2013) está praticamente eliminada por dois mecanismos: o cadastramento biométrico dos eleitores (em andamento) e o envio mensal, pelos cartórios civis, das listas de óbitos para que sejam cancelados os títulos de eleitores falecidos.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ O modelo brasileiro de governança eleitoral, segundo Marchetti (2012), favorece o insulamento e a ocorrência do fenômeno que ficou conhecido como judicialização da política. O insulamento envolve o problema da falta de *accountability* e a judicialização implica extrapolação dos limites originais das suas atribuições.

Estes dois problemas são, entretanto, o outro lado da moeda de uma atuação reconhecida como estritamente técnica e da agilidade para responder, tecnicamente, a demandas relacionadas aos processos eleitorais.

A independência e autonomia da justiça eleitoral brasileira respondem pela sua legitimação perante os atores políticos. O distanciamento em relação ao executivo e ao legislativo e integração ao poder judiciário contribuem para a confiança no conteúdo técnico e não partidário das suas ações e decisões. Esta configuração é comum nas democracias mais recentes, especialmente na América Latina, onde a reconstrução institucional precisava lidar com a herança dos regimes autoritários. A integridade e imparcialidade das instituições de governança eleitoral são fundamentais para legitimar os resultados eleitorais, produzindo sua aceitação pacífica pelos vencidos e limitando poderes dos vencedores.

A legitimação dos processos eleitorais é um componente imprescindível para a qualidade e a consolidação das democracias. Desconfianças quanto à possibilidade de manipulação das eleições eliminam os incentivos aos partidos políticos em geral de investirem na competição democrática. Nenhum outro ator, entretanto, teria mais a perder com eleições manipuladas do que os partidos de oposição e por isso a legitimação dos processos eleitorais eles é um elemento crucial da governança eleitoral. Disposições legais específicas e características intrínsecas ao funcionamento dos EMB e dos EDRBs produzem tal legitimação, conforme visto nas seções anteriores.

No Brasil, o recurso à estratégia judicial pelos partidos políticos é relativamente frequente, o que indica a confiança na instituição responsável pela resolução das demandas. Tal estratégia seria irracional se os partidos identificassem qualquer viés sistemático na ação da justiça eleitoral. O estudo empírico sistemático destes recursos e seus resultados é um desafio urgente para a ciência política brasileira, que tem podido contar com a ampla disponibilização de dados pela própria justiça eleitoral.

A competição partidária, fundamental para a compreensão da dinâmica dos sistemas partidários e da própria democracia, é diretamente afetada pela legitimidade do modelo de governança eleitoral e por isso não pode ser analisada levando em conta apenas os incentivos produzidos pelas macro-instituições (tradicionalmente os sistemas eleitorais concentram os argumentos explicativos). Apesar de muito razoável, esta relação entre modelos de governança eleitoral e competitividade das eleições ainda espera por um teste empírico, que depende de enfrentar o desafio da análise comparada, ainda pouco privilegiada na ciência política brasileira.

A gestão das regras do jogo pode ser tão importante quanto o seu próprio conteúdo e pode ser a explicação para as inúmeras variações que distinguem os sistemas partidários em países com os mesmos sistemas eleitorais. \*

## REFERÊNCIAS:

- ACE PROJECT. Electoral Knowledge Network, 2006. [aceproject.org](http://aceproject.org).
- BOIX, C. Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies." *American Political Science Review* 93 (3), 1999.
- COLOMER, J. It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down). *Political Studies*, 53, p. 1-21, 2005.
- COLOMER, J. E. *Handbook of Electoral System Choice*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- DONNO, D. e ROUSSIAS, N.. Does Cheating Pay? The effect of electoral misconduct on party systems. *Comparative Political Studies*, 45 (5), p. 575-605, 2012.
- ELKIT, J. and REYNOLDS, A.. A Framework for the Systematic Study of Election Quality. *Democratization*, 12 (2), p. 147-162, 2005.
- HARTLYN, J., MCCOY, J., et al. Electoral Governance Matters: explaining the quality of elections in contemporary Latin America. *Comparative Political Studies*, 41(1), 2008.
- IDEA. *Electoral System Design: the new international IDEA handbook*. Stockholm, Sweden, IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005. <http://www.idea.int/>.
- LIMA, S. M. P. *O ativismo judicial e o direito eleitoral: um estudo da atividade legislativa do Tribunal Superior Eleitoral*. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, 2011.
- MARCHETTI, V. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, 51(4), 2008.
- MARCHETTI, V. Electoral Governance in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 6(1), p. 113-133, 2012.
- MOLINA, J. e HERNÁNDEZ, J.. *La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas*. XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Chicago, Illinois, 1998.
- MONTE, F. B. *Gestión Electoral Comparada y Confianza en las Elecciones en América Latina*, INAP, 2011.
- MOZAFFAR, S. and SCHEDLER, A.. The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction. *International Political Science Review* 23 (1), p. 5-27, 2002.
- NICOLAU, J. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- NORRIS, P. Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model. *West European Politics*, 34 (3), p. 531-550, 2011.
- OROZCO-HENRÍQUEZ, J. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010.

PÉREZ-LIÑAN, A. CASTAGNOLA, A.. Judicial Instability and Endogenous Constitutional Change: Lessons from Latin America. Unpublished paper, University of Pittsburgh, (forthcoming).

PESCHARD, J. Transparencia y partidos políticos. *Cuadernos de transparencia – Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, 8, 2005.

RICCI, P. e ZULINI, J. Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados antes da criação da justiça eleitoral. *Revista de Sociologia e Política* 21 (45), p. 91-105, 2013.

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

VALE, T. C. S. C. *A Justiça Eleitoral Brasileira: um estudo sobre a sua história da perspectiva da judicialização da política*. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2009.

VALE, T. C. S. C. Justiça eleitoral. In: AVRITZER, L., Bignotto, N., FILGUEIRAS, F., GUIMARÃES, J. e Starling, H.. *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

, J. G. C. *Gobernanza electoral y judicialización de la política: los procesos electorales en Estados Unidos 2000 y México 2006*. Zinacantepec, México, El Colegio Mexiquense, A. C., 2013.