



Universidade de Brasília

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

TATIANA RODRIGUES SILVEIRA

LEGITIMIDADE E ORGANIZAÇÕES DA JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DO TRIBUNAL
SUPERIOR ELEITORAL (TSE)

BRASÍLIA – DF

2019

TATIANA RODRIGUES SILVEIRA

LEGITIMIDADE E ORGANIZAÇÕES DA JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DO TRIBUNAL
SUPERIOR ELEITORAL (TSE)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Dr. Edson Ronaldo Guarido Filho

BRASÍLIA – DF

2019

TATIANA RODRIGUES SILVEIRA

LEGITIMIDADE E ORGANIZAÇÕES DA JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DO TRIBUNAL
SUPERIOR ELEITORAL (TSE)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração.

Data de aprovação: 21 de março de 2019.

Banca Examinadora:

Professor Dr. Edson Ronaldo Guarido Filho, PPGA/UnB

Orientador

Professor Dr. Samir Adamoglu de Oliveira, PPGA/UFPB

Examinador Externo

Professor Dr. Adalmir de Oliveira Gomes, PPGA/UnB

Examinador Interno

Professor Dr. Tomas de Aquino, PPGA/UnB

Examinador Suplente

À Assistente Social Izabel Rodrigues, minha mãe, um exemplo de profissional que se aposentou após anos de dedicação ao Judiciário de Minas Gerais, cujo trabalho diário, e também períodos eleitorais, deixou marcas de excelência no serviço público.

Especialmente à Professora Terezinha de Matos Silveira, minha avó paterna, que me ensinou a ler, me incentivou a seguir estudando e me mostrou o que era a eleição ao me levar desde criança para ajudá-la a votar e presentear os mesários da sessão eleitoral com lanches, exercendo seu direito ao voto até a última eleição que ela pode vivenciar. Infelizmente durante a execução dessa pesquisa a Vovó se foi, mas deixou comigo ensinamentos e exemplos de cidadania, democracia, empoderamento e amor.

Agradecimentos

Ciente de que esta é só mais uma etapa, mas não qualquer etapa; um passo significativo no caminho do conhecimento do mundo e de mim mesma; sou grata pela oportunidade de ter a ciência como mais uma ferramenta para meu desenvolvimento e espero poder retribuir positivamente à sociedade.

Ao meu orientador Dr. Edson Ronaldo Guarido Filho, por ser um professor exemplar, dedicado e acolhedor, por me entender e me fazer entender a academia e o mundo com outros olhos, em nome de quem agradeço aos demais professores que contribuíram com minha formação.

Ao colega Bruno Luz, representando também os demais colegas da pós-graduação e do Grupo de Pesquisa em Administração da Justiça (AJUS), por todo incentivo, apoio e disponibilidade em ajudar.

À minha amiga Emilia Faria, que iluminou meu caminho em Brasília. Assim como desde os tempos de UFV, seguiremos estudando e nos divertindo (ocasionalmente). A todos os amigos, agradeço pelo carinho e compreensão.

Aos companheiros de profissão, de Embrapa e de vida Marcela e Victor Brito, pela amizade, aprendizado, parceria e por entenderem, como ninguém, essa jornada dupla de trabalho e estudos. Sem vocês tenho dúvidas de que essa conquista seria possível. Aos superiores e demais colegas de trabalho, por permitirem o uso do meu banco de horas e compreenderem minhas ausências.

À minha irmã Mariana, pela companhia, convivência e suporte, representando de perto toda minha família.

À fisioterapeuta Patrícia T. H. Komesu, representando todos profissionais de saúde que me auxiliaram e me ensinaram a cuidar melhor do meu corpo, minha mente e meu coração durante essa jornada.

Por fim, mas principalmente, a Deus, pela vida e pela proteção.

“Se uma nação não pode enfrentar seu passado, não tem futuro.”

“If a nation cannot face its past, it has no future.”

Ai Weiwei

Resumo

Com o propósito de aprofundar os conhecimentos da administração pública sobre as organizações da justiça, o trabalho investigou a legitimidade por meio de um dos eventos mais significantes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a AIJE nº 1943-58. O estudo de caso teórico-empírico buscou avançar na compreensão do fenômeno da legitimidade pela perspectiva de processo, explorando a articulação entre os níveis organizacionais e institucionais de suas manifestações discursivas. Ao descrever a relação entre as manifestações (favoráveis, contrárias ou neutras) acerca da legitimidade (tanto no nível organizacional quanto no institucional) do TSE no âmbito do debate sobre o processo da ação de cassação da chapa presidencial Dilma-Temer julgado em 2017, a pesquisa de natureza exploratória-descritiva abordou o problema qualitativamente através de pesquisa documental de dados coletados a partir de citações diretas e indiretas dos atores em publicações na mídia noticiosa online e de documentos oficiais e científicos, e tratados em análise de conteúdo com o auxílio do NVivo. A partir dessas manifestações dos atores do campo organizacional, foi possível relacionar as funções normativa, administrativa e jurisdicional do TSE aos pilares institucionais e às bases de legitimidade (Scott, 2008). Assim, verificou-se como cada grupo de atores se manifestou, como foi a evolução dos posicionamentos ao longo do tempo e, principalmente, observou-se a articulação da legitimidade organizacional e da legitimidade institucional, identificando seus momentos de sobreposição e de distinção nas diversas narrativas, que utilizavam de mais de um enquadramento e diferentes estratégias discursivas para a construção de um argumento. Os atores utilizaram-se de mimetismo, negação, quantificação da informação e até mesmo metáforas para fortalecer seus argumentos e expor seus pontos de vista sobre o TSE, cujas manifestações de suporte ou de contestação referiam-se ao desempenho dos ministros, à decisão final do julgamento ou ao desempenho do TSE. Os resultados mostraram, ainda, a possibilidade de analisar organizações da justiça não só de forma estratégica e racionalizada, mas pela perspectiva institucional, visto que o debate refere-se ora ao TSE enquanto organização da administração pública com seus profissionais trabalhando para atingir suas metas, ora enquanto instituição imbuída de valores e responsável pela justiça e democracia.

Palavras-chave: Legitimidade. Organizacional. Institucionalismo. Cassação. Justiça Eleitoral.

Abstract

In order to deepen the public administration knowledge about justice organizations, this work investigated the legitimacy through one of the most significant events of the Superior Electoral Court (TSE), AIJE nº 1943-58. The theoretical-empirical case study sought to advance the understanding of the phenomenon of legitimacy through the process perspective, exploring the articulation between the organizational and institutional levels of its discursive manifestations. By describing the relationship between the manifestations (favorable, contrary or neutral) about the TSE's legitimacy (both at the organizational and institutional levels) in the debate regarding the cassation process of the Dilma-Temer presidential plaque judged in 2017, the exploratory-descriptive research addressed the problem qualitatively through documental research of data collected from direct and indirect quotations from actors reported in online news media publications and from official and scientific documents. The data was processed using content analysis with the assistance of NVivo. As from these organizational field actors' manifestations, it was possible to relate the TSE's normative, administrative and jurisdictional functions to the institutional pillars and its legitimacy bases (Scott, 2008). Thus, it was possible to verify how each group of actors expressed themselves; and how was the manifestations evolution over time. It was also possible to observe, mainly, the articulation of organizational and institutional legitimacy, identifying their moments of overlap and distinction in the various narratives, which used more than one framing and different discursive strategies for the argument construction. The actors used mimicry, denial, quantification of information and even metaphors to strengthen their arguments and expose their views on the TSE, whose manifestations of support or contestation related to the ministers' performance, to the final decision of the judgment or to the TSE's performance. The results also showed the possibility of analyzing justice organizations not only in a strategic and rationalized way, but also through the institutional perspective, since the debate refers to the TSE times as an organization of public administration with its professionals working to achieve their goals, and times as an institution imbued with values and responsible for justice and democracy.

Keywords: Legitimacy. Organizational. Institutionalism. Cassation. Electoral Justice.

Lista de Figuras

Figura 1 – Nuvem de palavras do período <i>antes</i>	61
Figura 2 – Composição da Corte durante o julgamento da AIJE nº 1943-58	62
Figura 3 – Nuvem de palavras do período <i>durante</i>	63
Figura 4 – Nuvem de palavras do período <i>depois</i>	66
Figura 5 – Enquadramentos das manifestações dos atores em nós e sub nós	72
Figura 6 – Estratégias discursivas utilizadas pelos atores durante o debate	76

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Três Pilares das Instituições.....	21
Tabela 2 – Três Fluxos de Pesquisa de Legitimidade.....	25
Tabela 3 – Dimensão de análise de dados.....	36
Tabela 4 – Fontes secundárias de pesquisa	41
Tabela 5 – Referências identificadas no corpus separadas por categorias de atores e por momento em que foram divulgadas na mídia	57
Tabela 6 – Referências identificadas no corpus separadas por Ministros e por momento em que foram divulgadas na mídia	67

Sumário

1	<i>Introdução</i>	12
2	<i>Quadro Teórico de Referência</i>	18
2.1	Teoria Institucional	18
2.2	Legitimidade	23
3	<i>Procedimentos Metodológicos</i>	33
3.1	Especificação do Problema	33
3.1.1	Perguntas de Pesquisa.	33
3.1.2	Dimensões Analíticas.....	34
3.2	Delimitação e Design da Pesquisa	35
3.2.1	Objeto de Estudo.....	35
3.2.2	Delineamento e Etapas da Pesquisa.	35
3.2.3	Fontes e Procedimentos de Coleta de Dados.	37
3.2.4	Procedimentos de Tratamento e Análise dos Dados.	41
3.3	Aspectos Éticos Envolvidos na Condução da Pesquisa	43
3.4	Limitações da pesquisa	44
4	<i>Resultados e Discussão</i>	45
4.1	O Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	45
4.2	A Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE nº 1943-58	54
4.3	Análise do Debate	70
5	<i>Conclusão</i>	85
	<i>Referências</i>	87

1 Introdução

Assim como os poderes Executivo e Legislativo, o Judiciário faz parte da administração pública brasileira, sendo composto por um sistema de organizações federais, regionais e estaduais, nesse caso, responsáveis por garantir o cumprimento das leis. Nos últimos anos têm sido difícil ignorar que as organizações da justiça têm tido participação crescente no cotidiano do brasileiro, que está cada vez mais familiarizado com o trabalho de diversos órgãos, como, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal (STF), a Polícia Federal (PF) e os Tribunais de Contas, “especialmente a partir de 2005, quando a mídia passou a dar grande atenção às decisões da justiça em episódios de punição à corrupção política, primeiro com o caso do Mensalão, e depois com a operação Lava-Jato” (F. L. de Oliveira, 2017, p. 937).

Ademais, com a judicialização da política, que se trata da constatação do fenômeno da expansão de suas competências e da intensificação do poder de atuação do Judiciário (Graeff & Barreto, 2017), as disputas nos poderes Executivo e Legislativo vêm proporcionando ao Judiciário uma atuação protagonista em assuntos decisivos na história recente do país, como a rejeição das contas Governo Federal do ano de 2014; a definição de foro privilegiado e de investigação de políticos e outros agentes públicos e privados acusados de crimes. Esse protagonismo proporcionado pela judicialização, juntamente com recentes decisões polêmicas, como o bloqueio temporário do aplicativo WhatsApp[®] em 2016, a autorização para que o ex-médico Roger Abdelmassih condenado por abuso sexual cumprisse a pena de 181 em prisão domiciliar em 2017 e a indeferência do *habeas corpus* ajuizado em favor do ex-Presidente Lula em 2018, por exemplo, voltaram a atenção da sociedade para a atuação do Judiciário, abrindo “um debate sobre a adequação e conveniência das práticas, das decisões e dos representantes” (Guimaraes, Gomes, & Guarido Filho, 2018, p. 480) das organizações judiciais. Dentre muitas outras ações que atraíram a atenção ao Poder Judiciário, destaca-se o julgamento no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) da ação de cassação da chapa presidencial de Dilma Vana Rousseff e Michel Miguel Elias Temer Lulia, fato que culminou com o reconhecimento da legalidade e continuidade do mandato do então Presidente Michel Temer. Assim, a partir do julgamento inédito de uma ação de cassação contra uma chapa presidencial, na qual a titular já havia sofrido impeachment e o vice empossado presidente enfrentava grave crise política, cujo resultado polêmico proporcionou a possibilidade de questionamentos à

atuação da Justiça, identificou-se no processo o potencial evento crítico para basear o estudo: a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº 1943-58¹, “na qual se discute a prática de abuso de poder político e econômico em benefício dos candidatos à Presidência e à Vice-Presidência da República pela coligação Com a Força do Povo nas eleições de 2014” (TSE, 2018a).

A transferência de poder político para os tribunais vem sendo observada não só no Brasil, mas também nos demais países que adotaram Constituições democráticas, aumentando a atividade do poder judiciário e sua preponderância nas decisões políticas (Barboza & Kozicki, 2012). Apesar da crença na razoabilidade de sua atuação, nem todas as ações do poder judiciário repercutem em apoio popular ou de outras organizações. A confiança do brasileiro na justiça vem caindo nos últimos anos e reflete as avaliações da população de que é lento na resolução de casos, caro e difícil de usar, além de desonesto, incompetente e influenciável pelos outros Poderes (Cunha, 2017). Diferentemente dos Poderes Legislativo e Executivo, o Judiciário tem sua composição por meio de concurso público ou eleição indireta (como nos casos de indicação para as cortes superiores), mas isso não garante sua independência ou isenção de pressões políticas ou populares (Silva, 2005). Esses questionamentos quanto a sua independência, isonomia, capacidade de trabalho, finalidade e pertinência são situações que podem interferir na legitimidade da justiça no Brasil, seja referindo-se à estrutura organizacional de suas instâncias, ou à instituição da justiça enquanto Poder.

A legitimidade, em sua definição clássica, consiste em “uma percepção ou suposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (Suchman, 1995, p. 574). Considerando, então, que o sistema de justiça faz parte da sociedade e que esta é composta por diversas audiências que não são totalmente passivas, meras receptoras e espectadoras do cenário político-social, ressalta-se “a importância do processamento cognitivo ativo, dos esforços de busca de informações e das interações sociais que precedem a formação de legitimidade, reputação e julgamentos de status por parte dos

¹ As informações estão disponíveis na página especial que o TSE criou em seu site para dar publicidade ao referido processo, divulgando seus documentos na íntegra, bem como os depoimentos e demais peças da ação: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/acao-de-investigacao-judicial-eleitoral-no-1943-58>

atores sociais” (Bitektine, 2011, p. 151).

Então, como organização responsável pelo julgamento e, conseqüentemente, alvo das avaliações dos atores do campo organizacional sobre o evento crítico, o TSE foi selecionado para realização dessa pesquisa devido ao seu componente institucional. O TSE é o órgão máximo da Justiça Eleitoral brasileira e é responsável por julgar, administrar e regulamentar as questões eleitorais. Trata-se de uma organização governamental relativamente recente na história do Poder Judiciário brasileiro, mas bem madura se considerarmos o período republicano, pois está em atividade no atual formato desde sua reinstalação em 1945². Previamente, ela já havia sido extinta por Getúlio Vargas em 1937³ apenas cinco anos após sua criação,⁴ com o nome de Tribunal Superior de Justiça Eleitoral. Atualmente autointitulado o “Tribunal da Democracia” (TSE, 2018a), o TSE é considerado uma organização relevante na construção e manutenção da democracia brasileira (Fleischer & Barreto, 2009; Guerzoni Filho, 2004), e nos últimos anos tem-se visto sua presença constante como regulador das regras político-eleitorais (Graeff & Barreto, 2017).

Tendo como base de análise o debate gerado por diferentes categorias de atores de organizações legais e não legais atuantes no processo de julgamento social e de validação de opinião acerca de um dos julgados históricos do TSE (TSE, 2018c), esse estudo partiu da seguinte pergunta central: **Como se manifestou a relação entre legitimidade organizacional e institucional do TSE no âmbito do debate midiático sobre o processo da ação de cassação da chapa presidencial Dilma-Temer julgado em 2017?**

Para responder ao questionamento proposto, analisando o TSE enquanto uma organização da justiça pela perspectiva da legitimidade como um processo interativo de atores em sua construção social (Suddaby, Bitektine, & Haack, 2017), o trabalho teve como **objetivo geral** descrever a relação entre as manifestações midiáticas (favoráveis, contrárias ou neutras) acerca da legitimidade (tanto no nível organizacional quanto no institucional) do TSE no debate ocorrido durante o processo da ação de cassação da chapa Dilma-Temer. Para isso, o estudo apresenta os seguintes **objetivos específicos**:

² Decreto-Lei nº 7.586, de 28.5.1945.

³ Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10.11.1937, também conhecida como Constituição do Estado Novo.

⁴ Decreto nº 21.076, de 24.2.1932.

1. Caracterizar a organização objeto de estudo – o TSE – quanto a sua finalidade e sua inserção na estrutura institucional do sistema de justiça brasileiro;
2. Descrever o evento crítico⁵ selecionado para análise – processo da ação de cassação da chapa presidencial Dilma-Temer – e o debate midiático em torno dele;
3. Descrever as manifestações acerca da legitimidade, organizacional e institucional, do TSE no curso do debate midiático acerca do evento crítico em estudo;
4. Analisar a relação entre os argumentos centrais das manifestações de contestação e de suporte acerca das legitimidades organizacional e institucional do TSE.

Usualmente foco de pesquisas da área do Direito, a Justiça tem recebido atenção de outras áreas do conhecimento como a antropologia, a sociologia, a história e a economia (Machado, 2017). Apesar da importância social de um sistema de justiça bem administrado, a pesquisa em administração não tem dado tanta atenção ao tema, mas os estudos organizacionais e institucionais tem potencial para contribuir para o avanço do campo de administração da justiça, especialmente com esforços sobre inovação, performance, governança e legitimidade (Guimaraes et al., 2018). Diante da carência de estudos na área de administração pública no Brasil sobre os problemas do Judiciário (A. de O. Gomes & Guimarães, 2013), esse estudo buscou estimular o debate acadêmico acerca da administração da justiça ao se propor a investigar o processo de legitimidade de uma das cortes superiores do sistema de justiça, buscando evidências de que a legitimidade não é um estado final e estático, mas sim uma construção compartilhada resultante de um conjunto de esforços e de interações sociais de diversos atores de um dado campo organizacional.

Em consonância com essa necessidade, a presente pesquisa é importante não só para ampliar os estudos de administração em organizações da justiça, sobretudo pelo viés da teoria institucional, mas para contribuir com a análise das dimensões discursivas e processuais da legitimidade de organizações institucionalizadas, como os tribunais. Além disso, os resultados dessa pesquisa teórico-empírica proporcionam evidências para fundamentar outros estudos sobre legitimidade, servindo de base para reflexão sobre a criação de instrumentos sobre legitimidade no contexto da justiça.

⁵ Evento crítico ou significativo consiste numa situação com potencial risco de questionamento da legitimidade de uma organização ou prática (contestação ou apoio) (P. A. R. Gomes, 2018). Sendo assim, para facilitar a compreensão, neste trabalho o evento crítico refere-se ao processo da Ação de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE nº 1943-58, que julgou a cassação da chapa presidencial Dilma-Temer no TSE.

Para operacionalizar a pesquisa, selecionou-se o TSE por se tratar de uma organização interessante e peculiar, pois além de sua finalidade atípica em comparação às demais democracias e federações, ao gerir o processo eleitoral sem a participação dos partidos, “é o único órgão da justiça brasileira com função administrativa que extrapola o seu próprio âmbito e que age sem necessidade de provocação” (Guerzoni Filho, 2004, p. 41). Apesar desta característica híbrida, ao acumular funções técnicas e judiciais, a legitimidade da gestão eleitoral desempenhada pelo TSE mostrou crescimento desde a sua reinstalação “com a redução da tutela dos eleitores pelas elites políticas e econômicas; a introdução da cédula única; as atualizações sucessivas e a informatização dos registros dos eleitores; e o uso de urnas eletrônicas” (Fleischer & Barreto, 2009, p. 134).

Do ponto de vista prático, devido à sua estabilidade institucional e ao apoio recebido da sociedade, especialmente por nunca ter sido questionado antes pelos perdedores das eleições quanto à legitimidade do sistema de gestão eleitoral (Fleischer & Barreto, 2009), o inédito julgamento da cassação da chapa da campanha presidencial foi um evento que voltou a atenção à legitimidade do TSE, pois teve grande cobertura da imprensa e repercussão popular, cujo resultado gerou muitas reações negativas e questionamentos quanto à atuação do TSE. Especialmente porque “a legitimidade é indispensável para organizações cujo trabalho muitas vezes inclui frustrar a vontade da maioria” (Gibson, Lodge, & Woodson, 2014, p. 839), para além da atualidade do tema, a investigação sobre a legitimidade do TSE e possibilitou compreender melhor o processo de legitimação como contestado, político e instável, permitindo uma análise não apenas de cunho conceitual, mas dos aspectos que decorrem da natureza organizacional e institucional de organizações institucionalizadas como as da Justiça.

A pesquisa prévia coloca o percurso de pesquisa sobre legitimidade enquanto processo como uma abordagem sub-explorada, que é criticada pela marginalização de atores que tem participação na legitimação, mas que recebem o papel passivo de espectadores, negligenciando “o papel sutil e crítico das percepções, dos processos cognitivos, dos esforços de busca de informações e das interações sociais que ocorrem em múltiplos níveis e que precedem a formação dos julgamentos de legitimidade nos campos (Bitektine & Haack, 2015; Tost, 2011)” (Suddaby et al., 2017, p. 463). Nesse sentido, a pesquisa tentou abordar as manifestações de todos os atores do campo organizacional que apareceram nos dados

coletados.

No Brasil, os poucos estudos publicados sobre legitimidade concentram-se nas revistas das áreas de *Direito* e de *Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo* a partir de 2010 (por exemplo, Fank & Beuren, 2010; Vasconcelos, 2013; Alessio & Ambrozio, 2016; Souza, 2017; além de outros citados durante o trabalho), e objetivam, em sua maioria, a compreensão do fenômeno através de estudos teórico-empíricos de natureza qualitativa realizados no primeiro setor (Silveira & Heinrich, 2018). O levantamento reforça tanto a lacuna de pesquisa na área de administração, tanto o crescente interesse no tema.

Na seção seguinte, apresentam-se os conhecimentos sobre os quais a pesquisa foi desenvolvida, dentre as Teorias Organizacionais, a base teórica institucional é apresentada e justificada, abordando os pilares institucionais e suas bases de legitimidade, dando suporte ao nível de análise de campos organizacionais. A segunda parte quadro teórico de referência concentra a atenção no conceito de legitimidade, abordando os níveis organizacionais e institucionais de análise e as perspectivas de pesquisa sobre o tema, além de introduzir os esforços discursivos de legitimidade.

O relatório de pesquisa foi estruturado a partir do terceiro capítulo, com detalhamento dos procedimentos metodológicos do estudo qualitativo baseado em análise de conteúdo de dados documentais coletados de publicações da mídia e de documentos oficiais sobre o episódio inédito do processo da ação de cassação da chapa presidencial.

O quarto capítulo apresenta os resultados e a discussão, com a descrição do TSE, o desenvolvimento do processo de julgamento, as manifestações dos atores na mídia, as relações dos dados coletados e o diálogo com o aporte teórico.

Por fim, após as conclusões e considerações finais sobre o estudo, é possível consultar as referências utilizadas na elaboração da dissertação.

2 Quadro Teórico de Referência

A pesquisa foi desenvolvida a partir da teoria institucional, que permite uma abordagem ampla e contextual das organizações e do ambiente na qual estão inseridas. São apresentados os principais conceitos, abordando os pilares institucionais que fundamentam a compreensão de suas bases de legitimidade. O nível de análise de campos organizacionais também é exposto, pois é utilizado como referência para seleção dos dados. Em seguida, aprofunda-se na legitimidade, principal conceito da investigação, abordando os níveis organizacionais e institucionais de análise e as perspectivas de pesquisa sobre o tema, justificando a adoção da visual processual. Também são introduzidos os esforços discursivos de legitimidade, o uso da mídia nos estudos de legitimidade e outras iniciativas de estudos sobre a legitimidade no primeiro setor.

2.1 Teoria Institucional

A teoria institucional é uma ferramenta teórica útil para analisar organizações, além de ser considerada uma das vertentes essenciais ao estudo da administração pública (Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2012). Da mesma forma, tem sido usada e recomendada em estudos sobre a administração da justiça (Freitas & Guimarães, 2007; A. O. Gomes, Guimaraes, & Akutsu, 2017; P. A. R. Gomes & Guarido Filho, 2018; Guarido Filho, Luz, & Silveira, 2018; Guimaraes et al., 2018; Luz, 2018; Traguette & Guimaraes, 2019). Complementando e ao mesmo tempo contrariando outras teorias que também buscam explicar o funcionamento e a mudança das estruturas das organizações, a teoria institucional parte do pressuposto de Berger e Luckmann (2009) de que a realidade é socialmente construída considerando, assim, dimensões organizacionais e sociais em suas análises. Hall e Taylor (1996) argumentam que, de todas as abordagens de institucionalismo desenvolvidas desde as perspectivas comportamentais dos anos 1960 e 1970 e que buscam elucidar o papel das instituições nos resultados sociais e políticos, três abordagens analíticas diferenciam-se, institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico; e concluem pelo intercâmbio e síntese dessas escolas de pensamento. Schmidt (2010) propõe, ainda, considerar uma quarta abordagem chamada de institucionalismo discursivo, que examina como os atores geram e legitimam ideias através de uma lógica de comunicação, com foco no processo interativo pelo qual as ideias são geradas. Nesse sentido,

não serão destacadas as diferentes vertentes da teoria mas, sim, os principais atributos que unificam e tornam a teoria institucional essencial para a investigação aqui proposta. Considerando que há diferenças conceituais entre organização e instituição, adota-se o entendimento da teoria institucional de que o termo instituição é utilizado nesse estudo

para incluir as organizações públicas que mantêm um relacionamento especial com o povo que elas servem. Elas podem invocar a autoridade do estado e, assim, podem impor suas decisões. Organizações públicas podem reivindicar legitimidade por causa do que, presumivelmente, contribuem para um interesse público maior, muitas vezes indissociável e de difícil mensuração (Frederickson et al., 2012, p. 73–74).

O institucionalismo organizacional capta uma dimensão significante da experiência social e organizacional que outras teorias negligenciam, pois considera não apenas o que é formal, explícito e racional, ela aprofunda-se na natureza intersubjetiva das formas e práticas organizacionais tidas como certas e contribui na identificação de mecanismos que levam à mudança organizacional ou à estabilidade com base em entendimentos pré-conscientes compartilhados pelos atores organizacionais, independentemente de seus interesses (DiMaggio, 1988). De acordo com Frederickson e outros (2012), “no mundo moderno da produtividade, desempenho e medição de resultados, o institucionalismo nos lembra que as instituições e aqueles associados a elas moldam significados, dependem de símbolos e buscam uma ordem interpretativa que obscurece a objetividade dos resultados” (p. 71). Isso demonstra que nem todas as estruturas e decisões refletem somente a busca por eficiência e lucro, mas visam também assegurar a legitimidade e a sobrevivência organizacionais. Além do mais, a administração pública é fundamentada em promover a dignidade e o valor do seu serviço e em reafirmar os valores da democracia da cidadania e do interesse público (Denhardt & Catlaw, 2017).

Teorias prevaletentes negligenciaram uma fonte Weberiana alternativa de estrutura formal: a legitimidade das estruturas formais racionalizadas, que entende que as organizações buscam, na verdade, aceitação e prestígio social (Meyer & Rowan, 1977). De acordo com os autores, a institucionalização envolve os processos pelos quais os processos, as obrigações ou as realidades sociais passam a assumir um status de regra no pensamento e na ação social. Assim, os elementos da estrutura formal, como políticas, prestígio social e leis, são manifestações de regras institucionais poderosas que funcionam como mitos racionalizados. A

burocratização resulta, então, da proliferação desses mitos, por meio dos processos de desenvolvimentos de redes interorganizacionais complexas, pelo nível de organização coletiva do ambiente e pelos esforços de liderança das organizações.

Essa incorporação dos mitos, chamada pelos autores de isomorfismo institucional, promove, então, o sucesso e a sobrevivência das organizações através da adoção de elementos legitimados, ainda que não eficientes; do emprego de critérios de avaliações externos ou cerimoniais para definição de valores dos elementos estruturais e da dependência de instituições fixas que reduzem as turbulências e mantêm a estabilidade (Meyer & Rowan, 1977). Conseqüentemente, as estruturas racionais das organizações desenvolvem-se nos contextos em que as demandas das relações interorganizacionais encorajam o desenvolvimento de estruturas de controle e coordenação (eficiência e vantagem competitiva), e também em que a interligação entre relações sociais, organizações coletivas da sociedade e a liderança das elites organizacionais criam um contexto altamente institucionalizado relacionado à legitimidade, à estabilidade e aos recursos. Scott (1987) aponta que

a institucionalização é vista como o processo social pelo qual os indivíduos passam a aceitar uma definição compartilhada de realidade social – uma concepção cuja validade é vista como independente das próprias visões ou ações do ator, mas é dado como certo, como definindo o “modo como as coisas são” e/ou “o modo como as coisas devem ser feitas” (p. 496).

“De forma simplificada, o institucionalismo compreende as organizações como construções sociais delimitadas por regras, papéis, normas e expectativas que condicionam a escolha e o comportamento individual e em grupo” (Frederickson et al., 2012, p. 70–71). A aplicação do institucionalismo na administração pública ficou marcada pelos autores James Q. Wilson, March Olsen e Johan P. Olsen em 1989,⁶ cujos estudos foram baseados considerando a estrutura, particularmente a hierarquia, e o comportamento individual e grupal em contextos institucionais; sobre a interação de indivíduos e de organizações e seus contextos políticos, sociais e econômicos; e sobre a influência das normas profissionais e culturais sobre padrões institucionais de comportamento e longevidade e produtividade institucionais (Frederickson et al., 2012, p. 68).

⁶ March, James G., and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press e Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

Scott (1994) explica que “o ambiente institucional consiste nos sistemas simbólicos que nós, seres sociais, desenvolvemos para atribuir significado ao nosso mundo, nas regras culturais que empregamos para construir estruturas que permitam entendimentos comuns e apoiem ações colaborativas” (p. 7). Todos os sistemas sociais, portanto, todas as organizações existem em um ambiente institucional que define e delimita a realidade social, mas esse ambiente é múltiplo, diverso e variável, fazendo com que negligenciar a presença e o poder das instituições é ignorar fatores causais significantes que moldam as práticas e estruturas organizacionais (Scott, 1987). Portanto, a institucionalização é tida como um processo em que os componentes estruturais se tornam socialmente aceitáveis e adequados, assim como necessários para a legitimidade das organizações (Tolbert & Zucker, 1983).

“As instituições são compostas de elementos regulativos, normativos e culturais-cognitivos que, juntamente com atividades e recursos associados, proporcionam estabilidade e significado à vida social” (Scott, 2008, p. 48). Scott (2008) complementa que, ao operar em diferentes níveis, através de culturas, estruturas e rotinas, esses três elementos são os pilares que constituem as instituições e que baseiam a legitimidade, conforme as dimensões descritas na Tabela 1.

Tabela 1
Três Pilares das Instituições

	Regulativo	Normativo	Cultural-Cognitivo
Bases de conformidade	Conveniência	Obrigação social	Tida como certa Entendimento compartilhado
Bases de ordem	Regras regulativas	Expectativas de obrigatoriedade	Esquema constitutivo
Mecanismos	Coercitivos	Normativos	Miméticos
Lógica	Instrumentalidade	Adequação	Ortodoxia
Indicadores	Regras Leis Sanções	Certificação Acreditação	Crenças comuns Lógicas compartilhadas de ação Isomorfismo
Efeito	Medo e culpa/Inocência	Vergonha/Honra	Convicção/confusão
Bases de legitimidade	Legalmente sancionado	Moralmente governado	Compreensível Reconhecível Culturalmente apoiado

Nota. Fonte: Adaptado de “*Institutions and Organizations: Ideas and interest*” W. Richard Scott, 2008, Sage Publications, Inc., 3rd ed., p. 51.

Nas análises institucionais é possível compreender o campo organizacional a partir de diferentes perspectivas teóricas (Machado-da-Silva, Guarido Filho, & Rossoni, 2010). Para os objetivos desse trabalho, considera-se algumas abordagens que auxiliam na definição do contexto estudado a partir do relacionamento entre os atores. Nesse sentido, é preciso entender o campo organizacional como “aquelas organizações que, em conjunto, constituem uma reconhecida área da vida institucional” e que leva em consideração “a totalidade dos atores relevantes” (DiMaggio & Powell, 1983, p. 148). Kluttz e Fligstein (2016) ressaltam, ainda, que esses atores levam em conta os demais atores em suas ações.

Wooten e Hoffman (2008) reforçam o entendimento de que “os campos são espaços ricamente contextualizados em que diversas organizações se envolvem entre si em um esforço para desenvolver entendimentos coletivos em relação a questões que são importantes para as atividades organizacionais e do campo” (Greenwood et al., 2008, p. 138). É fundamental considerar que “diferentes efeitos de campo ocorrem nos níveis institucional e organizacional, dirigidos por ambos os canais institucionais pelos quais as influências no nível de campo afetam o comportamento e as rotinas organizacionais pelas quais essas influências são recebidas, interpretadas e atuadas” (Hoffman, 2001, p. 134).

Outro atributo importante na adoção do conceito de campo para delimitação do objeto de estudo, conforme observado por Wooten e Hoffman (2008), é que “a essência do campo é sua habilidade de servir como ponto de encontro onde as organizações tem a oportunidade de se envolverem” (Greenwood et al., 2008, p. 139). Portanto, considerando o campo organizacional como um centro de canais comuns de diálogo e discussão, relacionados a um debate por interesse temático (Hoffman, 2001), tendo em mente que a estrutura do campo não é estática, mas adota uma configuração de atores interessados e envolvidos a depender do tema ou evento, é possível maximizar a apreensão e exploração da participação de diversos atores, possibilitando uma melhor compreensão do fenômeno.

Tratada discretamente em uma das notas de rodapé, a discussão sobre a racionalidade coletiva diferencia e agrega as demais abordagens e traz a contribuição teórica que permite o entendimento do isomorfismo nos campos organizacionais. O conceito confirma a ocorrência da seleção e da adaptação nos processos de mudança organizacional, mas mostra que esses pontos de vista não são suficientes para o entendimento dos fenômenos, porque a racionalidade coletiva “aborda não os estados psicológicos dos atores, mas os determinantes

estruturais do leque de escolhas que os atores percebem como racional ou prudente” (Dimaggio & Powell, 1983, p. 149).

2.2 Legitimidade

Dowling e Pfeffer (1975) afastaram o conceito do senso comum de que a legitimidade expressa simplesmente a legalidade ou ilegalidade das práticas, apesar das leis terem relações com os valores e normas sociais; além disso, argumentam que a legitimidade fornece uma ligação entre os níveis de análise organizacional e social e ainda pode oferecer um foco empírico útil para examinar os comportamentos organizacionais tomados em relação ao seu ambiente.

O ano de 1995 marcou o desenvolvimento da teoria de legitimidade com os trabalhos e definições propostas por Scott (2008) e Suchman (1995). Dentro desse escopo, Suchman delineou duas perspectivas básicas: uma visão institucional, enfatizando como as crenças constitutivas da sociedade incorporam-se nas organizações, e uma perspectiva estratégica, enfatizando como a legitimidade pode ser gerenciada para ajudar a alcançar as metas organizacionais (Deephouse, Bundy, Tost, & Suchman, 2017, p. 31).

A corrente teórica de legitimidade de base institucional (a exemplo de DiMaggio & Powell, 1983; Elsbach, 1994; Oliver, 1991; Zucker, 1987) adota uma postura que se afasta da visão gerencial e instrumentalista e enfatiza as maneiras pelas quais a dinâmica de estruturação setorial gera pressões culturais que transcendem o controle intencional de qualquer organização (Suchman, 1995). Além de recursos e informações, as organizações precisam de aceitação e credibilidade para sobreviver e perpetuar em seu ambiente social, entretanto, “numa perspectiva institucional, a legitimidade não é um mero bem a ser possuído ou trocado, mas sim uma condição que reflete a consonância percebida com regras e leis relevantes, apoio externo ou alinhamento com estruturas cognitivas-culturais” (Scott, 2008, p. 59–60). Berger e Luckmann (2009) sustentam que

a legitimação enquanto processo é melhor definida dizendo-se que se trata de uma objetivação de sentido de “segunda ordem”. A legitimação produz novos significados, que servem para integrar os significados já ligados a processos institucionais díspares. A função da legitimação consiste em tornar objetivamente acessível e subjetivamente plausível as objetivações de “primeira ordem”, que foram institucionalizadas (p. 122).

Retomando sua definição clássica, que incorpora as dimensões cognitivas e avaliativas e reconhece o papel das audiências, e retirando o termo desejável para evitar confusão com outros construtos, Suchman e colegas revisaram e propuseram nova definição, na qual “a legitimidade organizacional é a adequação de uma organização a um sistema social em termos de regras, valores, crenças e definições” (Deephouse et al., 2017, p. 32).

Utilizando-se do termo *critérios* para se referir aos tipos de avaliação de legitimidade organizacional, por invocar claramente a presença de padrões de avaliação explícitos e implícitos, também chamados de *bases* por Scott (2008) e de *dimensões* por Suchman (1995), Deephouse, Bundy, Tost, e Suchman (2017) identificaram não três, mas quatro tipos de critérios: regulatório, pragmático, moral e cultural-cognitivo; reconhecendo que essas categorias são conceitos analíticos e não fenômenos totalmente separáveis empiricamente. Nesse mesmo sentido, Scott (2008) pontuou que essas distinções de categorias são analíticas e que nos arranjos institucionais concretos vão ser encontrados uma combinação dos processos regulativo, normativo e cultural-cognitivo que, segundo elencado por Andrew W. Hoffman em 1997, formam um contínuo que vai do consciente para o inconsciente, do legalmente forçado para o tomado como garantido. Ademais, considerar que as avaliações de legitimidade vêm de múltiplas fontes destaca a possibilidade de que os critérios de legitimidade possam emergir interativamente, entre a organização e suas as várias fontes de avaliação (Deephouse et al., 2017, p. 29). Assim, adota-se a proposição de Scott (2008), considerando que os pilares regulador, normativo e cultural-cognitivo levam consigo diferentes bases para a legitimidade.

De acordo com Scott (2008), o pilar regulador enfatiza a conformidade com as regras, por meio de mecanismos coercitivos, e considera legítimas as organizações estabelecidas por e que funcionam de acordo com requerimentos legais. Já o pilar normativo, pela lógica da adequação e através de mecanismos normativos, refere-se à legitimidade derivada de uma conduta apropriada em relação aos valores, normas e obrigações sociais prevalecentes, portanto enfatiza uma base moral mais profunda para avaliar a legitimidade (Scott, 2008). Baseada nos entendimentos pré-conscientes e dados como certos, o pilar cultural-cognitivo considera o que é compreensível, reconhecível e culturalmente aceito, que vem da “conformação com uma definição comum da situação, quadro de referência, ou com um papel ou modelo estrutural” (Scott, 2008, p. 61). O autor enfatiza, ainda, que a nova perspectiva

cultural foca nas facetas semióticas da cultura, tratando-as não apenas como crenças subjetivas, mas também como sistemas simbólicos percebidos como objetivos e externos aos atores individuais e conclui que uma concepção cultural-cognitiva das instituições enfatiza o papel central desempenhado pela construção socialmente mediada de um quadro comum de significado (Scott, 2008). “Resumindo, as organizações que dispõem de formas e atividades aprovadas culturalmente (incluindo a estratégia), recebem suporte de autoridades normativas e têm aprovação dos organismos legais são mais propensas a sobreviver que as organizações sem essas avaliações” (Scott, 2014, p. 193).

Fazendo três perguntas simples (o que é a legitimidade, onde e como ela ocorre) a mais recente revisão forneceu um marco analítico que sintetiza a crescente e muitas vezes confusa literatura sobre a legitimidade (Suddaby et al., 2017). O resultado dessa organização permite observar três configurações de pesquisa, conforme sintetizado Tabela 2. Quando vista como uma propriedade, a legitimidade ocorre como resultado de mecanismos de contingência entre o objeto legitimidade e seu ambiente externo. Quando vista como percepção, ela é teorizada para resultar de julgamentos de adequação realizados por avaliadores em diferentes níveis de análise. Enquanto processo, “os pesquisadores adotam uma lente um pouco mais ampla que examina a legitimidade como o produto da interação de múltiplos atores (tipicamente organizações) operando em grande parte, mas não exclusivamente, em níveis mais macro de análise, como o campo organizacional” (2017, p. 451).

Tabela 2
Três Fluxos de Pesquisa de Legitimidade

	Propriedade	Processo	Percepção
O que é legitimidade?	Uma propriedade Um recurso Um ativo Uma capacidade Uma coisa	Um processo interativo de construção social	Um julgamento social Uma avaliação Uma construção sócio-cognitiva
Onde a legitimidade ocorre?	Entre o objeto de legitimidade (e. g., uma organização) e seu ambiente externo Principalmente nos níveis organizacional e de campo	Entre múltiplos atores sociais, particularmente aqueles que procuram ou se opõem a mudança Principalmente no nível de campo, também em níveis organizacionais (grupo)	Entre avaliadores individuais e coletivos (grupos, organizações, sociedade) Multinível, mas inclinado para o micro
Como a legitimidade ocorre?	<i>Visão de contingência:</i> através do "ajuste" entre atributos de uma organização e expectativas	<i>Visão da Agência:</i> através dos esforços intencionais de agentes de mudança e outros atores sociais	<i>Visão de julgamento:</i> através de percepções, julgamentos e ações de indivíduos sob a influência de julgamentos coletivos

	do público externo	institucionalizados
Publicações representativas	Dowling e Pfeffer (1975), Pfeffer e Salancik (1978), Singh, Tucker, e House (1986), Suchman (1995), Ruef e Scott (1998), Zimmerman e Zeitz (2002)	Barron (1998), Rao (1994), Suddaby e Greenwood (2005), Barnett (2006), Golant e Sillince (2007), Johnson et al. (2006), Sine, David, e Mitsuhashi (2007)
		Walker, Thomas, e Zelditch (1986), Elsbach (1994), Tyler (2006), Bitektine (2011), Bitektine e Haack (2015), Tost (2011), Zelditch (2001), Lamin e Zaheer (2012)

Nota. Fonte: Adaptado de “Legitimacy” R. Suddaby et al., 2017, *Academy of Management Annals*, 11(1), p. 453.

Sem desconsiderar a proposta de pesquisa apresentada nessa revisão sobre legitimidade, de tentar avançar na visão simplista de audiências e atores e explorar “os mecanismos sociais e cognitivos que suprimem a diversidade de julgamentos no nível individual, induzem as pessoas a reter ou falsificar seu julgamento e, assim, criar a ilusão de consenso tão frequentemente observada por teóricos institucionais no nível macro” (Suddaby et al., 2017, p. 466), a perspectiva de legitimidade como processo é a que mais se adequa à proposta desta pesquisa, pois tem como unidade de análise o processo em si e entende a legitimidade como o resultado, o produto de um consenso de uma série de interações nas quais múltiplos atores realmente atuam no processo no nível de campo, e que é continuamente negociado, coletivo, dinâmico, multinível e contestado (Suddaby et al., 2017). Das pesquisas de legitimidade enquanto percepção é importante considerar a validação dos julgamentos sociais em que os avaliadores são influenciados pelo contexto social e institucional, pela intuição, por processos emocionais e julgamentos de similaridade (Suddaby et al., 2017).

Ao estudar a legitimidade “é importante rejeitar a perspectiva estática e reconhecer que a legitimidade é um processo de desdobramento contínuo em que diferentes cenários podem ser identificados em diferentes momentos” (Deephouse et al., 2017, p. 29). Os autores propõem uma visão refinada reconhecendo que há quatro tipos básicos de estados de legitimidade organizacional: aceita, utilizada em avaliações mais passivas; adequada, para julgamentos feitos de forma deliberativa; debatida, que reflete a presença de desacordo dentro do sistema social; e ilegítima, reflete a avaliação de que a organização é inadequada e deveria ser radicalmente mudada ou encerrada (Deephouse et al., 2017). Afirmando a legitimidade como fator explicativo da sobrevivência e desempenho das organizações, Rossoni (2016) fez algumas considerações, começando sobre a importância da

compreensão de como as organizações se legitimam . . . se a legitimidade é um elemento estrutural, só é possível compreender a legitimidade de uma organização em

particular a partir do seu vínculo com tal elemento. . . . [Destacando] que as organizações apresentam caráter multifacetado, o que as leva a atuarem em estratos sociais com lógicas distintas. . . . [E reconhecendo que] as organizações podem sofrer influência da legitimidade em diferentes proporções, não somente a partir dos elementos que mediam a relação entre objetos e estrutura, mas também a partir do grau de enraizamento de tais estruturas institucionais na sociedade (p. 123).

Quanto à origem da legitimidade, Rossoni (2016) propõe que “a influência da origem da legitimidade na legitimidade organizacional é condicionada por seu alinhamento aos princípios estruturais e por sua aceitação social” (p. 120) e, dentre as diversas origens, destaca as quatro apontadas Deephouse e Suchman (2008): (i) o Estado, que condiciona o comportamento das organizações por meio de facetas regulatórias e normativas; (ii) a sociedade, por meio de mecanismos isomórficos; (iii) os laços e relacionamentos organizacionais; e (iv) a mídia, os refletir a legitimidade da organização e também influenciar a opinião do público em geral.

O texto é uma expressão linguística “capaz de armazenar propriedades institucionais, por meio do qual o processo de construção da legitimidade é viabilizado pela perpetuação da dinâmica institucional mediante práticas que compõem os discursos em suas ordens contextuais” (Adamoglu de Oliveira, Fragoso Sobrinho, & Guarido Filho, 2015, p. 48). Dentre as formas de identificar como a legitimidade ocorre, na abordagem processual ela é entendida como um processo de comunicação co-construído em atos de negociação de significado que pode ocorrer através de três processos principais (Suddaby et al., 2017, pp. 460–462):

- persuasão/tradução/narração – processo de construção de sentido através do uso da linguagem, comunicação e tradução de textos. Também conhecidos como legitimação discursiva, retórica ou *framing* (enquadramento), podem variar de acordo com a consideração do grau de consciência e agência dos atores;
- teorização – abstrai normas e práticas existentes em especificações generalizadas ou categorias, ajudando na difusão e disseminação de práticas pelo campo a partir da problematização da prática existente e proposição de nova solução, com base em considerações morais ou pragmáticas; e
- identificação/categorização – esforços de legitimação gerados pelas necessidades

conflitantes e complementares das organizações de serem simultaneamente isomórficas e diferenciadas.

Explora-se, aqui, algumas estratégias discursivas, relacionadas ao uso da linguagem. O discurso, além de ser usado para justificar estratégias, é um “meio para obter poder, identidade, reconhecimento e, portanto, alcançar legitimidade” (Eberle & Adamoglu de Oliveira, 2015, p. 4). O *framing*, ou enquadramento, trata-se de processo no qual as pessoas desenvolvem uma conceituação sobre uma situação, ou reorientam seus entendimentos, pois consideram que uma situação pode ser vista sob uma variedade de perspectivas (Chong & Druckman, 2007), assim, atribui-se um novo significado para a situação, aproximando-a dos valores legítimos. O conceito de *framing*, também aplicado na literatura de movimentos sociais, oferece uma base atrativa e teoricamente madura para entender como as organizações buscam influenciar as diversas audiências no processo de interpretação a respeito de suas ações organizacionais, destacando a natureza política e estratégica inerente à criação de sentido (Fiss & Zajac, 2006). Dentre outros modelos de efeitos da mídia, a área de comunicação utiliza e estuda o *framing*, que é baseado no pressuposto de que a forma como uma questão é caracterizada nos noticiários pode influenciar a forma como é compreendida pelo público, além de descrever como as pessoas usam os recursos de informações e apresentações em relação aos problemas à medida que formam suas impressões (Scheufele & Tewksbury, 2007).

Muitas práticas simbólicas são usadas a fim de transformar o significado das ações e aparentar consistência com os valores e expectativas: divulgação de metas socialmente aceitáveis; negação e ocultação; reformulação de seus objetivos e meios; oferta de desculpas; e conformidade cerimonial (Ashforth & Gibbs, 1990). Destaca-se, o uso de *accounts* ou oferecimento de explicações, que incluem desculpas e justificativas utilizadas para remover alguém de uma situação que pode refletir desfavoravelmente na imagem ou na legitimidade, tentando negar ou minimizar sua responsabilidade (Ashforth & Gibbs, 1990). Esses esforços de legitimação são narrativas que as organizações podem recorrer para se prepararem para ações controversas, ou se recuperarem delas, ao reter e utilizar estruturas e procedimentos institucionalizados nas suas atividades (Elsbach, 1994), sendo que nas imprevistas, os *accounts* são elaborados para comunicar racionalmente através de argumentos técnicos e lógicos, já nos casos previsíveis, essas narrativas comunicam a compreensão e a consideração

dos pontos de vista das audiências pelo uso de justificativas baseadas em normas sociais amplamente aceitas (Elsbach, 2001).

Os recursos linguísticos podem, ainda, expressar diferentes tipos de legitimação:

1. *Autorização*, isto é, legitimação por referência à autoridade da tradição, do costume e da lei, e de pessoas nas quais a autoridade institucional é investida de alguma forma.
2. *Avaliação moral*, isto é, legitimação por referência (muitas vezes muito oblíqua) a sistemas de valores.
3. *Racionalização*, isto é, legitimação por referência aos objetivos e usos da ação social institucionalizada, e ao conhecimento que a sociedade construiu para dotá-los de validade cognitiva.
4. *Mitopoese* [criação de mito(s)⁷], isto é, legitimação veiculada através de narrativas cujos resultados recompensam ações legítimas e punem ações não legítimas (Van Leeuwen, 2007, p. 92).

A mídia tem se tornado uma fonte de legitimidade frequentemente estudada por causa da relação entre os relatos da mídia e a opinião pública, ao refletir e também influenciar a opinião pública, sendo, ainda, atraente aos estudos empíricos devido à disponibilidade eletrônica dos dados (Deephouse et al., 2017). Com as facilidades proporcionadas pelas inovações das tecnologias de informação e comunicação, “organizações, grupos de interesse, movimentos sociais e indivíduos usam as tecnologias digitais para informar e persuadir os demais quanto à legitimidade das organizações e suas práticas” (Deephouse et al., 2017, p. 37). Ao explorar como as organizações estão usando novas tecnologias sociais como ferramentas de legitimidade no debate discursivo com a mídia, Barros (2014) sugeriu que

além de ajustar e aceitar prontamente o escrutínio da mídia, as corporações podem usar novas ferramentas de mídia social como uma plataforma a partir da qual criar seu próprio discurso. Essa opção se torna mais significativa se acreditarmos que . . . os proprietários de mídia são atores ativos na batalha pela legitimidade discursiva e que seus ‘interesses velados’ podem, às vezes, estar em desacordo com os propósitos da organização (p. 1227).

⁷ Origem ou procedência e criação de um mito ou dos mitos; mitopoética (definição do Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis, Editora Melhoramentos, disponível em <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>)

Adotando a proposição de que a legitimidade pode ser conceitualizada com ausência ou presença de questionamentos, Hirsch e Andrews (1984, pp. 173–174) consideraram dois tipos de contestação à legitimidade, a de performance e a de valor:

Os desafios de desempenho ocorrem quando as organizações são percebidas por atores relevantes como tendo fracassado em executar a finalidade para a qual são contratadas e reivindicam suporte. Os valores que entregam não estão em questão, mas seu desempenho em entregar o resultado e em cumprir as metas de sua missão são seriamente questionados. . . . Os desafios de valor colocam a missão e a legitimidade de existência da organização em questão, independentemente de quão bem ela tenha cumprido suas metas ou função. . . . [Ambos] implicam em desafios fundamentais à legitimidade da organização com relação à continuidade de sua existência (apud Deephouse et al., 2017, p. 31).

Assim, os diversos esforços discursivos e cognitivos destacam-se dentre as possibilidades empíricas que permitem a identificação de fontes de legitimidade.

Uma série de estudos tem revelado e discutido a legitimidade das instituições no campo público. Para Gunther e Monteiro (2003), desde Max Weber, “os estudiosos sustentaram que a legitimidade atribuída às instituições políticas pelos cidadãos é uma dimensão importante da vida política, em particular nas democracias, nas quais a concordância do público de massa com as políticas governamentais não depende principalmente da coerção” (p. 2), mas sim da legitimidade democrática, que “diz respeito às crenças dos cidadãos de que a política democrática e as instituições da democracia representativa constituem a mais apropriada (na verdade, a única aceitável) estrutura de governo” (p. 6). Estudos das teorias da democracia deliberativa “apontam para a necessidade de reconhecer a importância da legitimidade, a qual é refletida como um princípio capaz de assegurar a autonomia do cidadão e dar importância a seu juízo moral” (Filgueiras, 2012, p. 312–322), destacando que a participação popular no processo de construção coletiva de decisões precisa desse fundamento de legitimidade.

Ao questionar a manutenção e aceitação popular de autoridades e instituições, Dogan (1992) afirma que “um dos melhores sintomas” (p. 120) de perda de legitimidade são os altos níveis de corrupção, e contrasta com o conceito de confiança, ressaltando que a desconfiança em muitas instituições pode ilegitimar até mesmo o sistema político vigente, ao mesmo tempo

em que o acúmulo prévio de legitimidade permite que a rejeição recaia diretamente sobre as autoridades envolvidas nas crises e que as instituições permaneçam existindo.

Outro trabalho sobre a legitimidade governamental relaciona a legitimidade à composição dos tribunais em sistemas políticos democráticos, considerando a participação popular nos processos de tomada de decisões coletivamente vinculantes, ou, pelo menos, no processo de escolha daqueles que tomarão essas decisões (E. S. de Oliveira, 2013). Esse ponto de vista encontra-se representado no estudo sobre a política eleitoral nos Estados Unidos, que mostra que os cidadãos não acreditam que os governantes eleitos representam seus interesses

sem uma ampla base fundamentada na confiança pública no governo e nos sistemas eleitorais, mesmo líderes eleitos descobrem que o público não confia em suas ações. Sem qualquer tolerância ou paciência popular, os líderes não têm flexibilidade para agir. No extremo, a desconfiança pública em relação a políticos e autoridades eleitas pode enfraquecer o apoio às próprias instituições democráticas. . . . Se os cidadãos acreditam que seu governo não é apenas inapto, mas totalmente ilegítimo, e se eles acreditam que as eleições não oferecem nenhum recurso, eles eventualmente questionarão todo o sistema político. Mesmo quando o governo está, de fato, se esforçando para servir aos melhores interesses do público, se o público não conseguir reconhecer esse fato, o governo está em perigo. . . . Por todas essas razões, o crescente cinismo político continua sendo um problema sério, independentemente de alguém compartilhar ou não esse sentimento (Gastil, 2000, p. 5).

Já James Bohman (1996) defende que nem todos os cidadãos precisam concordar com o resultado final para que uma decisão seja considerada legítima, afirmando que o necessário é, “além do próprio processo de legitimação, encontra-se na abertura do processo a qualquer cidadão interessado; na disponibilidade de razões publicamente acessíveis; e no consenso não acerca das decisões, mas sobre os métodos e substâncias indispensáveis que servem de fundamento para essas decisões” (p. 183-184). Fica claro, assim, que a legitimidade não significa concordância total das audiências envolvidas, mas sim um consenso, uma aceitabilidade que ora pode ser relacionada às organizações em si, ora às instituições que elas representam.

Essa diferenciação entre as formas de apoio permite uma melhor distinção entre, de um lado, a rejeição a um determinado governo ou grupo político que se encontra no

poder e, de outro, a rejeição generalizada ao regime político em vigência. Em outras palavras, deve-se ressaltar o fato de que a recusa a um governo não necessariamente significa que um regime deixou de ser legítimo ou que, no caso da democracia, a esfera civil se encontra tensa a ponto de apoiar ou se mobilizar pela promoção de modificações mais radicais em termos políticos (Marques, 2010, p. 594).

Em uma avaliação sobre a confiança na justiça eleitoral, Veiga, Ribeiro, Nicolás, e Bragatto (2017) constataram que as fontes de legitimidade são os aspectos que fundamentam o apoio a cada uma das dimensões que compõem a estrutura de legitimidade, da mais difusa, ligada aos sentimentos coletivos de pertencimento e lealdade, para a mais específica, relacionada à satisfação pessoal com o atendimento de suas demandas: comunidade política, princípios do regime, instituições políticas, desempenho do regime, apoio às autoridades e atores políticos, e governo local.

3 Procedimentos Metodológicos

O presente estudo teórico-empírico objetivou avançar na compreensão do fenômeno da legitimidade pela perspectiva de processo, explorando a articulação entre os níveis organizacionais e institucionais de suas manifestações discursivas. Partindo do ponto de vista ontológico intersubjetivista, que considera a realidade enquanto socialmente construída, de epistemologia interpretativista, baseada na perspectiva construtivista de conhecimento, a pesquisa de natureza exploratória-descritiva abordou o problema qualitativamente através de pesquisa documental, a fim de compreender o significado do fenômeno pela perspectiva dos participantes (Creswell, 2010). Os dados foram coletados a partir de publicações na mídia noticiosa online e de documentos oficiais e científicos, e tratados em análise de conteúdo.

3.1 Especificação do Problema

Buscando fazer uma leitura que dialogue a legitimidade sob um aspecto mais multidimensional, quando referida ao âmbito institucional e organizacional – entendendo como aspectos distintos de referência à legitimidade, o problema de pesquisa sobre a legitimidade do TSE, bem como seus respectivos objetivos (previamente apresentados) foram desenvolvidos através do conjunto de respostas às perguntas apresentadas a seguir.

3.1.1 Perguntas de Pesquisa.

Para compreender como ocorreu a relação entre as manifestações acerca da legitimidade institucional e organizacional do TSE no âmbito do debate sobre o processo da ação de cassação da chapa presidencial Dilma-Temer julgado em 2017, o desenvolvimento do estudo foi norteado pelas seguintes perguntas:

1. O que é o TSE e como ele se caracteriza quanto à sua finalidade e sua inserção na estrutura institucional do sistema de justiça brasileiro?
2. Como ocorreu o processo selecionado quanto aos principais fatos, atores envolvidos e tópicos que motivaram o debate acerca da legitimidade do TSE?
3. Quais as manifestações dos atores do campo organizacional acerca da legitimidade do TSE, nos níveis organizacional e institucional, no curso do debate acerca do evento crítico?

4. De que forma os argumentos centrais das manifestações dos atores acerca da legitimidade organizacional e institucional do TSE se relacionaram no âmbito do debate sobre o processo da ação de cassação da chapa presidencial Dilma-Temer?

3.1.2 Dimensões Analíticas.

Considerando a necessidade de melhorar a clareza do construto (Suddaby et al., 2017) e que ainda há grande dificuldade de medir a legitimidade, já que muitos estudos acabam por mensurar coisas relacionadas, sem medi-la diretamente (Dogan, 1992), a tarefa de identificá-la operacionalmente é igualmente difícil, devido a sua natureza e constituição subjetiva e multidimensional. Sendo assim, para desenvolvimento desse estudo, adotou-se a perspectiva da legitimidade como um processo de construção social em que múltiplos atores interagem, em nível de campo, no sentido de empreender esforços de defesa ou contestação de uma entidade face às características do contexto social em que está imersa.

Tomada no sentido mais abstrato, tem-se a legitimidade institucional, referente aos aspectos ligados à “justificação da ordem social no âmbito das relações de autoridade” (Guarido Filho et al., 2018, p. 2) ou da “validade de uma dada ordem juspolítica” (Diniz, 2005, p. 47). Operacionalmente, considerou-se tudo aquilo que se referiu ao TSE no nível institucional enquanto estrutura social durável e revestida de elementos simbólicos ligados à ordenação social, incluindo expressões abstratas deste tribunal quanto ao seu simbolismo e suporte cultural, além de justificativas que validem sua existência, autoridade e finalidade em sentido amplo.

Compreendendo a legitimidade organizacional por sua congruência com os aspectos estratégicos, socialmente estabelecidos nos níveis regulatório (leis e regras), normativos (normas e valores), cultural-cognitivos (padrões) (Scott, 2008), bem como do ajustamento de suas funções especializadas com os critérios intraorganizacionais (Rossoni, 2016), a legitimidade organizacional foi operacionalizada por meio das manifestações que tomaram o TSE como unidade organizacional, transitória em suas ações e constituição (Dogan, 1992). Nesse sentido, considerou-se as manifestações sobre o TSE enquanto organização, no que trata do reconhecimento e correção das ações por ele empreendidas, da necessidade de sua atuação imediata, da certeza de seu papel e da integridade de suas práticas.

3.2 Delimitação e Design da Pesquisa

3.2.1 Objeto de Estudo.

Por meio da amostra de caso único, é possível estudar profundamente as especificidades do caso em questão e, uma vez bem escolhido e constituído, o caso sobressai a si mesmo no sentido de poder contribuir de forma significativa para o conhecimento servindo de via de acesso a outros aspectos da realidade, pois possibilita encontrar evidências de determinado fenômeno que, uma vez estudado mais profundamente, pode revelar indícios da realidade (Pires, 2008). Para selecionar o caso estudado, foi realizada a amostragem de acontecimento, também conhecida como de enredo, na qual a seleção recai sobre algum acontecimento, normalmente incomum, tal como um escândalo político, uma crise ou um assunto judiciário extraordinário (Pires, 2008).

Assim, a partir do julgamento inédito de uma ação de cassação contra uma chapa presidencial, na qual a titular já havia sofrido impeachment e o vice empossado presidente enfrentava grave crise política, cujo resultado polêmico proporcionou a possibilidade de questionamentos à atuação da Justiça, identificou-se no processo o potencial evento crítico para basear o estudo. Então, como organização responsável pelo julgamento e, conseqüentemente, alvo das avaliações dos atores do campo organizacional sobre o evento crítico, o TSE foi selecionado devido ao seu componente institucional.

Dessa forma, a legitimidade do TSE foi analisada, por meio do recorte do evento crítico que expressa o debate em torno do acontecimento, considerando a natureza processual dos atores discutindo a legitimidade com múltiplas visões, perspectivas e críticas.

Sendo assim, o evento crítico que baseou a pesquisa foi a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº 1943-58, “na qual se discute a prática de abuso de poder político e econômico em benefício dos candidatos à Presidência e à Vice-Presidência da República pela coligação Com a Força do Povo nas eleições de 2014” (TSE, 2018a).

3.2.2 Delineamento e Etapas da Pesquisa.

Delineada como estudo de caso de uma única organização considerando um evento (Bryman & Bell, 2004), a pesquisa documental de natureza qualitativa tem o recorte temporal longitudinal, pois visou a coleta de dados gerados ao longo de um momento específico da história: a partir do início da discussão quanto à validade da chapa Dilma-Temer. Apesar de o

estudo basear-se em apenas um evento (crítico), foram analisadas as discussões que ocorreram antes, durante e depois do referido julgamento. Portanto, apenas após a coleta dos dados documentais, foi possível determinar o período do caso analisado. A janela temporal da pesquisa foi definida a posteriori, que foi, aproximadamente, do final do ano de 2014, quando a ação foi protocolada no TSE, até o final de 2018, quando o Ministério Público Eleitoral (MPE) apresentou recurso contrário à decisão ao TSE.

A execução da pesquisa resume-se nas seguintes etapas, cujos objetivos e dimensões analíticas de análise de conteúdo está esquematizada na Tabela 3:

1. Caracterização do espaço de discussão em torno da legitimidade do TSE, por meio da descrição da organização e do evento crítico;
2. Definição das manifestações dos atores do campo organizacional, identificação e descrição da dinâmica discursiva dos aspectos organizacionais e institucionais da legitimidade do TSE; e
3. Articulação dos achados de legitimidade organizacional e institucional e associação das estratégias discursivas aos esforços de legitimação.

Tabela 3
Dimensão de análise de dados

Objetivo específico	Dimensão/nível de análise	Foco	Descritor
Caracterizar a organização (TSE) quanto a sua finalidade e sua inserção na estrutura institucional do sistema de justiça brasileiro;	Campo organizacional	Conhecimento do campo	<i>Descrever o TSE e contextualizar sua atuação.</i>
Descrever o evento crítico selecionado para análise (processo da ação de cassação da chapa Dilma-Temer) e o debate em torno dele;	Campo organizacional	Conhecimento do evento crítico	<i>Descrever como se deu o processo do julgamento, identificando os demais atores do campo que possam estar envolvidos no debate.</i>
Descrever as manifestações acerca da legitimidade, institucional e organizacional, do TSE no curso do debate acerca do evento crítico;	Atores do campo	Fatores de legitimidade	<i>Identificar os fatores de legitimidade organizacional e institucional utilizados no debate.</i>
Analisar a relação entre os argumentos centrais das manifestações de contestação e de suporte	Atores do campo	Enquadramento dos discursos / estratégias discursivas	<i>Analisar a relação entre as estratégias discursivas de legitimidade e verificar se emergem enquadramentos</i>

Nota. Fonte: Elaborada pela autora.

3.2.3 Fontes e Procedimentos de Coleta de Dados.

Os dados foram obtidos através de pesquisa documental em fontes secundárias, que são materiais de natureza diversa que foram coletados por atores que não vivenciaram diretamente o evento estudado (Godoy, 1995), também chamados de naturais ou disponíveis, pois são dados que existem sem qualquer participação ativa do investigador na sua produção, como jornais, livros e documentos oficiais (Franco, 2007).

Na primeira etapa da pesquisa, foi feita a descrição do TSE enquanto organização inserida na estrutura institucional da justiça através de pesquisa bibliográfica e documental. Ainda na caracterização do evento crítico e do espaço de discussão, foi realizada pesquisa documental a fim de compreender como ocorreu o julgamento, desde a concepção do processo até as consequências geradas pela decisão final da corte. Além de busca nos conteúdos disponíveis no site da Justiça Eleitoral (TSE, 2018a), foi realizada busca avançada no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no conteúdo assinado pela UnB através do acesso remoto via CAFE, utilizando-se dos seguintes critérios: resultados que contém *eleitoral* tanto no título quanto no assunto. Dos 105 resultados retornados, foram selecionados apenas 4 artigos cujo conteúdo se adequava ao trabalho. Nessa etapa, também foram definidas as palavras-chave que basearam a etapa de coleta de dados seguinte.

Como a pesquisa documental permite a análise de documentos de várias fontes e formatos, a fase mais significativa da coleta, que objetivava fornecer os dados para caracterizar o espaço de discussão, seus atores e suas expressões quanto à legitimidade do TSE, foi realizada com fontes da mídia. Além de a mídia ser considerada um ator relevante no processo de institucionalização e do discurso midiático poder influenciar as questões de legitimidade (Adamoglu de Oliveira et al., 2015), a análise de notícias pode responder a perguntas sobre como as controvérsias em torno de questões de interesse público são desempenhadas, quem são as principais partes interessadas e como se posicionam (Hodgetts & Chamberlain, 2014). Como se tratam de “dados que são compostos essencialmente pela linguagem, os mesmos mostram-se relevantes aos estudos sobre pensamentos, crenças,

opiniões – conteúdo simbólico produzido em relação a determinado fenômeno” (Camargo & Justo, 2013, p. 514). Devido ao conteúdo essencialmente discursivo, os documentos da mídia foram utilizados como intermédio para alcançar os textos manifestados pelos atores do campo, sem aprofundar nos seus possíveis vieses. Assim, as notícias e artigos de opinião foram utilizadas como fonte de dados para capturar as vozes dos atores do campo, sem refletir sobre o papel de agência da mídia no evento.

Um critério fundamental para selecionar uma quantidade adequada de material para a análise é garantir que o material coletado reflita a diversidade de fontes de dados (Schreier, 2013). Assim, as publicações na imprensa foram eletronicamente extraídas de buscas direcionadas na internet, utilizando o amplo indexador de buscas do Google Notícias, que faz a seleção das notícias da página automaticamente por um programa de computador. O portal do Google foi escolhido por ser o site mais acessado no Brasil e no mundo, além de ter o maior número de sites que se conectam a ele, conforme a classificação de tráfego Alexa⁸, que é calculada usando uma combinação de visitantes médios diários e de visualizações de página. Através da combinação das palavras-chave em várias buscas (cassação chapa Dilma Temer, julgamento chapa Dilma TSE, cassação Temer TSE, AIJE 194358, MPE recorre decisão TSE), os resultados foram limitados a partir dos seguintes critérios: (i) relevância indicada pelo portal de buscas, que sinalizou as primeiras 5 páginas exibindo 10 resultados em cada; (ii) revisão visual dos títulos; e (iii) leitura dinâmica do conteúdo para verificar adequação com os objetivos da coleta.

Para evitar duplicidade, as buscas foram realizadas do navegador Google Chrome do mesmo computador, o que possibilitou visualizar os *links* que foram previamente visitados, facilitando o processo de coleta de dados. A página de busca ainda foi configurada para não utilizar *resultados particulares*, ferramenta que ajuda a encontrar conteúdo mais relevante para o usuário, inclusive conteúdo e conexões exclusivos, nem exercer o *controle de atividades*, evitando-se, assim, que as buscas oferecessem resultados diretamente influenciados pelas atividades de pesquisa. Para reforçar a base de dados, foram incorporadas outras notícias selecionadas por conveniência, sugeridas pelos próprios sites de notícias como relevantes e relacionadas ao tema, como na técnica de bola de neve. Foram selecionados para a análise os materiais que continham citações diretas ou indiretas, que representam o conteúdo

⁸ <https://www.alexa.com/topsites/countries/BR>

manifesto dos atores sobre o evento crítico, conteúdo informativo sobre o evento crítico e também de artigos de opinião com claras manifestações de contestação e de suporte.

Para a coleta, armazenamento e organização, bem como para a codificação e análise do material foi utilizado o *software* de análise qualitativa de dados NVivo; QSR International Pty Ltd. Versão 11, 2017. O uso de análises automatizadas em computador já era previsto mesmo antes de sua popularização e de seus avanços tecnológicos e pode ser útil em vários casos, como de análises complexas envolvendo diversas categorias, de etapas sucessivas de análises e também de operações estatísticas e numéricas complexas, além de oferecer outros atributos de qualidade, como aumento na rapidez, no rigor, no controle das operações e a flexibilidade de reutilização dos dados (Bardin, 2011). O NVivo fornece uma variedade de ferramentas para lidar com dados, ideias, informações e teorias construídas a partir de observações, entrevistas, análise de documentos, revisões de literatura e outros processos de pesquisa qualitativa (Richards, 2011), como codificar informações do texto para facilitar a recuperação, organizar códigos para fornecer uma estrutura conceitual para um estudo, consultar relacionamentos entre conceitos, temas ou categorias e construir e desenhar modelos visuais com *links* para os dados (Bazeley, 2012). Além de sua popularidade na pesquisa qualitativa (Bryman, 2011), a decisão de utilizar o NVivo também foi baseada no volume de dados analisados, já que as ferramentas oferecidas pelo programa e a facilidade de utilização mostraram-se vantajosas em se comparando com outras opções disponíveis. Viu-se, ainda, uma oportunidade de fortalecer a pesquisa, pois o uso de *softwares* na análise qualitativa de dados têm auxiliado os pesquisadores em busca de uma visão dos dados mais precisa e transparente, além de fornecer uma auditoria do processo de análise de dados como um todo (Welsh, 2002). Ao ajudar a gerenciar as tarefas de coleta e análise de dados, o NVivo permite ao pesquisador demonstrar a integridade, robustez e, portanto, confiabilidade de uma investigação (Smyth, 2012).

Na constituição do *corpus*, que é o conjunto de textos que compõem o banco de dados a ser analisado, os documentos foram reunidos em um projeto no NVivo, importando-se os arquivos diretamente para a base de dados do programa. Para importação e armazenamento do material foi utilizado o recurso NCapture, que é uma extensão gratuita para navegador, desenvolvido pela fabricante do NVivo, que permite coletar o material diretamente da internet e importar para o programa em formato PDF. Os arquivos foram armazenados

eletronicamente para posterior tratamento e análise por meio do comando “*Article as PDF*”, que facilita a leitura do material mantendo apenas o texto e eliminando as demais imagens e *links* presentes no site, além de manter automaticamente as informações do URL e da data e hora do acesso nas informações do documento. Também foram utilizados na pesquisa os documentos oficiais, inclusive notícias, produzidos pelo TSE e por outros órgãos governamentais a respeito do assunto, que representam o discurso oficial das organizações públicas. Esses foram baixados e importados como arquivos em PDF, assim como algumas notícias que se desconfiguraram na importação pelo NCapture. Em seguida, os dados foram organizados em pastas, agrupados de acordo com o tipo do documento (documento oficial, artigo de opinião ou notícia).

Na Tabela 4 é possível consultar a quantidade de fontes secundárias utilizadas na pesquisa. Todos os dados documentais foram coletados da internet de portais de acesso gratuito, sendo que foram selecionados 27 documentos oficiais do TSE, dentre páginas do portal oficial, catálogos institucionais, arquivos com documentos relacionados ao processo e 2 artigos da revista periódica publicada pelo órgão. A base de dados contou ainda com 4 artigos científicos de outros periódicos. Das 148 notícias selecionadas, 18 foram produzidas por órgãos governamentais: Agência Brasil, Assessoria de Comunicação da PGR e do TSE, Agência Câmara, Senado Notícias, Notícias STF e Jornal da USP. Figuram entre as fontes de dados da mídia privada, sendo 15 deles artigos de opinião, os veículos de comunicação mais tradicionais, como G1, Folha de São Paulo, Carta Capital, Veja, O Globo, Estadão, Exame, Uol, Época, Terra, iG, IstoÉ, PiauÍ; inclusive os de temas econômicos, InfoMoney e Valor Econômico; outros mais regionais, como Estado de Minas, Correio Braziliense, Jornal do Comércio, Metrôpoles, Cidade Verde, Mídia News, Gazeta do Povo, GaúchaZH, Gazeta Digital, Tribuna PR, Notícias do Dia e Hoje em Dia; as versões brasileiras dos portais internacionais: HuffPost, Sputnik, BBC News, El País, RFI e Prensa Libre; os sites especializados em Justiça, Direito e Política: Jus, ConJur, JOTA, Congresso em Foco, Poder360, Os Divergentes, Migalhas, Politize, Brasil de Fato; e, ainda, outros sites emergentes ou de menor visibilidade: EcoDebate, Brasil 247, Revista Subjetiva, Jornal GGN, Notícias Agrícolas, Nexo, Fórum, Revista Factual e Rede Brasil Atual.

Tabela 4
Fontes secundárias de pesquisa

Origem	Documentos
Mídia	133 notícias 15 artigos de opinião
Livros	3 catálogos institucionais
Revistas científicas	6 artigos
Documentos oficiais	10 páginas do portal 13 arquivos de documentos do processo
Total	166

Nota. Fonte: Elaborada pela autora.

3.2.4 Procedimentos de Tratamento e Análise dos Dados.

Para execução da segunda etapa da pesquisa, a fim de entender e capturar o processo de construção coletiva do discurso por meio da manifestação dos atores do campo organizacional sobre a legitimidade do TSE ao longo do tempo e classificar as informações nas devidas categorias foi realizado um trabalho de análise de conteúdo, que, conforme proposto por Bardin em 1977, é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens” (Bardin, 2011, p. 48). Diferentemente de outros métodos de análise de dados, a análise qualitativa de conteúdo visa reduzir a quantidade de material, pois exige que o pesquisador foque em aspectos selecionados de significado relacionados ao problema de pesquisa, requer um exame sistemático e minucioso de todo o material e dispõe de flexibilidade na codificação, a fim de apresentar uma descrição válida do material através de suas categorias (Schreier, 2013).

Operacionalmente, uma forma mais fácil de entender seu funcionamento é pensar no NVivo como tendo três componentes principais: (i) dados (*fontes/sources*), (ii) recursos indexais (*casos/cases*, *nós/nodes* e *classificações/classifications*) e (iii) recursos de interrogação (*links*, ferramentas de consulta ou pesquisa, ferramentas de visualização e notas) (Davidson, 2018).

Na fase de pré-análise, foi feita a leitura “flutuante” a fim de estabelecer contato com os documentos e conhecer o texto, além da conferência da escolha dos documentos conforme a regra de pertinência, para garantir que todos os documentos selecionados para análise

fossem adequados enquanto fonte de informação (Bardin, 2011). Então, cada documento foi inicialmente classificado em casos (*cases*) de acordo as seguintes variáveis descritivas baseadas em suas características principais relacionadas a sua produção/origem, a fim acessar o contexto das mensagens: organização responsável pelo veículo de divulgação (Governo ou mídia), e etapa do julgamento em que o documento foi divulgado (antes, durante ou depois). Sendo que na categoria *antes* foi classificado todo documento que se refere aos acontecimentos anteriores ao início do julgamento, na etapa classificada como *durante* foram agrupadas as matérias que foram divulgadas do início do julgamento até antes da decisão final da Corte. Naturalmente, todas as matérias divulgadas após a decisão do julgamento foram enquadradas no caso temporal *depois*. Nessa etapa, os nós (*nodes*) foram utilizados para reunir outros dados relevantes para análise, como os títulos de todas as matérias veiculadas.

Então, ainda na fase de pré-análise, foi feita a leitura completa dos materiais coletados e a seleção das citações diretas e indiretas de todos os atores que se pronunciaram acerca do processo. Esses trechos dos conteúdos dos documentos foram codificados em nós (*nodes*), utilizados para armazenar e agrupar todas as manifestações dos atores, classificando-as de acordo com o teor da argumentação em organizacional ou institucional e identificando sua autoria (membro do Congresso Nacional, Réus e suas defesas, TSE e cada um dos seus Ministros, Ministério Público Eleitoral, outros órgãos governamentais e a sociedade em geral); bem como todas as manifestações de contestação ou de sustentação sobre a atuação do TSE (crítica positiva ou negativa). Dessa forma, uma única matéria jornalística, por exemplo, poderia conter manifestações de diversos atores.

Após exploração do material e conclusão da constituição do corpus, na fase de codificação, em substituição à unidade de registro, a *referência* do NVivo foi considerada como “unidade de significação codificada e corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade de base, visando a categorização e a contagem frequencial” – e os *nós* e *sub-nós* foram utilizados em representação do tema, a fim de “descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, pode, significar alguma coisa . . . ” (Bardin, 2011, pp. 134–135).

A utilização do NVivo foi útil em diversos aspectos, permitindo a importação de diferentes tipos de documentos e a organização dos mesmos em pastas, facilitando o acesso aos dados e a codificação e a classificação dos dados em casos e nós. Após a codificação para

a categorização do conteúdo, que “é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos” (Bardin, 2011, p. 147), na fase de análise do conteúdo foi possível comparar os dados de acordo com as variáveis previamente determinadas e também encontrar (sub)temas emergentes, especialmente através das ferramentas de consulta (*query*) e de exploração (*explore*). Essas ferramentas auxiliaram na manipulação e organização do material, especialmente na identificação dos enquadramentos mais utilizados no debate em cada contexto, permitindo estruturar um quadro geral representativo (*Query/Matrix Coding*) das características sobre as manifestações de legitimidade presentes no debate. Os dados também foram analisados através de lexicografia básica, para calcular a frequência das palavras mais utilizadas (*Query/Word Frequency Criteria*), ilustrando o resultado em nuvens de palavras. Ainda, foi possível fazer buscas por palavras e frases e revisar o material codificado facilmente, o que manualmente demandaria muito mais tempo e poderia estar sujeito a mais erros. A aplicação do método de pesquisa independe das funcionalidades do software, mas, sim, da pessoa que está executando a pesquisa, então os resultados aqui encontrados refletem as conclusões da pesquisadora em questão, permitindo, entretanto, novas interpretações de outros estudiosos sobre o mesmo tema e sobre os mesmos dados, já que o NVivo permite a exportação e o compartilhamento da base de dados.

3.3 Aspectos Éticos Envolvidos na Condução da Pesquisa

Por se tratar da organização objeto de estudo ser pública, bem como as demais informações utilizadas já estarem divulgadas na mídia, não foi identificada a necessidade de elaboração de documento para precaução ética.

A fim de resguardar os devidos direitos autorais e intelectuais sobre as produções científicas utilizadas para elaboração do projeto ressalta-se que todos os textos em língua estrangeira foram livremente traduzidos com auxílio de ferramentas de tradução e dicionários, podendo sua versão original ser consultada nas citações e referências listadas ao final do trabalho, elaboradas conforme as orientações da *American Psychological Association* (APA) (2010). O estilo e a apresentação dos resultados também seguiram o manual de publicação da APA. As demais configurações referentes à estrutura e apresentação do trabalho acadêmico seguiram as referências normativas sobre Informação e Documentação da Associação

Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e o Manual de Identidade Visual da UnB. Toda a legislação citada está disponível online (Brasil, 2019).

A autora compromete-se a preservar os dados pelo tempo exigido legalmente.

3.4 Limitações da pesquisa

Os dados documentais foram coletados da internet de portais de acesso gratuito devido à impossibilidade de acessar o *clipping* eletrônico de notícias do TSE, mesmo após acionados o Serviço de Informação ao Cidadão, através da Lei de Acesso à Informação, e a Ouvidoria⁹, que permitiria compor uma base de dados mais robusta considerando que o órgão paga pelo serviço *clipping* jornalístico online, que fornece o monitoramento e a análise de jornais, revistas, colunas, blogs, sites regionais, nacionais e internacionais e programas e matérias de rádio e TV de interesse do TSE.

Um problema inerente ao uso de material documental produzido pela mídia é o viés imprimido em suas produções. Esse viés poderia ter influenciado os produtores de conteúdo midiático na seleção de quais temas e quais citações comporiam as matérias. Nesse sentido, o resultado do trabalho não foi prejudicado, visto que buscou captar e descrever justamente aquilo que foi divulgado e que compôs a construção do debate e do entendimento coletivo acerca do evento crítico, sem avaliar o papel de agente de mudança da mídia ou dos demais atores.

⁹ Números de protocolo 236807 e 238313.

4 Resultados e Discussão

Para possibilitar a compreensão de um fenômeno complexo como a legitimidade, é preciso considerar as várias dimensões envolvidas no caso a ser analisado. Para analisar qualitativamente o debate em torno da legitimidade do TSE, é fundamental conhecer melhor a organização e seu papel, bem como o contexto em que o evento crítico se desenvolveu. Assim, seguem a caracterização do TSE quanto a sua finalidade e sua inserção na estrutura institucional do sistema de justiça brasileiro, a descrição do evento crítico e a exploração do debate em torno dele, cujo conteúdo foi elaborado a partir das fontes documentais e de mídia.

4.1 O Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

A organização da justiça objeto do presente estudo é o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), órgão máximo da Justiça Eleitoral – que se submete ao STF apenas nas questões constitucionais (Macedo, 2013), composta também pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), pelos juízes e pelas juntas eleitorais, cujas principais competências estão fixadas pela Constituição Federal¹⁰ e pelo Código Eleitoral¹¹. O TSE, juntamente com os TREs, é responsável direto pela administração do processo eleitoral nos estados e nos municípios, desde o alistamento, a organização das mesas de votação, a apuração dos votos até a proclamação dos eleitos, bem como pela elaboração de normas e pelo julgamento de questões eleitorais, além da realização de referendos e plebiscitos (TSE, 2018a).

A composição da Corte passou por inúmeras alterações no decorrer dos anos, desde o número de membros, a forma de composição das vagas, até os critérios de indicação. Graeff e Barreto (2017) destacam que a própria forma de seleção dos membros é uma das características institucionais que favorecem a judicialização das regras político-eleitorais, pois os escolhidos “em sua grande maioria, provêm da intersecção com membros de outros órgãos do judiciário, também o fato de o legislativo não participar desta escolha e do chefe do executivo ter apenas o papel de nomear os membros oriundos da advocacia” (p. 100). De acordo com o art. 119 da Constituição Federal, a Corte é atualmente composta por, no

¹⁰ Constituição da República Federativa do Brasil, de 5.10.1988.

¹¹ Lei nº 4.737, de 15.7.1965, que institui o Código Eleitoral. O Código Eleitoral anotado e legislação complementar é uma publicação da Secretaria de Gestão da Informação do TSE. O conteúdo da versão eletrônica é atualizado regularmente pela Coordenadoria de Jurisprudência. A cada biênio, nos anos eleitorais, uma edição impressa é revisada e publicada. A 13ª edição, que reúne as alterações legislativas até o dia 15.2.2018, tem a versão em PDF disponível no endereço <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/>.

mínimo, sete ministros: três são originários do Supremo Tribunal Federal (STF) e dois do Superior Tribunal de Justiça (STJ), escolhidos dentre os ministros mediante votação secreta, e dois representantes da classe dos juristas, que são advogados com notável saber jurídico e idoneidade, nomeados pelo presidente da República dentre seis indicados pelo STF. Cada ministro exerce o trabalho por dois anos, sendo proibida a recondução após dois biênios consecutivos. Essa rotatividade de juízes objetiva manter o caráter apolítico dos tribunais, de modo a garantir a isonomia nas eleições. O TSE é presidido por um dos ministros oriundos do STF, cargo atualmente ocupado pela Ministra Rosa Maria Pires Weber a partir de 25.5.2018. Desde 1965, há também a função de corregedor-geral da Justiça Eleitoral, que é eleito dentre os ministros do STJ. Atua perante a Corte, ainda, o procurador-geral eleitoral, função exercida pelo procurador-geral da República (TSE, 2018a, 2018c).

Para a solução colegiada de conflitos eleitorais e de questões administrativas, os ministros do Tribunal Superior Eleitoral se reúnem regularmente no Plenário para a sessão de julgamento, que segue rito próprio previsto no Regimento Interno do Tribunal e nas leis processuais. Atualmente as sessões ordinárias de julgamento do Tribunal ocorrem às terças-feiras, à noite, e às quintas-feiras, pela manhã. Todavia, ao longo da história da Justiça Eleitoral, diferentes foram os dias da semana de realização das sessões, escolhidos, em regra, para compatibilizar os dias e horários com as sessões de julgamento no Supremo Tribunal Federal e com as necessidades próprias à Justiça Eleitoral (TSE, 2018c, p. 69).

As eleições sempre ocorreram no país, ainda que não fossem competitivas, na história do Brasil Colônia, Império e Primeira República elas aconteciam mesmo com cartas marcadas e eleitorado restrito (TSE, 2014). Assim, em 1932,

em substituição ao padrão anteriormente vigente no país, no qual executivo e legislativo concentravam a realização das eleições . . . , a Justiça Eleitoral brasileira foi criada com o intuito de moralizar as eleições, até então marcadas por fraudes, pelo voto a “cabresto” e pelo coronelismo, estabelecendo um órgão que tivesse função de dirimir os conflitos eleitorais, mas que também possuísse a tarefa de organização e de administração das eleições (Graeff & Barreto, 2017, p. 107).

A criação da Justiça Eleitoral é, ainda, entendida “como consequência de uma luta político-ideológica para que os resultados das eleições e o credenciamento do eleitorado e dos eleitos

pudesse ser visto como limpo e real”, por ser “um órgão independente das forças políticas em disputa, neutro, capaz de ser aceito pelas oligarquias que competiam entre si” (Sadek, 2017, p. 16).

Inicialmente fundada no Rio de Janeiro com o nome de Tribunal Superior de Justiça Eleitoral pelo primeiro Código Eleitoral brasileiro¹², a Justiça Eleitoral foi extinta apenas cinco anos depois pelo Presidente Getúlio Vargas, quando a Carta de 1937 ou Constituição do Estado Novo¹³ atribuiu o poder de legislar sobre o assunto à União, além de abolir os partidos políticos, suspender as eleições livres e estabelecer eleições indiretas para presidente da República (TSE, 2018c). Restabelecida pelo mesmo Presidente em 1945¹⁴, com a regulação do alistamento eleitoral e das eleições, além de resgatar grande parte de suas atribuições,

a Justiça Eleitoral viria a sofrer nova limitação em seu papel com o início do regime militar, em 1964, quando houve redução de direitos civis e restrição de direitos políticos. Apesar disso, a instituição foi mantida no período, durante o qual foram realizadas eleições, diretas ou indiretas, para todos os cargos, conforme as hipóteses legais. As eleições para os cargos de presidente da República e de governador passaram a ser indiretas (TSE, 2018c, p. 16).

Durante o regime militar, o processo eleitoral foi modificado diversas vezes por atos institucionais e emendas à Constituição, permitindo sua condução pelos militares. Apesar das consideráveis restrições à área de atuação da Justiça Eleitoral e ao voto direto dos eleitores, a nomenclatura de Tribunal Superior Eleitoral foi adotada em 1946¹⁵, que consagrou a Justiça Eleitoral entre os ramos do Poder Judiciário, e foi mantida assim desde então (TSE, 2018c).

De acordo com o TSE (2018b),

três forças atuaram para a instalação da reabertura: a crise no reconhecimento da legitimidade do regime (em decorrência da crise econômica que assombrava o Brasil na época), a eleição de governadores oposicionistas em 1982 e as manifestações em massa em prol do voto direto, em 1984, conhecidas como Diretas Já (p. 17).

Dessa forma, a saída do período autoritário para a entrada na democracia ocorreu por meio de eleições, sem guerra civil. Após o fim do regime militar, a primeira eleição direta para o cargo

¹² Decreto nº 21.076, de 24.2.1932.

¹³ Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10.11.1937.

¹⁴ Decreto-Lei nº 7.586, de 28.5.1945.

¹⁵ Art. 109 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18.9.1946.

de presidente foi realizada em 1989 (TSE, 2018c). Tal fato corrobora com o entendimento de que, para que o processo eleitoral seja critério-base para a democracia, o sistema deve ser pluralista e aberto – com a possibilidade de diferentes propostas competirem entre si, e o resultado da eleição expresse fielmente a vontade do eleitor (Sadek, 2017). Ao comemorar 87 anos de existência em 2019, o TSE apresenta em maior parte de sua história as marcas da fragilidade na existência e atuação de uma organização cuja finalidade depende de valores institucionais, como democracia e transparência.

Com a criação da nova capital federal, o TSE foi transferido para Brasília em 1960, onde ocupou um dos prédios da Esplanada dos Ministérios até 1971 e depois na Praça dos Tribunais Superiores, até quando sua sede atual foi inaugurada em 2011. Arquitetada por Oscar Niemeyer, a nova sede, que se destaca também pela sustentabilidade e acessibilidade, foi projetada para reduzir custos e aumentar a produtividade, já que “houve significativo aumento no número de servidores do Tribunal Superior Eleitoral, que passou de 70 para 757” (TSE, 2018c, p. 27) desde a mudança para o Distrito Federal, acompanhando o crescimento do eleitorado brasileiro, que passou de cerca de 30 milhões em 1971, para mais de 147 milhões de cidadãos em 2019¹⁶.

A Justiça Eleitoral

sempre atuou em prol do aperfeiçoamento da vida democrática no Brasil, aliando às suas práticas as ferramentas tecnológicas disponíveis em cada época . . . sobretudo a partir da redemocratização ocorrida nos anos 1980, quando, igualmente, a tecnologia, no Brasil e no mundo, passou a avançar com maior celeridade (TSE, 2018c, p. 103).

Dentre os projetos inovadores e avanços que facilitaram o relacionamento da Justiça Eleitoral com os eleitores, destacam-se o Cadastro Nacional de Eleitores, que informatizou o registro dos eleitores e criou um número único para cada; o processamento eletrônico das eleições; o desenvolvimento e a implantação de um sistema seguro de informatização e sigilo dos votos, conhecido como urna eletrônica; a identificação biométrica do eleitor e o desenvolvimento de aplicativos para *smartphones* e tablets que possibilitam obter informações sobre os candidatos e locais de votação, consultar dados eleitorais, fazer denúncia de irregularidade eleitoral, acompanhar a apuração e os processos na Justiça Eleitoral (por exemplo: DivulgaCand, DivWeb, Mesário, Resultados, Boletim na Mão, Pardal, e-Título, JE Processos)

¹⁶ Estatísticas do eleitorado elaboradas pelo TSE referente ao mês de janeiro de 2019, disponível em <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado>

(TSE, 2018a). O TSE mantém, ainda, além de seu site oficial, um perfil no *Twitter*, uma *fanpage* no Facebook, um canal no YouTube, uma página no Instagram e no *flickr*, além de disponibilizar o *feed* de notícias em RSS¹⁷ para recebimento de conteúdo em tempo real.

“Desde a redemocratização e o advento da Constituição de 1988, tem-se observado crescente avanço da Justiça Eleitoral, que exerce, a cada eleição, papel fundamental na consolidação da democracia representativa no Brasil” (TSE, 2018c, p. 18). Além de denominar-se de o Tribunal da Democracia, a Justiça Eleitoral valoriza e expressa a importância do processo eleitoral e da democracia na centralidade dos conceitos em sua governança, cujo planejamento estratégico do órgão no horizonte de 2018-2021 declara a missão de “garantir a legitimidade do processo eleitoral e a efetiva prestação jurisdicional, a fim de fortalecer a democracia” e define como visão de futuro “ser reconhecido como órgão de excelência pela credibilidade e qualidade na gestão do processo eleitoral e na prestação jurisdicional” (TSE, 2018b, p. 13). Nesse sentido, os objetivos estratégicos, suas definições, iniciativas e indicadores são claramente descritos em três perspectivas (sociedade, processos internos, e pessoas e recursos), dando as diretrizes organizacionais para melhoria da atuação do TSE, cuja função primordial é coordenar e executar as eleições a cada dois anos.

As organizações híbridas desempenham funções que combinam elementos de diferentes lógicas institucionais (Battilana & Dorado, 2010), nesse sentido, o TSE difere-se das demais organizações da justiça por assumir as distintas competências de governança pública: normativa, consultiva, administrativa e jurisdicional.

De acordo com o TSE, na função normativa, a Justiça Eleitoral fixa normas uniformes para aplicação das leis e regulamentos eleitorais ao editar atos genéricos (normativos) infralegais, mas ressalva que “tal competência não se confunde com o poder de editar atos normativos primários, atribuição que, conforme o art. 59 da Constituição Federal, cabe ao Legislativo e, no caso da edição de medidas provisórias, ao Executivo” (TSE, 2018c, p. 81). Sem fazer distinção ao também chamá-la de regulamentar, essa função “manifesta-se concretamente quando o órgão eleitoral expede instruções para regular o processo eleitoral”

¹⁷ RSS é a abreviatura dos padrões Rich Site Summary (RSS 0.91), RDF Site Summary (RSS 0.9 e 1.0) e Really Simple Syndication (RSS 2.0), um formato de distribuição de informações em tempo real pela internet, no qual um subconjunto de "dialetos" XML que servem para agregar conteúdo podem ser acessados mediante programas ou sites agregadores.

(TSE, 2018c, p. 81), por meio de expedição de resoluções¹⁸. Desde 1945, a Justiça Eleitoral “já proferiu mais de 76 mil decisões colegiadas, tendo sido mais de 55 mil acórdãos e mais de 21 mil resoluções” (TSE, 2018c, p. 83).

Para Graeff e Barreto (2017), a função normativa “tem o condão de auxiliar a Justiça Eleitoral, pois a ela atribui o poder de adequar legislações amplas aos casos concretos, alcançando as necessidades sociais, além de viabilizar determinados atos necessários para o correto transcorrer das eleições” (p. 110). Os autores afirmam que o TSE está legalmente autorizado “a regulamentar a norma eleitoral, o que implica ampla margem de ação, podendo operar em nome da garantia da lisura e do bom andamento do pleito, fixando um determinado sentido às regras eleitorais (quando elas existem) ou criando-as (quando inexistentes)” (2017, p. 113). Nesse sentido, Macedo pontua que, como a competência legislativa sobre a matéria eleitoral é exclusiva do Poder Legislativo, e considerando a inexistência da Lei Complementar que o art. 121 da Constituição Federal determinou que fosse elaborada para tratar da organização e competência dos tribunais, juízes e juntas eleitorais, a Justiça Eleitoral assume a competência do poder regulamentar (quando atua no que já está previsto em lei) e passa a exercer a função normativa a fim de que a Justiça Eleitoral e o processo eleitoral funcionem normalmente (Macedo, 2013). Entretanto, a autora ressalta que, “sobrevindo lei posterior que enfrente a matéria normatizada, essa resta afastada” (2013, p. 13883), podendo sobrepor, revogar ou tornar sem efeito o que foi previamente decidido pelo TSE, como ocorreu no caso da minirreforma eleitoral de 2009¹⁹ que retirou a necessidade do pagamento de multas eleitorais de pleitos anteriores para novas candidaturas.

Já a função consultiva²⁰ é exercida quando autoridade federal ou órgão nacional de partido, perante o TSE, e de autoridade pública ou de diretório estadual, perante os TREs, propõe consulta que deve descrever situações em tese, não cabendo aos tribunais a avaliação de casos concretos (TSE, 2018c). Sem caráter normativo ou jurisdicional, as repostas apenas esclarecem dúvidas sobre a matéria eleitoral.

¹⁸ As instruções têm previsão legal no art. 105 da Lei nº 9.504/1997 (das Eleições), e no art. 23, IX, do Código Eleitoral e devem ser expedidas até 5 de março do ano de cada eleição.

¹⁹ Lei nº 12.034, de 29.9.2009, que alterou a Lei dos Partidos Políticos, a Lei das Eleições e o Código Eleitoral.

²⁰ Tem amparo legal nos arts. 23, XII, e 30, VIII, do Código Eleitoral.

“Administrar o processo eleitoral é a principal atividade da Justiça Eleitoral ou, pelo menos, aquela a que ela mais se dedica” (Graeff & Barreto, 2017, p. 109). Assim como as demais organizações do Poder Judiciário,

os órgãos da Justiça Eleitoral estão imbuídos do poder de autogestão, que é a capacidade para administrarem a si próprios. O que diferencia esses órgãos dos demais pertencentes ao Poder Judiciário, em sua função administrativa, são as atribuições a eles conferidas de, entre outras, organizar o eleitorado nacional, mantendo banco de dados sobre a vida dos eleitores, fixar os locais de votação, gerir o processo eleitoral, impor multas a eleitores faltosos, registrar pesquisas eleitorais e efetuar o registro e cancelamento dos partidos políticos (TSE, 2018c, p. 82).

“Do alistamento dos eleitores à diplomação de candidatos, a Justiça Eleitoral administra todas as fases que levam à escolha dos representantes do povo, a fim de que se resguarde a legitimidade e a normalidade do processo eleitoral²¹” (TSE, 2018c, p. 82). Sua função administrativa foi recentemente ampliada com a Lei nº 13.444, de 11.5.2017, que criou a Identificação Civil Nacional (ICN) e responsabilizou o TSE por armazenar e gerir a base de dados. Com validade em todo território nacional, o Documento Nacional de Identidade (DNI) “foi criado com o objetivo de identificar o brasileiro em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados” (TSE, 2018c, p. 83) e utilizará as bases de dados biométricos da Justiça Eleitoral e do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc). Apesar do tema ter sido articulado desde 1997²², o TSE só teve participação na discussão a partir de 2010, quando o Ministério da Justiça incluiu o TSE no Comitê Gestor do projeto do Registro Único de Identificação Civil brasileiro (RIC)²³, justificando “a participação do TSE em função de sua legitimidade perante a sociedade, da sua capilaridade e economicidade” (Akiyama, Almeida, Godri, & Guarido Filho, 2015, p. 113).

²¹ Em virtude do trabalho comandado pelo Tribunal Superior Eleitoral, o Brasil tem sustentado altas pontuações no índice de integridade de suas eleições, segundo o ranking do Projeto de Integridade Eleitoral (*The Electoral Integrity Project*), desenvolvido pelas universidades de Sidney, na Austrália, e de Harvard, nos Estados Unidos. Em 2015, por exemplo, o Brasil recebeu nota 74,1 (em uma escala de 0 a 100) e ocupou o 27º lugar no ranking dos países avaliados, na frente de nações como Itália, Japão e Estados Unidos. A nota atribuída ao processo brasileiro foi mais alta do que a média dos países das Américas, os quais receberam 69 pontos, e foi, até mesmo, superior à média mundial, que ficou em 64 pontos (TSE, 2018c, p. 82).

²² Lei nº 9.454, de 7.4.1997, que instituiu o número único de Registro de Identidade Civil.

²³ Comitê Gestor regulamentou a Lei nº 9.454/1997, por meio do Decreto nº 7.117/2010.

Sua função jurisdicional caracteriza-se pela resolução de litígios que envolvem atores e temas afetos ao Direito Eleitoral,

trata-se, portanto, da jurisdição contenciosa na seara eleitoral.

Essa Justiça especializada encontra amparo nos dispositivos legais e constitucionais que regem o assunto, tendo por características a exiguidade dos prazos processuais e do tempo de julgamento dos processos²⁴.

De modo geral, a atuação jurisdicional da Justiça Eleitoral para assegurar a legitimidade e a normalidade do pleito ocorre em dois momentos: na avaliação da aptidão das candidaturas e no julgamento de ocorrência, ou não, de ilícitos eleitorais (TSE, 2018c, p. 83).

Dentre as competências da Corte destacam-se “as ações que propiciam ao Tribunal exercer o papel de guardião da democracia. . . . Cabe também ao Tribunal apreciar a prestação de contas eleitorais e partidárias e julgar os recursos advindos dos tribunais regionais eleitorais” (TSE, 2018c, p. 85). Dentre as ações mais utilizadas na atuação jurisdicional da Justiça Eleitoral ressaltam-se:

- a. a ação de impugnação de registro de candidatura (AIRC), utilizada para impedir o registro de candidatos que estejam em desacordo com as normas eleitorais;
- b. o recurso contra expedição de diploma (RCED), tem a finalidade de desconstituir diploma em razão de inelegibilidades que tenham surgido depois do registro da candidatura;
- c. a ação de impugnação de mandato eletivo (AIME), utilizada para coibir abuso de poder econômico, corrupção ou fraude em momento posterior à diplomação dos candidatos, tem a finalidade de cassar o mandato eletivo adquirido nas urnas diante de situações fraudulentas ou abusivas que abalem a legitimidade ou a normalidade das eleições; e
- d. a ação de investigação judicial eleitoral (AIJE), com as respectivas representações e reclamações, trata das infrações relativas ao uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização

²⁴ Podem ser citadas como principais fontes de matéria eleitoral: a Constituição Federal de 1988; a Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral); a Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidade); a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos); e a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político ocorrido antes ou depois da fase do registro de candidatura (TSE, 2018c).

Após a edição da Lei das Eleições, a AIJE passou a ser ajuizada contra a prática de condutas vedadas a agentes públicos em campanha eleitoral, contra a captação ilícita de sufrágio e para apurar arrecadação ou gasto indevido de recursos de campanha eleitoral, no caso de rejeição de prestação de contas pela Justiça Eleitoral ou de representação apresentada por qualquer partido político ou coligação (TSE, 2018c, p. 87).

Esta última ação foi utilizada em “um dos processos de maior repercussão da história do Tribunal Superior Eleitoral” (TSE, 2018c, p. 101), a AIJE nº 194385 – evento crítico analisado nesta pesquisa, na qual a chapa eleita foi investigada por abuso de poder econômico e político na campanha presidencial de 2014. Além desse julgamento histórico, o TSE proferiu muitas decisões que impactaram a vida política e social brasileira, como a redução da maioria política de 21 para 18 anos em 1933; o cancelamento do registro do Partido Comunista Brasileiro (PCB) em 1947, que só voltou a funcionar legalmente com o fim do regime militar; o julgamento de improcedência da tese de maioria absoluta da totalidade do eleitorado, permitindo a posse de Getúlio Vargas em 1951, eleito com 48% dos votos; a disputa pela legenda do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) em 1979, quando o TSE deferiu o registro ao grupo de Ivete Vargas, neta de Getúlio Vargas, levando o político recém-egresso do exílio Leonel Brizola a fundar o Partido Democrático Trabalhista (PDT); o impedimento da candidatura de Silvío Santos à Presidência da República em 1989, quando a Corte extinguiu o registro provisório do Partido Municipalista Brasileiro (PMB); o julgamento do caso Viseu em 2004 que considerou não haver distinção entre relações afetivas de natureza homossexual e heterossexual no caso de inelegibilidade reflexa; e as decisões de 2012 a fim de garantir a obrigatoriedade dos partidos e coligações preencherem as vagas de candidaturas observando o mínimo de 30% e o máximo de 70% de cada sexo, em prol da maior participação feminina no processo eleitoral (TSE, 2018c).

O TSE é uma organização que apresenta as características de uma organização formal, hierárquica, não só com regras, mas com leis que regem seu funcionamento. Tem um expediente que funciona em determinada estrutura física, com pessoas que ali exercem sua

função social de agente público, que interage com o sistema através da prestação de serviço público aos seus clientes (eleitores, partidos políticos, candidatos a cargos eletivos, advogados) e que também são seus *stakeholders* (enquanto cidadãos) juntamente com o Estado. O TSE se enquadra, ainda, no que Frederickson et al. (2012) chamam de instituições públicas, que “codificam e legitimam instituições culturais amplamente fundadas, que exigem uma licença do governo, ou negociação coletiva, que é praticada no contexto do direito público e da administração” (p. 74). A Justiça Eleitoral está entranhada no aparato institucional do Brasil, pois representa valores fundamentais à existência do Estado ao ser considerada a guardiã da democracia, promotora da justiça e da igualdade, e principalmente por ser gestora do processo eleitoral, além de ser responsável por outras atividades de prestação exclusiva do governo, como, por exemplo o cadastramento biométrico para fins de registro. Assim, as análises sobre a atuação do TSE podem ser direcionadas tanto à organização, quanto à instituição pública, o que reforça a importância da multidimensionalidade proporcionada pela teoria institucional e da contextualização abordada pelo conceito de campo organizacional.

4.2 A Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE nº 1943-58

O julgamento de abuso de poder na campanha presidencial de 2014, ocorrido em 2017, foi a conclusão do processo considerado “o mais importante *hard case* enfrentado pela Justiça Eleitoral no Brasil em sua história” (V. de Oliveira, 2018, p. 152). Foram apreciadas quatro ações ajuizadas pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e demais partidos da coligação Muda Brasil²⁵, em 2014 e 2015, contra os mandatos da chapa-eleita composta por Dilma Rousseff e Michel Temer. Essas ações poderiam ter levado à inédita cassação dos mandatos presidenciais, entretanto, no dia 9 de junho de 2017, o TSE decidiu que houve extrapolação da causa de pedir e que não havia provas robustas a amparar eventual procedências às ações eleitorais e absolveu os candidatos por quatro votos a três. Esse processo foi selecionado como evento crítico pois seu foco é questionar a legitimidade do TSE, a partir das manifestações dos atores.

²⁵ Democratas (DEM), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Ecológico Nacional (PEN) – denominado Patriota (PATRI) desde 26.4.2018, Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB), denominado Avante desde 12.9.2017, e Partido Trabalhista Nacional (PTN) denominado Podemos (PODE) desde 16.5.2017.

Em síntese, o PSDB e a coligação alegavam que os candidatos haviam cometido abuso do poder econômico e político na campanha eleitoral de 2014, o que teria comprometido a eleição presidencial. Os autores das ações sustentavam ter havido “desvio de finalidade de pronunciamentos oficiais em cadeia nacional, eminentemente utilizados para a exclusiva promoção pessoal da futura candidata”. Além disso, quando a data da eleição daquele ano se aproximou, os desvios teriam se avolumado, com uso do Palácio do Planalto para atividades de campanha, veiculação de ampla propaganda institucional em período vedado e ocultação de dados econômico-sociais negativos por parte do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do Ministério do Meio Ambiente (TSE, 2018c, p. 101).

É possível consultar os documentos referentes à AIJE nº 1943-58 na página especial sobre o tema no site oficial do TSE²⁶, que disponibilizou todo o processo, contendo 33 volumes com uma média de 300 folhas cada, com o objetivo de dar transparência à ação, “atendendo-se, assim, ao princípio da publicidade dos atos jurisdicionais e, também, aos pressupostos democráticos que regem a atuação institucional da Justiça Eleitoral” (TSE, 2018a). A AIJE nº 1943-58 resultou da unificação da tramitação das quatro ações movidas pelo PSDB e pela Coligação Muda Brasil, cujas acusações eram semelhantes, “por tratarem do mesmo tema, os processos foram reunidos em prol da racionalidade e eficiência processual, bem como da segurança jurídica, uma vez que tal providência tem o condão de evitar possíveis decisões conflitantes” (TSE, 2018a). A primeira ação foi protocolada ainda durante o processo eleitoral, em outubro de 2014 – AIJE nº 1547-81. Em dezembro, foi apresentada outra contestação, por meio da AIJE nº 1943-58. Em janeiro de 2015, foram apresentadas mais duas ações: a RP nº 846 e a AIME nº 761.

Na petição inicial protocolada por Alckmin Advogados representando a Coligação Muda Brasil e o PSDB constam as acusações das condutas relacionadas ao abuso de poder político, como (i) o desvio de finalidade na convocação de rede nacional de emissoras de radiodifusão, fazendo pronunciamentos sem o princípio da impessoalidade e para promoção pessoal; (ii) a manipulação na divulgação de indicadores socioeconômicos sobre pessoas em estado de miséria e indigentes; (iii) o uso indevido de prédios e equipamentos públicos para a

²⁶ <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/acao-de-investigacao-judicial-eleitoral-no-1943-58>

realização de atos próprios de campanha; (iv) a veiculação de publicidade institucional em período vedado nas páginas oficiais de órgãos governamentais na internet; e dos fatos configuradores de abuso de poder econômico, como (i) a realização de gastos de campanha em valor que extrapola o limite informado, causando desequilíbrio entre os contendores; (ii) o financiamento de campanha mediante doações oficiais de empreiteiras contratadas pela Petrobrás como parte da distribuição de propinas; (iii) a massiva propaganda eleitoral levada a efeito por meio de recursos geridos por entidades sindicais filiadas à Central Única dos Trabalhadores (CUT) com conteúdo negativo em desfavor do candidato Aécio Neves; (iv) o transporte de eleitores de outros estados por meio de organização não governamental que recebe verba pública para participação em comício na cidade de Petrolina/PE; e (v) o uso indevido de meios de comunicação social consistente na utilização do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão para veicular notícias falsas contra os candidatos adversários. Tais informações são importantes para compreender a fase final do julgamento, quando a maioria dos ministros baseou seu voto no fato de as alegações do relator não serem objeto da petição inicial.

Assim, desde o protocolo da ação em dezembro de 2014 até o seu julgamento em junho de 2017, foram realizadas 62 oitivas de testemunhas durante a instrução do processo, como os de Mônica Moura, João Santana, André Santana, Marcelo Bahia Odebrecht, Benedito Barbosa da Silva Júnior, Fernando Luiz Ayres da Cunha Santos Reis, Edinho Silva, Eike Batista, Delcídio do Amaral Gomez, Alberto Youssef, Paulo Roberto Costa, e do ex-ministro Guido Mantega, resultando em mais de 80 horas de depoimentos transcritos; durante as investigações, ainda foram juntados aproximadamente 400 documentos e realizadas acareações e diligências periciais (TSE, 2018a).

Além do TSE, muitas outras organizações tiveram participação no evento crítico, a saber: organizações da Justiça, como a Procuradoria Geral da República (PGR), através do Ministério Público Eleitoral (MPE), a Polícia Federal (PF) e os locais onde foram realizadas as audiências para oitiva das testemunhas – Tribunal Regional Federal (TRF) da 2ª Região, TREs de São Paulo, do Rio de Janeiro, da Bahia e do Paraná, Tribunais de Justiça do Rio de Janeiro e do Ceará, 13ª Vara Federal de Curitiba; órgãos governamentais, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras

(COAF) e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) do Ministério da Fazenda²⁷; os partidos políticos PSDB, DEM, PTB, PMN, PTC, PEN, PTdoB, PTN, Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)²⁸; algumas entidades sindicais e, ainda, as empresas a Petrobras, Rede Seg Gráfica e Editora Eireli, Focal Confecção e Comunicação Ltda., VTPB Serviços Gráficos e Mídia Exterior Ltda., e Odebrecht, bem como as demais investigadas pela PF na operação Lava Jato.

A partir das manifestações na mídia a respeito do evento crítico, foi possível verificar os principais atores do campo organizacional como participantes da construção de entendimento coletivo sobre a atuação do TSE ao longo do tempo, conforme demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5

Referências identificadas no corpus separadas por categorias de atores e por momento em que foram divulgadas na mídia

Atores	Antes	Durante	Depois	Total
TSE	63	163	335	561
Sociedade	36	14	25	75
Defesas e réus	29	27	17	73
Governo	31	14	20	65
Congresso Nacional	21	14	20	55
PGR/MPE	21	6	8	35

Nota. Elaborado pela autora no NVivo partir da função *Query/Matrix Coding*, selecionando todas as fontes e comparando os casos de origem nas linhas com os de tempo nas colunas.

Dentre as vozes que tiveram espaço nesse debate, destaca-se a crescente visibilidade do próprio TSE durante o processo, por meio de seus Ministros (cujo desmembramento das referências aparece na Tabela 6), Corregedoria-Geral, Assessoria de Comunicação, técnicos e peritos. Pontua-se, também, as expressivas manifestações da sociedade em geral, cujas vozes foram representadas por professores de universidades públicas e privadas, juristas, doutrinadores, estudiosos, advogados, membros de associações de classe legais, ex-ministros e outros operadores do Direito, além de colunistas e alguns cidadãos. Como parte diretamente interessada no julgamento e em suas consequências, os réus e suas defesas também tiveram amplo espaço na mídia, mas que foi se reduzindo no desenvolver do processo. Agrupadas na análise sob a identificação de “Congresso Nacional”, encontram-se as citações realizadas por

²⁷ Conforme Medida Provisória nº 870, de 1.1.2019, a estrutura do Ministério da Fazenda passou a integrar o Ministério da Economia.

²⁸ Denominado Movimento Democrático Brasileiro (MDB) desde 15.5.2018.

Senadores, Deputados Federais, líderes de bancadas e de partidos políticos. Do mesmo modo, outros órgãos governamentais e seus representantes manifestaram-se sobre o caso, especialmente antes e depois do julgamento, a saber, a PF, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Palácio do Planalto. Sobretudo antes do início do julgamento, nota-se a participação do MPE.

Na comparação dos atores identificados na fase de análise do material midiático com aqueles que apareceram nos dados documentais sobre o evento crítico, percebe-se o aparecimento das manifestações da sociedade, dos parlamentares e de outros partidos que não aqueles diretamente envolvidos no processo, como a Rede Sustentabilidade (REDE), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Social Cristão (PSC) e o Partido Humanista da Solidariedade²⁹ (PHS), por exemplo, além da intensificação das vozes dos ministros e das defesas, o que demonstra a importância do papel da mídia ao dar visibilidade a outros atores e opiniões que os documentos formais e oficiais podem omitir, desconsiderar ou mesmo desconhecer.

De acordo com o TSE (2018a), na etapa identificada na análise qualitativa como “antes”, o processo transcorreu da seguinte forma:

o então corregedor-geral da Justiça Eleitoral, João Otavio de Noronha, assumiu a relatoria das duas ações de investigação judicial. A Lei Complementar 64/90 (Lei de Inelegibilidades), que determina o rito da Aije, é clara em seu artigo 19 ao dizer que: “as transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo corregedor-geral e corregedores regionais eleitorais”.

Já a Aime, em distribuição eletrônica, ficou a cargo da ministra oriunda do STJ e sucessora de Noronha na função de corregedora, Maria Thereza de Assis Moura. A Representação, por sua vez, estava sob o comando do ministro Luiz Fux.

O ministro Noronha, quando da análise do caso, deu início à fase de dilação probatória, que é a concessão à fase de produção de provas. As primeiras oitivas de testemunhas ocorreram dois meses depois, em junho de 2015. Esses depoimentos e

²⁹ Partido extinto em 21.12.2018 e incorporado ao Podemos.

todos os outros que foram realizados no andamento da ação servem de suporte para a análise da ação por parte do ministro relator e a elaboração do seu relatório e voto.

A ministra Maria Thereza, relatora da Aime 761, no dia 4 de fevereiro de 2015 registrou decisão individual negando seguimento à Aime 761. Ela alegou, naquele momento, que “pela leitura da inicial, os autores apresentaram de forma genérica supostos fatos ensejadores de abuso de poder econômico e fraude, e, lado outro, não apresentaram o início de provas que pudessem justificar o prosseguimento de ação tão cara à manutenção da harmonia do sistema democrático”.

A defesa de Aécio Neves e da Coligação Muda Brasil recorreram da decisão monocrática, que veio a ser analisada posteriormente em sessão plenária. A maioria dos ministros, contudo, no dia 6 de outubro de 2015, deu provimento ao recurso, determinando, portanto, o prosseguimento e a regular instrução da Aime, seguindo o voto do ministro Gilmar Mendes. A ministra, no entanto, apresentou uma questão de ordem relativa à competência para o processamento do feito, uma vez que havia sido vencida e deveria dar prosseguimento à ação.

Um mês depois, já com Maria Tereza (sic) no cargo de corregedora, o então presidente do Tribunal, ministro Dias Toffoli, ao analisar o ponto levantado pela ministra durante a sessão, determinou que a relatoria da Aime permanecesse nas mãos dela.

Em março de 2016, em resposta a outra questão de ordem levantada pelos ministros, a Presidência do TSE determinou a unificação da tramitação das quatro ações sob relatoria da Corregedoria-Geral Eleitoral. . . .

Com isso, além de ter ficado com a relatoria da Aime, Maria Thereza assumiu a condução das duas Aijes, que são de competência do corregedor, e da Representação. Neste contexto, a então relatora, decidiu centralizar toda a produção de provas e coleta de informações na Aije 194358. Em seguida, a primeira determinação foi a realização de perícia contábil em empresas com suposto envolvimento ilegal com a campanha. A diligência se limitou aos fatos relacionados ou úteis à campanha eleitoral de 2014 de Dilma Rousseff e Michel Temer.

Com o fim do mandato da ministra Maria Thereza no TSE, no dia 31 de agosto de 2016, a ação foi redistribuída ao ministro Herman Benjamin, empossado corregedor-geral da Justiça Eleitoral.

A partir de setembro de 2016 até encerrar as instruções em março de 2017, o ministro coletou também dezenas de depoimentos de testemunhas, realizou acareações entre algumas das partes ouvidas, solicitou documentos para análise do caso e proferiu cerca de 200 despachos.

As ações foram incluídas na pauta de julgamentos do Plenário do TSE do dia 4 de abril de 2017. Na ocasião, ao analisar duas questões de ordem antes do início do julgamento, os ministros decidiram ouvir novas testemunhas. Também ficou decidido que o prazo para apresentações das alegações finais será de cinco dias após a oitiva das testemunhas.

No dia 16 de maio de 2017, o presidente do TSE, ministro Gilmar Mendes, designou quatro sessões plenárias exclusivas para o julgamento conjunto das ações, nos dias 6, 7 e 8 de junho.

Na análise frequencial das matérias, foram desconsiderados os elementos principais do estudo a fim de identificar os conteúdos mais divulgados em cada período, incluindo na lista de *Stop Word* as palavras TSE, chapa-eleitoral, os réus Dilma e Presidente Temer (sendo que este último foi o mais mencionado em todas as etapas), processo. Na Figura 1, que retrata o período anterior ao julgamento, observa-se que os aspectos mais formais estão em evidência, como cassação, ação, julgamento, campanha, eleição, mandato e depoimentos. Entretanto, não apareceram nas matérias as manifestações dos ministros José Antonio Dias Toffoli, Maria Thereza Rocha de Assis Moura ou João Otávio de Noronha. No geral, as matérias focaram na expectativa da marcação do julgamento e na possibilidade de cassação da chapa e, conseqüentemente, do mandato do então Presidente Temer.

Figura 2
Composição da Corte durante o julgamento da AIJE nº 1943-58

Quem são os ministros do TSE que vão julgar a chapa Dilma-Temer

O TSE é composto por sete ministros: três oriundos do STF, dois do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e dois da advocacia



Gilmar Mendes
 presidente do TSE
Ministro do STF



Luiz Fux
 vice-presidente do TSE
Ministro do STF



Rosa Maria Weber
Ministra do STF



Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin
 Corregedor
Ministro do STJ e relator da ação



Napoleão Nunes Maia Filho
Ministro do STJ



Admar Gonzaga
Advogado indicado pela Presidência da República



Tarcisio Vieira de Carvalho Neto
Advogado indicado pela Presidência da República

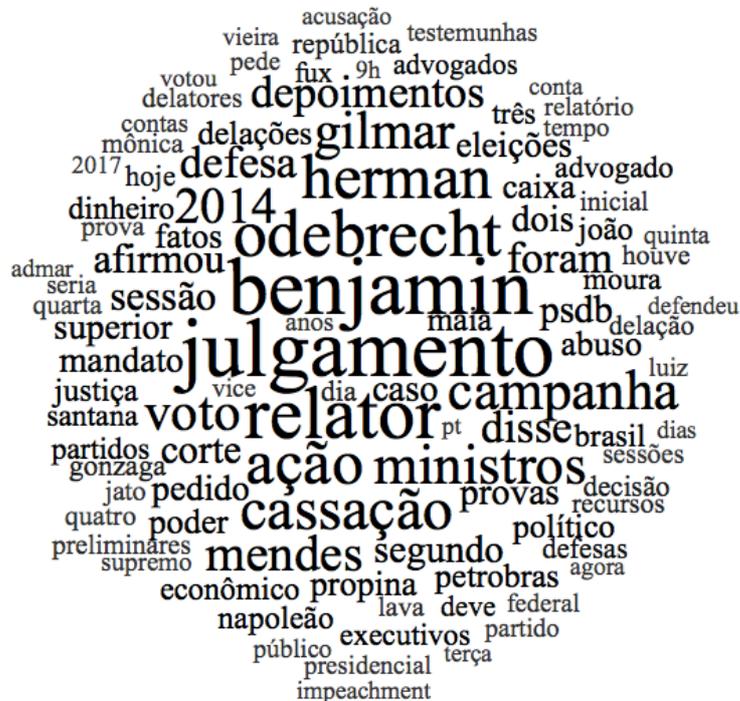
EXAME.COM

Apuração: Talita Abrantes
 Design: Rodrigo Sanches
 Imagens: TSE
 Fonte: TSE

Nota. Fonte: <https://exame.abril.com.br/brasil/estes-sao-os-ministros-do-tse-que-tem-o-futuro-de-temer-nas-maos/>

Apesar da programação inicial, o julgamento só foi concluído no dia 9 de junho, após a realização de oito sessões para examinar a matéria. Em apenas quatro dias de julgamento, o processo recebeu tanta atenção da mídia que resultou em 41 matérias consideradas na análise. A partir do início do julgamento, Temer passou a receber muito mais visibilidade que Dilma, mas além da continuação da centralidade dos demais aspectos formais como julgamento e ação, percebe-se o aumento da aparição do ministro relator Herman Benjamin, do presidente da Corte Gilmar Mendes e da Odebrecht. Nota-se, ainda, o surgimento da defesa, da Petrobras, dos demais ministros e testemunhas, além de outros aspectos formais relacionados ao julgamento como sessão, voto, provas, fatos, depoimentos, caixa-dois, e delação, conforme demonstrado na Figura 3.

Figura 3
Nuvem de palavras do período *durante*



Nota. Fonte: Elaborado pela autora no NVivo.

No primeiro dia, o relator leu o relatório da ação, seguido pela sustentação dos advogados. Pelo PSDB, José Eduardo Alkmin argumentou a favor da condenação. Na defesa de Dilma, Flávio Caetano alegou ampliação do objeto, acusou Mônica Moura, João Santana e Marcelo Odebrecht de falso testemunho e rejeitou a separação da chapa no julgamento. A defesa de Temer foi feita por Marcus Vinicius Furtado e Gustavo Bonini Guedes, que também solicitou a exclusão dos depoimentos das testemunhas, mas defendeu a separação das ações, alegando inocência do réu. Depois foi a vez do MPE se manifestar, rejeitando os argumentos da defesa. O vice-procurador-geral Nicolau Dino ainda defendeu a inclusão dos depoimentos e provas relacionados à Odebrecht. Ainda no primeiro dia, os ministros analisaram e rejeitaram quatro preliminares, que são questionamentos sobre a regularidade do processo, sobre a impossibilidade de o TSE julgar presidente da República, o pedido de extinção de duas das ações em julgamento, a perda de objeto após o impeachment e a ordem de oitiva das

testemunhas na investigação.

Retomado o julgamento no dia seguinte, o relator recomendou a rejeição das outras três preliminares relacionadas aos depoimentos dos executivos da Odebrecht: prova ilícita, cerceamento de defesa e ampliação da causa de pedir. Apenas a primeira foi votada e afastada por unanimidade. As demais foram deixadas para serem decididas no voto final por se confundirem com o mérito do processo.

No terceiro dia, após a manifestação e análise prévia dos outros ministros sobre as duas preliminares pendentes, o ministro relator Herman Benjamin iniciou a leitura do seu voto sobre o mérito do processo. Ele estruturou seu voto de forma a analisar cada prova contida nos autos, utilizando-se de três sessões para expor seus argumentos elaborados em 550 páginas, cuja leitura foi concluída no dia seguinte. Segundo o TSE (2018a), o relator informou que,

após ampla análise das provas e fatos, constatou os seguintes ilícitos: “propina-gordura” ou “propina-poupança” na Petrobras; pagamento feito pela empresa Keppel Fels à Mônica Moura em 2014; contrato da Sete Brasil com a construção de navios-sonda e a distribuição de propinas ao PT; “propina ou caixa dois gordura” ou “propina ou caixa dois poupança” à conta corrente permanente da Odebrecht; compra de apoio político para a chapa da Coligação Com a Força do Povo, no caso, o episódio da compra de tempo de propaganda no rádio e na televisão; setor de Operações Estruturadas da Odebrecht e o pagamento de caixa dois a “Feira” em benefício de Mônica Moura em prol da campanha da coligação em 2014. E . . . ilícitos comprovados em relação aos gastos da Coligação Com a Força do Povo na eleição de 2014.

O ministro Herman Benjamin afirmou, ainda, que a ocorrência de tais crimes era incontestável, o que o levou a reconhecer “pelo fundamento do conjunto da obra, os vícios que levam a cassação da chapa formada pela Coligação Com a Força do Povo” e, aplicando a jurisprudência do TSE, concluiu seu voto “pela cassação da chapa presidencial eleita em 2014, pelos abusos que foram apurados nesses processos” (TSE, 2018a).

Antes da sessão prosseguir para o voto dos demais ministros, o vice-procurador-geral eleitoral, Nicolao Dino, apresentou um pedido de arguição do Ministério Público para que o ministro Admar Gonzaga Neto fosse considerado impedido de participar do julgamento do

processo, por ter atuado como advogado de Dilma na campanha presidencial de 2010, mas a proposta foi rejeitada por unanimidade pelos ministros do TSE (TSE, 2018a).

O julgamento foi retomado com o voto do ministro Napoleão Nunes, que divergiu inteiramente do relator: “O meu voto é no sentido de não dar por provada a imputação e pela improcedência total dos pedidos”, alegando que “o juiz deve sempre se portar pelos limites da causa e deve ser mantida a congruência entre a causa de pedir e o pedido” (TSE, 2018a).

Em seguida, o ministro Admar Gonzaga também divergiu do relator e julgou improcedentes as ações, declarando que não foi possível afirmar que houve repasses oriundos de propinas da Petrobras à campanha de 2014 e que não havia provas concretas de que as doações feitas por empresas tinham origem ilegal. Gonzaga não considerou a análise das provas produzidas no último trimestre do processo: “Por mais graves que sejam os ilícitos desvendados, não podem eles ser considerados no exame do presente julgamento” (TSE, 2018a).

O ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto também traçou uma distinção entre as fases pré e pós Odebrecht e informou que não iria se debruçar sobre as provas produzidas a partir do dia 1º de março daquele ano. Vieira concluiu o seu voto acolhendo a preliminar de ampliação da causa de pedir e rejeitando todas as demais preliminares. Na análise do mérito, julgou totalmente improcedentes as ações movidas pelo PSDB (TSE, 2018a).

Já o ministro Luiz Fux acompanhou o relator em seu voto a favor da cassação da chapa, alegando que os fatos “são gravíssimos, são insuportáveis” e que a decisão justa e efetiva é aquela que é proferida levando em consideração a realidade (TSE, 2018a).

A penúltima a votar foi a ministra Rosa Weber, que elogiou e acompanhou o voto do relator, argumentando que a lei autoriza que fatos novos, descobertos na fase de investigação do processo, podem ser incluídos na ação se tiverem relação com o pedido original. Sobre os novos depoimentos colhidos pela Justiça Eleitoral, a ministra afirmou que todos eles foram ouvidos como testemunhas e não como colaboradores, sem obter qualquer vantagem (TSE, 2018a).

Por fim, coube ao ministro Gilmar Mendes, presidente da Corte, proferir o voto de desempate, julgando improcedentes os pedidos de cassação:

apenas concluindo, a partir das provas produzidas nos autos relacionados à causa de pedir da inicial, que o arcabouço probatório não se revela suficientemente contundente

para se chegar a severas sanções, porque a prova desses autos está lastreada, em grande parte, em testemunhas que são colaboradores premiados em outras instâncias do Poder Judiciário . . . Na avaliação do presidente do TSE, todos os depoimentos dos executivos ouvidos no processo demonstraram haver um esquema de corrupção até meados de 2014 envolvendo as empresas que tinham contratos com a Petrobras, mas não comprovaram que as propinas pagas aos partidos foram utilizadas diretamente na campanha presidencial daquele ano (TSE, 2018a).

Nas 50 fontes de notícias que correspondem ao período a partir do fim do julgamento, manteve-se o destaque de aspectos formais como nas etapas anteriores, aumentando a aparição dos ministros, especialmente do relator e do presidente do TSE. Surgem, ainda, o STF e outros termos como decisão, abuso, propina e corrupção, ilustrados na Figura 4. Interessante ressaltar que o foco central não sofreu tanta variação ao longo do tempo, mas é possível notar a mudança no conteúdo que orbita as nuvens de palavras das Figuras 1, 3 e 4.

Figura 4
Nuvem de palavras do período *depois*



Nota. Fonte: Elaborado pela autora no NVivo.

A evolução do debate ao longo do tempo mostra como o assunto foi recebendo cada vez mais atenção da mídia e da população, acentuando a visibilidade do TSE e de seus ministros. As falas dos ministros foram amplamente reproduzidas pelas notícias, tanto nas matérias divulgadas durante o julgamento quanto depois. Na Tabela 6 é possível consultar a quantidade de manifestações de cada ministro replicadas pela mídia, um desdobramento da linha TSE da Tabela 5. Esses dados confirmam o protagonismo dos ministros Herman Benjamin e Gilmar Mendes durante o evento crítico, naturalmente ocasionado por suas funções de corregedor e presidente, respectivamente. O conteúdo dos discursos, votos e declarações dos demais ministros repercutiram na mídia não só pelo conteúdo técnico, mas também devido aos seus posicionamentos pessoais e envolvimento em outras polêmicas durante o caso. A exploração dos dados dessa argumentação está disponível mais adiante, após a continuação da exposição dos fatos para melhor compreensão do evento crítico.

Tabela 6

Referências identificadas no corpus separadas por Ministros e por momento em que foram divulgadas na mídia

Ministros	Antes	Durante	Depois	Total
Herman Benjamin	40	76	88	204
Gilmar Mendes	9	31	72	112
Napoleão Filho	1	13	37	51
Luiz Fux	1	8	37	46
Admar Gonzaga	1	8	34	43
Rosa Weber	0	9	22	31
Tarcísio Vieira	0	5	19	24

Nota. Elaborado pela autora no NVivo partir da função *Query/Matrix Coding*, selecionando todas as fontes e comparando os casos de origem nas linhas com os de tempo nas colunas.

Entretanto, mesmo após o julgamento da Corte, nota-se que o assunto não foi pacificado. Na segunda-feira seguinte à decisão, a REDE pediu a concessão de liminar ao STF para que o TSE proferisse nova decisão levando em consideração os fatos e provas colhidos pelos depoimentos dos executivos da Odebrecht. A Reclamação (RDL) 27377 alegava que “o entendimento adotado pelo TSE contraria decisão proferida pelo Supremo no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1082” (STF, 2019). Sob relatoria do ministro Enrique Ricardo Lewandowski, a Reclamação teve o seguimento negado em

10.8.2018 e a decisão sobre o recurso de agravo peticionado em 4.9.2018 solicitando o reexame dos autos foi proferida apenas em 1.2.2019, alegando que “o término do mandato presidencial em 31/12/2018 acarreta na perda do objeto das ações relacionadas pela reclamante, tornando prejudicada a discussão sobre a produção ou aproveitamento de provas constantes de procedimento judicial eleitoral” (STF, 2019).

Ainda, em 21 de setembro de 2018, dentro do prazo de três dias após o recebimento do acórdão da decisão, o Ministério Público Eleitoral apresentou embargos de declaração à decisão do TSE.

No recurso, o vice-procurador-geral Eleitoral, Humberto Jacques de Medeiros, sustenta que há contradição, omissão e obscuridade no acórdão publicado pela Corte. . . .

O entendimento do MP Eleitoral é que a ação eleitoral deve receber da Justiça o mesmo tratamento amplo reservado à ação popular, também prevista na Constituição Federal, como instrumento de proteção do patrimônio público. Citando jurisprudência segundo a qual na ação popular não se exige a demonstração da lesividade num primeiro momento, o vice-procurador-geral eleitoral sustenta que não se pode cobrar do autor da ação de impugnação a comprovação de plano do abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. . . .

Para fundamentar a interpretação de que a decisão do TSE é contraditória, o MP Eleitoral apresenta seis aspectos como a possibilidade de apreciação de fatos supervenientes estar amparada pelo atual pelo Código de Processo Civil e o entendimento doutrinário de que não se pode falar em ampliação da causa de pedir indevida se houve respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o que foi assegurado no caso concreto (PGR, 2018).

O documento foi juntado ao processo da AIJE 1943-58 em 22.9.2018 e encontra-se no gabinete do ministro Geraldo Og Nicéas Marques Fernandes desde então, conforme serviço de acompanhamento processual do TSE (TSE, 2018a).

A discussão em torno do resultado do processo não se deu apenas por atores que não concordaram com a decisão. Houve diversos posicionamentos corroborando o posicionamento da Corte, como o do analista judiciário do TRE/MG Vinícius de Oliveira (2018) que ponderou que, nesse caso, assim como na maioria das vezes,

o provimento de uma ação judicial eleitoral que determina a cassação de mandato eletivo se dá quando o exercício deste já está em plena atividade, de modo que a retirada do mandatário implicaria, na prática, mudanças abruptas na política e nos projetos de governo já implementados, com sérios impactos, muitas vezes de dimensões imprevisíveis, na segurança jurídica de diversos direitos (2018, p. 151).

Ele considera que o voto do ministro Gilmar Mendes é um

exemplo contemporâneo mais eloquente dessa ordem de considerações na contramão da jurisprudência majoritária . . . [que] parece revelar, para além das considerações de ordem processual quanto à aceitabilidade de provas após a estabilização da demanda, implicitamente considerações a respeito de potencial instabilidade política, econômica, jurídica – e mesmo institucional – em sua decisão de não prover o pleito de cassação da chapa Dilma-Temer. . . . Inference do trecho que o ministro presume que a cassação de mandato teria impacto sobre a segurança jurídica porque, hipoteticamente, implicaria a nulidade de atos de ofício já implementados pelo mandatário empossado que se quer cassar. . . . O juiz da Suprema Corte Eleitoral menciona o comprometimento da estabilidade constitucional diante de eventual cassação de mandato. . . . As considerações trazidas à colação demonstram que, de forma implícita, compuseram a equação argumentativa do magistrado superior preocupações com as consequências de uma eventual cassação de mandato presidencial, mais especificamente, com as consequências para a segurança jurídica e a estabilidade institucional (V. de Oliveira, 2018, pp. 155–157).

Vinícius de Oliveira conclui que

é legítimo e constitucional que se deixe de aplicar a sanção de cassação de mandato eletivo, numa ação eleitoral, para um fato que se subsume a uma norma que a impõe, desde que, num juízo de ponderação de princípios fundamentais, o julgador anteveja que as consequências negativas para a preservação de valores e princípios fundamentais, tais como a segurança e a ordem jurídica, no caso de uma cassação, sejam valoradas como maiores que a lesão aos princípios fundamentais e valores protegidos pela norma eleitoral infringida, como a autenticidade eleitoral ou a isonomia da disputa (2018, p. 166).

4.3 Análise do Debate

Seja de contestação, de corroboração ou simplesmente informativa, todas as manifestações dos atores do campo organizacional a respeito do evento crítico podem compor o processo de formação e construção coletiva de entendimento sobre a adequação da atuação da organização e, conseqüentemente, de sua legitimidade. As falas dos ministros foram amplamente reproduzidas pela mídia, sejam de declarações, dos votos ou de palestras. Considerando que o TSE, enquanto organização da justiça que exerce diversas funções em um ambiente altamente institucionalizado, carrega em si aspectos que demandam múltiplos níveis de análise, buscou-se captar a essência desse debate através da análise das manifestações desses atores. Nesse sentido, no material selecionado nessa pesquisa, foram analisadas todas as citações diretas e indiretas de todos os atores que tiveram suas falas reproduzidas pela mídia e, então, codificadas em nós representando se o conteúdo remetia ao nível organizacional ou institucional. Em seguida, o texto selecionado nos nós foi recodificado em sub nós (*sub nodes*) de acordo com categorias levantadas a partir da análise de seus conteúdos, resumidas na Figura 5, mostrando que praticamente todos os atores se expressaram com argumentos de nível organizacional e de nível institucional, exceto os atores enquadrados no grupo de origem do *governo*, em cujos discursos foram identificados apenas aspectos organizacionais.

No nível organizacional, emergiram três categorias. A primeira, denominada de *fato* agrupou os argumentos sobre a realidade e a necessidade de enfrentar a situação, seu conteúdo remete à situação do TSE durante o processo e foi encontrada apenas nas falas dos ministros, como “decisão justa e efetiva é aquela proferida levando em consideração a **realidade**”, “se trata de **situação** de extrema gravidade” e “estamos diante sim de **fatos** gravíssimos, que devem ser apurados pelas esferas competentes”.

Já na segunda categoria foram codificadas as manifestações sobre o *desempenho*, a atuação e o comportamento dos atores, como nas falas dos ministros “esta ação só existe graças a meu **empenho**, **modéstia** às favas”, “processo em que se discute condenação, em qualquer natureza, não tem e não deve ter nenhum **glamour pessoal**”, “Juiz algum **fica feliz** quando condena, mas **não podemos deixar de julgar**”, “Tenho **saber jurídico** e **conduta ilibada**. Não vão me **constranger**”, “eu estou muito **cansado**, estou tentando **apressar e pular**, mas há documentos que precisam ser mostrados” e “modéstia à parte, eu sou um **bom**

professor, eu sou um professor de sucesso. Onde eu vou, enche de aluno”. Outros atores também se manifestaram nesse sentido, como, por exemplo um membro do Senado “faria um apelo aos senhores ministros do Tribunal Superior Eleitoral. Não peçam vista a esse processo. **Decidam. Sejam longas as sessões.** Decidam na semana do dia 6, porque será um **grande serviço**” e um professor “os oriundos da classe dos advogados, ministros escolhidos pelo quinto constitucional, todos **especialistas** no direito eleitoral, julgaram pela lei”.

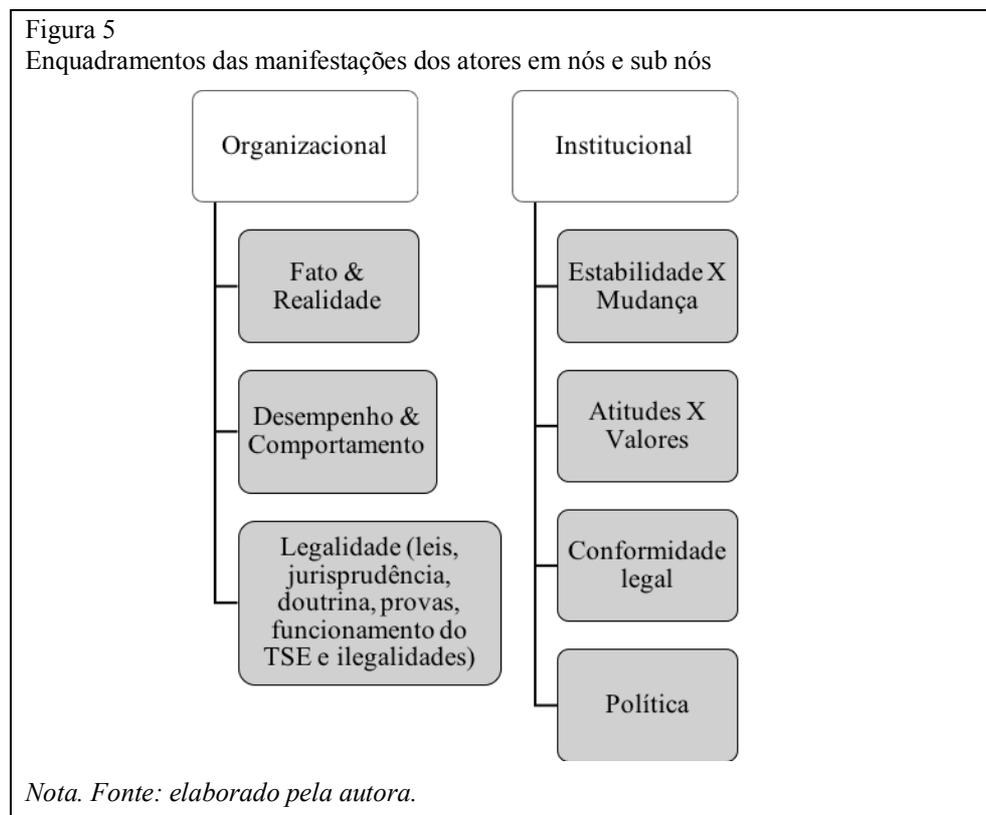
Na categoria relacionada à *legalidade* foram enquadrados a maioria das manifestações, conforme esperado em um debate judicial. Muitos argumentos tratavam de leis como a CF, dispositivo, estabilização da demanda, princípios, códigos de processo, garantias processuais, **lei eleitoral**, além da citação de diversas outras leis. Foi utilizada a jurisprudência como votos e decisões anteriores dos próprios ministros, e outros entendimentos como “verdade da decisão final” e “em caso de dúvida deve-se decidir a favor do réu”, já os demais atores do campo ressaltaram a possível repercussão jurídica do julgamento: “oportunidade da Justiça Eleitoral dizer o que é abuso”, “TSE liberou geral, jurisprudência de vale tudo”, “**não abriu precedente ruim**”. Os ministros utilizaram-se, ainda, de literatura de doutrina, de autores como “**príncipe dos processualistas**”, mas também de livros de autoria dos próprios ministros. As provas foram muito mencionadas por todas as categorias de atores, como testemunhos, delações premiadas, depoimentos, documentos, perícias e menção de valores, ora sendo desqualificadas: “à míngua de contexto probatório contundente”, “**não há prova segura e cabal**”, “provas indicam que recursos ilícitos iam para partidos, mas não para campanha”, “fragilidade nas provas”, “falso testemunho”, “uso das provas pode transformar TSE em loteria eleitoral”, “prova ilegal”; ora qualificadas: “o noticiário diário reforça o suporte probatório mínimo constante destes autos”, “fatos gravíssimos e insuportáveis”, “**robusto acervo probatório**”, “inegável credibilidade”, “prova testemunhal vale mais”, “quem quiser rasgar as investigações que o próprio tribunal determinou que o faça sozinho”. Com relação aos normativos de funcionamento do TSE, tem-se como exemplos: “juiz tem plenos poderes para conduzir investigações”, “instrução da **ação eleitoral é diferente** de processo comum”, “sistema eleitoral é rigoroso e estabelece prazos e horários para atos processuais”, e outros mais operacionais como reforço do policiamento e marcação de sessões extras. Por último, dentre as ilegalidades apontadas estão lavagem de dinheiro, corrupção,

abuso de poder político e econômico, caixa-dois, **pagamento de propina**, propina-poupança, malfeitos éticos, desvio de dinheiro e pagamentos irregulares.

No nível institucional o debate revelou ainda mais vertentes de argumentação. Uma de *conformidade legal*, que reflete aquilo que vai a favor ou contra o direito e os ideais de justiça, como “cultura de corrupção”, “impunidade”, “fins sociais da lei” e “segurança jurídica”. A outra trouxe a necessidade de *estabilidade* que se contrapunha aos pedidos de *mudança*: “não se substitui um Presidente toda hora”, “estabilidade institucional”, “normalidade” e “cassação traria graves consequências ao país” *versus* “a saída para essa crise está nas mãos dos sete ministros”, “reforma eleitoral”, “hora do resgate”, “solução mais rápida para crise política”. A terceira vertente, no nível mais pessoal, identificou *atitudes* e comportamentos, como “honra”, “constrangimento”, “raiva” e indignação”, mas principalmente *valores* e crenças, como “respeito à sociedade”, “tradição”, “soberania popular”, “democracia”, “moralismo” e “transparência”. Por último, apareceram os argumentos *políticos*: “ambiente político contaminado”, “conflito de interesses”, “tribunal não é instrumento para disputas políticas”, “a decisão foi política, não jurídica”.

Figura 5

Enquadramentos das manifestações dos atores em nós e sub nós



Além disso, durante os discursos reproduzidos pela mídia, foram encontradas algumas estratégias discursivas, como o *mimetismo*, justificando-se uma atitude pela atitude dos demais, “a campanha de Aécio foi igualmente beneficiada”, “teria que punir todo mundo”, “abuso de poder político em toda eleição”. A *negação* foi utilizada para relevar fatos enquadrando-os como inverdades: “argumento falacioso”, “mentira deslavada” e “cínica”. Ademais, o recurso mais utilizado foi a *metáfora*, através de símbolos e dizeres para expressar seus argumentos indiretamente: “o Tribunal abriu o embrulho para jogar o doce fora”, “papel de coveiro de prova viva”, “ira dos profetas”, “até as pedras sabem que o ambiente político hoje está severamente contaminado”, “decidir campeonato no tapetão”, “águas passageiras do semiárido do verão” e “paladinos da verdade”.

Outra estratégia utilizada pelos atores, tanto nas críticas diretas quanto nos demais argumentos, foi a adoção de elementos de quantificação da informação como recurso discursivo para influenciar a percepção dos demais atores durante o debate (P. A. R. Gomes & Guarido Filho, 2018), ora utilizando valores monetários encontrados nas provas para sustentar seus pontos de vista, ora expondo valores para questionar o desempenho do TSE e de seus ministros, ou mesmo dados numéricos sobre a quantidade de documentos do processo, de tempo de duração das sessões e do processo, de espectadores das sessões, de veículos de mídia cobrindo o julgamento.

A legitimidade do TSE foi acessada indiretamente na construção dos argumentos utilizados durante o debate, ao mesmo tempo em que foi diretamente contestada ou suportada por meio de críticas positivas ou negativas sobre a corte e seus ministros. Dentre as manifestações de apoio à atuação do TSE, houve elogios ao desempenho dos ministros Herman Benjamin (cortês; ouviu pessoalmente as testemunhas sem precisar; estruturou detalhadamente seu voto; obstinado; tenaz; discreto; perspicaz e dedicado; não sucumbiu; paciente; único a permanecer no plenário durante todo o julgamento; voto dotado de enorme valor jurídico; afável no trato, sempre muito simpático e atualizado com relação a muitos assuntos; estudioso), Gilmar Mendes (respeitado por seu conhecimento jurídico; professor muito atento, muito cuidadoso, que ouve o aluno; foi ótimo presidente do CNJ, superprogressista; independente; cidadão muito objetivo) e Rosa Weber (magistrada técnica, discreta e atenta aos impactos sociais de suas decisões). As manifestações de concordância com o TSE contaram com o endosso à decisão final da Corte (decisões do Poder Judiciário

não devem ser comentadas, apenas cumpridas democraticamente; decisão responsável e justa; absolvição correta, julgamento técnico; resultado legítimo; entendimento que contribui com o país; Constituição restou respeitada pela decisão) e também com a apreciação do desempenho do TSE (Justiça Eleitoral é mais rápida que a Justiça Comum; protagonismo do Judiciário na crise política; acesso público aos documentos; megaestrutura; primeira vez que o TSE abre ação contra um presidente).

Encontradas em mais que triplo de referências do que as positivas, as críticas negativas nos dados foram representativas e se avolumaram ao longo do processo, especialmente após o julgamento. Também categorizadas com relação à decisão, aos ministros e ao TSE, essas contestações, questionamentos e refutações seguem assim exemplificados:

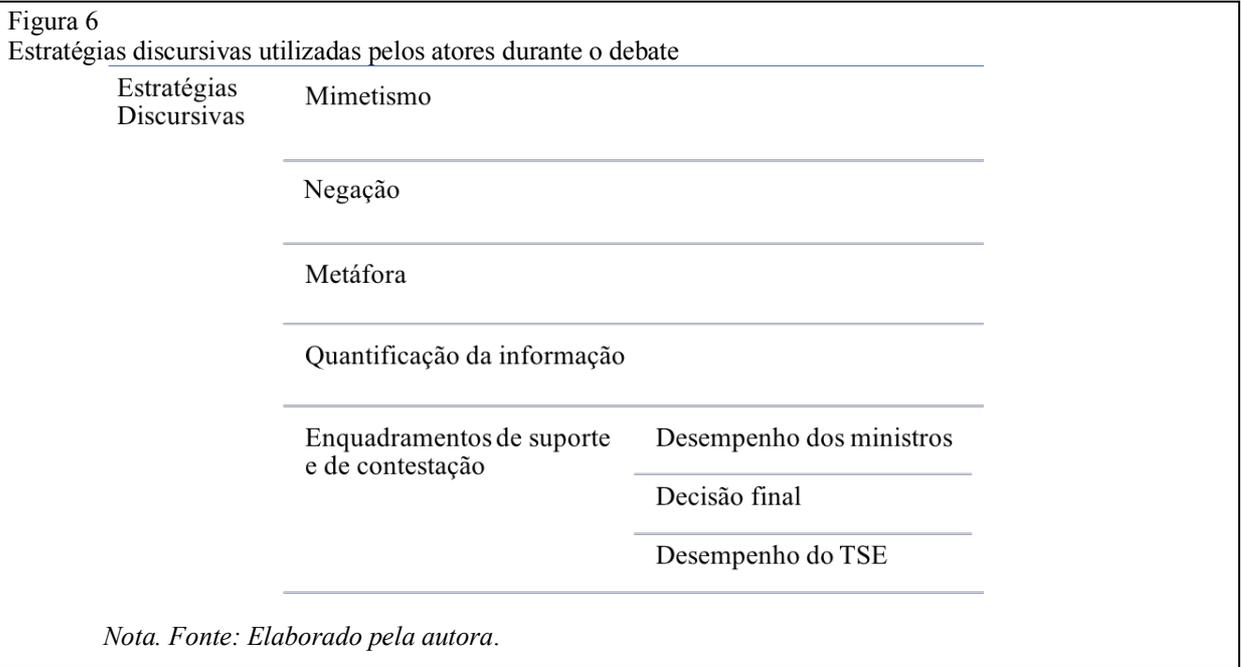
- decisão final (o grande erro foi não ter tirado o presidente quando a ocasião se apresentou, no julgamento da chapa Dilma-Temer; oposta ao entendimento do STF sobre poderes instrutórios do juiz; fraqueza de argumentos dos ministros que contrariaram o voto do relator; superficialidade argumentativa, dotados de argumentos de autoridade e de opiniões pessoais; gerou anticlímax; indignou estudiosos e aplicadores do direito como juízes de primeiro grau preocupados em não mais poder considerar fatos públicos e notórios; o direito não se importa com a absolvição de Temer, mesmo que até o carpete da sala de julgamentos saiba que, estivesse Dilma na Presidência, a condenação seria de rigor; falta de coragem; população frustrada por um julgamento formal reduzido à admissibilidade da produção de provas; só reforça os piores preconceitos sobre o Judiciário – de que julga não conforme a lei, mas conforme a cara do réu. É um vexame talhado para entrar na história; abominável; vergonha; resultado trágico para a Justiça Eleitoral e para a democracia brasileira; leva um pouco de descrédito agora ao Judiciário, esse que já tanto atinge o Executivo e o Legislativo; nos declaramos perplexos pela fragilidade e insustentabilidade dos argumentos; marcas de corrupção ignoradas cobrarão o seu preço);
- atuação individual dos ministros Gilmar Mendes (culpa é dele, que, no mesmo processo, votou de um jeito quando a titular era Dilma e de outro quando o mandatário passou a ser Temer; sua manipulabilidade ficou evidente quando as mesmas provas que ele pedira não fossem admitidas no julgamento; polêmico; desmoralizou o TSE; conhecido pela verve afiada e pelo despudor com que muda de posição; atuação

política inadequada para um magistrado; Temer foi protegido; usou 150 mil reais em diárias de viagens em 2017), Napoleão Filho (não apontou, precisamente, onde ele estava certo, e onde Herman Benjamin estaria errado; teve um chilique; ao receber a palavra, começou a vociferar; foi citado na delação de executivo da JBS sobre interferência em processo judicial), Luiz Fux (mas a obra de Fux também é mais do mesmo: uma doutrina geral, de mil e uma utilidades; forte lobby que realizou em favor da indicação de sua filha, a advogada Marianna Fux, como desembargadora do Tribunal de Justiça do Rio, aos 35 anos), e Admar Gonzaga (construiu um raciocínio baseado na vivência pessoal [nada modesto] para defender que os candidatos não têm conhecimento da origem do dinheiro que abastece suas campanhas; mas também de forma generalizada (mais soltos que o habitual, os ministros não economizaram nas trocas de farpas); e

- desempenho da Justiça Eleitoral (escancarou a manifesta falta de debate nas decisões colegiadas pelos tribunais brasileiros, havendo mera apresentação individual do voto de cada ministro e a somatória dos votos ao final; mudando-se o julgador muda-se o entendimento, personalizando o processo decisório; a atenção do público, da mídia e dos operadores do direito em geral voltou-se a um ambiente institucional discreto, quiçá esquecido ou ignorado por aqueles que não estejam diretamente ligados à dinâmica dos processos eleitorais e dos partidos políticos; acusações de partidarização de titulares das cortes superiores, deficiências dos processos deliberativos e riscos da profunda mediação dos trâmites e procedimentos judiciais; a lentidão seletiva na tramitação dos procedimentos e o apego às questões formais-processuais como estratégia dos magistrados para obtenção dos resultados desejados; com nova composição, o TSE prepara-se para dar uma pirueta no processo de cassação da chapa Dilma-Temer; TSE paga mil reais a ministros por sessões de menos de dois minutos; Dilma e Temer receberam um carimbo de lisura da Justiça. O TSE, por sua vez, se apequenou; é um recado para o mundo: tudo pode acontecer no Brasil. As instituições não estão sólidas; até o prédio do julgamento cheira a algo estranho, o edifício em forma de asas projetado por Oscar Niemeyer estourou o orçamento para sua construção e teve sua execução questionada pelo TCU. A obra foi tocada pela empreiteira OAS, a mesma que terminou e reformou o triplex que seria do ex-

presidente Lula. O projeto, feito sem licitação pelo escritório de Niemeyer, deveria ser executado por R\$ 89 milhões em 2007 e foi concluído por R\$ 372 milhões em 2011; aspectos políticos podem influenciar tanto a decisão pessoal de cada ministro como a agilidade do processo; morte da Justiça Eleitoral; uma justiça especializada, com competência apenas para cuidar do processo eleitoral, só no Brasil; o TSE liberou geral. Criou uma jurisprudência onde se pode tudo e não se pune nada na disputa para Presidência da República. Vale tudo?; era um erro achar que a solução viria da Justiça; TSE falha ao tentar separar verdade e mentira na proliferação de notícias falsas; TSE deve publicar acórdão da decisão quase um ano após julgamento).

A legitimidade do TSE foi bastante contestada pelos atores da sociedade e pelos membros do congresso nacional, tanto em artigos de opinião quanto em notícias. Enquanto as críticas positivas foram sucintas, as críticas negativas à decisão e ao TSE foram mais longas e argumentadas, como se esses atores precisassem se justificar por estarem posicionando-se contra um entendimento já estabelecido e compartilhado. Quanto às críticas diretas aos ministros, o debate foi tão longe que até mesmo assuntos pessoais foram citados, como a sexualidade do ministro Benjamin Herman e a religiosidade do ministro Napoleão Filho, e outros insinuando conflitos de interesses, como a proximidade do ministro Gilmar Mendes e do Presidente Temer e a contratação de cursos da empresa de Gilmar por diversos órgãos federais. As estratégias discursivas encontradas no debate estão esquematizadas na Figura 6.



Na análise qualitativa do material midiático foi possível identificar que os pilares constituintes e de suporte às instituições descritos na Tabela 1 podem ser relacionados ao conteúdo encontrado no debate. O pilar regulativo é bem evidente devido à própria função de corte judicial do TSE, com mecanismos altamente formais e coercitivos, como as leis, envolvendo o uso de autoridade do Estado. Entretanto, o poder nem sempre é exercido apenas baseado no uso da força, como enfatizado por Weber em 1968 (apud Scott 2008, p. 53), mas na tentativa de cultivar a crença na legitimidade do regulador, conforme exemplo do ministro Herman Benjamin³⁰:

Enfraquecer a Justiça Eleitoral é condenar as eleições ao descrédito. E se desacreditadas, o que sobrarão aos brasileiros? O que ainda nos resta de decidir nas ruas com armas de sangue nossas disputas de poder e ideologia é exatamente a esperança, mantida pela maioria, de que a cada dois anos um pouco ou muito poderá mudar pacificamente pela simples força do voto popular.

Essa importância da legitimidade da instituição é refletida em argumentos de outros atores do campo, como o de deputado federal do PT Ságuas Moraes: “não tenho argumentos suficientes pra dizer se está certo ou errado, mas é um resultado legítimo do TSE. Para manter a Constituição as instituições têm autonomia para decidir”³¹.

A atenção ao aspecto regulador das instituições ressalta o papel do Estado de criador de regras, árbitro e aplicador. Retomando as diferentes funções do TSE, as características regulativas que servem de base à legitimidade da instituição pública fazem-se presentes nos dados tanto no nível institucional como no organizacional. Na função jurisdicional, ao cumprir e fazer cumprir as leis para o correto funcionamento do processo eleitoral, o TSE fez o uso de argumentos baseados em regras, leis e sanções durante a discussão para reforçar seu papel institucional, como no exemplo do ministro Napoleão Filho: “o juiz deve se pautar sempre pelos limites da causa”³². Da mesma forma, outros atores acessaram a legitimidade do

³⁰<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI260058,71043-Chapa+Dilma+Temer+sessao+do+TSE+e+suspensa+apos+rejeicao+de>

³¹<http://www.gazetadigital.com.br/editorias/politica-de-mt/decisao-do-tse-pro-temer-ja-era-esperada-dizem-deputados-e-advogado/512562>

³² <https://www.valor.com.br/politica/4999792/como-votaram-os-ministros-do-tse-no-julgamento-da-chapa-dilma-temer>

TSE ao corroborar com seus atos, justificando-os com indicadores legais, como na avaliação do professor de direito constitucional da PUC-SP Pedro Estevam Serrano

No mérito, a decisão foi correta. Cassar a chapa seria, antes de tudo, inconstitucional pois, a meu ver, atenta contra o devido processo legal. Também o art. 23 da Lei Complementar 64/90 é inconstitucional, pois o juiz não deve julgar segundo suas convicções pessoais, mas sim, de acordo com a Constituição³³;

ou ao contestar sua atuação, como fez o advogado eleitoral Rodrigo Cyrineu ao afirmar que o resultado do julgamento se deu com base em questões pequenas, com pouca importância, de natureza processual: “A ‘fase Odebrecht’ foi, portanto, completamente desconsiderada, mesmo estando escancarada nos autos. O problema é que a Corte avançou na instrução para depois dizer: não poderíamos ter feito isso. Esse recorte deveria ter sido feito muito antes”³⁴.

A função administrativa do TSE também se relaciona ao pilar regulador ao gerir as regras e o processo eleitoral, como na atividade de análise de prestação de contas dos candidatos, que serviu de argumento assaz utilizado pelas defesas: “a defesa de Dilma Rousseff disse que todos os serviços contratados pela campanha foram devidamente prestados e as contas aprovadas pelo TSE”³⁵. Do mesmo modo, na gestão da corte em si, exemplificado na explicação dada pela assessoria de comunicação do TSE ao ser questionada sobre o pagamento de valores extras aos ministros por comparecimento às reuniões de julgamento:

Em havendo processos cuja controvérsia jurídica seja mais simples ou que não haja dissenso ou debates, as sessões tendem a ser mais abreviadas. . . . É preciso salientar que a atuação dos ministros não se esgota no comparecimento às sessões. Eles desempenham, ainda, atribuições ordinárias em seus gabinetes e funções extraordinárias junto ao tribunal, sem receber qualquer tipo de pagamento por esses ofícios³⁶.

A função normativa/regulamentar, que responsabiliza o TSE de regular e normatizar as leis eleitorais, evidencia-se nas palavras do relator Herman Benjamin sobre o funcionamento do processo eleitoral: “os poderes do juiz que instrui o processo eleitoral são

³³ <https://g1.globo.com/politica/noticia/juristas-comentam-absolvicao-da-chapa-dilma-temer-pelo-tse.ghtml>

³⁴ <http://www.gazetadigital.com.br/editorias/politica-de-mt/decisao-do-tse-pro-temer-ja-era-esperada-dizem-deputados-e-advogado/512562>

³⁵ <https://g1.globo.com/politica/noticia/relatorio-da-pf-diz-que-houve-irregularidade-em-pagamentos-da-chapa-dilma-temer-a-graficas.ghtml>

³⁶ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/04/tse-paga-r-1-mil-a-ministros-por-sessoes-de-menos-de-2-minutos-veja-video.shtml>

amplos, tendo ele direito a ouvir pessoas indicadas pelas partes do processo ou testemunhas com conhecimento dos fatos e circunstâncias que podem influir na causa”³⁷. Contudo, a ambiguidade da aplicação da função normativa ressaltada pela literatura (Macedo, 2013) também se fez presente na realidade, quando a defesa de Temer questionou o poder do relator:

Na presente ação de investigação judicial eleitoral, constata-se, em diversas passagens, com o respeito habitual, ter havido abuso dos poderes instrutórios do juiz com a busca *ex officio* de fontes de prova não requeridas pelas partes, o que se deu, em particular, com base em vazamentos ilegais de delações premiadas³⁸.

Apenas a função consultiva não pôde ser relacionada com os exemplos identificados na análise do evento crítico, provavelmente pelo caso estudado ser real e as consultas ao TSE basearem-se apenas em situações hipotéticas, o que impediria, portanto, do recurso ser utilizado durante o processo.

Os pilares institucionais reguladores e normativos podem se reforçar mutuamente, quando, no uso de autoridade, o poder coercitivo é legitimado por uma estrutura normativa que apoia e limita o exercício do poder (Scott, 2008). Esse entendimento reforça os diferentes papéis que o TSE precisa exercer nos diversos momentos, ora criando e fixando as normas, ora determinando as expectativas de comportamento dos atores através de suas atitudes e posicionamentos, conforme ressaltado pelo ministro Herman Benjamin: “o que a gente faz aqui é educativo. Mas o que mais educativo tem é a aplicação da lei. Com todas as suas consequências”³⁹. Essa expectativa com relação à creditação do que é certo ou errado por meio das ações do TSE foi novamente encontrada na manifestação de outros atores, como nas declarações da professora da FGV Direito Rio e procuradora regional da República Silvana Batini:

A Constituição não define o que é abuso. Só diz que a gente tem que proteger as eleições do abuso do poder econômico. Então, a construção do que é abuso é feita caso a caso. . . . São exemplos muito práticos e pesados e seria a oportunidade da Justiça Eleitoral de dizer: isso é abuso⁴⁰,

³⁷ <https://exame.abril.com.br/brasil/ao-vivo-o-julgamento-de-dilma-e-temer-no-tse/>

³⁸ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/cassacao-traria-graves-consequencias-ao-pais-diz-defesa-de-temer-ao-tse>

³⁹ https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/09/politica/1496967487_838080.html

⁴⁰ https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/07/politica/1496871082_632942.html

e do Savio Chalita, autor e especialista em Direito Eleitoral e professor do Centro Preparatório Jurídico (CPJUR):

Infelizmente é um desfecho triste para a sociedade, não quanto a clamor público e opinião pública formada sem embasamento, mas quanto a desrespeito ou simplesmente desfazimento de dispositivos eleitorais que nós temos e uma falta de leitura conjuntural da legislação. A leitura seca da Constituição, sua interpretação, é perigosa, porque ela não reflete de maneira real qual o intento do nosso Constituinte. E sem sombra de dúvida, na minha opinião, hoje foi desrespeitada essa ideia maior, que é a de garantir as eleições intactas, distantes de influências de abusos de poder econômico e político⁴¹.

Formados por valores e normas, os sistemas normativos não só definem os objetivos, mas designam os meios apropriados para alcançá-los (Scott, 2008). De acordo com o autor, os valores são concepções do que é preferido ou desejável, juntamente com a construção de padrões aos quais as estruturas ou comportamentos existentes podem ser comparados e avaliados, enquanto as normas especificam como as coisas devem ser feitas e definem os meios legítimos para buscar os objetivos apreciados. Diversos valores foram exaltados durante o processo, como na justificativa dos votos dos ministros Luiz Fux: “como brasileiro que amo este país, que é o berço dos nossos filhos e netos, em nome da ética e da moralidade”⁴²; Gilmar Mendes: “é muito fácil fazer o discurso da moralidade. Ninguém vem me dar lição aqui... de combate à corrupção”⁴³ e “não é algum fricote processualista que se quer proteger, mas o equilíbrio do mandato. Não se substitui um presidente a toda a hora, mesmo que se queira. A Constituição valoriza a soberania popular, a despeito do valor das nossas decisões”⁴⁴; e ainda na fala da ex-ministra e ex-senadora Marina Silva, ao defender que os eleitores foram induzidos ao erro e que há um “imperativo ético para que a chapa inteira seja cassada”⁴⁵. Para além dos exemplos elencados, os princípios democráticos e os valores republicanos figuraram entre todos os atores, apesar de atuarem no processo com objetivos

⁴¹ <https://g1.globo.com/politica/noticia/juristas-comentam-absolvicao-da-chapa-dilma-temer-pelo-tse.ghtml>

⁴² <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Junho/por-4-votos-a-3-plenario-do-tse-decide-pela-nao-cassacao-da-chapa-dilma-e-temer>

⁴³ <https://veja.abril.com.br/politica/ao-vivo-tse-entra-na-reta-final-do-julgamento-da-chapa-dilma-temer/>

⁴⁴ <https://www.tribunapr.com.br/noticias/politica/por-4-votos-tres-ministros-do-tse-decidem-pela-absolvicao-de-temer/>

⁴⁵ <https://www.valor.com.br/politica/4517758/marina-pede-urgencia-em-processo-no-tse-para-cassar-chapa-dilma-temer>

diferentes, até mesmo antagônicos, a proximidade de sentido entre os valores mostra que as crenças eram similares e reforçam a base da legitimidade no pilar normativo daquilo que é moralmente governado.

As normas encontradas tratam especificamente de papéis relacionados a algumas posições sociais, cujas crenças determinam expectativas de como os atores deveriam agir. Dentre os comportamentos, destaca-se o papel do juiz pelas falas dos ministros “eu prefiro o anonimato. Um juiz dedicado aos seus processos que não tem nenhum glamour” (Herman Benjamin⁴⁶), “tentei ser e me comportar como os ministros desta casa, os de hoje e os de ontem” (Herman Benjamin⁴⁷), “cada magistrado deve fazer seu juízo de valor em eventuais ações que questionem outras candidaturas” (Rosa Weber ao estruturar seu voto⁴⁸), “não ficarão impunes, pois elas estão sendo apuradas pelas mãos de um juiz reputado, criterioso, atento, operoso e incansável, que é o juiz Sergio Moro” (Napoleão Nunes sobre o que ele chamou de “trampulinagens e safadezas” praticadas durante a campanha de 2014⁴⁹), “será que um magistrado que for julgar a causa agora, com esse conjunto de quadro sem retoques de ilegalidades, vai se sentir à vontade para usar o instrumento processual e negar a realidade? Eu não teria paz se não pudesse enfrentar esses fatos” (Luiz Fux ao defender a inclusão dos depoimentos dos executivos da Odebrecht⁵⁰), mas também de outros atores “muitos elementos explicam o funcionamento da justiça. Há atributos individuais relevantes, como a retidão, o decoro e o compromisso dos juízes” (professores de Direito Mario Schapiro e Rafael Queiroz ao criticar a decisão da corte⁵¹). Nota-se, ainda, manifestações de expectativas quanto ao papel institucional do TSE, como nos exemplos proferidos pelo ministro Gilmar Mendes: “é grande a responsabilidade desse tribunal, pois não podemos permitir que o país se transforme em um sindicato de ladrões” (em seu voto pelo prosseguimento da ação em 2015⁵²), “o que vai acontecer no caso atual, eu não sei. Mas o tribunal terá que fazer a avaliação levando em

⁴⁶ <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/06/07/Os-embates-entre-relator-e-presidente-do-TSE-no-julgamento-da-chapa-Dilma-Temer>

⁴⁷ <https://www.brasil247.com/pt/247/poder/300494/Gilmar-salva-Temer-e-desmoraliza-o-TSE.htm>

⁴⁸ <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Junho/por-4-votos-a-3-plenario-do-tse-decide-pela-nao-cassacao-da-chapa-dilma-e-temer>

⁴⁹ <https://veja.abril.com.br/politica/ao-vivo-tse-entra-na-reta-final-do-julgamento-da-chapa-dilma-temer/>

⁵⁰ https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2017/06/10/interna_politica,601619/como-votou-cada-ministro-no-tse.shtml

⁵¹ <https://www.jota.info/stf/supra/dilma-e-temer-absolvidos-o-direito-condenado-12062017>

⁵² <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/06/08/O-que-Gilmar-Mendes-dizia-da-a%C3%A7%C3%A3o-no-TSE-em-2015.-E-o-que-diz-agora>

conta um quadro de grande responsabilidade institucional” (durante o processo⁵³) e “nós não devemos brincar de aprendizes de feiticeiros. Se querem impeachment um presidente, não se aproveitem desse tipo de situação. O tribunal não é instrumento. Resolvam os seus problemas” (em seu voto de 2017⁵⁴). Observa-se que essas expectativas nem sempre são uniformes, pois podem variar de acordo com a posição dos atores no campo e ao longo do tempo, aproximando-se tanto da base de legitimidade regulativa, que pode determinar regras e sanções para alguns papéis sociais, quanto da base cultural-cognitiva, em que os padrões de entendimentos compartilhados sobre determinada norma de comportamento podem oscilar juntamente com as mudanças culturais.

O pilar cultural-cognitivo enfatiza a centralidade dos elementos culturais-cognitivos das instituições: as concepções compartilhadas que constituem a natureza da realidade social e os quadros pelos quais o significado é construído, sendo que essa perspectiva foca “nas facetas semióticas da cultura, tratando-as não simplesmente como crenças subjetivas, mas também como sistemas simbólicos percebidos como objetivos e externos aos indivíduos” (Scott, 2008, p. 57). Identifica-se nos discursos dos atores o mecanismo mimético como forma de justificar suas ações através de uma lógica compartilhada, um padrão de comportamento comum, conforme nos exemplos do ministro Napoleão Filho: “todos os mandatos foram contaminados por esse dinheiro . . . Mas todas as metralhadoras estão apontadas para este mandato . . . Foi só a presidente Dilma e Temer que foram eleitos pela poupança? E os outros do PT e do PMDB?”⁵⁵, “Se for aceito isso, abre um leque infinito de punições para todo mundo que foi eleito com essa poupança”⁵⁶, “abuso de poder político tem em toda reeleição”⁵⁷; do ministro Herman Benjamin “o empresário Marcelo Odebrecht herdou uma cultura de propina de uma família que há três gerações dominou os poderes constituídos do Brasil e idealizou um dos maiores e mais sofisticados esquemas de corrupção do

⁵³ https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/10/politica/1478806225_516897.html

⁵⁴ https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2017/06/09/interna_internacional,875526/com-voto-de-gilmar-mendes-tse-rejeita-cassacao-da-chapa-dilma-temer.shtml

⁵⁵ <https://www.valor.com.br/politica/4999792/como-votaram-os-ministros-do-tse-no-julgamento-da-chapa-dilma-temer>

⁵⁶ <https://www.brasil247.com/pt/247/poder/300494/Gilmar-salva-Temer-e-desmoraliza-o-TSE.htm>

⁵⁷ <https://veja.abril.com.br/politica/ao-vivo-tse-entra-na-reta-final-do-julgamento-da-chapa-dilma-temer/>

mundo”⁵⁸; e da ministra Rosa Weber “se esta prática se repetiu, se esta prática se repete, se vai continuar a se repetir, é muito triste para o Brasil”⁵⁹.

Dessa forma, conclui-se pela possibilidade de analisar o processo de legitimidade a partir dos diferentes pilares institucionais, reforçando a complexidade das instituições públicas como o TSE, bem como do campo organizacional no qual essas organizações da justiça se inserem. Nos exemplos elencados foram encontradas combinações das três bases de legitimidade, que se diferenciam e se relacionam entre si, a partir das quais foi possível identificar, conforme Scott (2008), as características de acesso à legitimidade, a variar de acordo com os elementos institucionais destacados e com os atores consultados. Na base regulatória, verificou-se o fato de o TSE ser uma organização legalmente estabelecida e de agir em conformidade com requerimentos legais e regulatórios; do ponto de vista normativo, o debate foi em torno da conformidade das ações da instituição pública com os padrões normativos e as expectativas morais do campo organizacional; por fim, no nível cultural-cognitivo, observou-se a consonância ou não de uma lógica de ação compartilhada, por meio de ações culturalmente difundidas.

O julgamento foi tão debatido que incidiu até no Legislativo, quando foi usado como justificativa para Projeto de Lei (PL) que impediria o juiz de atuar em processo de presidente que o escolheu: “naquela ocasião, gerou grande repercussão negativa o fato de que dois dos ministros que participaram do julgamento – cujos votos foram determinantes para o deslinde ocorrido – haviam sido recentemente escolhidos e nomeados para a função pelo Presidente da República, Michel Temer”⁶⁰. O PL 8136/2017 foi apresentado pelo deputado federal Givaldo Carimbão do PHS no dia 2 de agosto, mas foi arquivado em 31.1.2019.

Vale, ainda, refletir sobre o questionamento apresentado por alguns professores em um dos artigos de opinião: “É de se indagar: se as formalidades técnicas prevalecem, porque publicizar todo o rito? A quem serve esta espetacularização da justiça? Ao que parece, para fortalecer a posição do próprio Judiciário e do seu poder de intervenção, independentemente do resultado” (José Mário Wanderley Gomes Neto é doutor em Ciência Política, Flávia Danielle Santiago Lima é doutora em Direito, e Leon Victor de Queiroz Barbosa é doutor em

⁵⁸ <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/politica-economia/193256-ao-vivo-ultimo-dia-do-julgamento-que-pede-a-cassacao-da-chapa-dilma-temer-no-tse.html#.XAMqOnpKiF0>

⁵⁹ <https://www.cartacapital.com.br/politica/Gilmar%20Mendes%20decide%20e%20TSE%20absolve%20chapa%20Dilma-Temer>

⁶⁰ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2146151>

Ciência Política⁶¹). É de se considerar que o processo deu a oportunidade ao TSE de ampliar sua atuação, saindo do papel de uma pequena justiça especializada em eleições para protagonista também no campo político, mostrando sua capacidade de interferir na realidade do país. Ao mesmo tempo que o processo permitiu que a legitimidade do TSE fosse exposta e contestada, ele também a fortaleceu, por meio da afirmação do papel institucional não só do TSE, mas da Justiça como um todo.

⁶¹ https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/11/opinion/1497193889_442339.html

5 Conclusão

Por meio de análise qualitativa de conteúdo, esta pesquisa buscou reforçar o entendimento de que a legitimidade é um processo de percepção coletiva, uma construção política e social multidimensional e que o processo de enquadramento dos discursos não é pacífico ou linear, mas debatido e elaborado a partir de múltiplas dimensões, reforçando os achados teóricos anteriores (Johnson, Dowd, & Ridgeway, 2006; Ruef & Scott, 1998; Suddaby et al., 2017). Partindo de dimensões de análise para auxiliar a exploração do material documental, foi possível identificar todas as vertentes de argumentação presentes do debate acerca da legitimidade do TSE enquanto instituição pública, o que permitiu ampliar o escopo de análise e a possibilidade de encontrar indícios novos ou subexplorados, alcançando o potencial para basear futuros trabalhos de construção de modelos e instrumentos para verificação da legitimidade no contexto da justiça.

Apesar da expectativa de um julgamento judicial ser extremamente técnico e isento, baseado nos indicadores do pilar regulativo, observa-se que várias outras dimensões são consideradas na construção do entendimento acerca do evento, levando à necessidade de analisar organizações institucionalizadas considerando sua complexidade e do campo, com o olhar processual sobre a legitimidade tanto no nível organizacional como no nível institucional. Os achados corroboram com o entendimento de Scott (2008, p. 62), em que na maioria das formas institucionais empiricamente observadas, encontra-se não apenas um dos elementos básicos, mas uma variação combinada dos pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo.

Assim, foi possível verificar como cada grupo de atores se manifestou, como foi a evolução dos posicionamentos ao longo do tempo e, principalmente, entender a articulação da legitimidade organizacional e da legitimidade institucional, identificando seus momentos de sobreposição e de distinção nas diversas narrativas, que utilizavam de mais de um enquadramento para a construção de um argumento. No nível organizacional, as manifestações foram enquadradas em fato, desempenho e legalidade. No nível institucional, encontrou-se enquadramentos relacionados à conformidade legal, estabilidade ou mudança, atitudinal e político.

Além disso, o caso estudado permitiu explorar a articulação entre a legitimidade organizacional e a institucional, através das estratégias discursivas, onde os atores lançaram

mão de mimetismo, negação, metáforas e quantificação da informação para fortalecerem seus argumentos, que ora remetiam aos ministros, ora ao TSE enquanto organização, ora à instituição de justiça à que ela representa. Nesse mesmo sentido, os argumentos de suporte e de contestação à atuação do TSE foram enquadrados com relação à (in)adequação do desempenho do ministros, da decisão final da Corte e do desempenho do TSE, evidenciando a multidimensionalidade da legitimidade, que vezes lançou mão de argumentos organizacionais para tentar acessar a legitimidade do TSE enquanto instituição, ou de argumentos no nível institucional para remeter à legitimidade do TSE no nível organizacional.

A partir do mesmo evento crítico, é possível explorar outras estratégias de pesquisa, como análise das fotos e imagens utilizadas para ilustrar as matérias, análise das charges, além de outras fontes de dados, como o noticiário na TV e rádio, mídia impressa de revistas e jornais, ou análise de sentimentos a partir de comentários em redes sociais como *Facebook*, *Twitter* e *YouTube*. Seria interessante, ainda, explorar o papel da mídia enquanto ator agente de mudanças, investigando os vieses por meio da análise crítica do discurso e análise dos títulos. Próximos estudos no campo de administração da justiça poderiam avaliar a legitimidade em outras organizações da justiça e proporcionar mais evidências para elaboração de instrumentos que permitam observar a legitimidade dessas organizações.

Referências

- Adamoglu de Oliveira, S., Fragoso Sobrinho, R. M., & Guarido Filho, E. R. (2015). Análise do Discurso no Institucionalismo Organizacional: possibilidades a partir do discurso midiático. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 14(1), 45–58. <http://doi.org/10.21529/RECADM.2015005>
- Akiyama, T. G. C., Almeida, V. E. de, Godri, L., & Guarido Filho, E. R. (2015). Organizações e Ambiente Legal: a construção do Sistema de Identificação Civil Brasileiro. *RAM – Revista de Administração Mackenzie*, 16(6), 94–125. Recuperado de 10.1590/1678-69712015/administracao.v16n6p94-125%5Cn<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=112385375&lang=es&site=ehost-live>
- Alessio, M. F., & Ambrozio, L. (2016). A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. *Revista do Serviço Público*, 67(3), 319–350.
- American Psychological Association. (2010). *Publication Manual of the American Psychological Association* (6o ed). Washington: American Psychological Association.
- Ashforth, B. E., & Gibbs, B. W. (1990). The Double-Edge of Organizational Legitimation. *Organization Science*, 1(2), 177–194. <http://doi.org/10.1287/orsc.1.2.177>
- Barboza, E. M. D. Q., & Kozicki, K. (2012). Judicialização Da Política E Controle Judicial De Políticas Públicas. *Revista Direito GV*, 8(1), 59–86. <http://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100003>
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo, SP: Edições 70.
- Barros, M. (2014). Tools of Legitimacy: The Case of the Petrobras Corporate Blog. *Organization Studies*, 35(8), 1211–1230. <http://doi.org/10.1177/0170840614530914>

- Battilana, J., & Dorado, S. (2010). Building sustainable hybrid organizations: the case of commercial microfinance organizations. *Academy of Management Journal*, 53(6), 1419–1440.
- Bazeley, P. (2012). NVivo. In *Encyclopedia of Research Design* (p. 945–948). Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2009). *A construção social da realidade: Tratado de sociologia do conhecimento* (31º ed). Petrópolis: Editora Vozes.
- Bitektine, A. (2011). Toward a theory of social judgement of organizations: The case of legitimacy, reputation, and status. *Academy of Management Review*, 36(1), 151–179. <http://doi.org/10.5465/AMR.2011.55662572>
- Bohman, J. (1996). *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge, London: The MIT Press.
- Brasil (2019). Presidência da República. *Portal da Legislação*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>
- Bryman, A. (2011). NVIVO. In Michael S. Lewis-Beck, A. Bryman, & T. F. Liao (Orgs.), *The SAGE Encyclopedia of Social Science Research Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc. Recuperado de <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0740818804000325>
- Bryman, A., & Bell, E. (2004). Research designs. In *Business research methods* (p. 31–63). Oxford: Oxford University Press.
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2007). Framing Theory. *Annual Review of Political Science*, 10(1), 103–126. <http://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054>
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto* (3a ed). Porto Alegre, RS: Artmed.

- Cunha, L. G. (2017). *Relatório ICJ Brasil. FGV Direito SP*. São Paulo. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10438/19034>
- Davidson, J. (2018). NVivo. In Bruce B. Frey (Org.), *The SAGE Encyclopedia of Educational Research, Measurement, and Evaluation* (p. 1166–1168). Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.4135/9781506326139>
- Deephouse, D. L., Bundy, J., Tost, L. P., & Suchman, M. C. (2017). Organizational Legitimacy: Six Key Questions. In R. Greenwood, C. Oliver, T. B. Lawrence, & R. E. Meyer (Orgs.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (2^o ed). SAGE.
- Deephouse, D. L. & Suchman, M. (2008). Legitimacy in organizational institutionalism. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby, (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (p. 49–77). London: Sage. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Denhardt, R. B., & Catlaw, T. J. (2017). Além do modelo racional: em direção à teoria democrática da organização pública. In *Teorias da administração pública* (2^o ed, p. 235–310). São Paulo: Cengage Learning.
- DiMaggio, P. J. (1988). Interest and Agency in Institutional Theory. In L. G. Zucker (Org.), *Institutional patterns and organization* (p. 3–21). Cambridge: Ballinger Press.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2095101>
- Diniz, A. C. A. (2005). *Teoria da legitimidade do Direito e do Estado: uma abordagem moderna e pós-moderna*. São Paulo, SP: Landy.
- Dogan, M. (1992). Conceptions of Legitimacy. In M. Hawkesworth & M. Kogan (Orgs.), *Encyclopedia of Government and Politics* (p. 116–126). London and New York:

- Routledge. <http://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pa.a028766>
- Dowling, J., & Pfeffer, J. (1975). Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior. *The Pacific Sociological Review*, 18(1), 122–136. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Eberle, V., & Adamoglu de Oliveira, S. (2015). Legitimidade e Estratégia como Discurso: os Relatórios de Administração da Petrobras. *VII Encontro de Estudos em Estratégia*.
- Elsbach, K. D. (1994). Managing Organizational Legitimacy in the California Cattle Industry: The Construction and Effectiveness of Verbal Accounts. *Administrative Science Quarterly*, 39(1), 57. <http://doi.org/10.2307/2393494>
- Elsbach, K. D. (2001). The Architecture of Legitimacy: Constructing Accounts of Organizational Controversies. In J. T. Jost & B. Major (Eds.), *The Psychology of Legitimacy: Emerging Perspectives on Ideology, Justice, and Intergroup Relations* (p. 391–415). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fank, O. L., & Beuren, I. M. (2010). Evidenciação das estratégias de legitimidade da tipologia de Suchman (1995) nos relatórios da administração da petrobras. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 4(10), 25–47.
- Filgueiras, F. (2012). Justiça constitucional, legitimidade e interesse público. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (7), 319–347. <http://doi.org/10.1590/S0103-33522012000100013>
- Fiss, P. C., & Zajac, E. J. (2006). The symbolic management of strategic change: Sensemaking via framing and decoupling. *Academy of Management Journal*, 49(6), 1173–1193. <http://doi.org/10.5465/amj.2006.23478255>
- Fleischer, D., & Barreto, L. (2009). El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político Brasileño. *América Latina Hoy*, 51, 117–138.

- Franco, M. L. P. B. (2007). *Análise de Conteúdo* (2a ed). Brasília, DF: Liber Livro Editora.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2012). *The Public Administration Theory Primer* (2nd ed). Boulder: Westview Press.
<http://doi.org/10.5860/CHOICE.41-2423>
- Freitas, C. A. S. De, & Guimarães, T. D. A. (2007). Isomorphism, institutionalization and legitimacy: operational auditing at the court of auditors. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(spe1), 153–175. <http://doi.org/10.1590/S1415-65552007000500008>
- Gastil, J. (2000). *By popular demand: Revitalizing representative democracy through deliberative elections*. Berkeley: UNIVERSITY OF CALIFORNIA PRESS.
- Gibson, J. L., Lodge, M., & Woodson, B. (2014). Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority. *Law and Society Review*, 48(4), 837–866. <http://doi.org/10.1111/lasr.12104>
- Godoy, A. S. (1995). Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, 35(3), 20–29. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Gomes, A. de O., & Guimarães, T. de A. (2013). Desempenho no judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, 47(2), 379–401. <http://doi.org/10.1590/S0034-76122013000200005>
- Gomes, A. O., Guimaraes, T. A., & Akutsu, L. (2017). Court Caseload Management: The Role of Judges and Administrative Assistants. *RAC - Revista de Administração Contemporânea*, 21(5), 648–665. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac2017160179>
- Gomes, P. A. R. (2018). *Quantificação da informação e legitimidade organizacional na operação Lava Jato*. Universidade Positivo. Recuperado de <https://www.up.edu.br/mestrado-e-doutorado/administracao/dissertacoes-e-teses>

- Gomes, P. A. R., & Guarido Filho, E. R. (2018). Quantificação da informação e legitimacy accounts no Sistema de Justiça Brasileiro. In T. de A. Guimarães, A. de O. Gomes, & E. R. Guarido Filho (Orgs.), *Encontro de Administração da Justiça: anais do ENAJUS 2018*. Brasília. Recuperado de http://www.enajus.org.br/2018/assets/sessoes/014_EnAjus.pdf
- Graeff, C. B., & Barreto, A. A. de B. (2017). O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais. *REVISTA DEBATES*, 11(1), 99–118. Recuperado de <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/69886/41075>
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (Orgs.). (2008). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (1º ed). London, Thousand Oaks, New Delhi, Far East Square: Sage Publications. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Guarido Filho, E. R., Luz, B. B. de C., & Silveira, T. R. (2018). *Legitimidade Organizacional no Contexto de Organizações da Justiça*. (T. de A. Guimarães, A. de O. Gomes, & E. R. Guarido Filho, Orgs.) *Encontro de Administração da Justiça: anais do ENAJUS 2018*. Brasília. Recuperado de http://www.enajus.org.br/2018/assets/sessoes/013_EnAjus.pdf
- Guerzoni Filho, G. (2004). A justiça eleitoral no Brasil: a desconfiança como elemento fundamental de nosso sistema eleitoral. *Revista de informação legislativa*, 41(161), 39–45. Recuperado de <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/929>
- Guimaraes, T. A., Gomes, A. O., & Guarido Filho, E. R. (2018). Administration of justice: an emerging research field. *RAUSP Management Journal*, 53(3), 476–482. <http://doi.org/10.1108/rausp-04-2018-010>
- Gunther, R., & Monteiro, J. R. (2003). Legitimidade política em novas democracias. *Opinião Pública*, 9(1), 1–43. <http://doi.org/10.1590/S0104-62762003000100001>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms.

- Political Studies*, 44(5), 936–957. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hodgetts, D., & Chamberlain, K. (2014). Analysing News Media. In U. Flick (Org.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (p. 380–393). SAGE Publications Ltd. <http://doi.org/10.4135/9781446282243.n26>
- Hoffman, A. J. (2001). Linking organizational and field-level analyses: The diffusion of corporate environmental practice. *Organization & Environment*, 14(2), 133–156. <http://doi.org/10.1177/1086026601142001>
- Johnson, C., Dowd, T. J., & Ridgeway, C. L. (2006). Legitimacy as a Social Process. *Annual Review of Sociology*, 32(1), 53–78. <http://doi.org/10.1146/annurev.soc.32.061604.123101>
- Kluttz, D. N., & Fligstein, N. (2016). Varieties of Sociological Field Theory. In S. Abrutyn (Org.), *Handbook of Contemporary Sociological Theory* (p. 185–204). Cham: Springer International Publishing. http://doi.org/10.1007/978-3-319-32250-6_10
- Luz, B. B. C. (2018). *Da legalidade à legitimidade: vozes em torno da reforma dos tribunais de contas brasileiros no período de 2000 a 2017*. Universidade Federal de Goiás. Recuperado de <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/8501>
- Macedo, E. H. (2013). A FUNÇÃO NORMATIVA DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA NO QUADRO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. *RIDB*, (12), 13871–13884. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10923/11441>
- Machado-da-Silva, C. L., Guarido Filho, E. R., & Rossoni, L. (2010). Campos organizacionais: seis diferentes leituras e a perspectiva de estruturação. *Revista de Administração Contemporânea*, 14(spe), 109–147. <http://doi.org/10.1590/S1415-65552010000600006>
- Machado, M. R. (Org.). (2017). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de

Estudos Empíricos em Direito.

- Marques, F. P. J. A. (2010). Participação política, legitimidade e eficácia democrática. *Caderno CRH*, 23(60), 591–604. <http://doi.org/10.1590/S0103-49792010000300010>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. <http://doi.org/10.1086/226550>
- Oliveira, E. S. de. (2013). O Sistema Político Brasileiro hoje: o governo do Supremo Tribunal Federal e legitimidade democrática. *Sociologias*, 15(33), 206–246. <http://doi.org/10.1590/S1517-45222013000200008>
- Oliveira, F. L. de. (2017). Judiciário e Política no Brasil Contemporâneo: Um Retrato do Supremo Tribunal Federal a partir da Cobertura do Jornal Folha de S. Paulo. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 60(4), 937–975. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017139>
- Oliveira, V. de. (2018). Considerações pragmáticas na fundamentação das decisões de cassação de mandato eletivo: uma análise de sua legitimidade. *Estudos eleitorais*, 13(1), 149–168.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145–179. <http://doi.org/10.5465/AMR.1991.4279002>
- PGR, P. G. da R. (2018, setembro 22). MP Eleitoral recorre de decisão do TSE em julgamento de chapa Dilma Temer. *Secretaria de Comunicação Social*. Recuperado de <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mp-eleitoral-recorre-de-decisao-do-tse-em-julgamento-de-chapa-dilma-temer>
- Pires, Á. P. (2008). Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico, In Poupard, Jean et al. (Eds.), *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e*

- metodológicos* (p. 154-211). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Richards, L. (2011). QSR NVIVO. In V. Jupp (Org.), *The SAGE Dictionary of Social Research Methods* (p. 247). London: SAGE Publications, Ltd.
- Rossoni, L. (2016). O que é legitimidade organizacional? *Organizações & Sociedade*, 23(76), 110–129. <http://doi.org/10.1590/1984-9230766>
- Ruef, M., & Scott, W. R. (1998). A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments. *Administrative Science Quarterly*, 43(4), 877. <http://doi.org/10.2307/2393619>
- Sadek, M. T. (2017). JUSTIÇA ELEITORAL NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL. *Estudos eleitorais*, 12(3), 11–19.
- Scheufele, D. A., & Tewksbury, D. (2007). Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models. *Journal of Communication*, 57(1), 9–20. <http://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2006.00326.x>
- Schmidt, V. A. (2010). Give peace a chance: Reconciling four (not three) “New Institutionalisms”. In *Ideas and politics in social science research*. Oxford: Oxford University Press.
- Schreier, M. (2013). Qualitative content analysis. In U. Flick (Org.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (p. 170–183). London: SAGE Publications Ltd. <http://doi.org/10.4135/9781446282243>
- Scott, W. R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493–511. <http://doi.org/10.2307/2392880>
- Scott, W. R. (1994). Law and Organizations. In S. B. Sitkin & R. J. Bies (Orgs.), *The Legalistic Organization* (p. 3–18). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations* (3rd ed). Thousand Oaks: Sage

Publications.

- Scott, W. R. (2014). Institutional Processes and Organizations. In *Institutions and Organizations: Ideas, Interests and Identities* (4^o ed). SAGE.
- Silva, C. H. D. da. (2005). A legitimidade do Judiciário. *Cadernos EBAPE.BR*, III(4), 1–5.
- Silveira, T. R., & Heinrich, A. G. (2018). Legitimidade Organizacional no Brasil: revisão bibliométrica da produção e agenda de pesquisa. In T. de A. Guimarães, A. de O. Gomes, & E. R. Guarido Filho (Orgs.), *Encontro de Administração da Justiça: anais do ENAJUS 2018*. Brasília. Recuperado de http://www.enajus.org.br/2018/assets/sessoes/015_EnAjus.pdf
- Smyth, R. (2012). NVivo (Software). In Lisa M. Given (Org.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (p. 564–565). Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Souza, A. L. (2017). ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS PARA RECUPERAR A LEGITIMIDADE: ameaças em tempos de escândalos. *Pensamento & Realidade*, (1), 53–70.
- STF, S. T. F. (2019). RCL 27377. Recuperado 3 de abril de 2019, de <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5208241>
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610. <http://doi.org/10.5465/AMR.1995.9508080331>
- Suddaby, R., Bitektine, A., & Haack, P. (2017). Legitimacy. *Academy of Management Annals*, 11(1), 451–478. <http://doi.org/https://doi.org/10.5465/annals.2015.0101>
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22–39. <http://doi.org/10.2307/2392383>

- Traguetto, J., & Guimaraes, T. de A. (2019). Therapeutic Jurisprudence and Restorative Justice in the United States: The Process of Institutionalization and the Roles of Judges. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 1–19. <http://doi.org/10.1177/0306624X19833528>
- TSE. (2018a). O TSE. Recuperado 17 de outubro de 2018, de <http://www.tse.jus.br/o-tse>
- TSE, T. S. E. (2014). *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*. (A. F. R. Cajado, T. Dornelles, & A. C. Pereira, Orgs.). Brasília. Recuperado de http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/704/eleicoes_brasil_historia.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- TSE, T. S. E. (2018b). *Plano Estratégico 2018-2021*. Brasília.
- TSE, T. S. E. (2018c). *Tribunal Superior Eleitoral: o tribunal da democracia*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Recuperado de <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/catalogo-institucional-2018-edicao-bilingue.pdf>
- Van Leeuwen, T. (2007). Legitimation in discourse and communication. *Discourse & Communication*, 1(1), 91–112. <http://doi.org/10.1177/1750481307071986>
- Vasconcelos, C. B. de. (2013). Os militares e a legitimidade do regime ditatorial (1964-1968): a preservação do Legislativo. *Varia Historia*, 29(49), 333–358. <http://doi.org/10.1590/S0104-87752013000100015>
- Veiga, L. F., Ribeiro, E., Nicolás, M. A., & Callai Bragatto, R. (2017). El efecto de la experiencia democrática en la estructura de la legitimidad en América Latina y el Caribe. *Opinião Pública*, 23(2), 289–315. <http://doi.org/10.1590/1807-01912017232289>
- Welsh, E. (2002). Using NVivo in the Qualitative Data Analysis Process. *Forum: Qualitative Social Research*, 3(2). Recuperado de <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0202260>

Zucker, L. G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, 13(1), 443–464. <http://doi.org/10.1146/annurev.so.13.080187.002303>