

# GOVERNANÇA ELEITORAL E SUA CREDIBILIDADE INSTITUCIONAL: Uma Análise do Caso Brasileiro

## *ELECTORAL GOVERNANCE AND ITS INSTITUTIONAL CREDIBILITY: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN CASE*

**Ralph André Crespo<sup>1</sup>**  
UENF-RJ

**Vitor de Moraes Peixoto<sup>2</sup>**  
UENF-RJ

### RESUMO

Este artigo tem o objetivo de refletir sobre aspectos da governança eleitoral e sua credibilidade institucional. Para tanto, discutir-se-á o conceito, princípios norteadores, níveis da governança eleitoral e abordagens de trabalhos relacionados ao tema. Além disso, pretende-se apresentar aspectos do modelo de governança eleitoral brasileiro e analisar a importância da credibilidade institucional para o desenvolvimento da governança eleitoral. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa de revisão de literatura. Adota-se nesta pesquisa que a governança eleitoral é um conjunto de atividades e normas relacionadas ao processo de escolha de representantes políticos, por meio de uma estrutura institucional que garanta a credibilidade no processo eleitoral e na democracia. O modelo de governança eleitoral brasileiro é classificado como independente-especializado, desta forma, entende-se que o Organismo Eleitoral brasileiro (Justiça Eleitoral) não é vinculado ao Poder Executivo e seus membros não possuem vínculo com partidos políticos. Este é o modelo que apresenta maior credibilidade institucional nos países onde é adotado; o que se reflete em pesquisas divulgadas. No entanto, pesquisas recentes mostram um aumento na desconfiança e diminuição da credibilidade na governança eleitoral, muito em função de ataques e desinformações que a instituição vem sofrendo nos últimos anos.

**Palavras-chave:** Credibilidade Institucional, Governança eleitoral, Justiça Eleitoral.

### ABSTRACT

This article aims to reflect on aspects of electoral governance and its institutional credibility. Therefore, the concept, guiding principles, levels of electoral governance and work approaches related to the theme will be discussed. Furthermore, it intends to present aspects of the Brazilian electoral governance model and analyze the importance of institutional credibility for the development of electoral governance. Methodologically, this is a qualitative literature review. It is adopted in this research that electoral governance is a set of activities and norms related to the process of choosing political representatives, through an institutional structure that guarantees credibility in the electoral process and in democracy. The Brazilian electoral governance model is classified as independent-specialized, thus, it is understood that the Brazilian Electoral Body (Justiça Eleitoral) is not linked to the Executive Branch and its members have no ties to political parties. This is the model that has the greatest institutional credibility in the countries where it is adopted; which was reflected in published surveys. However, recent surveys show an increase in distrust and a decrease in credibility in electoral governance, largely due to attacks and misinformation that the institution has been suffering in recent years.

**Keywords:** Institutional Credibility, Electoral governance, Electoral Justice.

<sup>1</sup> Doutor (2022) e Mestre (2017) em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF. Pós-graduado (especialização) em Direito Público (2017) pela Universidade Estácio de Sá - Campos dos Goytacazes e em Direito Eleitoral (2020) pela Universidade Cândido Mendes - Rio de Janeiro. Bacharel em Direito (2013) pela Universidade Cândido Mendes - Campos dos Goytacazes.

<sup>2</sup>Mestre (2004) e doutor (2010) em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Graduado em Ciências Sociais (2003) pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Atualmente é professor associado da UENF onde é membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Autor do livro "Eleições e Financiamento de Campanhas no Brasil" (2016).



## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Declaração Universal da Democracia afirma que o elemento chave a ser observado no exercício da democracia é a realização de eleições livres e justas, com intervalos regulares, para o povo expresse, periodicamente, sua vontade. Esses elementos já haviam sido apresentados e destacados por estudiosos do tema, como o cientista político Robert Dahl, o qual afirmou que em uma democracia, onde se observa a igualdade política, os cidadãos devem ter oportunidades iguais e efetivas de votar e que seus votos sejam contados como iguais. Destaca ainda o referido cientista político que as eleições devem ser livres e justas.

No entanto, alerta o referido autor que, embora se admita a necessidade e importância das eleições livres e justas, não é evidente a melhor maneira de implementá-las. Em outras palavras, não existe uma única e definida forma de promover eleições livres e justas; ou seja, não existe um único procedimento para realizar o processo eleitoral de forma que este seja considerado livre e justo. Neste ponto, ao pensar em mecanismos, formas e condições de realização de eleições livres e justas, faz-se imperativo refletir sobre a governança eleitoral, uma variável, segundo os cientistas políticos Jorgen Mozaffar e Andreas Schedler, negligenciada nos estudos da democratização política.

No Brasil, dentre os autores que se dedicaram ao tema, vale destacar, o também cientista político, Vitor Marchetti, que com base nos trabalhos de Elklit e Reynolds (2000) e nos trabalhos de Mozaffar e Schedler (2002), definiu a governança eleitoral como o conjunto de regras e instituições que organizam não só a eleição em si, mas toda competição político-eleitoral; a qual apresenta-se maior e mais abrangente do que aquela. Desta forma, entende-se que a governança eleitoral visa a realização de eleições livres e justas que, como dito, são elementos essenciais para uma democracia.

A literatura, especialmente a internacional, mostra que a governança eleitoral ganha atenção quando apresenta problemas no que se refere ao desenrolar do processo eleitoral e seu resultado. Assim, ela se destaca nas discussões e debates políticos e sociais quando não “produz” boas eleições, mas quando, eventualmente, “produz” eleições ruins. Um exemplo bastante explorado na literatura é o caso das eleições norte-americanas de 2000. Estas eleições trouxeram à Ciência Política importantes reflexões sobre a governança eleitoral, pois um “empate estatístico” ocorrido no estado da Flórida colocou as fragilidades



do sistema eleitoral americano em evidência, suscitando um debate sobre governança eleitoral e seus impactos e reflexos nas esferas política e social.

Este caso das eleições americanas trouxe questionamentos à estrutura geral e aos processos de governança eleitoral adotados nos Estados Unidos, colocados em xeque novamente nas eleições presidenciais de 2020, disputadas entre os candidatos Donald Trump, então presidente dos Estados Unidos, e Joe Biden.

Sobre este momento, afirmou o cientista político Larry Diamond, em entrevista em setembro de 2020, que uma “tempestade perfeita” se aproximava no sistema político eleitoral americano, causada pelas dificuldades de votação, decorrente do momento de pandemia da covid-19; sistema “antiquado” de votação americano, com cédulas sendo contadas manualmente; tentativas de sabotar o Serviço Postal dos EUA, para que votos não fossem contabilizados e um presidente no poder (Trump) que não respeitava a democracia, acreditando que o único resultado que poderia ser considerado verdadeiramente democrático seria sua reeleição. Destacou ainda, Diamond, a estratégia da desinformação para minar a confiança no processo eleitoral<sup>3</sup>.

O que se viu entre novembro de 2020 e janeiro de 2021 foi exatamente o cenário previsto por Larry Diamond. Trump levantou dúvidas sobre a lisura das eleições e o voto pelo correio, acusou sem provas a ocorrência de fraudes, discursou contra princípios democráticos e buscou reverter o resultado das eleições nos tribunais e nas brechas ou ambiguidades da legislação eleitoral americana. O desfecho que assustou o mundo foi a invasão do Capitólio (sede do Congresso americano) por apoiadores do então presidente Trump.

O ex-presidente americano, sua postura de descrédito nas instituições democráticas, sobretudo as eleitorais, e sua tentativa de se sobrepor a princípios democráticos tem apoiadores dentro e fora dos EUA. Um deles é o ex-presidente brasileiro, Jair Bolsonaro.

As semelhanças e alinhamentos são tantos que, assim como Trump, Bolsonaro, que tentou a reeleição em 2022, lançou dúvidas antecipadas sobre o processo eleitoral, alegando que ainda em 2018, quando foi eleito presidente do Brasil, o processo eleitoral teve fraudes que inviabilizaram sua vitória no primeiro turno. Com seus questionamentos,

---

<sup>3</sup> A entrevista foi divulgada em 2 de setembro de 2020, sob o título EUA correm risco de crise eleitoral e ameaça à democracia. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/09/eua-correm-risco-de-crise-eleitoral-e-ameaca-a-democracia-diz-especialista.shtml>. Acesso: 28 nov. 2022.



Bolsonaro lança dúvidas sobre o processo eleitoral brasileiro e sobre as instituições relacionadas às eleições, como a Justiça Eleitoral. No dia seguinte à invasão do Congresso americano em janeiro de 2021, o então presidente afirmou que nas eleições de 2022, sem o voto impresso, o Brasil teria um problema pior do que aquele visto nos Estados Unidos.

Bolsonaro, derrotado nas urnas nas eleições presidenciais de 2022, seguiu fomentando a desconfiança na Justiça Eleitoral, lançando dúvidas sobre a lisura do processo eleitoral brasileiro e sobre o sistema de votação eletrônica. As consequências das dúvidas e desconfianças no processo eleitoral podem trazer embaraços para a governança eleitoral e, em maior escala, para a própria democracia, como os eventos observados em Brasília em 08 de janeiro de 2023.

Este artigo tem o objetivo de discutir aspectos da governança eleitoral e sua credibilidade institucional. Portanto, mostra-se relevante social e academicamente, pois aborda o processo eleitoral brasileiro e sua relação com a democracia em um tempo de ataques às instituições democráticas e à própria democracia brasileira.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa de revisão de literatura relacionada ao tema, sob a luz de uma contextualização com fatos recentes de íntima relação com a temática aqui estudada.

A artigo está dividido em 3 seções. Na primeira discute-se o conceito de governança eleitoral, conforme a literatura especializada; apresentar-se-á alguns princípios norteadores da governança eleitoral e serão feitas algumas considerações a respeito da operacionalidade da governança eleitoral. Na segunda seção será apresentado o modelo de governança eleitoral brasileiro com suas características e particularidades. Por fim, na última seção, será discutida a credibilidade institucional da governança eleitoral, fatores que colaboram ou prejudicam para esta credibilidade, além da sua relação com as eleições e a democracia.

## **2. A GOVERNANÇA ELEITORAL: CONCEITO, PRINCÍPIOS E CONSIDERAÇÕES GERAIS**

A partir das eleições presidenciais americanas de 2000 e seus desdobramentos políticos, importantes trabalhos sobre a governança eleitoral começaram a ser publicados, lançando luz sobre uma temática até então pouco explorada, conforme destacado por Elklit & Reynolds (2000) e Mozaffar & Schedler (2002). Lopes (2019) destaca que a expressão



“governança eleitoral” passou a ter importância para os estudos das instituições eleitorais, quando o termo “governança” começou a ser considerado e entendido como um elemento para a estabilização da democracia (LOPES, 2019, p. 2), especialmente após a chamada terceira onda democrática (HUNTINGTON, 1991).

A partir de então, a governança eleitoral vem ganhando espaço nas agendas de pesquisa de estudiosos do tema e sendo discutida, direta ou indiretamente, em diversas arenas de debate, como no Congresso Nacional brasileiro em função das propostas de reforma eleitoral.

Destaca-se que embora a temática tenha ocupado a agenda política de muitos países desde o início dos anos 2000, especialmente daqueles, cuja história democrática, foi marcada por instabilidades institucionais, o conceito e a significação da governança eleitoral foram alicerçados a partir dos mencionados trabalhos de Elklit & Reynolds (2000) e Mozaffar & Schedler (2002).

Adota-se nesta pesquisa, com base nos estudos de Elklit & Reynolds (2000) e Mozaffar & Schedler (2002), que a governança eleitoral é um conjunto de atividades e normas relacionadas ao processo de escolha de representantes políticos, por meio de uma estrutura institucional que garanta a credibilidade no processo eleitoral em si e na própria estrutura institucional destinada a promover as eleições.

Variáveis sociais, políticas e econômicas trazem complexidade ao processo eleitoral (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002) e, conseqüentemente, dificuldades aos órgãos de governança eleitoral, que se estruturaram de maneiras diferentes conforma a história política, eleitoral e democrática de cada país. Mudanças nessas variáveis podem levar à mudança no modelo de governança eleitoral (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002), como ocorreu no México, que adotou o modelo de governança eleitoral independente e especializada “depois de muitas suspeitas de irregularidade e insatisfação dos partidos” (GALLARDO, 2014, p. 496). Outro exemplo é o Brasil, que em 1932 criou a Justiça Eleitoral (SADEK, 1995; MARCHETTI, 2008; GRAEFF, BARRETO, 2017) e mudou a forma de governança eleitoral até então adotada, que facilitava as fraudes e manipulações eleitorais que marcaram a história política brasileira.

Independentemente do modelo adotado, concorda-se com Mozaffar & Schedler (2002) que “boas eleições são impossíveis sem uma governança eleitoral efetiva” (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p.6). Assim, entende-se que pensar o conceito de



governança eleitoral é fundamental para compreender a dinâmica da disputa política por meio de eleições e discutir a sua efetividade. Embora seja possível perceber diferenças em função dos vários modelos de governança eleitoral possíveis, atividades e normas relacionadas à governança eleitoral devem estar alinhadas a princípios norteadores de forma a cumprir sua função. Dentre esses princípios, pode-se destacar: transparência, imparcialidade e eficiência.

O princípio da transparência está relacionado à ampla divulgação dos atos e ao acesso às informações do processo eleitoral em si e dos concorrentes, salvo as exceções definidas em lei. Destaca-se, no entanto, que transparência não é apenas disponibilizar dados e informações, mas, fazê-lo utilizando-se de linguagem clara e compreensível a todos os interessados. Assim, dúvidas são dissipadas e a confiança e credibilidade na governança eleitoral são estabelecidas.

Já o princípio da imparcialidade relaciona-se com a ideia de isenção do julgador. Pressupõe a retidão do magistrado na atuação processual, não favorecendo qualquer uma das partes. Pauta-se na legalidade, ou seja, naquilo definido por lei (ou não proibido por lei), e não nas partes envolvidas, respeitando a impessoalidade. É um princípio importante para a governança eleitoral, pois traz para ela a confiança de que as condições pessoais das partes (sexo, raça, grau de instrução, renda, partido político, dentre outros) não influenciarão na decisão do julgador e, dessa forma, possibilita desenvolver a confiança e credibilidade na governança eleitoral.

Por fim, o princípio da eficiência que, conforme Di Pietro (2020), apresenta-se sob dois aspectos: a atuação do agente público e o modo racional de organização e estruturação para alcançar os melhores resultados. É um princípio que se encontra expresso na Constituição Federal de 1988<sup>4</sup> e constitui um resultado esperado na prestação de serviços públicos. No que tange à governança eleitoral, possui estreita relação com o princípio da celeridade. Assim, sendo a atuação das instituições de governança eleitoral de forma célere, prestada de forma técnica, ética, em conformidade com a legislação vigente, com a natureza e estrutura de suas instituições, poderá ser considerada satisfatória e de qualidade. Desenvolve-se, portanto, com atendimento ao princípio da eficiência, a confiança e credibilidade na governança eleitoral.

---

<sup>4</sup> Constituição Federal de 1988, art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.



Esses e outros princípios devem lastrear a governança eleitoral de forma a garantir, não só “boas eleições” (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002), mas também, a credibilidade e confiança no processo eleitoral, bem como nas instituições responsáveis pela governança eleitoral; que no caso do Brasil é a Justiça Eleitoral. A credibilidade e a confiança são condições que, como se discutirá mais adiante, estabilizam tanto o processo político eleitoral quanto a própria democracia.

Com base no conceito adotado neste trabalho e nos princípios aqui destacados, conclui-se que, em linhas gerais, que a função da governança eleitoral é garantir a existência de regras claras que, a nível institucional, devem ser aplicadas com imparcialidade, transparência e eficiência; e assim, fundamentar a livre disputa e sustentar a credibilidade no processo eleitoral como um todo (BARRETO, 2015). No Brasil, como já destacado, essa função é exercida pela Justiça Eleitoral, órgão do Poder Judiciário.

A credibilidade do processo eleitoral, destacada anteriormente, relaciona-se com a incerteza do resultado (PRZEWORSKI, 1984), ou seja, relaciona-se com o fato de os resultados não serem conhecidos previamente. Em outras palavras, os vencedores e os perdedores não são conhecidos, não são determinados antes do processo eleitoral (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002) em atendimento a interesses não democráticos, o que tornaria o processo ilegítimo.

A incerteza sobre o resultado (PRZEWORSKI, 1984) deve ainda ser acompanhada da certeza institucional. Ou seja, é preciso que a disputa eleitoral esteja ancorada em uma estrutura institucional garantidora das regras da disputa e da lisura do processo, com atuação coerente e “previsível” da instituição de governança eleitoral. Mozaffar & Schedler (2002) definiram essa condição como um paradoxo, e afirmaram que “[...] a incerteza substantiva requer certeza processual. É este paradoxo que define a tarefa central da governança: organizando a incerteza eleitoral, proporcionando certeza institucional” (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 11).

Na definição da governança eleitoral, Mozaffar e Schedler (2002) afirmaram que a “governança eleitoral é o conjunto mais amplo de atividades que cria e mantém o amplo quadro institucional em que a votação e a competição eleitoral têm lugar. Isto opera em três níveis: criação de regras, aplicação de regras e adjudicação de regras” (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 7), também conhecidos como *rule making*, *rule application*, e o *rule adjudication* (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002). Percebe-se na definição dos referidos



autores o destaque dado às instituições, o que mostra a importância da certeza institucional no processo eleitoral. Esses níveis nem sempre possuem o mesmo peso institucional nos diferentes países, o que permite combinações institucionais diferentes, gerando diferentes modelos de governança eleitoral<sup>5</sup>.

Os níveis colaboram para a melhor compreensão sobre como a governança eleitoral se operacionaliza e se manifesta e, assim, para promover maior clareza sobre essa operacionalização e manifestação no Brasil. Em um dos estudos sobre o tema desenvolvidos no país, Vitor Marchetti os resume e colabora com o entendimento sobre esses níveis, descrevendo o que cada um deles representa:

O **rule making** seria a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Nesse nível da governança eleitoral é que são determinados, por exemplo, a fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas e outras questões legais que permitam aos concorrentes a segurança de como o jogo será jogado. Aqui também são definidas algumas regras que poucas atenções recebem da literatura política, como as regras da (in) elegibilidade e da organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições. No **rule application**, temos a implementação e o gerenciamento do jogo eleitoral; por exemplo, o registro dos partidos, candidatos e eleitores, a distribuição das urnas, os procedimentos a serem adotados no dia das eleições e outras regras que garantam a transparência, a eficiência e a neutralidade na administração do jogo. Podemos dizer que é o nível da administração do jogo eleitoral. Por fim, pelo **rule adjudication** temos a administração dos possíveis litígios entre os competidores, o contencioso eleitoral. Ao dirimir e administrar as controvérsias na disputa eleitoral, nesse nível se determinam os procedimentos, executa-se a contagem dos votos e publicam-se os resultados finais da disputa eleitoral (MARCHETTI, 2008, p. 867, grifo nosso).

Dessa forma, pode-se afirmar que no primeiro nível de atuação da governança eleitoral ocorre a elaboração das regras que irão reger o processo eleitoral, dando à governança eleitoral características normativas – eventualmente, legislativas. Já no segundo nível, tem-se o desenrolar do procedimento eleitoral em si, onde as regras previamente elaboradas e conhecidas são aplicadas para o propósito ao qual se destinam – as eleições –, dando à governança eleitoral características administrativas, ou seja, operacionais. No terceiro nível, são enfrentados e resolvidos os litígios envolvendo os participantes do processo eleitoral, atribuindo a ela características judiciárias – resolutivas ou contenciosas.

---

<sup>5</sup> Sobre os diferentes modelos de governança eleitoral, ver: PINTOR (2000); MARCHETTI, 2008; PEREIRA, 2012; TAROUÇO, 2014.



Vale destacar que antes do primeiro nível, a Constituição define quem possui autoridade e competência para estabelecer as regras de governança eleitoral. Dessa forma, alerta-se para o fato de que as diferentes experiências com o constitucionalismo em cada país, conforme suas histórias políticas, sociais e jurídicas, influenciam não só a atribuição de autoridade/competência eleitoral, como também o desenho (arranjo) institucional para a governança eleitoral que se escolherá. A partir das constituições, as bases da governança eleitoral são estabelecidas e inicia-se a chamada certeza institucional. Destaca-se que a experiência brasileira, possui características particulares, distinguindo-se da governança eleitoral de outros países (MARCHETTI, 2008; PEREIRA, 2012; TAROUÇO, 2014), o que será discutido mais adiante.

Embora haja diferentes modelos de governança eleitoral, as atividades características (também chamados de elementos) de cada um dos níveis de governança eleitoral são essencialmente as mesmas e estão apresentadas no quadro a seguir.

**QUADRO 1 – Níveis da Governança Eleitoral e seus elementos**

Levels	Elements
<p><i>1. Rule Making</i> Choosing and defining the basic rules of the electoral game.</p> <p>(a) <i>Rules of Electoral Competition:</i></p> <p>(b) <i>Rules of Electoral Governance:</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formula</li> <li>- District magnitude</li> <li>- District boundaries</li> <li>- Assembly size</li> <li>- Electoral time table</li> <li>- Franchise</li> <li>- Voter registration</li> <li>- Party and candidate registration</li> <li>- Campaign financing and regulation</li> <li>- Election observation</li> <li>- Ballot design</li> <li>- Polling stations</li> <li>- Voting, counting, and tabulating</li> <li>- Election management bodies</li> <li>- Dispute settlement authorities</li> </ul>
<p><i>2. Rule Application</i> Organizing the electoral game.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registration of voters, candidates, parties</li> <li>- Registration of election observers</li> <li>- Voter education</li> <li>- Electoral organization</li> <li>- Voting, counting, and reporting</li> </ul>
<p><i>3. Rule Adjudication</i> Certifying election results and resolving disputes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Admission of complaints</li> <li>- Processing of cases</li> <li>- Publication and implementation of rulings</li> </ul>

Fonte: Mozaffar e Schedler, *International Political Science Review* (2002, p. 8).



Muitos trabalhos têm sido apresentados sobre os diferentes níveis de governança eleitoral e seus elementos, analisando-os, geralmente, de maneira separada (TORRES; DÍAZ, 2015). Tarouco (2014) destaca que o nível *rule making* geralmente é estudado em trabalhos sobre regras do sistema eleitoral, analisando-as na engenharia constitucional e nas reformas eleitorais. A referida autora afirma, ainda, que a literatura mais recente aborda o exercício legislativo do Poder Judiciário no âmbito eleitoral e define esse exercício como judicialização da política.

O nível *rule application* vem sendo objeto de um crescente interesse dos cientistas políticos e pesquisadores de outras áreas, como o Direito. Os estudos relacionados aos órgãos eleitorais têm abordado especialmente sua independência, também chamada de autonomia política para desenvolver suas atribuições. Essas atribuições envolvem a elaboração de regras e a regulação de processos e procedimentos, os quais garantam a participação democrática de todos os interessados, independentemente da vontade e do direcionamento do governo ou do grupo político dominante. A independência, de forma geral, vem sendo utilizada por pesquisadores para analisar as democracias atualmente e, por vezes, é tratada como variável independente para explicar a qualidade e a estabilidade das novas democracias (TAROUCO, 2014).

Por fim, o nível *rule adjudication*, destaca Tarouco (2014), costuma ser abordado nos trabalhos que analisam as relações entre o Poder Judiciário e os atores envolvidos no processo eleitoral.

Em suma, a governança eleitoral é um processo complexo que envolve uma série de atores políticos, normas, regras, autoridades e instituições. Os conceitos apresentados na literatura recente revelam um caráter objetivo-funcional (BARRETO, 2020), fundamentados nas atividades institucionais, a partir de seus objetivos e funções. Eles permitem compreender a governança eleitoral de forma mais abrangente do que apenas como uma instituição de administração eleitoral, pois envolve não só a gestão das eleições, mas também a elaboração das normas para o processo eleitoral e o enfrentamento e resolução de demandas contenciosas relacionadas às eleições. Trata-se de uma estrutura institucional que segue princípios e mira na credibilidade e confiança, e assim, no fortalecimento das democracias.



### 3. MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRO

O atual modelo de governança eleitoral brasileiro foi positivado inicialmente no primeiro Código Eleitoral do Brasil (Decreto nº 21.076/1932), o qual estabeleceu a criação da Justiça Eleitoral. Esse código veio ao encontro de uma das reivindicações do Movimento Revolucionário de 1930, que foi a moralização do processo eleitoral brasileiro até então marcado por fraudes e manipulações. Dessa forma, “a governança eleitoral no Brasil nasceu com a missão de restringir a participação dos interesses políticos na administração e na execução do processo eleitoral” (MARCHETTI, 2008, p. 880).

O artigo 5º do Código Eleitoral de 1932 trazia a definição das funções atribuídas à Justiça Eleitoral e dos órgãos que a integrariam: “É instituída a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas”<sup>6</sup>. Se considerarmos os níveis de governança eleitoral, mencionados anteriormente, esse enunciado poderia ser reescrito da seguinte forma: é instituída a Justiça Eleitoral, com funções rule adjudication (terceiro nível da governança eleitoral) e rule application (segundo nível da governança eleitoral). Destaca-se ainda o artigo 14 do referido código eleitoral, especificamente seu item 4, que estabelecia como atribuição do Tribunal Superior, órgão cúpula da Justiça Eleitoral, “fixar normas uniformes para a aplicação das leis e regulamentos eleitorais, expedindo instruções que entenda necessárias”. Constata-se que este enunciado trazia a função rule making (primeiro nível da governança eleitoral).

Os dispositivos citados demonstram que, desde o início, a governança eleitoral brasileira foi estabelecida com funções de administrar as eleições, julgar os litígios que surgissem no desenvolvimento do processo eleitoral e elaborar normas próprias, as resoluções, para aplicação da legislação eleitoral brasileira (BARRETO, 2020). Em outras palavras, desde sua criação, a Justiça Eleitoral (órgão de governança eleitoral brasileira) reuniu as funções rule making, rule application e rule adjudication (GRAEFF; BARRETO, 2017; MARCHETTI, 2008).

Apesar de ter passado por mudanças ao longo de sua existência, muitas vezes pressionada por momentos históricos conturbados, como a ditadura Vargas (1930-1945) e a ditadura Militar (1964-1985), a governança eleitoral brasileira tem mantido essas características e suas particularidades (SADEK, 1995). Fala-se em particularidade, pois é

---

<sup>6</sup> Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076/1932).



mais comum encontrar países com uma estrutura de governança eleitoral composta por um órgão que realiza as funções rule making e rule application e outro que realiza a função rule adjudication (TAROUCO, 2014). Estudos comparativos na literatura internacional (PINTOR, 2000) e nacional (MARCHETTI, 2008) mostram a singularidade do modelo de governança eleitoral brasileiro.

Com base nos critérios de classificação sistematizados por Pintor (2000) e Marchetti (2008), pode-se afirmar que o modelo de governança eleitoral brasileiro é do tipo independente-especializado. Destaca-se desde já que o modelo do Brasil não é o único a receber essa classificação: “entre os modelos de governança eleitoral selecionados do estudo do Idea, os OEs [Organismos Eleitorais] que adotam o modelo independente-especializado são maioria, 24,1%” (MARCHETTI, 2008, p. 873)<sup>7</sup>. Afirma Marchetti (2008) que diversos países passaram a adotá-lo e que isso representa um rompimento com os modelos tradicionais, nos quais a administração das eleições é atribuição do Poder Executivo (TAROUCO, 2014). Porém, o que significa dizer que o modelo de governança eleitoral brasileiro é independente-especializado?

Marchetti (2008) apresenta resumidamente dois critérios para classificação de OEs que possibilitam estudos comparados. São eles: a posição institucional em relação ao Poder Executivo e o vínculo institucional de seus membros com partidos políticos ou governo. De acordo com o primeiro critério, os OEs podem ser classificados como: governamental (vinculado ao Poder Executivo), independente (não vinculado ao Poder Executivo), duplamente independente (possui dois organismos eleitorais com funções próprias e específicas, mas ambos são independentes) ou misto (possui dois organismos com funções distintas, sendo um deles governamental – vinculado ao Poder Executivo – e outro independente). Já em relação ao segundo critério, os OEs podem ser de carreira (quando todos os seus membros mantêm vínculos com o Poder Executivo), partidário (quando todos os seus membros mantêm vínculos com partidos políticos), especializado (quando nenhum de seus membros mantêm vínculo com partidos políticos) ou combinado

---

<sup>7</sup> A abreviatura “OEs” significa Organismos Eleitorais, conforme Marchetti (2008). No estudo de Pintor (2000) estes organismos são chamados de EMB (Electoral Management Board). O estudo do Idea, abreviatura do International Institute for Democracy and Electoral Assistance, referenciado na citação, foi sobre o perfil desses organismos, estabelecendo critérios para a avaliação institucional dos OEs pelo mundo. O Idea é uma organização intergovernamental que atua desde 1995 como observadora e centro de estudos de eleições realizadas, especialmente nas democracias surgidas após o fim da Guerra Fria.



(quando uma parte dos membros mantém vínculo com partidos políticos e outra não) (MARCHETTI, 2008).

Ao afirmar que o modelo de governança eleitoral brasileiro é independente-especializado, portanto, entende-se que, em tese, o OE – no caso em análise, a Justiça Eleitoral – não é vinculado ao Poder Executivo e que seus membros não possuem vínculo com partidos políticos ou governo. No entanto, vale refletir sobre a efetividade dessa classificação. Qual é o real grau de independência e especialização da Justiça Eleitoral? Um ponto para reflexão futura.

O que caracterizou a Justiça Eleitoral como independente, ou seja, sem vínculo com o Poder Executivo, foi inicialmente determinado na Constituição Federal de 1934. No seu artigo 60, foram apresentados os órgãos do Poder Judiciário e dentre eles estavam “os Juízes e Tribunais eleitorais”, componentes da Justiça Eleitoral criada em 1932. Com essa disposição constitucional, também observada na atual Constituição Federal<sup>8</sup>, caracterizou-se a não vinculação da Justiça Eleitoral ao Poder Executivo – ou seja, sua independência formal.

No entanto, a independência formal não garante necessariamente a independência de ação na prática, ou seja, a independência material, a independência de fato, que é a capacidade do OE de agir nos três níveis da governança eleitoral e autogerenciar seu funcionamento. A independência material compreende a autonomia funcional (condição para executar suas tarefas e atribuições, ou seja, suas funções, legalmente estabelecidas); orgânica (referente à capacidade de estruturação profissional dos seus órgãos, inclusive a própria forma de seleção e atribuição de estabilidade na carreira dos seus membros) e financeira (capacidade de gestão das suas próprias receitas e despesas conforme orçamento definidos legalmente). Para efeitos de classificação, interessa, a priori, a independência formal; no entanto, é a independência material que mais tem interessado pesquisadores, muito em função de seu potencial de afetar diretamente a credibilidade e a confiança do OE e da governança eleitoral e, dessa forma, da própria democracia.

Em relação à especialização, destaca-se que o termo “especializado” remete à ideia de que seus membros são especialistas. Porém, conforme Marchetti (2008), cabe questionar: “Quem define o que é ser um especialista capaz de exercer a governança

---

<sup>8</sup> Constituição Federal de 1988, art. 92: “São órgãos do Poder Judiciário: [...] V - os Tribunais e Juízes Eleitorais”.



eleitoral? Quem o seleciona? ” (MARCHETTI, 2008, p. 875). Crespo, Peixoto e Leal (2019) analisaram os chamados ministros juristas do TSE entre 2008 e 2018 e constataram que nenhum dos escolhidos tinham em seu currículo especialização em Direito Eleitoral, o que não significa não ter experiência na área, pois muitos atuaram como advogados de partidos políticos e/ou políticos, como se verá adiante. Cabe destacar, no entanto, que, independentemente dos critérios de seleção adotados e de quem seleciona os candidatos em cada país, de acordo com a classificação, o selecionado não deve ter vínculo partidário (MARCHETTI, 2008).

No caso brasileiro, cinco dos sete membros da Corte Eleitoral (TSE) são oriundos de tribunais superiores (STF e STJ) e isso já exclui a possibilidade de haver vínculo formal com partidos políticos. Os outros dois membros são escolhidos a partir de uma lista elaborada pelo STF e apresentada ao presidente da República para a escolha. Dentre os indicados, pode haver advogados e/ou membros do Ministério Público. Muitos dos nomes dessa lista haviam trabalhado para partidos políticos, como consultores ou em outra função jurídica. Em outras palavras, muitos dos escolhidos pelo presidente da República tiveram, antes de serem escolhidos, algum vínculo profissional com partidos políticos, ainda que não tenham se filiado, o que caracterizaria vínculo partidário formal. Vale destacar que esse vínculo profissional anterior também pode ser identificado na trajetória de alguns membros do STF e do STJ, que podem vir a ocupar uma vaga no TSE.

Como dito anteriormente, o modelo independente-especializado de governança eleitoral não é exclusividade brasileiro; no entanto, parte da literatura destaca a singularidade do caso brasileiro (FALCÃO; OLIVEIRA, 2012). Voltemos a essa singularidade. Marchetti (2008) apresenta uma comparação entre os países latinos quanto a seus OEs, constatando a diversidade de modelos existentes e destaca o caso brasileiro:

[...] no Brasil, a governança eleitoral possui uma combinação de elementos ímpar entre os países latino-americanos analisados: **concentra as atividades da governança em um único OE** (rule application e rule adjudication), **possui a “regra da interseção”** e **exclui o Legislativo da indicação e da seleção dos membros do OE** (MARCHETTI, 2008, p. 880, grifo nosso).

Mostram-se pertinentes algumas considerações em relação às características destacadas por Marchetti (2008) que, combinadas, tornam singular o modelo brasileiro. A primeira é a concentração das atividades de governança eleitoral em um único órgão. Na América Latina, por exemplo, “os únicos países que concentram as atividades da



governança eleitoral em um único OE e que excluem o Legislativo da formação desses OEs são o Brasil e a Costa Rica” (MARCHETTI, 2008, p. 878). Na maioria dos países, observa-se a existência de dois organismos: um que cuida da administração eleitoral e outro, da resolução do contencioso eleitoral. Também na maioria dos países, é o Legislativo que indica e, por vezes, seleciona os membros dos OEs (MARCHETTI, 2008).

Outra característica é a regra de interseção, também destacada por Marchetti. Esta regra significa que um membro do OE já integra outra instituição vinculada a esse órgão eleitoral por determinação legal, conforme o modelo de governança eleitoral adotado. No caso do modelo brasileiro adota-se a interseção com o Poder Judiciário, especialmente com o STF, que, além de indicar três de seus ministros para o TSE, também realiza a indicação de outros dois membros, de fora da magistratura, para a Corte Eleitoral. Nesse ponto, o modelo adotado no Brasil difere do adotado na Costa Rica, pois lá, embora a governança eleitoral esteja a cargo de um único órgão eleitoral, não se adota a regra de interseção<sup>9</sup>. Estas características fazem com que o órgão de governança eleitoral brasileiro, seja singular.

#### **4. A CREDIBILIDADE INSTITUCIONAL DA GOVERNANÇA ELEITORAL E SUA RELAÇÃO COM AS ELEIÇÕES E DEMOCRACIA**

Em 8 de julho de 2021, o então presidente da República do Brasil, Jair Bolsonaro, fez declarações – que não foram as primeiras, nem seriam as últimas – marcadas por críticas às eleições brasileiras e ao uso das urnas eletrônicas para sua realização. Tais declarações foram definidas como ameaças às eleições e à democracia. Ele repetiu que há fraudes no sistema eleitoral do Brasil e ameaçou não realizar as eleições de 2022, em discurso a apoiadores no dia 8 de julho de 2021 (e em outros momentos), conforme amplamente divulgado na mídia<sup>10</sup>.

As declarações do presidente geraram reações de diversos atores políticos e instituições, como presidentes do Senado, da Câmara dos Deputados, do TSE, de partidos políticos, além de ministros do STF. O então presidente do Senado, Rodrigo Pacheco

<sup>9</sup> No caso da Costa Rica, a responsabilidade pela indicação e seleção dos membros do OE é da Corte Suprema de Justiça, mas os indicados e escolhidos não fazem parte da referida Corte.

<sup>10</sup> Um dos veículos de comunicação que divulgou as declarações, do então presidente, Jair Bolsonaro em 08/07/2021, foi o Terra, cuja matéria tinha o seguinte título: Bolsonaro volta a ameaçar não realização de eleições em 2022. Outros veículos de comunicação também destacaram as declarações de Bolsonaro.



afirmou que retrocessos à democracia, como a não realização das eleições no ano de 2022, é algo que o Congresso repudia e não concorda (PACHECO, 2021)<sup>11</sup>.

O presidente da Câmara dos Deputados à época, Deputado Arthur Lira, também se manifestou e afirmou que as instituições brasileiras são fortalezas que não seriam abaladas com declarações públicas e oportunistas (LIRA, 2021)<sup>12</sup>.

Outro que se reagiu às declarações de Bolsonaro foi o então presidente do TSE, ministro Roberto Barroso, afirmando que qualquer ação para impedir a realização de eleições, na data prevista na Constituição, configuraria crime de responsabilidade (BARROSO, 2021)<sup>13</sup>.

Percebe-se nessas declarações a concepção de uma estreita relação entre os conceitos de democracia e eleições. Destaca-se que embora sejam dimensões distintas, “o arquétipo utilizado atualmente para contextualizar a democracia – enquanto modelo teórico pautado no sistema de participação e representação popular –, encontra no método eleitoral o postulado fundamental de sua própria legitimidade” (BARRETO, 2020, p. 14-15).

Em 1997 foi aprovada na cidade do Cairo, no Egito, a Declaração Universal da Democracia. Nela, afirma-se que “a democracia é um ideal universalmente reconhecido, uma meta que se baseia em valores comuns partilhados pelos povos de todo o mundo, independentemente de diferenças culturais, políticas, sociais e econômicas” (ONU, 2012, p. 7). A definição de democracia apresentada no documento da ONU alinha-se com as ideias de Robert Dahl, um importante pesquisador do tema. Para ele, a real democracia é um sistema hipotético, que serve de base para se avaliar o quão próximos ou distantes os sistemas existentes estão do modelo ideal (DAHL, 1997). Os sistemas mais próximos da democracia idealizada por Dahl foram por ele chamados de poliarquias.

As Poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 1997, p. 31).

---

<sup>11</sup> Notícia divulgada eletronicamente no site globo.com, seção política, em 09/07/2021, sob o título: “Pacheco diz que Congresso não aceitará 'retrocesso' nem 'frustração das eleições’”.

<sup>12</sup> Declaração divulgada eletronicamente no site globo.com, seção política / Valor Econômico, em 10/07/2021, sob o título: “Arthur Lira: Nossas instituições não se abalarão com declarações públicas e oportunistas”.

<sup>13</sup> Notícia divulgada eletronicamente no site CNN Brasil, em 09/07/2021, sob o título: “‘Impedir eleições é crime de responsabilidade’, diz Barroso em nome do TSE”.



Das palavras de Dahl, percebe-se que o autor destaca dois elementos entendidos como importantes para a democracia enquanto ideal: a participação e a contestação. Esses elementos levam a processos característicos e/ou caracterizadores de uma democracia assim como definem a forma como esses processos ocorrerem ou ocorrerão. Dentre esses processos estão as eleições, que possuem especial destaque nas análises e discussões sobre a existência e a qualidade de uma democracia. Lindberg chega a afirmar que “é impossível conceber a representação democrática sem eleições” (LINDBERG, 2009, p. 6), o que demonstra a importância concedida a elas na literatura especializada neste tema.

As eleições, enquanto processo institucional de escolha de representantes do povo, tornaram-se, gradativamente, um importante alicerce estrutural das democracias modernas, fato estudado por pesquisadores como Adan Przeworski (1997), Maria D’Alva G. Kinzo (2004), Fernando Limongi (2012), dentre outros. Por meio das eleições, as democracias se renovam, com a alternância de poder, e se consolidam. Por isso, as declarações do presidente Jair Bolsonaro, sugerindo a possibilidade de não realização de eleições, foram entendidas como uma ameaça não só às eleições em si, enquanto manifestação da vontade popular, como também à própria democracia que por meio delas se consolida.

Destaca-se, no entanto, que não bastam eleições para que se declare haver democracia. No Brasil, por exemplo, durante o período da ditadura militar – um período reconhecidamente não democrático – ocorriam eleições. Pesquisadores do tema indicam que governos autocráticos se utilizaram e se utilizam dos processos eleitorais para promover uma imagem ilusória de legitimidade democrática, um “simulacro de democracia” (EDGELL et al., 2015).

Dessa forma, as eleições precisam ter certas características para que sejam verdadeiramente alicerces democráticos. Muitos pesquisadores do tema têm contribuído com assertivas e reflexões sobre o assunto. Samuel Huntington, por exemplo, destaca que “eleições, abertas, livres e justas, são a essência da democracia, a inescapável condição sine qua non” (HUNTINGTON, 1991, p. 9). Para Robert Dahl, dentre os elementos garantidores de uma poliarquia estão “eleições livres e idôneas” (DAHL, 1997, p. 109). Em outra obra, ele afirma que a democracia em grande escala exige eleições livres, justas e frequentes (DAHL, 2001, p. 99).



Segundo Dahl, quando descrevemos eleições como “livres quer dizer que os cidadãos podem ir às urnas sem medo de repressão; para serem justas, todos os votos devem ser contados igualmente” (DAHL, 2001, p. 109). É justamente na busca pela liberdade e pela justiça nas eleições que se estabelece a discussão sobre as possibilidades e as condições para participação de determinado cidadão no processo eleitoral.

A partir desses e outros autores, pode-se afirmar que não são quaisquer eleições que caracterizam e colaboram com a democracia de um país, pois, como já dito em outras palavras, “regimes não democráticos utilizam-se ou podem utilizar-se das eleições; logo, elas são condição necessária, mas não suficiente para que um sistema seja considerado democrático” (BARRETO, 2015, p. 190).

O que poderia garantir eleições livres, justas, idôneas que, portanto, colaborem efetivamente para a democracia? Uma das possíveis respostas a essa pergunta é a existência de instituições políticas destinadas a esse objetivo. Barreto (2020) destaca que “a concepção atual do fenômeno democrático engloba, necessariamente, as instituições eleitorais” (BARRETO, 2020, p. 18). O pesquisador destaca, ainda, que as abordagens teóricas sobre as instituições eleitorais estiveram ausentes dos debates acadêmicos até a década de 1990 (BARRETO, 2020). Admite-se aqui que as instituições eleitorais são instituições incumbidas de realizar e garantir a governança eleitoral.

Estudos referentes à governança eleitoral e às instituições que a realizam são relativamente recentes na literatura da Ciência Política.

A electoral governance ganhou destaque a partir da preocupação com a credibilidade dos resultados eleitorais das democracias nascidas da terceira onda democrática (Huntington, 1994). A preocupação básica nesses novos regimes era garantir que os resultados das urnas fossem justos, transparentes e sobretudo aceitos pelos competidores políticos (MARCHETTI, 2008, p. 866).

Conforme destacado por Marchetti (2008), uma preocupação vinculada à governança eleitoral é a credibilidade dos resultados eleitorais e, conseqüentemente, das próprias instituições e sua capacidade de atuação. Em uma democracia, pode-se afirmar que as instituições eleitorais, incumbidas do processo eleitoral, visam garantir a plena liberdade do voto e a observância da vontade popular manifestada nas urnas, ou seja, a credibilidade e a confiança da competição eleitoral.



Assim, a credibilidade dos processos de escolha de representantes e a certeza de que as regras procedimentais serão respeitadas a cada ciclo eleitoral são implicações esperadas da efetividade do desempenho funcional dos organismos que dirigem as eleições nos países que são moldados pelo regime democrático (BARRETO, 2020, p. 11).

Birch (2008) destaca que a “confiança nos processos eleitorais é indiscutivelmente uma pré-condição para o apoio popular para as demais instituições de sistemas representativos” (BIRCH, 2008, p. 305, tradução nossa), ou seja, uma pré-condição para a estabilidade institucional democrática. Diz ainda a pesquisadora que “as instituições que governam aspectos centrais do processo eleitoral têm um importante papel a desempenhar no fortalecimento da imparcialidade objetiva construída em instituições eleitorais e sua credibilidade aos olhos do eleitorado” (BIRCH, 2008, p. 306, tradução nossa).

Entende-se que minar a credibilidade das instituições eleitorais e da governança eleitoral por elas exercida propicia uma condição de instabilidade institucional facilitadora de movimentos antidemocráticos – até mesmo de golpes. Dessa forma, tendo o processo e a competição eleitoral a credibilidade dos cidadãos, as eleições serão consideradas livres e justas e seu resultado será aceito; assim, pacifica-se o sistema político e consolida-se a democracia. No sentido contrário, “quando os cidadãos não têm plena confiança de que as eleições em seus países são livres e justas, o resultado pode ser um declínio em níveis de participação eleitoral [...], e, em casos extremos, protesto popular” (BIRCH, 2008, p. 305, tradução nossa).

Entende-se haver duas modalidades de descredibilização do processo eleitoral, uma relacionada à ação direta de atores políticos e sociais e outra relacionada a própria estrutura da governança eleitoral. Assim, ressalta-se que a credibilidade do processo eleitoral pode ser minada por uma ação deliberada, ou seja, intencional, premeditada e com objetivo de fragilizar uma democracia, como fizeram, aparentemente, por exemplo, os ex-presidentes Donald Trump (EUA) e Jair Bolsonaro (Brasil); ou pelo entendimento de que os órgãos de governança eleitoral possuem natureza imparcial ou ineficiente na gestão do processo eleitoral, como, por exemplo, o caso da Rússia, Venezuela, dentre outros. Ambas as modalidades são graves para a democracia e devem ser observadas em suas diferenças.

Birch (2008) apresenta como fatores que influenciam a confiança popular nas eleições o design institucional, as variações de nível individual e os fatores contextuais. O design (desenho/arranjo) institucional refere-se ao modelo de governança eleitoral adotado,



e o modelo de maior credibilidade, como já dito, é aquele caracterizado pelas comissões eleitorais independentes (PINTOR, 2000; MOZAFFAR, SCHEDLER, 2002), como o adotado no Brasil (MARCHETTI, 2008; BARRETO, 2015). No entanto, não basta que essa independência seja declarada; ela deve ser percebida pelos cidadãos para que efetivamente desenvolva-se a credibilidade necessária para estabilização institucional democrática.

Em relação às variáveis de nível individual, como as culturais que incluem religião, idioma e etnia, destacam-se os trabalhos desenvolvidos por Pipa Norris (2002; 2004), e mencionados por Birsch (2008). Pipa Norris identificou efeitos dessas variáveis na credibilidade da governança eleitoral e do processo eleitoral. Constatou a pesquisadora que membros de grupos étnicos, religiosos e/ou linguísticos minoritários confiam menos na governança eleitoral e suas instituições se comparados aos grupos majoritários.

Já os fatores contextuais relacionam-se com o momento político e social em que as eleições ocorrem; envolvem, por exemplo, as campanhas eleitorais, a cobertura midiática e a situação econômica. Esse é o fator que mais facilmente pode variar e, assim, alterar a condição de credibilidade institucional positiva ou negativamente. Notícias de corrupção eleitoral, impunidade jurídica e social aos praticantes de crimes eleitorais, práticas de abuso de poder econômico e político, e, mais recentemente, fake news, dentre outros, têm potencial de modificar sensivelmente a credibilidade na governança eleitoral.

As declarações de Bolsonaro mencionadas anteriormente podem ser vistas como contrárias à democracia, pois tem o potencial de minar a base democrática, alicerçada na credibilidade e na confiança na instituição responsável pelas eleições e no próprio processo eleitoral brasileiro. A desconfiança e a descredibilidade ainda podem levar a mobilizações sociais fundamentadas em suposições, sem provas, e com base na “palavra do líder”, que teria, para seus apoiadores, mais credibilidade do que as instituições democráticas e fatos apresentados – uma verdadeira erosão democrática institucional.

A erosão das instituições democráticas encontra na literatura acadêmica bastantes razões explicativas, as quais transitam das questões socioeconômicas [...] às pressões e influxos decorrentes da cobertura midiática [...], e do aumento da percepção da corrupção [...] e da violência [...] ao descontentamento com a performance dos agentes políticos [...], passando ainda pela deterioração de valores culturais considerados básicos para a sua manutenção [...], que, atualmente, tem sido catalisada e incentivada, de um lado, por campanhas de desinformação [...] e disseminação de ódio nas redes sociais [...] e, de outro, por ações realizadas ao nível do discurso oficial [...] e da prática de elites governamentais [...] que



estimulam, no atacado, uma política rica na produção de desconfiança [...], medo [...], repulsa [...] e ressentimento [...] (ALVIM, 2020, p. 11).

As declarações rebatendo as falas do presidente Jair Bolsonaro foram um esforço para manter a credibilidade na instituição e na governança eleitoral por ela exercida. Fala-se em manter a credibilidade, pois pesquisas apontam que a Justiça Eleitoral era uma instituição de grande credibilidade junto à população. Em 2012, Falcão e Oliveira, escreveram que “os estudos correntes no Brasil indicam que a sociedade e a opinião pública percebem o Poder Judiciário como lento, caro, difícil de utilizar, parcial e muitas vezes corrupto” (FALCÃO; OLIVEIRA, 2012, p. 338). No entanto, comparando o Poder Judiciário (como um todo) e a Justiça Eleitoral (parte específica do Poder Judiciário), concluíram que:

[...] o eleitor avalia positivamente a atuação da justiça eleitoral na organização e realização das eleições. Confia, inclusive, em sua atuação fiscalizadora. A hipótese que podemos esboçar é de que a confiança do eleitor na justiça eleitoral é o resultado da não percepção de sua competência regulatória e jurisdicional e da percepção positiva de sua competência como organizadora e realizadora das eleições. Praticamente inexistente a necessidade de o eleitor procurar a justiça eleitoral para dirimir conflitos em que estejam diretamente envolvidos. Para o eleitor, o que contaria seria a eficiência da gestão das eleições propriamente ditas que, desde 1988, têm ocorrido dentro de uma normalidade democrática acima da média inclusive de países mais desenvolvidos (FALCÃO; OLIVEIRA, 2012, p. 347).

Em 2014, Cunha e Oliveira, com base nos dados do ICJ Brasil<sup>14</sup> do terceiro trimestre de 2013 da Escola de Direito de São Paulo, que integra a Fundação Getúlio Vargas, chegaram a resultados semelhantes e afirmaram:

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 têm uma percepção melhor do desempenho da justiça eleitoral em comparação ao Judiciário em geral (CUNHA; OLIVEIRA, 2014, p. 205).

Em 2017, no mesmo sentido da pesquisa feita por Falcão e Oliveira (2012), Santano e Rezende escreveram:

---

<sup>14</sup> Índice de Confiança Justiça Brasileira foi coordenado por Luciana Gross Cunha.



Em meio a um ramo extremamente descredibilizado no imaginário popular (a política), a Justiça Eleitoral aparece como um bastião de eficiência e moralidade insulada pela morosidade, ineficiência e imoralidade da política, dos partidos e dos poderes eleitos pelo voto direto. Essa Justiça, assim, goza de credibilidade de modo geral não endereçada a outras instituições, que, num geral, são vistas como corruptas e ineficientes, segundo a organização Transparência Internacional (SANTANO; REZENDE, 2017, p.253).

Trabalhos baseados em pesquisas divulgadas naquele momento indicavam que embora o Judiciário fosse visto com desconfiança no que diz respeito aos serviços jurisdicionais, havia confiança quanto a sua atuação no processo eleitoral. Porém, pesquisas recentes apresentaram um cenário diferente. O Índice de Confiança Social (ICS), do antigo Ibope, mostra que o nível de confiança dos entrevistados nas eleições e no sistema eleitoral brasileiro era, numa escala de 0 a 100 pontos, de 48 em 2019. Conforme apresentado por Alvim (2019), o índice é considerado baixo, ainda que seja maior do que o do ano anterior (33 pontos), e reflete uma percepção negativa das eleições e do sistema eleitoral brasileiro<sup>15</sup>.

Alvim (2019) destaca ainda a última edição da prestigiada World Values Series (WVS 6.0, 2014), a qual trouxe dados que reforçam a ideia de uma crescente percepção negativa do sistema eleitoral brasileiro e, indiretamente, na governança eleitoral. Os dados apresentados indicaram que:

- a) para 33% dos entrevistados, os votos nem sempre são computados corretamente;
- b) para 21,7% os candidatos de oposição são, com alguma frequência, ilegitimamente impedidos de concorrer;
- c) os noticiários televisivos favorecem os candidatos do governo para 63,2%, dos entrevistados;
- d) 75,8% creem que eleitores são subornados nos pleitos brasileiros;
- e) para 32,3% os juízes eleitorais agem, com alguma frequência, de forma incorreta;
- f) 74,7% acreditam que as eleições são compradas pelos candidatos ricos;

---

<sup>15</sup> A última série do ICS foi em 2020. A série foi interrompida devido ao fim do instituto.



- g) para 27,4% dos entrevistados, eleitores são ameaçados com violência nos locais de votação; e
- h) 17,4% opinam que, com alguma frequência, os eleitores são impedidos de escolher em liberdade (WVS 6.0, 2014).

Esses dados mostram uma preocupante visão dos entrevistados, pois podem indicar não só a falta de credibilidade no processo eleitoral, mas também, um aumento no desinteresse social na participação política, os quais trazem risco ao processo democrático. Destaca-se, que:

Conquanto o Índice de Confiança Social e o Barômetro das Américas não avaliem, diretamente, a Justiça Eleitoral como instituição autônoma, é justo inferir que a apreciação negativa em torno dos processos eleitorais guarda estreita relação com a sua credibilidade perante o imaginário social (ALVIN, 2019, p. 32).

Dessa forma, conclui-se destacando que colocar em xeque a credibilidade do sistema eleitoral e, conseqüentemente, das instituições eleitorais e da governança eleitoral por elas exercida é uma estratégia por vezes utilizada por certos tipos de governantes que visam manter sua posição no poder e afastar da oposição a chance de ascensão por meio do voto popular, seja restringindo ou dificultando sua participação, seja alterando regras de forma a permitir sua continuidade no poder, como na Rússia em que as regras vêm sendo alteradas permitindo que o então presidente (Putin), continue concorrendo nas eleições presidenciais.

Sem a credibilidade, por exemplo, quando um candidato tiver seu registro de candidatura impugnado ou seu mandato cassado, como ocorreu maio de 2023 com o então Deputado Federal Deltan Dallagnol, restarão dúvidas ou suspeitas de imparcialidade, as quais poderão ser suscitadas em relação às decisões judiciais, ainda que estas sejam bem fundamentadas e tecnicamente incontestáveis.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo procurou realizar uma revisão bibliográfica sobre a governança eleitoral e a importância de sua credibilidade institucional para os processos democráticos.



Procurou dialogar com importantes temáticas relacionadas à governança eleitoral, tais como democracia e eleições limpas e justas.

Adotou-se nesta pesquisa que a governança eleitoral é um conjunto de atividades e normas relacionadas ao processo de escolha de representantes políticos, por meio de uma estrutura institucional que garanta a credibilidade no processo eleitoral e na democracia. O conjunto de atividades e normas são definidos e se expressam nos chamados níveis da governança eleitoral, definidos por Mozaffar e Schedler (2002), os quais são: rule making, rule application, e rule adjudication. A estrutura institucional varia conforme o modelo de governança eleitoral escolhido.

As diferentes combinações e relevâncias destes níveis, alinhadas às experiências constitucionalistas de cada país, determinam diferentes modelos de governança eleitoral e diferentes estruturas institucionais. Dentre estes modelos destaca-se a singularidade do modelo brasileiro, que embora não seja o único a ser definido como independente-especializado, guarda características que o diferencia dos demais. Estas características são: concentração das atividades da governança eleitoral em um único organismo eleitoral, o qual exclui o Legislativo da formação desse organismo (que no caso brasileiro é a Justiça Eleitoral) e a regra de interseção com o Poder Judiciário, especialmente com o Supremo Tribunal Federal (STF).

O STF, além de indicar três de seus ministros para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), também realiza a indicação de outros dois membros, os chamados ministros juristas, para a Corte Eleitoral, o que mostra a relevância e a relação deste tribunal superior para a governança eleitoral brasileira. Neste sentido, concorda-se com Vítor Marchetti para quem o TSE é um órgão do STF para matérias eleitorais, não de direito, mas de fato.

O arranjo institucional da governança eleitoral brasileira atende a princípios como da transparência, imparcialidade e eficiência; os quais colaboram para o desenvolvimento da credibilidade no processo eleitoral – uma pré-condição para o apoio popular, não só em relação às instituições eleitorais, mas também em relação aos resultados dos processos por elas desenvolvidos, e assim a própria democracia.

Quando os cidadãos não confiam que as eleições em seus países foram livres e justas, ou seja, quando o processo eleitoral não tem credibilidade junto à população, resultados indesejáveis podem ser observados, que vão desde a diminuição da participação eleitoral (desinteresse político) até protesto popular. Estes resultados facilitam golpes ou



tentativas de golpes à democracia, pois resultados não são aceitos e especulações de fraudes são admitidas.

Recentemente, países como o Brasil, em 2022, e os Estados Unidos, em 2020, viveram experiências semelhantes quanto à descredibilidade do processo eleitoral e suas estruturas de governança eleitoral, mesmo com modelos diferentes de governanças eleitorais. Isso mostra que a credibilidade é importante para a governança eleitoral, independente do modelo adotado, assim com a descredibilidade traz prejuízos e embaraços, também independente do modelo de governança eleitoral escolhido por determinado país. Notícias de corrupção eleitoral, imparcialidade nos julgamentos de ações eleitorais, impunidade aos praticantes de crimes eleitorais, divulgações de fake news, dentre outros, têm potencial de modificar a credibilidade na governança eleitoral de um país.

No caso brasileiro, estudos como de Falcão e Oliveira (2012); Cunha e Oliveira (2014) e Santano e Rezende (2017) indicavam que a Justiça Eleitoral tinha boa credibilidade institucional junto aos cidadãos, mas estudos como o divulgado na World Values Series (WVS 6.0, 2014), o Índice de Confiança Social e o Barômetro das Américas, destacados por Alvim (2019), indicam uma redução na credibilidade, senão na Justiça eleitoral diretamente, mas no processo eleitoral, o que permite relacionar estes resultados ao órgão de governança eleitoral brasileiro.

Desta forma, as pesquisas vêm sugerindo que a credibilidade institucional na governança eleitoral vem sendo abalada no Brasil, o que pode representar um risco ao desenvolvimento da governança eleitoral brasileira, suas instituições e, em última instância, à própria democracia.

É possível perceber, e aqui já foi destacado, que a temática da governança eleitoral ganha espaço nas discussões quando não “produz” boas eleições, mas quando “produz” eleições ruins, ou seja, não quando o processo se desenvolve de maneira rotineira e dentro do esperado, com regras claras, definidas e aceitas pelos participantes; mas quando se desenvolve de maneira irregular, não transparente e com muitas intervenções no processo, especialmente, intervenções políticas e jurídicas.

Entende-se que as discussões aqui apresentadas contribuem não só para entendimento da governança eleitoral e do modelo adotado pelo Brasil, mas também para a compreensão da do papel e da importância da credibilidade institucional para os



processos democráticos; especialmente, o processo eleitoral, pois, em tempos de ameaças à democracia, é preciso desenvolver a credibilidade e apoios sociais.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. **Crise democrática e Justiça Eleitoral: desafios, encargos institucionais e caminhos de ação**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/o-tse/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes>>.

BARRETO, Alex Muniz. **A Democracia nas Urnas: a governança eleitoral independente e a qualidade da competição política**. 2020. 109 f. Universidade Federal de Campina Grande, 2020.

BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. **A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral**. Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política, v. 4, n. 2, p. 189–216, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **‘Impedir eleições é crime de responsabilidade’, diz Barroso em nome do TSE**. CNN Brasil 09 jul. 2021. Política. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/impedir-eleicoes-e-crime-de-responsabilidade-diz-barroso-em-nome-do-tse/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BIRCH, Sarah. **Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis**. Electoral Studies, v. 27, n. 2, p. 305–320, 2008.

CRESPO, Ralph; PEIXOTO, Vitor de Moraes; LEAL, João Gabriel Ribeiro Pessanha. **Os ministros juristas do TSE: uma análise da escolha de advogados para atuarem como ministros da Corte eleitoral brasileira**. Plural, v. 26, n. 2, p. 49–73, 2019.

CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci De. **Justiça Eleitoral: opinião pública e confiança institucional**. Caderno Adenauer XV, v. 1, p. 191–210, 2014.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora UNB, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

EDGEELL, Amanda B. et al. **When and where do elections matter? A global test of the democratization by elections hypothesis, 1900–2012**. The Varieties of Democracy Institute, 2015:8. Gothenburg: [s.n.], 2015.

ELKLIT, Jørgen; REYNOLDS, Andrew. **The impact of election administration on the legitimacy of emerging democracies: a new research agenda**. Nº 281. Washington D.C: [s.n.], 2000.



FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci De. **Poder Judiciário e Competição Política: as eleições de 2010 e a lei da “ficha-limpa”**. *Opinião Pública*, NULL, v. 18, n. 2, p. 337–354, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762012000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en)>.

GRAEFF, Caroline Bianca; BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. **O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais**. *Revista Debates*, v. 11, n. 1, p. 99–118, 2017.

HUNTINGTON, Samuel Phillips. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.

IORIS, Rafael Rossotto. **Após invasão nos EUA, o que resta de democracia no Brasil está sob ameaça**. Jan. 2021. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/artigo/apos-invasao-nos-eua-o-que-resta-de-democracia-no-brasil-esta-sob-ameaca>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

LINDBERG, Ingemar Staffan. **Democratization by Elections: A New Mode of Transition**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

LIRA, Arthur. **Arthur Lira: Nossas instituições não se abalarão com declarações públicas e oportunistas**. *Valor Econômico*, 10 jul. 2021. Política. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/07/10/arthur-lira-nossas-instituicoes-nao-se-abalarao-com-declaracoes-publicas-e-oportunismo.ghtml>. Acesso em: 28 nov. 2022.

LOPES, Ana Paula de Almeida. **Governança Eleitoral e Ativismo Judicial: Uma Análise Comparada sobre o Impacto de Decisões Judiciais nas Regras do Processo Eleitoral Brasileiro**. *Dados*, v. 62, n. 3, p. 1–36, 2019.

MARCHETTI, Vitor. **Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral**. *Dados*, NULL, v. 51, p. 865–893, 2008.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. **The Comparative Study of Electoral Governance - Introduction**. *International Political Science Review*, v. 23, n. 1, p. 5–27, 2002.

ONU. **Declaração universal da democracia: resolução A/62/7 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas**. 2012, Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2012. p. 15.

PACHECO, Rodrigo. **Pacheco diz que Congresso não aceitará 'retrocesso' nem 'frustração das eleições'**. *G1*. 09 jul. 2021. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/09/pacheco-diz-que-congresso-nao-aceitara-retrocesso-nem-frustracao-das-eleicoes.ghtml>. Acesso em: 22 nov. 2023.

PEREIRA, Manuela De Souza. **Governança Eleitoral Na América Latina: Dispositivos Constitucionais**. *Em Debate*, v. 4, n. 3, p. 41–47, 2012.



PINTOR, Rafael López. **Electoral management bodies as institutions of governance**. New York: Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000. Disponível em: [http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-EMB\\_book.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-EMB_book.pdf).

PRZEWORSKI, Adam. **Ama a incerteza e serás democrático**. Novos Estudos Cebrap, n. 9, p. 36–46, 1984.

SADEK, Maria Tereza. **A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.

SANTANO, Ana Claudia; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. **A importância da reforma da magistratura especializada para a otimização da jurisdição eleitoral**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 17, n. 68, p. 251–269, 25 jun. 2017. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/810>.

TAROUCO, Gabriela Da Silva. **Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação**. Cadernos Adenauer XV, v. 229–243, n. 1, 2014.

TORRES, Luís Eduardo Medina; DÍAZ, Edwin Cuitláhuac Ramírez. **Electoral Governance: More Than Just Electoral Administration**. Mexican Law Review, n. 8, p. 33–46, 2015.

RECEBIDO EM 26/06/2023  
APROVADO EM 06/09/2024  
RECEIVED IN 26/06/2023  
APPROVED IN 06/09/2024