

Entre as urnas e as togas: *justiça eleitoral e competição política no Pará (1982-1986)*

Jean Guilherme Guimarães Bittencourt

Resumo

Este artigo apresenta os resultados e a metodologia da dissertação “Entre as urnas e as togas: Justiça Eleitoral e competição política no Pará (1982/1986)”, defendida junto ao PPGCP/UFPA. Nela, analisamos a governança eleitoral exercida pelo TRE-PA, sobretudo, o seu nível de isenção no contencioso relativo aos pleitos majoritários de 1982 e 1986. Pressupomos que, dada a peculiar composição da Justiça Eleitoral, a qual funciona tomando de empréstimo os magistrados da justiça comum, acrescido ao padrão de relacionamento executivo-judiciário caracterizado, historicamente, pela hipertrofia do primeiro sobre o segundo poder, existiria uma alta probabilidade de favorecimento do TRE aos candidatos majoritários do partido governamental, circunstância agravada, nos períodos em análise, pela enorme ingerência do governador sobre o poder judiciário estadual. Entretanto, concluímos que esta hipótese não foi corroborada pela análise dos dados referentes ao contencioso julgado pelo TRE-PA no período 1982/1986.

Palavras-chave: justiça eleitoral; governança eleitoral; redemocratização.

Abstract

This article presents the results and methodology of the dissertation “Between the polls and togas: Electoral Justice and political competition in Pará (1982/1986)”, defended at the PPGCP/UFPA. Here, we analyze the electoral governance exercised by TRE-PA, especially its exemption level in litigation relating to claims majority of 1982 and 1986. We assume that, given the peculiar composition of the Electoral Court, which works borrowing magistrates of common justice, plus the pattern of executive-judiciary relationship characterized historically by hypertrophy of the former over the latter power, there would be a high probability of favorable TRE candidates majority party government, condition aggravated, the periods under review, the massive intervention of the governor on the state judiciary. However, we conclude that this hypothesis was not supported by the analysis of data relating to litigation judged by TRE-PA in 1982/1986.

Keywords: electoral justice; electoral governance; redemocratization.

Artigo recebido em 9 de março de 2013; aceito para publicação em 21 de maio de 2013.

Sobre o autor

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará E-mail:jean-bittencourt@uol.com.br

Introdução

O ponto de partida para elaboração deste trabalho foi a percepção de que a Justiça Eleitoral brasileira representou, ao longo de sua trajetória, um pioneirismo e um protagonismo concernentes à judicialização da política no Brasil¹, como também entre os regimes democráticos mundo afora. É inegável que esse órgão do Poder Judiciário, desde 1932, ano de sua criação, vem afetando de diversas maneiras os resultados da competição eleitoral, pois, a partir dessa data, coube exclusivamente a ele a gestão das eleições (isto é, a própria governança eleitoral), no que poderia ser classificado como uma autêntica inovação institucional.

Contudo, em que pese a importância do tema, ainda são relativamente escassos os trabalhos acadêmicos em nível de pós-graduação, ou mesmo as fontes bibliográficas no campo da Ciência Política, que tratem da história da Justiça Eleitoral (JE), como também do papel desempenhado por esse órgão no processo de construção e consolidação da democracia brasileira, destacando-se, a esse respeito, os trabalhos de Sadek (1995), Marchetti (2008) e Vale (2009). Mais escassas ainda são as pesquisas voltadas para a atuação dos tribunais regionais eleitorais. As análises sobre o papel e o desempenho da Justiça Eleitoral, por motivos óbvios, têm se concentrado no TSE, vez que se trata da instância decisiva em matéria eleitoral. Entretanto, conhecer a atuação dos TRE's lança luzes sobre pontos nevrálgicos acerca da estrutura e o do funcionamento da Justiça Eleitoral. Senão, vejamos. Embora a corte regional seja o primeiro grau de recurso da Justiça Eleitoral, ela apresenta e possibilita uma visibilidade e um acesso maiores relativamente às partes envolvidas no processo, seus respectivos advogados, à imprensa local e o ao próprio eleitorado, visto que as sessões do pleno são abertas ao público. Além disso, o juiz eleitoral e o desembargador conhecem melhor o litígio originário, mantêm contato frequente com as partes, estando inclusive bem mais suscetíveis, tanto no que concerne ao risco de corrupção, de sofrer influências indevidas etc., quanto de suas inclinações e convicções pessoais se comparados aos ministros do TSE. Por outro lado, a Corte regional é composta, em sua maioria, por membros

1. Sobre o tema recomendamos especificamente a leitura de Marchetti (2008) e Vale (2009). Vide referências.

da justiça comum (dois desembargadores e dois juízes de direito, de um total de sete membros), para um mandato de dois anos. Ou seja, apesar de a Justiça Eleitoral pertencer à esfera federal, ela funciona, em suas instâncias locais, mas nem por isso menos importantes, tomando de empréstimo os magistrados de carreira da justiça estadual ou justiça comum que percebem apenas uma gratificação pelo exercício dessa função, ademais, exercendo-a temporariamente. No caso dos membros do pleno, findo o seu mandato, eles retornam às suas carreiras de origem. Observe-se ainda que, para o período aqui analisado, os tribunais estaduais de justiça eram muito dependentes do Governador quanto ao seu financiamento e a sua administração, quadro modificado somente pela Constituição Federal de 1988.

Isso posto, estaríamos diante de um considerável risco de comprometimento dos tribunais regionais eleitorais com a política partidária e ou os diversos outros agentes políticos das respectivas unidades da federação, sobretudo aqueles vinculados ao Governador, pois é bastante plausível admitir que a natureza das relações executivo-judiciárias, no plano estadual (hipertrofia do executivo em relação ao judiciário), interferisse decisivamente no grau de isenção com que os tribunais regionais administravam o processo eleitoral. Nesse sentido, interessa-nos aqui analisar, como estudo de caso, o nível de isenção manifesto na governança eleitoral exercida pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará, focalizando os pleitos majoritários de 1982 e 1986. Adotamos também uma perspectiva histórica que nos permitiu compreender os primórdios da atuação do TRE durante o período da história republicana do Pará conhecido com o “ciclo do baratismo”, mais ou menos coincidente com a chamada Quarta República (1945-64), pós-Estado Novo, no qual a política paraense orbitou em torno da figura do ex-interventor, depois senador e governador, Magalhães Barata.

No tocante ao conceito de governança eleitoral, trata-se de um campo recente de estudos da Ciência Política que procura investigar as relações entre as regras eleitorais, a administração do processo eleitoral e os chamados organismos eleitorais (organizações responsáveis pela aplicação dessas regras e ou pelo contencioso nessa seara), de um lado, e suas consequências sobre a competição político-partidária-eleitoral, de outro. Utilizando como referência os trabalhos de Mozaffar e Schedler (2002), a Governança Eleitoral pode ser definida como o gerenciamento e o arcabouço institucional responsáveis pela

gestão das eleições e por tudo aquilo que envolve o processo de competição eleitoral em regimes democráticos representativos, desde a inscrição dos candidatos até a diplomação dos eleitos. A governança eleitoral desdobra-se em três níveis ou dimensões: 1) formulação de regras [*rule making*], como o próprio nome sugere, trata-se da definição das “regras do jogo”; 2) aplicação das regras [*rule application*], isto é, o processo de disciplinamento da competição eleitoral a partir das regras pré-estabelecidas e aceitas pelos competidores; 3) adjudicação das regras [*rule adjudication*], que decorre, basicamente, do desrespeito às regras, concreto ou alegado, intencional (fraudes) ou por inépcia, bem como dos desentendimentos havidos quando da interpretação e aplicação das regras, apresentando-se em dois momentos distintos: contencioso anterior e posterior às eleições².

Importa ressaltar que nossa análise se concentra nas dimensões *rule application* e *rule adjudication* exercidas pelo TRE/PA, pois a dimensão *rule making* revela-se de competência exclusiva do Congresso Nacional e do TSE ou, dependendo do recorte histórico considerado, também da Presidência da República.

A ideia de governança eleitoral tem como base os pressupostos do neo-institucionalismo, em particular o da escolha racional e a chamada “perspectiva calculadora” (HALL E TAYLOR, 2003). A atuação da JE afeta a competição política porquanto obriga ou constrange os agentes em disputa a (re)definirem ou (re)adaptarem suas estratégias político-eleitorais em face das medidas administrativas, decisões, resoluções e instruções normativas emanadas daquele órgão, não raro, antecipando-se a tais decisões. Contudo, antes de prosseguirmos, faz-se necessário esclarecer que, de acordo com a maioria dos teóricos do neoinstitucionalismo, em particular North (1990), há uma diferença conceitual importante entre instituições e organizações. As primeiras seriam as regras formais (normas escritas) ou informais (normas não escritas surgidas no seio da própria sociedade, ou ainda um sistema de crenças compartilhado), desde que dotadas de poder coercitivo, enquanto as organizações seriam os agentes sociais coletivos que operam condicionados pelas instituições, por vezes (re)criando-as ou

2. Para o período observado, o contencioso anterior às eleições (pré-eleitoral) versou fundamentalmente sobre impugnação/validação de candidaturas e registro de partidos ou coligações, enquanto o contencioso pós-eleitoral tratou de impugnação/validação de urnas e votos.

modificando-as. Obviamente, instituições e organizações interagem entre si. Em nosso estudo, torna-se fácil identificar o que representa as instituições: legislação eleitoral, resoluções, instruções normativas etc.; e o que representa as organizações: a Justiça Eleitoral, por meio de seus tribunais, os partidos e ou as coligações.

Não obstante todas as críticas feitas ao paradigma da escolha racional, é útil notar que, de acordo com Tsebelis (1998, p. 45) essa “ferramenta heurística” se mostra mais apropriada em situações nas quais a identidade e os objetivos dos agentes são estabelecidos e as regras de interação manifestam-se claras e conhecidas por todos. Acreditamos ser precisamente esse o caso da arena eleitoral. Ora, o que os candidatos mais desejam é sua própria a (re)eleição. Porém, cabe aos partidos e à JE organizarem a competição eleitoral. Os primeiros alocando recursos e definindo as estratégias, entendidas aqui como a busca por uma adaptação ótima a um ambiente institucionalizado (Tsebelis, op. cit.). Desse modo, a atuação da JE condiciona o comportamento dos agentes políticos individuais e coletivos na arena político-eleitoral, impondo-lhes restrições (*enforcements*) e modificações adaptativas em suas estratégias e listas de preferência. Se considerarmos esse pressuposto aliado ao tipo de relacionamento executivo-judiciário no plano estadual precedente à Constituição de 1988, chegaremos à nossa principal hipótese, segundo a qual o TRE afetou a competição político-partidária no Pará, durante o período em análise, de modo a favorecer os candidatos majoritários da situação (isto é, apoiados pelo governador) por meio principalmente de suas decisões judiciais (acórdãos), antes e depois dos pleitos.

Optamos por pesquisar apenas os pleitos de Governador e Senador; isto se justifica por duas razões. A primeira vem a ser de ordem metodológica, posto que os pleitos para os referidos cargos, de votação majoritária, favorecem sobremaneira a visibilidade da atuação da Justiça Eleitoral para o pesquisador, oferecendo-lhe um foco, sobretudo na pesquisa qualitativa. A segunda razão reside na importância de que se revestem tais pleitos, levando a um envolvimento e um investimento maiores dos agentes políticos em disputa.

No tocante ao recorte temporal aqui adotado, ele se justifica por três motivos: primeiro, pela importância do momento histórico, vez que estávamos saindo da ditadura e voltando à democracia, ao Estado de Direito e à normalidade no funcionamento das instituições representativas. Nesse sentido, Sadek (1995) salienta que a JE

desempenhou um papel essencial no processo de redemocratização. Cumpre então avaliar, ressalto, enquanto estudo de caso, como isso se deu no contexto paraense, em outras palavras, se a atuação do TRE-PA se mostrou à altura de sua missão institucional. Dado que a estrutura e as atribuições dos TRE's é a mesma em todas as unidades da federação, a metodologia por nós adotada e os resultados obtidos podem ser úteis a outros pesquisadores interessados no tema.

Utilizamos essencialmente fontes bibliográficas e documentais, além da coleta e análise de dados primários e secundários. Entre as fontes documentais consultamos, segundo as técnicas de amostragem não-probabilística, principalmente os acórdãos do TRE-PA, os quais contêm todos os dados relevantes sobre os litígios em questão. Procedemos ainda à análise da imprensa local que, a propósito, ofereceu ampla cobertura sobre a governança e o processo eleitoral considerados de modo geral. As matérias jornalísticas mostraram-se úteis para obter informações essenciais sobre o *modus operandi* do TRE, os interesses dos agentes políticos e algumas de suas estratégias assumidas na competição política e na arena eleitoral, o dia a dia das campanhas, o dia do pleito, o processo de apuração, além de se constituir em uma fonte para identificar os processos do contencioso eleitoral que mais repercutiram.

Este artigo divide-se em duas partes. Na primeira delas, tratamos da atuação do TRE-PA sob uma perspectiva histórica, no momento da redemocratização pós-Estado Novo (1945), indo até a última eleição para o Governo estadual em 1965, antes do endurecimento do Regime Militar (1964-1985). Esse período corresponde, no Pará, ao predomínio da facção liderada pelo ex-interventor, senador e depois governador Magalhães Barata, dando origem ao fenômeno político conhecido como “baratismo”³. O TRE se mostrou um ator decisivo no contexto das disputas políticas passionais que caracterizaram essa época. Sendo assim, o objetivo desse item foi fornecer subsídios para melhor compreensão da trajetória daquele tribunal, buscando identificar tendências, continuidades e descontinuidades comparativamente à redemocratização dos anos 1980, nosso foco de pesquisa.

Excluímos, porém, dois períodos. Um deles situa-se entre a criação da Justiça Eleitoral em 1932 até 1945, dada a incipiente e a

3. Expressão utilizada por historiadores políticos paraenses, dentre eles Carneiro (1991) e Rocque (1996), para designar o modo de fazer política próprio de Magalhães Barata, baseado em seu carisma pessoal, autoritarismo e populismo.

prematura extinção desse órgão em 1937 com a implantação definitiva da “ditadura varguista”. O outro vai de 1966 a 1981, pois, nesse interregno, não houve eleições diretas para os executivos estaduais, nem para a Presidência da República, sendo diverso o perfil de atuação da Justiça Eleitoral sob o regime de exceção, a exigir uma pesquisa separada.

Na segunda parte, analisamos a governança eleitoral praticada pelo TRE durante as eleições majoritárias de 1982 e 1986, desta feita, portanto, durante o processo de redemocratização ocorrido nos estertores da Ditadura Militar. Havia, particularmente nas eleições de 1982, o receio de manipulação do processo eleitoral com vistas a favorecer os candidatos do regime, a exemplo do que já vinha acontecendo com a legislação correlata. Quando das eleições de 1986, a ameaça de continuidade do Regime Militar estava definitivamente afastada. Todavia, existiam outros desafios de natureza jurídico-institucional à competição política, principalmente no que concerne à legislação eleitoral. Desse modo, propusemo-nos a analisar a conduta do TRE-PA nessa complexa etapa da redemocratização.

Por fim, ressaltamos que nosso foco permaneceu nas regras formais (legislação eleitoral, resoluções, instruções normativas etc.), na maneira como o TRE-PA aplicou tais regras por ocasião das eleições (*rule application*) e, especialmente, no resultado do contencioso (*rule adjudication*), o que nos permitiu avaliar com maior clareza o nível de isenção daquela Corte em relação aos litigantes.

Histórico da atuação do TRE-PA nas eleições majoritárias durante o ciclo do baratismo (1964-1965)

A história político-eleitoral paraense desde a década 1930 até a década 1960 foi marcada pelo que, na falta de um termo melhor, poderíamos designar “ciclo do baratismo”. Trata-se do período em que as eleições e a política no Pará orbitaram em torno da figura do líder carismático Magalhães Barata⁴. Nessa época, o TRE foi convertido

4. Joaquim de Magalhães Cardoso Barata (1888-1959), Oficial do Exército, integrante do Movimento Tenentista, foi o mais influente e carismático líder político no Pará entre 1930-35 e 1943-59, tendo exercido, nesse ínterim, além do cargo de interventor federal, senador e governador. Para maiores informações sugerimos a leitura de Rocque (1996). Vide referências.

no principal árbitro das disputas passionais e da polarização que caracterizaram a política paraense, opondo baratistas a coligados⁵. Esses últimos enxergaram na Justiça Eleitoral um poderoso aliado contra a força político-eleitoral advinda do carisma e do populismo de Magalhães Barata, de maneira que transformaram o TRE numa arena onde os rumos da eleição poderiam ser decididos pela caneta dos juízes, tal como aconteceu especialmente nos pleitos de 1950 e 1955.

Em 1945, momento da reinstalação do TRE, a situação política no Pará achava-se indefinida como reflexo das agitações políticas vividas pelo país, decorrentes, por sua vez, da queda de Getúlio Vargas. Essa indefinição elevou o patamar de influência do poder judiciário local, bem como a ingerência do Executivo federal sobre a administração pública e a política paraenses, como também dos demais estados. O quadro somente viria a normalizar-se com as eleições para o governo estadual em 1947, circunstância em que o TRE-PA administrou o processo eleitoral sem a pressão de um grupo político ou facção hegemônica. Entretanto, como resultado desse pleito, o baratismo voltou a assenhorear-se do poder, agora organizado sob a bandeira de um partido político, o PSD (Partido Social Democrático). Ao mesmo tempo, a oposição cerrou fileiras contra Magalhães Barata e o pessedismo⁶, reconfigurando o quadro de polarização política observado durante as duas interventorias anteriores de Barata (1930-35 e 1943-45). Desse modo, a partir do pleito de 1950, o TRE achar-se-ia submetido a uma intensa pressão de ambos os grupos contendores.

Note-se que as fraudes eram largamente utilizadas pelas facções em disputa. As mais comuns consistiam no “emprenhamento” de urnas, isto é, no depósito de votos falsificados, ou na “contaminação” das mesmas, quer dizer, na admissão de eleitores estranhos à seção eleitoral, o que, amiúde, ocorria também por descuido da mesa receptora. Tais eram, inclusive, as duas hipóteses mais recorrentes

-
5. Coligados ou antibaratistas, nomes pelos quais ficaram conhecidos os opositores de Magalhães Barata que se reuniram, a partir de 1950, numa ampla frente oposicionista para disputar o governo estadual denominada Coligação Democrática Paraense (CDP).
 6. Expressão usada por Carneiro (1991), entre outros historiadores políticos, para se referir ao modo de fazer política próprio do PSD, que buscava cortejar ao mesmo tempo as massas e as elites.

para pedidos de anulação de urnas, pelo menos até a introdução do voto eletrônico na década 1990. Os partidos contendores buscavam então, estrategicamente, anular a vantagem alcançada um pelo outro em seus respectivos redutos eleitorais, valendo-se, em especial, de pedidos de impugnação de urnas.

Destacamos no período em referência, os pleitos de 1950 e 1955, pois, em ambos os momentos, a atuação da justiça eleitoral mostrou-se decisiva para o resultado do pleito. No pleito de 1950, após uma desgastante batalha judicial iniciada no TRE e desfechada meses depois no TSE, os baratistas, claramente favorecidos na primeira instância, viram-se derrotados no tribunal superior. As eleições de 1950 foram possivelmente as mais controvertidas, violentas e disputadas da história eleitoral paraense. Abundaram acusações recíprocas de fraude entre baratistas e antibaratistas; até mesmo membros e servidores do TRE, inclusive seu presidente, foram acusados de favorecimento e falta de isenção. Após o julgamento dos recursos, o TSE determinou a realização de eleições suplementares em 1951, que terminaram por conceder a vitória aos antibaratistas ou coligados, embora com ínfima vantagem.

O pleito de 1955, por sua vez, assinalou o auge das disputas entre baratistas e coligados, sendo o TRE novamente convertido em arena judiciária. Nessa oportunidade, o quadro inverteu-se; o prejudicado no contencioso passou a ser Barata, pois os recursos relativos a impugnações e validações de urnas perpetrados pela CDP obtiveram um êxito muito superior àqueles propostos pelo PSD. Esse fato obrigou os pessedistas a recorrerem ao TSE. Iniciou-se, então, a segunda fase da “batalha judicial”, encenada na Corte Superior, na qual Barata triunfaria. A postura revisionista do TSE sobre as decisões do TRE outra vez levanta suspeitas acerca da isenção desse último tribunal na adjudicação. Nesse contexto, coube aos baratistas acusarem o TRE de parcialidade, da mesma forma que os coligados haviam feito no escrutínio de 1950.

Nos pleitos seguintes, quais sejam, os de 1960 e 1965 (sendo este o último pleito para governador antes do endurecimento do Regime Militar), o TRE não mais se revelaria um ator decisivo. As eleições de 1960 ocorreram sob a comoção pública da morte de Magalhães Barata, o que acabou proporcionando uma confortável vantagem eleitoral para o PSD, demarcando ainda o auge do êxito eleitoral pessedista no Pará. Nas eleições para o governo em 1965,

recém-instalado o regime de exceção, o uso ostensivo da máquina administrativa em favor do candidato patrocinado pelo então governador “revolucionário”, Jarbas Passarinho, não foi capaz de mobilizar o TRE, que se mostrou tímido e até certo ponto conivente ante as imposições e manipulações eleitorais praticadas pelos representantes do novo *status quo*.

Observamos, pelo exposto, fortes indícios a corroborar a hipótese de favorecimento do TRE, sobretudo no contencioso pós-eleitoral, ao candidato situacionista, especialmente verificável nos pleitos de 1950, 1955 e 1965. Entretanto, é de suma importância também ressaltar a condição de extrema fragilidade da Justiça Estadual perante o Executivo que, em quase tudo, dependia da sanção do governador para o seu adequado funcionamento. Além disso, várias denúncias de nepotismo na administração pública como forma de cooptação do judiciário estadual também foram identificadas em nossa pesquisa. A análise dos dados qualitativos nos permitiu concluir que essa condição subordinada da Justiça comum perante o Executivo estadual apresenta uma grande probabilidade de ter influenciado decisivamente a postura e a governança eleitoral praticadas pelo TRE-PA, de modo a favorecer os candidatos a governador situacionistas, em particular, na fase do contencioso pós-eleições.

A atuação do TRE-PA nas eleições majoritárias de 1982

As eleições de 1982⁷ ocorreram no contexto da redemocratização pós-Ditadura Militar em que a Justiça Eleitoral, de acordo com Sadek (1995), teria sido a grande “fiadora” desse processo, pois havia uma desconfiança latente e generalizada na sociedade civil, sobretudo entre os opositores do regime, acerca das verdadeiras intenções dos militares com o processo de abertura. Desse modo, propusemo-nos a analisar a conduta do TRE- PA em face às exigências daquele momento histórico decisivo para a retomada e os rumos da democracia.

Preliminarmente, ao analisarmos a governança eleitoral em 1982 persistem dúvidas quanto ao grau de isenção do TRE-PA durante o contencioso eleitoral envolvendo os pleitos majoritários, dado que a polarização da disputa político-eleitoral entre PMDB e PDS torna,

7. Eleições gerais, exceto para os cargos de Presidente da República, prefeitos de capitais, áreas de segurança nacional e estâncias hidrominerais.

num primeiro olhar, visível certo favorecimento ao PMDB, o partido então apoiado pelo Governador.

O substancial aumento remuneratório concedido pelo então governador Alacid Nunes aos magistrados da Justiça comum que, no caso dos desembargadores alcançou mais de 200%, levanta, no mínimo, a hipótese de maior sensibilização do TRE para tratar os litígios envolvendo disputas eleitorais do candidato peemedebista ao Governo. Essa hipótese, porém, não se sustenta diante do equilíbrio entre o número de acórdãos concessivos e ou denegatórios referentes ao PMDB e ao PDS, conforme podemos observar nos quadros 01 e 02:

Quadro 1. Contencioso eleitoral por legenda: processos de validação e/ou impugnação de urnas opondo PMDB X PDS.

Legenda	Número de processos vencidos	Urnas sob pedido de impugnação	Urnas sob pedido de validação	Número de urnas impugnadas	Número de urnas validadas
PDS	07	16	18	0	17
PMDB	10	18	16	01	16
Total	17	34	34	01	33

Fonte: Livro de acórdãos nº 1.038/1982. Arquivo TRE/PA.

Quadro 2. Contencioso eleitoral: composição dos acórdãos referentes a processos de impugnação e/ou validação de urnas.

Legenda	Por unanimidade			Por maioria		
	Concessivos	Denegatórios	Total	Concessivos	Denegatórios	Total
PDS	09	20	29	01	03	04
PMDB	10	11	21	03	03	06
Total	19	31	50	04	06	10

Fonte: Livro de acórdãos nº 1.038/1982. Arquivo TRE/PA.

Por outro lado, o sério mal-estar entre o PDS e o TRE no episódio envolvendo o indeferimento do registro de 17 candidaturas proporcionais daquela legenda, levado ao TSE, permite-nos também levantar a hipótese de uma indisposição da Corte local contra aquele partido. Isso talvez explique porque 72,7% dos processos envolvendo impugnação ou validação de urnas provocados pelo PDS foram rejeitados

pela Corte, ao passo que essa relação foi da ordem de 51,8% para o PMDB. Todavia, não obstante esses números, qualquer afirmação no sentido de claro favorecimento do TRE ao PMDB nas eleições de 1982 seria leviana e temerária. As estatísticas do contencioso não confirmam cabalmente esta hipótese. As análises qualitativas também não, pois as decisões foram coerentes, sem discrepâncias em casos assemelhados, exceção feita aos dois pedidos de anulação total de pleito (processos de nº 665 e 688/1982), em que o PMDB obteve vitória na Corte enquanto o PDS foi derrotado em caso semelhante, envolvendo suposta restrição à fiscalização partidária. Todavia, convém observar, qualquer que fosse o resultado de ambas as lides, cujos acórdãos foram proferidos após o encerramento da apuração eleitoral, não seria mais possível reverter a significativa vantagem de votos atingida pelo candidato Jader Barbalho (PMDB), porquanto os sufrágios em disputa nos dois litígios citados não chegavam sequer a 12 mil, ao passo que a diferença de Jader em relação ao segundo colocado chegou a 40 mil votos no cômputo geral.

Quadro 3. Contencioso eleitoral por legenda: impugnação de urnas

Legenda	Nº de processos de impugnação iniciados/ provocados	Nº de urnas sob pedido de impugnação	Nº de recursos concedidos pelo TRE	Nº de recurso negados pelo TRE	Nº de urnas impugnadas pelo TRE
PDS	20	42	01	19	01
PMDB	18	30	04	14	04
Total	38	72	05	33	05

Fonte: Livro de acórdãos nº 1.038/1982. Arquivo TRE/PA.

Quadro 4. Contencioso eleitoral por legenda: validação de urnas.

Legenda	Nº de processos de validação iniciados/ provocados	Nº de urnas sob pedido de validação	Nº de recursos concedidos pelo TRE	Nº de recursos negados pelo TRE	Nº de urnas validadas pelo TRE a pedido das legendas
PDS	13	25	10	03	22
PMDB	09	16	09	Zero	16
Total	22	41	19	04	38

Fonte: Livro de acórdãos nº 1.038/1982. Arquivo TRE/PA.

É importante ainda ressaltar que, conforme se verifica nos quadros 03 e 04 anteriormente, nos processos envolvendo validação e ou impugnação de urnas, observou-se uma clara tendência da Corte para validar em vez de impugnar, não importando qual o partido requerente da impugnação. Assim, de um total de 72 urnas sob pedido de impugnação, apenas 05 foram anuladas, enquanto nos casos de validação, das 41 urnas, 38 foram validadas.

Embora houvesse o PMDB vencido o contencioso eleitoral comparativamente ao seu adversário PDS, como se pode deduzir da leitura dos quadros, sustentamos que a explicação disso reside mais na estrutura organizacional dos peemedebistas e menos numa possível inclinação do TRE para favorecê-los. O PMDB preparou melhor seus fiscais, delegados e candidatos para identificar, exibir e explorar as falhas dos mesários e da própria Justiça Eleitoral na condução do processo de votação de forma a promover impugnações de urnas e votos, logrando, por conseguinte, fundamentar mais consistentemente os seus pleitos, além de evitar vícios processuais. Aliás, foi inegável a superioridade do PMDB sobre o PDS em termos de organização na arena judiciária, quando, por exemplo, do registro de candidaturas e de outras questões relativas ao contencioso pré-eleitoral, tendência manifesta também no contencioso pós-eleições.

No que concerne à parte administrativa (aspecto importante da dimensão *rule application*), as falhas e omissões havidas durante a condução e fiscalização do processo eleitoral deveram-se fundamentalmente às crônicas e graves carências de recursos financeiros e humanos, bem de como de infraestrutura física do TRE.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que o TRE agiu com um razoável grau de isenção no contencioso eleitoral referente aos pleitos majoritários disputados em 1982, não havendo, reiteramos, evidências suficientes para sustentar o contrário.

A atuação do TRE-PA nas eleições majoritárias de 1986

Por ocasião das eleições de 1986, portanto, no alvorecer da Nova República, a ameaça de continuidade do Regime Militar estava definitivamente afastada. Entretanto, o momento era de reorganização e readequação das instituições e agentes políticos às exigências de um regime democrático pleno ainda em seus primórdios, repleto de vícios deixados pelo longo e contraditório processo de abertura oriundo,

como sabemos, do Governo Geisel (1972-79) e desdobrado até a eleição de Tancredo Neves em 1985. Buscamos, portanto, analisar como o TRE-PA se comportou nessa fase de indefinição institucional e de hegemonia do PMDB no plano local e nacional, maior partido de oposição à Ditadura e grande beneficiário da transição para a democracia.

Preliminarmente, a governança eleitoral praticada pelo TRE para as eleições de 1986 revela inúmeras falhas administrativas, em especial no tocante ao processo de realistamento⁸ e à distribuição de títulos eleitorais. Outra vez, a exemplo do ocorrido em 1982, podemos atribuir grande parte dessas falhas à crônica escassez de recursos humanos e financeiros, o que manteve o TRE na dependência da colaboração de vários outros órgãos públicos, funcionando, como diziam os jornais, a partir das “disponibilidades alheias”. Não obstante esses problemas, o índice de abstenção foi relativamente baixo, contrariando as previsões pessimistas da imprensa, reflexo, talvez, do paradoxal momento atravessado pelo país, isto é, persistente crise na economia, com o malogro do Plano Cruzado de combate à inflação, mas esperança na política, ante a consolidação da Nova República e a iminência da Constituinte.

As eleições de 1986 foram marcadas por uma série de instruções e resoluções emanadas do TSE, denotando uma participação cada vez mais significativa daquela Corte na esfera do *rule making*. O marco fundador desse processo, segundo Sadek (1995) foi o episódio envolvendo a revogação do princípio da fidelidade partidária para o Colégio Eleitoral, que possibilitou a eleição indireta de Tancredo Neves para a Presidência da República, em 1985. Diante desse novo patamar alcançado pela governança eleitoral no Brasil, o TRE-PA, a exemplo dos demais congêneres, foi chamado a atuar na dimensão *rule application* de uma forma mais intensa, tarefa para a qual, conforme demonstraremos, não estava pronto, o que terminou resultando numa impressão generalizada de incúria contra o TRE no seio da opinião pública, como também da imprensa.

No que tange ao *rule adjudication*, o TRE manifestou, tal como no contencioso de 1982, novamente a tendência ao formalismo jurídico,

8. No primeiro semestre de 1986, houve um realistamento geral, pela primeira vez, informatizado, por determinação da Lei nº 7.444/85, complementada pela Resolução 12.547/86 do TSE.

isto é, o apego excessivo ao direito processual, determinando o arquivamento de feitos contendo denúncias de fraudes, manipulações e outras irregularidades simplesmente em virtude de falhas processuais, deixando, assim, de proceder à averiguação das denúncias. A mesma tendência se repetiu no caso dos processos envolvendo validação ou impugnação de urnas. Houve ainda uma visível inclinação da corte local ao corporativismo em favor de magistrados colocados sob acusação e suspeição por candidatos e partidos.

Quadro 5. Contencioso pós-eleitoral: processos de impugnação de urnas por legenda.

Partido	Nº de processos iniciados/ provocados	Nº de urnas sob pedido de validação	Nº de recursos concedidos	Nº de urnas validadas
PT	12	23	01	01
PMDB	09	27	01	01
PFL	10	11	04	04
PDT	05	05	01	01
PTB	02	02	02	02
PMB	01	01	01	01
PCdoB	01	07	-	-
Total	40	76	10	10

Fonte: Arquivo TRE-PA, livro de acórdãos nº I.185.

Quadro 6. Contencioso pós-eleitoral: processos de validação de urnas por legenda.

Partido	Nº de processos iniciados/ provocados	Nº de urnas sob pedido de validação	Nº de recursos concedidos	Nº de urnas validadas
PMDB	05	05	04	04
PCdoB	02	04	02	04
PT	01	01	01	01
PDT	01	01	01	01
PDS	01	01	-	-
Total	10	12	08	10

Fonte: Arquivo TRE-PA, livro de acórdãos nº I.185.

Quadro 7. Contencioso eleitoral: processos promovidos isoladamente pelas legendas mais litigantes.

Partido	Nº total de processos iniciados/provocados	Nº de recursos concedidos	Nº de recursos negados
PT	19	01	18
PFL	12	04	08
PMDB	08	03	05
PMB	04	01	03
Total	43	09	34

Fonte: Arquivo TRE-PA, livro de acórdãos nº 1.185.

Pela análise dos quadros 05, 06 e 07, acima, torna-se possível tecer as seguintes observações:

1. O salto qualitativo do PT como partido de oposição mais litigante, agindo de forma independente, quando defrontarmos a sua discreta atuação no contencioso eleitoral de 1982. Entretanto, o PT teve a quase totalidade de seus pedidos rejeitados unanimemente pelo TRE, o que, no mínimo, revela uma indisposição do pleno contra essa legenda. Talvez isso se explique por conta dos protestos deflagrados pelos petistas, logo após a votação, denunciando a suposta falta de lisura do pleito e a duvidosa atuação do TRE no dia das eleições;
 2. O PFL que, graças à liderança do ex-governador Alacid Nunes, incumbido do papel de fazer oposição a Jader Barbalho, seu aliado de outrora, consagrou-se o segundo partido de oposição mais litigante, e, proporcionalmente, o que obteve maior êxito no contencioso dentre todas as legendas;
 3. Com relação ao PDS, que no contencioso eleitoral anterior a 1986 fora o partido mais atuante, dessa feita passou desapercebido, parecendo conformar-se ao seu papel de partido de apoio ao PMDB, em troca da garantia da eleição de Jarbas Passarinho⁹ ao Senado.
-
9. Jarbas Gonçalves Passarinho (1920-) um dos líderes do Golpe de 64. Militar de formação, seguiu a carreira política depois do referido Golpe, tornando-se governador nomeado do Pará naquele ano, depois senador em três ocasiões (1966, 1974 e 1986).

4. Embora não seja possível afirmar, pela análise dos dados quantitativos e qualitativos, referentes ao contencioso, que o TRE tenha favorecido o PMDB, isto é, o partido governamental, posto que o PFL, naquela ocasião uma legenda oposicionista, obteve um êxito ainda maior no comparativo, certamente houve indisposição e má vontade da Corte local contra o PT, pois, a despeito de eventuais falhas processuais, seus pedidos foram rejeitados na íntegra e todas as denúncias de irregularidades no dia da eleição, inclusive contra os magistrados, contidas no bojo dos processos propostos por aquela legenda, foram arquivadas sem apuração, o que põe em xeque a isenção do TRE no contencioso de 1986. Aliás, essa mesma postura do TRE já havia se revelado contra o PMB (Partido Municipalista Brasileiro, hoje extinto) a legenda mais atuante no contencioso precedente às eleições daquele ano, que fizera duras críticas e até mesmo questionara a idoneidade e a isenção de alguns membros do pleno para gerir o processo eleitoral. Na verdade, o PMB esperava que o TRE agisse como freio ao ímpeto “jaderista” para eleger Hélio Gueiros¹⁰ - tendo havido claramente abuso de poder político e econômico nesse afã. Mas, ao contrário disso, a Corte manifestou comportamento juridicamente conservador, processualista, ignorando quase todas as denúncias apresentadas pelo PMB.

Assim, diante do exposto, podemos concluir que a qualidade da governança eleitoral exercida pelo TRE nas eleições de 1986 falhou seriamente na parte administrativa, como vimos, durante o realismo e a correspondente entrega dos títulos eleitorais, o que, embora possamos atribuir, em parte, à crônica carência de recursos do tribunal, também pode ser igualmente atribuído à falta de planejamento e gestão, mesmo com a introdução da informática. Por outro lado, a isenção do TRE no *rule adjudication* deve ser colocada em xeque ao considerarmos a flagrante indisposição e negligência da corte contra as representações do PMB no contencioso anterior ao pleito, e mais ainda contra o PT, no contencioso pós-eleitoral. Tal atitude do pleno

10. Hélio da Motta Gueiros (1925-2011), remanescente do ciclo do baratismo, eleito Governador do Pará pelo PMDB para o período 1987-1990 com apoio de Jader Barbalho.

pareceu decorrer de uma retaliação pelas cobranças e pelas severas críticas perpetradas por aquelas duas legendas contra juízes, servidores e membros daquele tribunal. De qualquer modo, a batalha de partidos e candidatos, travada na arena judicial, em nenhum momento se mostraria capaz de alterar e muito menos reverter o resultado das urnas que cedo proporcionaram ampla vantagem a Hélio Gueiros, candidato peemedebista à sucessão governamental. Sendo assim, a atuação do TRE-PA no contencioso pós-eleições de 1986 revelar-se-ia apenas um desdobramento necessário do direito processual eleitoral, tendo, inclusive, os partidos e candidatos litigantes, na maioria dos casos, desistido de recorrer ou de apresentar contrarrazões junto às Cortes local e superior. Pareceu-lhes inútil lutar contra o resultado das urnas, que se impunha pela força do número, mesmo diante das habituais suspeitas e acusações de fraude e manipulação do processo eleitoral.

Conclusões

Analisamos a governança eleitoral exercida pelo TRE-PA durante as eleições majoritárias realizadas em 1982 e 1986, com retrospecto no período da redemocratização pós-Estado Novo (1945), indo até 1965, momento este caracterizado pela polarização da política paraense entre as facções dos baratistas e dos coligados. Destacamos que ambos os períodos foram marcados por processos de redemocratização, havendo a Justiça Eleitoral exercido um papel de suma importância como garantidora da organização do processo eleitoral, da lisura dos pleitos e da proclamação dos eleitos.

Focalizamos, em nossa análise, a dimensão da governança eleitoral que Mozaffar & Schedler (2002) denominam *rule adjudication*, isto é, o contencioso eleitoral. Identificamos aí duas categorias principais de litígios: aqueles que se referem à impugnação de candidaturas, objeto maior do contencioso pré-eleitoral, e os processos de impugnação ou validação de urnas, mote do contencioso pós-eleições. Nesse último caso, observamos sua utilização como estratégia amplamente adotada pelos partidos para obter ou reverter diferenças de votação, sobretudo para seus candidatos majoritários. Secundariamente, analisamos também a dimensão *rule application*, concernente à aplicação das regras eleitorais tais como previstas na legislação eleitoral e nas resoluções e instruções emanadas do TSE, indispensáveis à administração do processo eleitoral, bem como ao julgamento dos litígios.

Conforme vimos, o fato de a Justiça Eleitoral funcionar tomando de empréstimo magistrados da justiça comum, sem falar que os plenos dos TREs vêm a ser predominantemente compostos por magistrados dos tribunais de justiça, certamente constitui um ponto de fragilidade na governança eleitoral praticada pelas cortes eleitorais locais, especialmente para os períodos aqui analisados, haja vista a enorme ingerência dos governadores sobre os tribunais de justiça estaduais, precedente à CF/88, o que pode ter se refletido também na atuação dos TREs. Não obstante, foi possível perceber uma significativa diferença no perfil de atuação do TRE-PA comparativamente aos dois períodos: 1945-65 e 1982-86. No primeiro deles, constatamos fortes indícios de favorecimento do TRE ao candidato do partido ou da facção governamental durante o contencioso, especialmente no tocante aos processos de impugnação de urnas. Como exemplo, em uma das mais disputadas eleições daquele período, a de 1950, as impugnações concedidas pelo TRE foram tantas que permitiram ao segundo colocado na corrida ao Governo, pertencente à facção baratista, ultrapassar o primeiro na votação, membro da facção antibaratista, situação esta posteriormente revertida pelo TSE. Constatamos ainda que as carências de infraestrutura, bem como de recursos humanos e materiais, eram enormes e a dependência da Justiça Comum e da própria Justiça Eleitoral em relação ao Executivo estadual eram bastante acentuadas.

No tocante ao segundo período (1982/1986), que constitui propriamente o recorte temporal deste trabalho, o TRE demonstrou maior isenção, ainda que a ingerência do Executivo sobre o Judiciário não tenha se modificado substancialmente quando comparada ao período anterior, pois essa situação de dependência somente se alteraria com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual garantiu autonomia financeira, orçamentária e administrativa ao Poder Judiciário em todas as suas instâncias.

As eleições de 1982 foram emblemáticas, pois demarcaram o retorno do sufrágio direto e universal para o cargo de governador. Havia incertezas sobre as verdadeiras intenções dos militares com o processo de abertura, tendo a Justiça Eleitoral figurado como a verdadeira fiadora desse processo, garantindo a lisura das eleições, como também a diplomação dos eleitos, mesmo quando estes contrariavam os militares e sua estratégia de transição (SADEK, 1995). Embora a autora estivesse se referindo mais especificamente ao TSE, supusemos que os TREs também desempenharam um papel importante naquela

etapa, e nos propusemos a analisar a governança eleitoral nesse nível infra, tomando o TRE/PA como estudo de caso. Percebemos um considerável grau de isenção desse tribunal no contencioso de 1982, somente maculada por dois litígios envolvendo anulação total de pleito. Trata-se das votações ocorridas no garimpo de Serra Pelada (município de Marabá) e no município de Abaetetuba, que ensejaram dois processos com alegações semelhantes, quais sejam, restrição de fiscalização partidária; o primeiro deles provocado pelo PMDB e o segundo, pelo PDS. Entretanto, ainda que o montante de votos em ambos os casos, embora expressivo, não pudesse reverter a confortável vantagem eleitoral obtida pelo vitorioso candidato peemedebista, importa frisar que o TRE concedeu o pedido ao PMDB, legenda então apoiada pelo Governo, denegando o pleito ao PDS, quando poderia ter decidido de forma diversa, tendo em vista tratarem-se ambos os processos daquilo que Hart (2010) chama *hard cases*, isto é, os feitos em que a pura aplicação da lei ao caso concreto não é simples, clara ou pacífica, importando em elevado grau de subjetividade pelos julgadores.

Com relação ao pleito de 1986, a ameaça de continuidade da ditadura, de sabotagem à democracia ou de um novo golpe de Estado, achava-se praticamente afastada. Contudo, os problemas a serem enfrentados eram de natureza institucional, isto é, de (re) definição das regras do jogo no contexto do regime democrático pleno recém-instalado, ocasião em que o TSE desempenhou um papel crucial, judicializando a política por meio de suas resoluções e instruções normativas, buscando, dessa maneira, conter, na medida do possível, a sanha de manipulação eleitoral dos partidos e de seus candidatos, ávidos por ocuparem o “vácuo político” deixado pelo Regime Militar. Como consequência, os TREs foram chamados a atuar com maior intensidade na dimensão *rule application*. Vimos, no entanto, que o TRE-PA não se mostrou preparado para a tarefa, apresentando graves falhas na parte administrativa, especialmente por ocasião do realistamento e da correspondente entrega dos títulos eleitorais, mercê da falta de planejamento e gestão adequados, como também das crônicas carências de recursos humanos e infraestrutura. Já no contencioso eleitoral identificamos fortes indícios de que o pleno decidiu de modo a prejudicar os partidos de oposição ao Governador, especialmente o PT e o extinto PMB, tanto nos feitos de impugnação de candidaturas, quanto de urnas, embora não seja possível falar em claro favorecimento ao PMDB,

o partido governamental naquela ocasião. Todavia, essa postura da Corte local pode ter sido motivada pelas frequentes acusações de parcialidade dirigidas contra seus membros, e promovidas pelos mais atuantes partidos de oposição naquele contexto, como já mencionado, PT e PMB, o que revela uma inclinação do Pleno ao corporativismo. Ainda no tocante a essas eleições, vale ressaltar a aposta da Justiça Eleitoral na informatização do processo eleitoral, a começar pelo realistamento efetuado naquele período, como forma eficaz de combater fraudes e manipulações. Essa tendência à informatização seria aos poucos confirmada nas eleições seguintes, culminando na urna eletrônica, introduzida em meados da década de 1990, e mais recentemente na identificação biométrica do eleitor. O impacto dessas tecnologias sobre a lisura do processo eleitoral, bem como sobre o comportamento dos agentes políticos, ainda está à espera de melhores e mais rigorosas análises e avaliações. Sendo assim, acreditamos que o presente trabalho possa servir a futuros pesquisadores como referência para comparação da governança eleitoral, particularmente aquela exercida pelos Tribunais Regionais Eleitorais, entre dois momentos distintos, cujo marco vem a ser a utilização da urna eletrônica.

Levantamos duas hipóteses para explicar a maior isenção manifesta pelo TRE-PA no período 1982-1986 quando comparada ao período 1945-1965. A primeira delas situa-se no fortalecimento, aperfeiçoamento e consolidação do papel institucional desempenhado pela Justiça Eleitoral desde a década 1970, paradoxalmente em plena vigência do Regime Militar, que, como sabemos, preservou as eleições diretas para os cargos legislativos e para a maioria das prefeituras (exceto capitais, áreas de segurança nacional e estâncias hidrominerais). A segunda hipótese aponta para a singularidade do momento histórico vivido pelo país (redemocratização), após uma ditadura que se prolongava desde 1964, bem como para a consciência da importância daquele momento por parte dos magistrados, acrescido das mobilizações e do clamor da sociedade civil em defesa da democracia plena. Esses fatores podem ter funcionado como variáveis intervenientes, tornando os membros do TRE mais relutantes a eventuais pressões do Executivo, ou mesmo de quaisquer outros agentes interessados na manipulação do processo eleitoral. Sendo assim, teríamos um traço de cultura política gestado pelo momento histórico, qual seja, a valorização da democracia e o consequente

anseio pela redemocratização, a orientar a conduta dos magistrados, bem como a interação desses com os diversos agentes políticos (candidatos, partidos e eleitores). Contudo, ponderamos que tais especulações devam constituir objeto de uma pesquisa à parte.

Referências

- CARNEIRO, J. Q. (1991). *Pedessimismo e Baratismo no Pará*. Campinas, S. Paulo. 1991. 208f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n. 58.
- HART, H. (2010). *O conceito de Direito*. São Paulo: Martins Fontes.
- LEAL, V. N. (1975). *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- MARCHETTI, V. (2008). *Poder Judiciário e competição política no Brasil*: uma análise das decisões do TSE e do STF. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- MOZAFFAR, S.; SCHEDLER, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. *International Political Science Review*, v. 23, n. 1.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROCQUE, C. (2006). *Magalhães Barata*: o homem, a lenda, o político. Belém: SE-CULT, Vol. II.
- SADEK, M. T. (1995). *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer.
- TSEBELIS, G. (1998). *Jogos Ocultos*. São Paulo: Edusp.
- VALE, T. C. C. (2009). *Justiça Eleitoral e judicialização da política: um estudo através de sua história*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Anexo

Lista de siglas

- ALEPA- Assembleia Legislativa do Estado do Pará
- ARENA- Aliança Renovadora Nacional
- MDB- Movimento Democrático Brasileiro
- PDS- Partido Democrático Social
- PCdoB- Partido Comunista do Brasil
- PDT- Partido Democrático Trabalhista
- PFL- Partido da Frente Liberal
- PMB- Partido Municipalista Brasileiro
- PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PSD- Partido Social Democrático
- PSP- Partido Social Progressista
- PT- Partido dos Trabalhadores
- PTB- Partido Trabalhista Brasileiro
- TSE- Tribunal Superior Eleitoral
- UDN- União Democrática Nacional