

Marcos jurídicos das campanhas eleitorais na América Latina no século XXI

Katia Saisi¹

Resumo: Este artigo busca sintetizar os principais marcos legais e jurídicos que regem as campanhas eleitorais na América Latina com especial ênfase em relação à propaganda eleitoral dos candidatos. Para tanto, foram analisadas as constituições e leis eleitorais e de partidos de 20 países que compõem a região, para então compará-las com o cenário existente na década de 1980. A análise indica um panorama em transformação, mas que ainda há muito o que se avançar para a consolidação da democracia no continente.

Palavras-chave: Legislação eleitoral; campanhas eleitorais; democracia na América Latina.

Abstract: This article attempts to summarize the main legal framework governing the legal and electoral campaigns in Latin America with special emphasis regarding the electoral propaganda of the candidates. To this end, we analyzed the constitutions and electoral and party laws of 20 countries that make up the region, and then compare them with the existing scenario in the 1980s. The analysis indicates a changing landscape, but there is still much to move towards the consolidation of democracy in the continent.

Keywords: Electoral legislation; election campaigns; democracy in Latin America.

¹ Doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP é professora convidada do curso de Especialização em Marketing Político e Propaganda Eleitoral da ECA/USP e pesquisadora do NEAMP.

Introdução

Ainda que a democracia não seja absoluta em todo o continente, houve na América Latina uma profunda reviravolta política neste início de século. A grande alteração se deu com a ascensão de governos progressistas, com a vitória nas urnas de candidatos que apregoaram em suas campanhas eleitorais profundas mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais.

Em comum, são países que, em sua maioria, viveram as décadas de 60 e 70 do século passado sob regimes autoritários ou ditatoriais e iniciaram o processo de democratização a partir dos anos 80, com o restabelecimento de eleições diretas para presidente e que chegam ao terceiro milênio com governos legitimamente eleitos a partir de uma plataforma baseada em propostas que se contrapunham à desregulamentação dos mercados financeiros e consequente enfraquecimento da ação do Estado, que foi a tônica da política nestes países nos anos 90 do século passado. O início se deu em 1998, com Hugo Chávez na Venezuela (reeleito em 2000 e 2006), seguido por Luiz Inácio Lula da Silva (2002 e 2006) e Dilma Rousseff (2010) no Brasil, Néstor e Cristina Kirchner na Argentina (2003, 2007 e 2010), Tabaré Vázquez e José Pepe Mujica no Uruguai (2004 e 2009), Evo Morales na Bolívia (2005 e 2009), Michelle Bachelet no Chile (2006), Rafael Correa no Equador (2006), Daniel Ortega na Nicarágua (2006), Fernando Lugo no Paraguai (em 2008) e Mauricio Funes em El Salvador (em 2009). Evidentemente que ocorreram movimentos que sinalizam o contrário, como a tentativa de golpe na Venezuela em 2002 e os golpes na Bolívia em 2003, no Equador em 2005 e mais recentemente em Honduras, ou mesmo a eleição de Sebastián Piñera, candidato assumidamente de direita no Chile (2009/2010).

Viu-se também o surgimento de novos movimentos sociais, mesmo considerando que os sindicatos tenham enfraquecido em quase todos os países e que os partidos ainda revelem fragilidade institucional, com marcas de fragmentação, polarização, corrupção, clientelismo e pouca transparência. Destarte, assistiu-se a ascensão de mulheres ao poder (Michelle Bachelet, no Chile, Cristina Fernández Kirchner, na Argentina, Laura Chinchilla Miranda, na

Costa Rica, e Dilma Rousseff, no Brasil), e eleições de governantes e parlamentares regulares.

Além disso, a região enfrentou o desafio de reformar suas instituições e marcos regulatórios, de modo a consolidar a democracia. É sobre esse aspecto que me debruçarei a seguir, buscando evidenciar os principais marcos político-institucionais que regulam o processo eleitoral no continente.

Marcos jurídicos políticos e eleitorais

Para melhor compreender como funciona o sistema político e eleitoral do continente, apresenta-se no Quadro 1 um comparativo sobre seus sistemas políticos e eleitorais, em que, a partir da análise das constituições e das respectivas leis eleitorais e de partidos, busca-se identificar os sistemas políticos, tempo de mandato presidencial e se é possível reeleição, a fórmula para escolha do presidente, como funciona o sistema legislativo (cameralismo, duração dos mandatos, reeleição e sistema de escolha).

93

Antes de proceder à análise dos dados, convém estabelecer os marcos conceituais utilizados. A primeira coluna identifica o país; na seguinte, está indicado o seu sistema político². Como nos 20 países prevalece o presidencialismo como sistema de governo (exceção do Haiti, que é semi-presidencialista³), nesta coluna apontam-se as informações sobre a forma de Estado (federativo ou unitário) e forma de governo (monarquia ou república) e a auto-designação de acordo com o texto constitucional de cada país.

² O conceito de *sistema político* está relacionado à forma de governo, ou seja, ao conjunto de instituições políticas por meio das quais um Estado se organiza a fim de exercer o seu poder sobre a sociedade (monarquia, república etc.). Já por *sistema de governo* entende-se como o poder político é dividido e exercido no âmbito de um Estado. Varia de acordo com o grau de separação dos poderes, indo desde a separação entre os poderes legislativo e executivo (presidencialismo), até a dependência completa do governo ao legislativo (parlamentarismo). Outra definição é a *forma de Estado*, ou seja, a maneira pela qual o Estado organiza o povo, o território e estrutura o seu poder relativamente a outros de igual natureza, podendo ser Estado unitário unitário, federação ou confederação.

³ No semi-presidencialismo, o chefe de governo (primeiro-ministro) e o chefe de Estado (presidente) compartilham em alguma medida o poder executivo.

A terceira e quarta colunas referem-se à composição do Poder Executivo e indicam, respectivamente, o período do mandato presidencial e se é permitida a reeleição e em que condições, e a forma como se dá eleição (a fórmula utilizada). Da quinta coluna em diante, encontram-se as informações que dizem respeito ao Poder Legislativo e indicam sua composição (se unicameral ou bicameral), mandato dos parlamentares e possibilidade de sua reeleição, seguido pelas características do sistema eleitoral para cada casa (Senado e Câmara dos Deputados). A última coluna aponta os textos legais que serviram de base para a construção do quadro comparativo.

Em relação ao sistema eleitoral adotado, encontram-se identificados os sistema majoritário e o sistema proporcional. Tradicionalmente o sistema majoritário é definido como aquele em que ganha o candidato que obtém a maioria, que pode ser *absoluta* (com 50% dos votos mais um) ou *relativa* (em que ganha o primeiro colocado independente do percentual de votos obtidos); já o sistema proporcional é aquele em que a representação política reflete exatamente a distribuição dos votos entre os partidos. Vários países adotam o sistema proporcional com diferentes configurações e podem ser classificados quanto à determinação de lugares de base atribuídos a cada lista (sistema de quociente eleitoral, sistema do número uniforme e sistema do quociente nacional), e quanto ao caráter das listas (fechada e bloqueada, fechada flexível ou voto preferencial, aberta composta ou personalizada).

94

O sistema de quociente eleitoral consiste na divisão do número de votos pelo número de mandatos. Já pelo sistema do número uniforme, a lei determina previamente o número de votos válidos necessários para que uma lista possa eleger um deputado. Entre esses dois sistemas há o do quociente nacional, que consiste na divisão do número de votos válidos de todo o país pelo de mandatos a serem conferidos.

Quanto ao caráter das listas partidárias, elas podem ser fechadas e bloqueadas, quando o partido, em sua convenção, determina a ordem dos candidatos na lista, dessa maneira privilegiando a indicação do partido e não de seus nomes⁴. As listas também podem ser fechadas flexíveis (ou voto

⁴ Muito se discute sobre as vantagens e desvantagens do sistema de listas fechadas. Entre os defensores, aponta-se o fortalecimento dos partidos, já que os eleitores votam exclusivamente

preferencial), quando o eleitor pode reordenar a lista de acordo com suas preferências pessoais (se o eleitor concordar com a lista vota na legenda; mas se preferir, pode votar em um candidato específico). Pelo sistema de lista aberta composta (ou Panachage), o eleitor escolhe os nomes dentre os propostos nas várias listas concorrentes (a ordem dos candidatos não é fixa). É também designado como sistema proporcional plurinominal, pois permite ao eleitor escolher nomes de várias listas, selecionar uma lista já feita, ou fornecer sua própria lista com nomes das diversas listas apresentadas. Há ainda o sistema de representação proporcional personalizado (ou de voto duplo) que tenta conciliar a representação proporcional com o voto uninominal: uma parte dos deputados é eleita em círculos uninominais e outra por círculos plurinominais. Aqui, o eleitor pode votar num partido da lista nacional e também optar pelo candidato apresentado por esse partido ou de outro partido, ou em um candidato independente de sua circunscrição uninominal.

A partir dessas definições conceituais, pode-se proceder à análise do Quadro 1, abordando em separado e em sequência, os seguintes aspectos: sistemas políticos e formas de Estado, sistemas eleitorais destinados a eleger os presidentes; organização do poder legislativo e respectivos sistemas eleitorais.

na legenda, tornando a disputa muito mais ideológica do que personalista. Entre os contrários, indica-se a impessoalidade da escolha e a hipertrofia do monopólio partidário.

QUADRO 1 – Sistemas políticos e eleitorais na América Latina

País	Sistema político	Mandato presidencial / Reeleição	Sistema eleitoral presidencial / Fórmula	Poder Legislativo (cameralismo, duração dos mandatos e reeleição)	Sistema eleitoral Senado	Sistema eleitoral Câmara dos Deputados	Textos legais consultados
Argentina	República federativa	4 anos, com uma reeleição consecutiva. Pode voltar a concorrer após afastamento.	Se nenhum dos candidatos obtiver pelo menos 45% dos votos, ou 40% com uma vantagem de 10% sobre o segundo colocado, um segundo turno é realizado.	Bicameral , com mandatos respectivos de 6 e 4 anos. Reeleição: sim	Majoritário com correção proporcional (3 senadores por província, sendo 2 do partido com maior número de votos e o terceiro do seguinte).	Representação proporcional (1 para cada 33 mil habitantes) por lista fechada.	Constituição de 1994 Código Electoral Nacional (decreto 2135/85, com alterações até 2007)
Bolívia	República plurinacional	5 anos, podendo ser reeleito mais uma vez após decorrido um período constitucional.	Maioria absoluta ou que tenha obtido pelo menos 40% com diferença de pelo menos 10% do segundo colocado. Caso nenhum candidato atenda a esses quesitos, há segundo turno.	Bicameral, ambos com 5 anos de mandato. Reeleição: sim	Majoritário com correção proporcional (segunda lista recebe a terceira cadeira).	Misto de correção: 52% uninominal e o restante plurinominal.	Constituição de 2009 Código Electoral (lei 1984/99 e modificações até 2005)

Brasil	República federativa	4 anos, com 1 reeleição consecutiva. Pode voltar a concorrer após afastamento.	Maioria absoluta. Se nenhum dos candidatos obtiver a maioria absoluta dos votos, um segundo turno é realizado para os dois principais candidatos.	Bicameral, com mandatos respectivos de 8 e 4 anos. Reeleição: sim	Majoritário. Membros são renovados a cada 4 anos em um terço e dois terços, alternadamente.	Representação proporcional com lista aberta (votos dados a candidatos de cada partido são somados para determinar o número de lugares conquistados por cada partido – o quociente eleitoral).	Constituição de 1988 (com reformas até 2010) Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) Lei de Inelegibilidade (nº 64/90) Lei dos Partidos Políticos (nº 9.096/95) Lei das Eleições (nº 9.504/97)
Chile	República	4 anos e não pode ser reeleito para o período imediato.	Maioria absoluta. Se nenhum dos candidatos obtiver a maioria absoluta dos votos, um segundo turno é realizado para os dois principais candidatos.	Bicameral, com mandatos respectivos de 8 e 4 anos. Reeleição: sim	Majoritário. Lista majoritária obtém duas cadeiras se conseguir mais que o dobro de votos da segunda lista. Membros são renovados a cada 4 anos em um terço e dois terços, alternadamente.	Majoritário com correção proporcional. Lista majoritária obtém duas cadeiras se conseguir mais que o dobro de votos da segunda lista.	Constituição de 1980 (com reformas até 2009) Ley no. 18.603 Organica Constitucional de los Partidos Políticos Ley no. 18.700 Organica Constitucional sobre votaciones populares y escrutineos

Colômbia	República	4 anos, com 1 reeleição consecutiva.	Maioria absoluta. Se nenhum dos candidatos obtiver a maioria absoluta dos votos, um segundo turno é realizado para os dois principais candidatos.	Bicameral, ambos com mandatos de 4 anos. Reeleição: Sim (não permitida até 2002).	Representação proporcional com lista fechada e bloqueada por facção partidária.	Representação proporcional com lista fechada por facção partidária.	Constituição de 2001 (com reformas até 2005) Ley no. 130/1994 (estatuto dos partidos políticos, normas de seu financiamento e de campanhas eleitorais) Código Electoral Colombiano (Decreto 2241/86)
Costa Rica	República	4 anos, sem possibilidade de reeleição.	Maioria. Se nenhum dos candidatos obtiver pelo menos 40% dos votos, um segundo turno é realizado.	Unicameral, com mandato de 4 anos. Reeleição: sim, mas não podem ser reeleitos de forma sucessiva.	-	Representação proporcional com lista fechada por facção partidária.	Constituição de 1949⁹⁸ (com atualizações até 2003) Código Electoral (Ley no. 8765/09)
Cuba	República socialista	Eleição indireta. A Assembleia Nacional do Poder Popular elege, entre seus deputados, o conselho de Estado, integrado por um presidente, cinco vice-presidentes, um secretário e 23 outros membros. O presidente do Conselho de Estado é o chefe de estado e de governo. Não há limitação para reeleição.		Unicameral, com mandato de 5 anos. Reeleição: sim.	-	Representação proporcional com lista aberta por província.	Constituição de 1976 (com reformas até 2002) Ley Electoral (1992)

El Salvador	República	5 anos, com possibilidade de reeleição após intervalo de 5 anos.	Maioria absoluta. Se nenhum dos candidatos obtiver a maioria absoluta dos votos, um segundo turno é realizado para os dois principais candidatos.	Unicameral, com mandato de 3 anos. Reeleição: sim	-	Representação proporcional por lista fechada.	Constituição de 1983 (com reformas até 2009) Código Electoral (Decreto 417/92, com mudanças até 2009)
Equador	República	4 anos, podendo ser reeleito por mais uma vez.	Maioria absoluta. Se nenhum dos candidatos obtiver a maioria absoluta dos votos, um segundo turno é realizado para os dois principais candidatos.	Unicameral, com mandato de 4 anos. Reeleição: sim	-	Representação proporcional (eleitor tem tantos votos quantos forem as cadeiras, independente da lista)	Constituição de 2008 Ley Electoral no. 59/86 (código) mudanças até 2009)
Guatemala	República	4 anos, sem possibilidade de reeleição.	Maioria absoluta. Se nenhum dos candidatos obtiver a maioria absoluta dos votos, um segundo turno é realizado para os dois principais candidatos.	Unicameral, com mandato de 4 anos. Reeleição: sim	-	Representação proporcional por distritos eleitorais em lista fechada.	Constituição de 1985 (com reformas até 2003) Ley Electoral y de Partidos Políticos 1/85

Haiti	República semi-presidencial. Primeiro ministro é escolhido pelo presidente dentro do partido majoritário no parlamento.	5 anos, com possibilidade de reeleição apenas mais uma vez após 5 anos de intervalo.	Maioria absoluta. Se nenhum candidato obtiver a maioria absoluta dos votos, um segundo turno é realizado para os dois principais candidatos.	Bicameral, com mandato de 4 e 6 anos, respectivamente. Reeleição: sim (indefinidamente)	Majoritário (por distrito eleitoral), podendo haver segundo e terceiros turnos caso nenhum candidato consiga maioria. Renovado em 1/3 a cada 2 anos.	Maioria absoluta dentro do distrito eleitoral, podendo haver segundo e terceiros turnos caso nenhum candidato consiga maioria.	Constituição de 1987 (com reformas até 2005) Loi Electorale 1999
Honduras	República	4 anos, sem possibilidade de reeleição.	Maioria simples. Não há segundo turno.	Unicameral, com mandato de 4 anos. Reeleição: Sim	-	Representação proporcional, com lista aberta.	Constituição de 1982, com reformas até 2005 Ley Electoral e de Organizaciones Políticas (Decreto 44/2004)

México	República federativa	6 anos, sem possibilidade de reeleição.	Maioria simples. Não há segundo turno.	Bicameral (Senado com 128 membros e Câmara com 500 membros), com mandatos respectivos de 6 e 3 anos. Reelevação consecutiva é proibida, mas os legisladores podem candidatar-se novamente após determinado prazo.	Três senadores são eleitos por pluralidade para cada um dos 32 estados. 32 lugares restantes são alocados com base na representação proporcional de lista fechada em nível nacional.	300 deputados eleitos no princípio da votação por maioria relativa, pelo sistema de distritos eleitorais uninominais, e 200 deputados eleitos em representação proporcional, através do sistema de listas regionais plurinominais.	Constituição de 1917 (com reformas até 2010) Código Federal Electoral de Instituciones y procedimientos electorales (2008)
Nicarágua	República	5 anos, com possibilidade de voltar a concorrer após afastamento.	Maioria relativa. Se nenhum candidato tiver mais de 40% dos votos ou 35% superando em 5% o segundo, há segundo turno.	Unicameral, com mandato de 5 anos. Reelevação Sim	-	90 representantes eleitos pelo sistema de representação proporcional.	101 Constituição de 1987 com reformas até 2007) Ley Electoral 331/2000
Panamá	República	5 anos, com possibilidade de voltar a concorrer após afastamento de dois períodos constitucionais.	Maioria simples. Não há segundo turno.	Unicameral, 5 anos. Reelevação: Sim	-	Representação proporcional, pelo sistema de distritos eleitorais uninominais e plurinominais.	Constituição de 1972 (com reformas até 2004) Código Electoral (Ley 11/83 com reformas até 2007)

Paraguai	República	5 anos, sem possibilidade de reeleição.	Maioria simples. Não há segundo turno.	Bicameral, 5 anos. Reeleição: sim.	Representação proporcional. Lista fechada.	Representação proporcional. Lista fechada e bloqueada.	Constituição de 1992 Código Electoral (Ley 834/96, com mudanças até 2006)
Peru	República	5 anos, com 1 reeleição consecutiva. Pode voltar a concorrer após um período constitucional.	Maioria absoluta. Se nenhum candidato obtiver a maioria absoluta dos votos, um segundo turno é realizado para os dois principais candidatos.	Unicameral, com mandato de 5 anos. Reeleição: sim.	-	Representação proporcional. Lista aberta (eleitor vota em até dois candidatos de sua preferência).	Constituição de 1993 (com reformas até 2005) Ley Organica de Elecciones (Nº 26859/97)
República Dominicana	República	4 anos, podendo ser reeleito após transcorrido um mandato constitucional.	Maioria absoluta. Se nenhum candidato obtiver a maioria absoluta dos votos, um segundo turno é realizado para os dois principais candidatos.	Bicameral, 4 anos de mandato. Reeleição: Sim	Majoritário (1 senador por distrito)	Representação proporcional. Lista fechada.	102 Constituição de 2010 Ley Eletoral (Nº 275/97)

Uruguai	República	5 anos, podendo ser reeleito mais uma vez após decorridos 5 anos.	Maioria absoluta. Se nenhum candidato obtiver a maioria absoluta dos votos, um segundo turno é realizado para os dois principais candidatos.	Bicameral, ambos com mandato de 5 anos. Reeleição: sim	Representação proporcional. Lista fechada e bloqueada.	Representação proporcional. Lista fechada e bloqueada.	Constituição de 1967 (com reformas até 2004) Ley Electoral y de Partidos Políticos (1998) Ley N° 17.818 (Plazos para La publicidad electoral em los medios de información masiva)
Venezuela	República Bolivariana	6 anos, podendo ser reeleito por mais uma vez.	Maioria simples. Não há segundo turno.	Unicameral , com mandato de 5 anos. Reeleição: sim, por no máximo dois mandatos.	-	Misto. 52 lugares no âmbito do sistema de representação proporcional e 110 lugares pelo sistema majoritário <i>por distrito eleitoral</i> , tomando como base 1,1% da população total do país.	Constituição de 1999 Ley Orgánica del Poder Electoral (2000) Ley Orgánica de Procesos Electorales (N° 759/2009)

Fontes:

1. ANASTASIA, Fátima et al. (2004)
2. Political Database of the Americas (2011)
3. Sites de organismos oficiais dos respectivos países citados.

Em relação ao sistema político, a América Latina se caracteriza pelo regime republicano de caráter presidencialista. Com exceção do Haiti, que é semi-presidencialista, em todos os demais o cargo máximo do poder executivo está nas mãos do presidente.

Quanto à forma de Estado, a maioria constitui-se de estados unitários, com poder centralizado sobre todo o território sem as limitações impostas por outra fonte do poder. Apenas Argentina, Brasil, México e Venezuela constituem-se federações. Trata-se de uma forma mais democrática do que o estado unitário, em que os governados têm contato mais direto com os governantes. Ainda que haja oposições à organização federativa, pela dificuldade na planificação, dispersão de recursos, multiplicação de aparelhos burocráticos e produção de conflitos jurídicos e políticos em função da falta de limites nítidos para a coexistência de muitas esferas autônomas, há uma forte tendência mundial para a adoção pela organização federativa, pois representa a expressão mais avançada de descentralização política.

Em relação aos sistemas eleitorais para presidente, a América Latina apresenta um quadro bastante diverso, em que prevalecem várias mudanças nos marcos jurídicos, a partir dos anos 80. Nada menos do que 11 países (Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela) promulgam novas Cartas Magnas ainda no século XX. Neste século, foi a vez de mais quatro fazerem a mudança (Bolívia, Colômbia, Equador e República Dominicana). E, mesmo quando não houve promulgação de novo texto, em todos os países aconteceram inúmeras reformas constitucionais e novos códigos e leis alterando os sistemas eleitorais e partidários.

Com exceção de Cuba, cuja eleição se dá de maneira indireta e o período de mandato não é determinado legalmente, nos demais a eleição para presidente se dá pelo voto direto e secreto. O mandato presidencial varia de 4 a 6 anos, como resumido no Quadro 2:

QUADRO 2 – Mandatos presidenciais

4 anos	5 anos	6 anos
Argentina	Bolívia	
Brasil	El Salvador	
Chile	Haiti	
Colômbia	Nicarágua	México
Costa Rica	Panamá	Venezuela
Equador	Paraguai	
Guatemala	Peru	
Honduras	Uruguai	
República Dominicana		

Fontes: Constituições e textos legais de cada país, indicados no Quadro 1.

Diferentemente do cenário encontrado no final do século passado (NOHLEN, 1988, p. 398), quando a maioria dos países elegia por 5 anos, agora prevalece o mandato de 4 anos. A Argentina reduziu de 6 para 4 anos e o Chile, de 8 para 4. Brasil, Equador, Guatemala e Honduras reduziram os períodos constitucionais de 5 para 4 anos. Nicarágua reduziu de 6 para 5 anos. Apenas a Bolívia e a Venezuela foram na contramão dos vizinhos, ampliando respectivamente de 4 para 5 anos e de 5 para 6 anos. Os demais nove países mantiveram o período presidencial.

Em relação à possibilidade de ser reeleger o presidente, o cenário latino-americano também mudou, indicando uma nítida tendência em se permitir a recondução dos presidentes, como indica o Quadro 3.

QUADRO 3 – Possibilidade de reeleição presidencial

Não permite reeleição em nenhuma hipótese	Permite reeleição apenas após intervalo	Permite reeleição imediata	Permite reeleição indefinida
Costa Rica	Bolívia	Argentina	
Guatemala	Chile	Brasil	
Honduras	El Salvador	Colômbia	
México	Haiti	Equador	Cuba
Paraguai	Nicarágua	Peru	
	Panamá	Venezuela	
	República Dominicana		
	Uruguai		

Fontes: Constituições e textos legais de cada país, indicados no Quadro 1.

A possibilidade de reeleição, seja apenas após um intervalo temporal, seja imediata ou ainda em caráter definitivo, representa por princípio uma abertura ao continuísmo, indo, portanto, na direção contrária da alternância do poder enquanto princípio democrático. O que se vê é uma tendência à ampliação das possibilidades de reeleição, com consequente diminuição do potencial de alternância. Além disso, a simples possibilidade de reeleição é “o bastante para inibir o surgimento de novos líderes políticos, tão necessários ao desenvolvimento da nação e à manutenção das instituições democráticas, na medida em que o poder do cargo, sobretudo o de nomear correligionários, alastra a autoridade do governante sobre o partido, tornando-o o desejado candidato natural à própria sucessão”, como indica Bernardes Neto (2007), que lembra também o quão pernicioso é considerada a possibilidade de reeleição por Tocqueville: “O princípio da reeleição torna, portanto, a influência corruptora dos governos eleitos mais extensa e perigosa. Tende a degradar a moral política do povo e substituir o patriotismo pela habilidade” (TOCQUEVILLE, 1973, p. 213). Pouco adiante, no mesmo texto, afirma: “Não reelegível, o presidente não seria independente do povo, pois não cessaria de ser responsável diante dele; mas os favores do povo não lhe seriam tão necessários a ponto que devesse inclinar-se diante de todas as suas vontades” (idem, p. 214). Isso tudo sem contar que a exposição social e pública (especialmente midiática) inerente e natural das funções presidenciais é expressiva o bastante para o desequilíbrio da disputa eleitoral, comprometendo, dessa maneira, o princípio da isonomia entre as candidaturas.

Ainda tomando como parâmetro o levantamento feito por Nohlen no final dos anos 80, observa-se que a possibilidade de reeleição se faz presente na maioria dos países. Apenas cinco não a permitem: Costa Rica, Guatemala, Honduras, México e Paraguai, que mantêm uma tradição do final do século passado (apenas o Paraguai a permitia anteriormente).

O movimento predominante atual é o de ampliação das possibilidades de reeleição, seja abrindo brecha após um intervalo (como Chile, Equador e El Salvador que não a permitiam e passaram a fazê-lo após um intervalo de tempo), seja permitindo reeleição imediata para o período seguinte, como nos casos da Argentina, Brasil, Colômbia, que antes exigiam afastamento após o

término do mandato. O Chile não permitia a reeleição de modo absoluto e passou a fazê-lo após um intervalo de tempo constitucional. Apenas a República Dominicana e o Paraguai diminuíram as possibilidades de reeleição (aquele permitia a reeleição imediata e passou a exigir intervalo e este a proibiu de vez). A partir desses dados, vê-se que América Latina privilegia, cada vez mais, o continuísmo presidencial.

Em relação ao sistema eleitoral para escolha dos presidentes, todos os países (exceto Cuba onde a eleição é indireta) adotam o sistema majoritário, com variações entre maioria absoluta e relativa e, conseqüentemente, com a existência ou não de um segundo turno, como indicado no Quadro 4.

QUADRO 4 – Sistemas eleitorais para escolha presidencial

Maioria absoluta e segundo turno	Maioria relativa e segundo turno	Maioria simples sem segundo turno
Brasil		
Chile		
Colômbia		Honduras
El Salvador	Argentina	México
Equador	Bolívia	Panamá
Guatemala	Costa Rica	Paraguai
Haiti	Nicarágua	Venezuela
Peru		
República Dominicana		
Uruguai		

Fontes: Constituições e textos legais de cada país, indicados no Quadro 1.

Predomina hoje na América Latina o sistema de eleição por maioria absoluta com segunda volta entre os dois mais votados, situação diferente da que Nohlen diagnosticou ao final dos anos 80, quando bastava a maioria relativa em quase todos os países (1988, p. 400). Não se vê mais hoje a decisão pelo Congresso (como ocorria na Bolívia e Argentina): é necessário o respaldo popular para a escolha do mandatário. Esse fator certamente contribui para a governabilidade, uma vez que o eleito conta com o apoio da maioria da população. Por outro lado, as minorias ficam excluídas.

Os parlamentares em todos os países da América Latina podem ser reeleitos, ainda que em alguns países não o possam de modo imediatamente consecutivo (como é o caso apenas da Costa Rica e México). Já em relação à existência de uma ou duas casas legislativas, há bastante divergência entre os países, como se pode evidenciar no Quadro 5.

QUADRO 5 – Tipo de cameralismo

Unicameralismo	Bicameralismo
Costa Rica	Argentina
Cuba	Bolívia
El Salvador	Brasil
Equador	Chile
Guatemala	Colômbia
Honduras	Haiti
Nicarágua	México
Panamá	Paraguai
Peru	República Dominicana
Venezuela	Uruguai

Fontes: Constituições e textos legais de cada país, indicados no Quadro 1.

Os vinte países da América Latina dividem-se absolutamente de modo igualitário entre o unicameralismo e o bicameralismo (contam com Câmara dos Deputados e Senado), diferentemente do que Nohlen (1988, p. 402) observou no final do século XX, quando a maioria dos países era bicameralista. Na América do Sul prevalece, quase que com unanimidade, o bicameralismo (à exceção do Equador e Peru), enquanto na América Central, o unicameralismo é preponderante.

Se cruzarmos esses dados com a forma de governo (unitário e federação), tem-se que a maioria das repúblicas federativas (Argentina, Brasil e México) são bicameralistas, enquanto que apenas uma delas (Venezuela) é unicameral (foi bicameral até 1999 quando a nova Constituição estabeleceu apenas uma Assembleia Nacional).

Outro aspecto a se considerar é o tipo de sistema de representação adotado: majoritário ou proporcional. O que se percebe é que, nos países bicameralistas, predomina a eleição majoritária para a câmara alta (Senado) e

proporcional para a câmara baixa (Câmara dos Deputados). Fogem a essa regra apenas a Colômbia, México (em parte), Paraguai e Uruguai, que adotam o sistema proporcional também para o Senado. De modo absoluto, as Câmaras dos Deputados são eleitas pela representação proporcional ou mista (caso da Bolívia, Chile, México e Venezuela), com exceção do Haiti, que é majoritária. O que se pode depreender é que, com a ampliação do sistema proporcional nas eleições legislativas, há na América Latina uma tendência maior à dispersão do que à concentração do poder.

Outros aspectos referentes ao sistema eleitoral latino-americano poderiam ser aqui melhor explorados, mas optou-se por aprofundar as questões relacionadas às campanhas eleitorais, seu financiamento e o acesso dos candidatos aos meios de comunicação.

Financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais

O financiamento público a partidos e campanhas é uma tradição na América Latina. O tema é contemplado em todas as legislações eleitorais, ainda que varie o grau de detalhamento, sendo algumas muito extensas e outras escassas. De modo geral, predomina o financiamento misto (público e privado), sendo que na maioria dos países o financiamento privado é majoritário.

No caso do financiamento estatal, prevalece o sistema composto (direto e indireto), que combina contribuições em dinheiro, bônus ou empréstimos – financiamento direto – com a concessão de facilidades no que se refere a serviços, infraestrutura, isenções, acesso aos meios de comunicação – financiamento indireto.

No Quadro 6, estão apresentadas as formas de financiamento público indireto, de onde se pode perceber que os subsídios do Estado destinam-se principalmente para garantir o acesso gratuito aos meios públicos e privados, fundamental nas campanhas atuais, pela importância crescente que os meios de comunicação de massa têm na criação da imagem dos candidatos e na difusão massiva das mensagens políticas. Nesse sentido, apenas Costa Rica, Equador, Honduras, Nicarágua e Venezuela não permitem acesso gratuito aos meios.

QUADRO 6 – Formas de financiamento indireto

Acesso gratuito aos meios públicos e privados	Isenção impostos	Divulgação e distribuição de publicações	Uso de edifícios públicos para atividades políticas	Transporte
Argentina Bolívia Brasil Colômbia Chile Honduras El Salvador Guatemala México Panamá Paraguai Peru Rep. Dominicana Uruguai	Argentina Chile Equador Honduras México Nicarágua Panamá Paraguai Peru	Brasil Colômbia Costa Rica Chile Guatemala Honduras México Panamá	Brasil Costa Rica México Panamá	Colômbia

Fontes: Constituições e textos legais de cada país, indicados no Quadro 1

Em relação ao financiamento direto, os recursos são distribuídos por dois métodos: um considera a força eleitoral do partido, tomando como base o número de cadeiras obtidas no legislativo nas últimas eleições; o outro é um método combinado, que atribui uma parte equitativamente entre todos os partidos e outra de acordo com a força eleitoral, como apontado no Quadro 7. O princípio norteador do método misto é permitir que novos e pequenos partidos possam participar da arena eleitoral.

QUADRO 7 – Critério de distribuição de subsídios públicos

Por força eleitoral	Misto (força eleitoral/equidade)
Bolívia Colômbia Costa Rica Chile El Salvador Guatemala Honduras Nicarágua Uruguai	Argentina Brasil Equador México Panamá Paraguai Peru República Dominicana

Fontes: Constituições e textos legais de cada país, indicados no Quadro 1.

Ainda que muito se discuta sobre os problemas advindos do financiamento privado de campanhas e partidos, como o tráfico de influência, a captura da agenda do Estado e os escândalos de corrupção política, sua existência é fundamental para a sobrevivência dos partidos, pois melhora a gestão de seus orçamentos e afina as pontes de contato com a sociedade. Para evitar as mazelas, a maioria dos países impõe proibições quanto à sua origem e restrições em relação ao montante. Somente Colômbia, El Salvador, Panamá e Uruguai não têm qualquer limitação nesses termos. Os demais países impõem restrições quanto à proveniência de governos, instituições ou indivíduos estrangeiros. Em segundo lugar, encontram-se as restrições a contribuições de fornecedores do Estado e doações anônimas. Na Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Equador, Guatemala, México, Paraguai e Peru, há também limitações no valor das contribuições individuais.

QUADRO 8 – Contribuições privadas proibidas

Estrangeiras	Organizações políticas e sociais	Pessoas jurídicas	Fornecedores do Estado	Anônimas
Argentina Bolívia Brasil Costa Rica Chile Equador Guatemala Honduras México Paraguai Peru Rep. Dominicana Venezuela	Argentina Bolívia Brasil Chile México Paraguai Rep. Dominicana Venezuela	Argentina Chile Honduras México Paraguai	Argentina Bolívia Chile Equador Honduras México Nicarágua Paraguai Venezuela	Argentina Bolívia Brasil Equador Guatemala Honduras México Nicarágua Venezuela

Fontes: Constituições e textos legais de cada país, indicados no Quadro 1.

A experiência latino-americana demonstra que a existência de proibições e limites às contribuições privadas não assegura seu cumprimento, pela carência de mecanismos e recursos para garantir sua eficácia ou a sanção em caso de transgressão.

Daí a importância de uso da prestação de contas e da sua divulgação ampla como forma de aumentar a transparência do financiamento político. “Ainda que o financiamento público tenha cumprido na América Latina, em certo grau, suas metas de fomentar a equidade, a autonomia e a transparência, ele convive com um alto nível de financiamento privado rodeado de incertezas e suspeitas”, comenta Zovatto (2005), lembrando que as tradições políticas e culturais da região favorecem o clientelismo e a impunidade, tornando dificultosa a tarefa de erradicar práticas de sub-registro, contabilidades duplas, estruturas paralelas, desvios de doações etc.

Acesso aos meios de comunicação

112

Dada a importância que os meios de comunicação de massa ocupam hoje no cenário político, para realização das campanhas eleitorais, especialmente as presidenciais, cumpre destacar as modalidades de acesso que partidos e candidatos têm à sua disposição. Nesse sentido, Zovatto (2005) aponta cinco tipos:

- a) Horário eleitoral gratuito e horário partidário, como acontece só no Brasil e no Chile.
- b) Combinação de uso de horários regulados publicamente e liberdade de contratação de três níveis: horário gratuito, espaços pagos com fundos públicos e espaços contratados privadamente.
- c) Horário eleitoral em meios estatais e privados, mais a possibilidade de contratar espaços privadamente. Em alguns países também há horários fora do período eleitoral.
- d) Horário em espaço estatal, mais a possibilidade de contratar espaços privadamente. Em todos os casos, o horário estatal é praticamente

irrelevante e, em alguns casos, inexistente. Praticamente não há limites para contratação de publicidade.

e) Liberdade de contratação de tempo em rádio e televisão.

Dentro desse espectro, a maioria dos países concede espaços gratuitos aos partidos nos meios de comunicação, sobretudo na televisão pública, como indicado no Quadro 9.

QUADRO 9 – Acesso dos partidos aos meios de comunicação

Acesso gratuito à mídia	Proibição de propaganda paga na mídia
Argentina	Brasil Chile
Bolívia	
Brasil	
Colômbia	
Chile	
El Salvador	
Guatemala	
México	
Panamá	
Paraguai	
Peru	
República Dominicana	
Uruguai	

Fontes: Constituições e textos legais de cada país, indicados no Quadro 1.

De qualquer maneira, apenas no Brasil e no Chile há limitação expressa de compra de espaço na televisão e rádio, ainda que no Chile seja possível contratar TV a cabo e rádio. Quanto à imprensa escrita, praticamente não há restrições, com exceção da Costa Rica, Bolívia, Equador e Nicarágua, onde existem limites.

Apesar das iniciativas estatais no sentido de garantir o princípio de equidade, na maioria dos países há profundos desequilíbrios em função da pouca regulamentação em relação à contratação dos meios privados, favorecendo os candidatos e partidos com maiores recursos, que podem comprar espaços. Também é preciso considerar que o acesso às emissoras estatais, geralmente de baixa audiência, acaba por obrigar as agremiações a comprarem espaço nas redes privadas. Vale ainda destacar que o acesso

equitativo aos meios de comunicação também esbarra na dificuldade de se controlar a cobertura jornalística que os meios fazem dos candidatos e suas campanhas: por estarem vinculados a grupos econômicos e políticos, os meios acabam privilegiando, ainda que de modo velado, os candidatos e grupos políticos que representam seus interesses.

Em resumo, predomina na América Latina o financiamento misto das campanhas, com origem pública e privada. No caso do financiamento público, há tanto subvenções diretas como indiretas, que são distribuídas por três métodos: força eleitoral (maioria), combinação de equidade entre todos os partidos e força eleitoral e combinação de força eleitoral e representação parlamentar. Em praticamente todos os países há algum tipo de barreira legal para acesso ao financiamento público, como ter uma porcentagem mínima de votos ou contar com representação parlamentar. Há, também, em quase todos, restrições quanto à origem das contribuições privadas e concessão de acesso aos meios de comunicação estatais, privados ou a ambos, predominando o acesso gratuito aos meios públicos. Em todos os países, há órgãos específicos para coordenação das atividades eleitorais, independentes do poderes executivo e legislativo. Na maioria, esses organismos estão subordinados ao poder judiciário. Na Venezuela, forma um quarto e independente poder.

Campanhas eleitorais e propaganda

As atividades lícitas desenvolvidas pelos partidos, alianças de partidos e, em certos casos, agrupações de eleitores durante a fase pré-eleitoral, com a finalidade de captar o maior número de votos possíveis, consistem no que Navas (1993, p. 159) define como *atos de campanha eleitoral*, incluindo as reuniões públicas, manifestações, desfiles ou na *propaganda* propriamente dita, que envolve publicações, imagens e gravações. A legislação de vários países impõe limites para a realização dessas atividades, buscando garantir os princípios de igualdade, liberdade de expressão e informação, assim como sua idoneidade. São limitações que regulam, por um lado, a duração, o conteúdo e a forma dos atos propagandísticos e, por outro, estabelecem os requisitos que os emissores devem cumprir.

O primeiro aspecto são as limitações de caráter temporal, com a fixação de um período limitado, durante o qual as agremiações podem se dar a conhecer aos eleitores, evitando que as atividades proselitistas se convertam na ocupação central e permanente dos partidos. Busca-se, assim, também evitar que os gastos de campanha fiquem muito altos, como ocorreria se estendessem por muito tempo. A limitação temporal também serve para facilitar a supervisão e o controle sobre os gastos dos partidos.

Nos 20 países da América Latina, a duração da campanha eleitoral varia de um a cinco meses, como se pode ver no Quadro 10. Para estabelecer a duração, são geralmente indicadas as datas de início (que em muitos casos coincide com a convocação das eleições) e seu término.

Em quatro países (Costa Rica, Cuba, República Dominicana e Venezuela) não se menciona o início, e, destes, apenas a Costa Rica indica seu fim. Na grande maioria, as atividades de campanha se encerram de um a três dias antes das eleições, quando se proíbem também a divulgação de pesquisas eleitorais.

QUADRO 10 – Duração das campanhas eleitorais presidenciais

País	Início (dias/meses antes da votação)	Fim (dias/horas antes da votação)
Argentina	90 dias (32 dias para publicidade nos meios de comunicação)	48 horas
Bolívia	60 dias	48 horas
Brasil	90 dias (45 dias para rádio e TV)	48 horas
Chile	30 dias	3 dias
Colômbia	3 meses (60 dias para rádio e 30 para TV)	Não menciona
Costa Rica	Não menciona	3 dias
Cuba	Não menciona	Não menciona
El Salvador	4 meses	3 dias
Equador	120 dias	Não indica
Guatemala	120 dias	36 horas
Haiti	1 mês	24 horas

Honduras	90 dias	5 dias
México	90 dias	3 dias
Nicarágua	75 dias	24 horas
Panamá	4 meses	48 horas
Paraguai	60 dias (30 dias para meios de comunicação de massa)	2 dias
Peru	120 a 150 dias (o período é estabelecido em lei ordinária para cada eleição – 1 mês para propaganda de TV)	48 horas
República Dominicana	Não menciona	24 horas
Uruguai	30 dias	48 horas
Venezuela	Estabelecido a cada eleição	Não menciona

Fontes: Constituições e textos legais de cada país, indicados no Quadro 1

Em relação ao conteúdo da propaganda e à forma que pode ser realizada, as normas jurídicas estabelecem restrições. De modo geral, as mensagens devem ter um caráter notadamente informativo, que permita ao eleitor discernir, com conhecimento de causa, a quem votará. A propaganda partidária deve compreender exclusivamente os princípios ideológicos, programas políticos, sociais e econômicos ou plataformas de governo, observando-se os princípios éticos e morais de não injuriar outros partidos e candidatos, estando prevista inclusive multas (como em Honduras) ou sanções, como direito de resposta do ofendido no espaço do ofensor (Brasil). Também são proibidas mensagens que incitem à abstenção eleitoral, bem como o uso de bens públicos. Quanto aos bens privados, o uso é somente permitido com expressa autorização dos proprietários. A maioria dos países obriga a identificação do emissor da propaganda (partido ou coligação).

Esse panorama sobre marcos jurídico-formais que regem as eleições na América Latina, ainda que generalista, permite perceber que há uma tendência crescente de os Estados buscarem cada vez mais estimular o fortalecimento dos partidos políticos, apoiando e fomentando suas atividades, seja com subsídios diretos ou indiretos. Nesse sentido, as inúmeras reformas e mudanças legais realizadas a partir dos anos 80, período de (re)democratização

e consolidação democrática na América Latina, evidenciam os esforços para regular a função, direitos e obrigações dos partidos políticos.

Certamente que a simples regulação jurídica do financiamento dos partidos e das atividades propagandísticas não garante os princípios democráticos de igualdade, independência, liberdade de expressão, direito de informação e, muito menos, de vocalização. Cada sistema político apresenta realidades específicas de jogo de influências e relação de forças, que podem se sobrepor ou superar o marco jurídico-legal. Mas isso não invalida a necessidade de regulação e controle, de modo a fortalecer os partidos e resgatar a ética política, como se tem verificado nas campanhas eleitorais realizadas nos últimos anos.

Referências

ANASTASIA, Fátima; RANULFO, Carlos e SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

BERNARDES NETO, Napoleão. “Aspectos político-jurídicos do instituto da reeleição para chefe de Poder Executivo”. In: *Revista Jus Navegandi*. Teresina, ano 12, n. 1639, 27 dez. 2007. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10799>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

NAVAS CARBO, Xiomara. “La regulación Del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral em América Latina”. In: NOHLEN, Dieter (editor). *Elecciones y sistemas de partidos em América Latina*. Costa Rica: IIDH, 1993.

NOHLEN, Dieter. “Sistemas electorales y gobernabilidad”. In: ARAGÓN REYS, Manuel. *Elecciones y democracia em América Latina*: memória/Primer Curso Anual Interamericano de elecciones. San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1988.

POLITICAL DATABASE OF THE AMERICAS. Georgetown University. Disponível em <http://pdba.georgetown.edu/>

TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A Democracia na América*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril, 1973.

ZOVATTO, Daniel. “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada”. *Opinião Pública*. Vol. 11 No. 2.

Campinas, Outubro 2005. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002>. Acesso em: 10 fev. 2011.