

APRESENTAÇÃO

Rogério B. Arantes

Nas eleições de 2010, onze dos vinte e sete estados brasileiros (incluindo o Distrito Federal) passaram às mãos das respectivas oposições locais. Depois de oito anos no poder federal, o PT elegeu naquele pleito apenas cinco governadores, dois dos quais tiveram que enfrentar dois turnos nas eleições para tanto. Mesmo se levarmos em conta os demais partidos que formavam a ampla base aliada do governo Lula, dezesseis governadores eleitos poderiam ser considerados de situação, mas outros onze pertenciam a partidos de oposição no plano federal. A inexistência de uma força político-partidária ou mesmo de uma coalizão de partidos capaz de hegemonizar o espaço político brasileiro se deve ao fato de que temos eleições competitivas no país. E se essas eleições são capazes de produzir alternância no poder, ou dizendo de modo menos genérico, se governos são derrotados e cedem lugar à oposição, então tem-se aqui cumprido um dos principais requisitos da democracia política.

Contudo, não foi apenas esse aspecto importância que se viu nas eleições para os executivos estaduais em 2010. Outro aspecto significativo deixou de ser percebido pelos analistas. Se considerarmos que em nove estados o resultado final só foi produzido graças a um segundo turno, temos um conjunto de 36 eleições *decisivas* para governos estaduais a examinar (18 delas resolvidas no primeiro turno e 9 em dois turnos). Em apenas dez dentre estas – ou 28% dos casos – a diferença entre os dois primeiros colocados superou dez pontos percentuais. Dentre as demais, cuja diferença foi inferior a 10 pontos percentuais, encontramos nada menos do que doze eleições – ou 33% dos casos – com diferenças entre cinco e dois pontos percentuais entre os dois melhores colocados, e outras nove eleições – ou 25% dos casos – com diferenças inferiores a *dois* pontos percentuais. Uma em cada quatro eleições para executivos estaduais em 2010 foi definida por um conjunto de eleitores que poderiam ser reunidos num ginásio de esportes, num bloco de carnaval ou, com sobra, num show de música sertaneja. Em poucas democracias do mundo, resultados eleitorais tão apertados como esses são pacificamente aceitos pelos contendores e pela sociedade. Em poucas democracias do mundo,

eleitores de um pleito cujo resultado se definiu por 0,08% de diferença viram seu voto – uma unidade infinitesimal para a maioria deles – valer tanto, a ponto de terem a sensação de que podem realmente definir uma eleição. O clássico dilema da “decisão do voto” (que sentido faz votar, quando o meu voto é apenas um em milhões?) que na ciência política só se resolve pelo recurso a argumentos de natureza institucional – a obrigatoriedade do voto, por exemplo – ou ideológica – vota-se por convicção, não por razão utilitária – resolve-se aqui pelo ângulo mais improvável: cada voto conta pelo *quantum* que representa e pode definir uma eleição de grande magnitude.

No Brasil as eleições têm sido competitivas, a alternância no poder tem ocorrido, governos têm cedido lugar a oposições e resultados estatisticamente surpreendentes têm sido sustentados, frente a um eleitorado que já atinge a casa dos 135 milhões, graças à Justiça Eleitoral. Ao completar 80 anos em 2012, finalmente essa instituição recebe um estudo sistemático na forma deste livro de Vitor Marchetti.

Embora alguns (poucos) estudos anteriores tenham se ocupado da Justiça Eleitoral, nenhum deles logrou alcançar as dimensões teórica, comparativa e empírica que o leitor encontrará no presente livro. Nele, o autor reitera a importância de eleições competitivas na democracia, oferece um quadro comparativo de modelos de governança eleitoral e destaca as suas três funções principais: *rule application*, *rule adjudication* e *rule making*. Raramente concentradas em um só organismo eleitoral, tais funções compõem o ciclo da governança eleitoral e sua distribuição entre diversos entes responsáveis é uma das principais formas de distinguir e comparar os diferentes modelos existentes nas democracias contemporâneas. Graças a essa análise comparativa, Vitor Marchetti demonstra a singularidade do caso brasileiro, que reúne as duas primeiras funções num organismo de natureza judicial, bem estruturado em todo o território nacional e razoavelmente imune às pressões político-partidárias. A novidade recente, muito bem explorada no livro ao longo do estudo de cinco importantes decisões judiciais – verticalização das coligações, composição das câmaras municipais, cláusula de barreira ou desempenho dos partidos, fundo partidário e fidelidade partidária – foi a inauguração de um papel extremamente ativo na dimensão do *rule making*, isto é, de intervenção e modificação das regras do jogo político partidário e eleitoral por meio dos tribunais.

No debate sobre a judicialização da política, no qual este livro se insere, o papel da Justiça Eleitoral sempre despertou uma dúvida

entre os analistas: embora antiga (para os padrões históricos brasileiros), relativamente bem estruturada e independente, desempenhando a sensível tarefa de registrar partidos e candidatos, organizar-lhes a competição, reconhecer eleitos e dar-lhes posse, por que a Justiça Eleitoral não atenderia aos clamores da opinião pública e, lançando-se ao ativismo judicial, passaria a intervir *ex ante* na composição da representação política, impedindo o registro de maus políticos, apurando com mais rigor denúncias ao longo das campanhas ou sendo mais dura no momento da diplomação? Apesar do importante papel desempenhado durante a transição democrática, na organização cada vez mais competente e informatizada das eleições nacionais, no manuseio de um sistema eleitoral complexo em meio a um quadro multipartidário e a um regime federativo, somente há poucos anos o Judiciário enveredou por este lado que podemos denominar de judicialização da política eleitoral. Todavia, essa nova tendência não se verificou entre as funções organizacionais ou materiais da Justiça Eleitoral, mas por meio de arvoretagem em direção à modificação das regras da própria competição política, sobrepondo-se ao legislador na tarefa do *rule making*. O livro de Marchetti investiga justamente as bases desse novo fenômeno na democracia brasileira e deve ser lido por todos os interessados na dinâmica de nossas instituições políticas e judiciais.

A intervenção judicial nas regras do jogo político não deixa de ser função do contexto marcado pela reiterada necessidade da Reforma política. O fato é que nossa transição democrática se fez por meio de sucessivas medidas de liberalização política que se consolidaram no texto constitucional de 1988. De lá pra cá, nenhum ajuste de caráter restritivo foi feito pelo Legislador no sistema eleitoral e partidário, a despeito das fortes críticas quanto ao número excessivo de partidos políticos, ao baixo grau de identificação dos eleitores com as siglas partidárias, ao individualismo dos políticos e ao indecoroso volume de casos de infidelidade partidária entre ocupantes de cargos eletivos. Pois foi nesse contexto de crítica, carregado de profundo desapontamento em relação ao imobilismo de nossas instituições representativas, que a Reforma política se deslocou do campo legislativo para o tapetão dos tribunais.

Além da importância desse contexto mais amplo, o livro de Marchetti nos permite entender as bases institucionais da judicialização da política eleitoral. A hipótese mais plausível para a demora da Justiça Eleitoral em entrar nesse terreno parece estar associada à inexistência de uma magistratura fixa no ramo eleitoral, especialmente no âmbito estadual.

Some-se a isso um mandato relativamente curto para servir junto aos Tribunais Regionais Eleitorais – o que faz com que a maioria dos juizes se ocupe por pouco tempo da função e a composição dos tribunais permaneça em constante renovação – e a impossibilidade de realizar interpretações da lei ou baixar resoluções criativas – nesse ramo a regulação normativa é exclusivamente federal – e teremos a explicação de por que há pouca margem para uma judicialização da política eleitoral nos estados. A novidade do ativismo na dimensão do *rule making*, tal como analisada por Marchetti de maneira inédita, tem ocorrido no topo da pirâmide judicial, isto é, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e com o aval do Supremo Tribunal Federal (STF). Por sinal, um dos mais importantes achados de pesquisa desse livro está em apontar como o TSE constitui, na prática, uma câmara do STF para assuntos eleitorais. Embora nesse plano também inexista uma magistratura fixa e o rodízio seja a regra, o universo de recrutamento dos juizes é menor, a escolha do presidente do TSE recai necessariamente sobre um dos 11 ministros do STF e a composição da suprema corte é muito mais politizada do que as instâncias estaduais nas quais juizes eleitorais de primeiro e segundo grau são recrutados. O segundo e talvez mais importante fator institucional que explica a crescente intervenção judicial nas regras do jogo eleitoral reside no papel de controle de constitucionalidade das leis exercido pelo judiciário e que nos últimos anos tem dado lugar ao criacionismo constitucional por parte dos tribunais superiores. O caso da verticalização das coligações eleitorais analisado por Marchetti é emblemático: a partir de uma simples consulta feita por um partido político ao TSE – algo que na hierarquia das normas jurídicas se assemelha ao pedido de verificação de estoque nos almoxarifados das empresas – uma combinação de decisões TSE-STF criou norma constitucional ao largo da própria constituição e a menos de um ano das eleições; ação direta de inconstitucionalidade movida contra essa decisão alegou que ela desrespeitava a cláusula pétrea da anualidade das regras eleitorais, mas seu mérito não foi apreciado pelo STF porque, segundo o tribunal, tendo em vista justamente a hierarquia das normas, consultas são atos normativos muito inferiores para serem alcançados pelo controle constitucional. Para sair do limbo no qual as decisões judiciais colocaram a questão, o Congresso aprovou então uma emenda constitucional, restabelecendo o direito de livre organização dos partidos políticos, inclusive em coligações eleitorais, mas essa nova regra só passou a valer para as eleições seguintes porque o mesmo STF considerou inconstitucional a emenda que alterou a menos de um ano

das eleições o dispositivo que os tribunais haviam dado à luz por meio de uma consulta. Em resumo, uma decisão judicial em sede de consulta foi capaz de se sobrepôr a uma cláusula pétrea da constituição, mas uma emenda constitucional aprovada em dois turnos e com quórum de 3/5 dos parlamentares não foi capaz de restabelecer (exceto para as eleições seguintes) a liberdade das coligações eleitorais.

A reforma política por vias judiciais tem carreado novas funções para a Justiça Eleitoral, como, atualmente, a de apreciar os casos de infidelidade partidária por provocação dos partidos ou *ex officio* do Ministério Público. São quase 60 mil os cargos legislativos e executivos municipais e estaduais, além de 594 cadeiras parlamentares federais e uma presidencial para acompanhá-las. Essa nova forma de regulação do espaço político, somada à introdução da Lei da Ficha Limpa, aumentará significativamente o papel político dos tribunais nos estados e a oportunidade de juizes interferirem na composição da classe política brasileira. Todavia, como demonstra a análise comparativa de Marchetti, o mesmo modelo que confere alto grau de independência à governança eleitoral no Brasil se caracteriza por baixo grau de *accountability* de suas instituições, residindo aí um dos principais desafios futuros do sistema e, por conseguinte, um dos temas mais importantes da agenda de pesquisa em ciência política, que o presente livro tem o grande mérito de inaugurar.