

5. EL SISTEMA ELECTORAL BRASILEÑO 1994-1995

El día de las elecciones siempre es feriado nacional. Entre 1945 y 1965 las elecciones a todos los niveles eran realizadas el 3 de octubre; pero los militares cambiaron la fecha para el 15 de noviembre (el Día de la República, un feriado militar). El día de la toma de posesión de los electos para cargos ejecutivos era el 31 de enero y pasó para el 15 de marzo. La Constitución de 1988 retornó la fecha electoral al 3 de octubre (segunda vuelta el 15 de noviembre) y marcó el día de toma de posesión de los electos para el 1 de enero siguiente, con el fin de evitar que los mandatarios en ejercicio gastaran todo el presupuesto del año entre el 1 de enero y 15 de marzo, dejando a su sucesor (principalmente si fuese adversario) sin recursos. La posesión de los electos para cargos legislativos siempre se mantuvo en el 1 de febrero.

La legislación electoral brasileña es muy compleja y detallada, con normas específicas en relación con la inelegibilidad y la “desencompartibilización”. Esta última significa que se presume *a priori* que cualquier político que ocupa un cargo ejecutivo público y decide disputar una elección, automáticamente usará los recursos materiales y humanos de su respectivo órgano o agencia en su campaña electoral. No obstante que la legislación electoral prohíbe estas prácticas, se presume también que la justicia electoral estará imposibilitada de poner en vigencia tales normas. Así, la ley

establece que los ocupantes de cargos ejecutivos deben renunciar seis meses antes de la elección. En 1994, por ejemplo, los candidatos a la Presidencia de la República (inclusive el entonces Ministro de las Finanzas, F.H. Cardoso) renunciaron a sus cargos el 2 de abril. Los ocupantes de cargos públicos comunes, son retirados de sus funciones con goce de salario durante este período.

No son permitidas candidaturas individuales o *write-in*; solamente candidatos presentados oficialmente por los partidos políticos. Estos escogen a sus candidatos en convenciones municipales, estatales o nacionales y la legislación es muy detallada y rígida en cuanto a este proceso. Aunque la legislación electoral no reconoce elecciones previas dentro de los partidos, a veces han sido utilizadas: por el PDS en Rio Grande do Sul para escoger a su candidato a gobernador en 1982; en el PFL para escoger candidato a presidente en 1989; y por el PMDB para el candidato a presidente en 1994. Hay reglas en cuanto el cambio de partidos de los candidatos; por ejemplo, en 1994 ningún candidato pudo cambiar de partido después del 5 de enero de 1994.

Votar es considerado un derecho y un deber en Brasil; así tanto el enlistamiento como el acudir a votar son obligatorios para las personas comprendidas entre 18 y 70 años de edad. Los analfabetos están facultados para votar (no para ser electos), mas su boleto de identidad electoral indica su *status* y además firman la lista de asistencia con su impresión digital.

La Constitución de 1988 facultó el voto a los jóvenes de 16 y 17 años, sin que puedan ser electos. En 1994, estos jóvenes (que no pueden dirigir) sumaban 2.132.190 de electores (2,2% del electorado).

Por estas razones, la asistencia a votar en las elecciones en Brasil es muy alta, usualmente de alrededor del 85% del total de votantes. En ciertos períodos, los electores han usado el voto en blanco como forma de protesta, especialmente en 1970, cuando la represión militar era muy fuerte.

Antes de 1966, se usaban cédulas individuales, una para cada cargo en disputa (e impresas por los respectivos candidatos) y el elector colocaba el conjunto apropiado dentro de un sobre que era introducido en la urna. A partir de 1966, la cédula única es usada (impresa por la Justicia Electoral) para las elecciones simultáneas. En 1994, la Ley No. 8713 estableció el uso de DOS cédulas: una para los cargos mayoritarios (presidente, gobernador y senador) y otra para los cargos proporcionales (diputado federal y estatal). La **Figura 3** muestra estas cédulas de 1994. El TSE intentó persuadir al Congreso para que aceptara el uso de DOS urnas en cada mesa electoral, más esto fue en vano.

Para los cargos mayoritarios, los nombres de los candidatos están enlistados en orden aleatorio y el elector marca la posición apropiada. Para los cargos proporcionales, el elector tiene cuatro alternativas para escribir: **1)** el nombre del candidato; **2)** el número de identificación del candidato; **3)** la sigla del partido escogido o **4)** el número de identificación del partido escogido. Este procedimiento es muy complicado, especialmente para el elector con poca escolaridad. En elecciones recientes, la tendencia es de marcar uno o dos cargos mayoritarios y dejar el resto en blanco. El artificio de utilizar dos cédulas en 1994, obligando al elector a votar en la primera elección proporcional, obtuvo razonable suceso al reducir la proporción de votos en blanco para diputado federal y estatal.

5.1 - FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS

Antes de la Ley No. 8713 de setiembre de 1993, las únicas restricciones eran: no se permitían contribuciones de personas jurídicas (empresas o sindicatos), solamente contribuciones de personas individuales a los partidos; no se permitían contribuciones directamente a los candidatos y había sanciones contra “el abuso del poder económico” (privado y público). Los partidos eran obligados a someter sus balances al TSE, ya certificados por los otros partidos (**Fleischer, 1993**).

En 1994, las contribuciones de empresas (mas no de sindicatos) fueron permitidas y los bonos electorales (**Figura 2**) fueron emitidos a los contribuyentes. Infelizmente, el cruce de estos datos con el impuesto de la renta no fue realizado en 1994.

Esta nueva legislación obligó a los candidatos y a sus partidos a someter sus balances con una lista de los nombres y el número de identificación de impuesto de la renta de sus contribuyentes y las sumas, así como el detalle de los gastos a la Justicia Electoral a fines de noviembre, después de la segunda vuelta, como condición para la entrega de credenciales a los electos en diciembre. La Justicia Electoral publicó estas informaciones financieras públicas y fueron analizadas apresuradamente por la prensa, que comentó la “subestimación” de los gastos de ciertos candidatos. Por ejemplo, la campaña de F.H. Cardoso tuvo gastos de casi R\$32 millones, más o menos un Real por voto. Sus mayores contribuyentes fueron bancos, grandes empresas de construcción civil y otras empresas.

Esta divulgación también dejó al PT en situación incómoda, pues varias empresas de construcción civil (identificadas por las CPIs en 1993/1994) habían hecho grandes contribuciones a la campaña de Lula y de otros candidatos al nivel estatal.

En setiembre de 1994, el TRE de Paraíba canceló la candidatura a la reelección del Senador Humberto Lucena (PMDB), entonces Presidente del Senado, basado en el alegato de que había usado el “Centro Gráfico” del Senado para imprimir y distribuir 130.000 calendarios con su fotografía. El TSE y el STF confirmaron esta decisión y procesos semejantes empezaron contra otros senadores. Sin embargo, el nombre de Lucena no fue retirado de la cédula, llegando a ser “electo” en primer lugar. En enero de 1995, la sesión *lame-duck* del Congreso, aprobó una amnistía retroactiva beneficiando a Lucena y a otros 16 senadores, condicionada al reembolso de los costos al Senado.

5.2 - ELECCIONES MAYORITARIAS

El Brasil tiene cuatro tipos de elección mayoritaria: Presidente de la República, gobernadores y alcaldes por mayoría absoluta y

senadores por mayoría simple.

En elecciones para presidente, gobernadores y alcaldes de municipios con más de 200.000 electores, para que se haya una segunda vuelta es necesario que ningún candidato alcance la mayoría absoluta (50% más uno) de los votos válidos, excluidos los blancos y nulos. En 1989, Fernando Collor recibió 30,5% de los votos en la primera vuelta y ganó la segunda vuelta. En 1994, el Senador F.H. Cardoso alcanzó la mayoría absoluta de 54% en primera vuelta. No obstante, a nivel estatal, 18 estados realizaron elecciones en segunda vuelta en 1994. Esta situación forzó una complicada recombinação de las alianzas verticales y horizontales. Candidatos a presidente, gobernador y alcalde tienen sus respectivos candidatos a vice y son electos en fórmulas únicas.

La revisión constitucional de 1993/94 redujo el mandato presidencial de 5 a 4 años, unificando así los mandatos de presidente, gobernador y parlamentarios federales y estatales. Sin embargo, las elecciones estatales y nacionales (1994, 1998, 2002, etc.) continúan siendo no coincidentes con las municipales (1992, 1996, 2000, etc.).

Tres senadores son electos por minoría simple para representar cada uno de los 26 estados y el Distrito Federal, con mandatos alternativos de 8 años: un asiento (1974, 1982, 1990, 1998, etc.) y dos asientos (1978, 1986, 1994, 2002, etc.). Actualmente, cada senador tiene un suplente (usualmente de otro partido en coalición) y son electos en una fórmula unificada. Si el senador titular se ausenta (licencia, renuncia, muerte, o expulsión), su suplente asume el mandato.

5.3 - ELECCIONES PROPORCIONALES

En Brasil se usa un sistema de representación proporcional ("D'Hondt") con lista abierta para elegir diputados federales y

estatales, así como consejeros municipales. Cada partido o coalición selecciona su lista de candidatos que es registrada con la Justicia Electoral en junio del año electoral.

Las coaliciones son muy importantes en Brasil. En 1962, casi el 50% de los diputados federales fueron electos por esta vía. Con la expansión en el número de partidos después de la redemocratización en 1985, la clase política nuevamente aprobó legislación electoral permitiendo el retorno de ese artificio en las elecciones de 1986, 1990 y 1994. En 1994, 471 diputados federales (91,8%) fueron electos por medio de coaliciones.

Diferente al sistema de “**sub-listas**” en Uruguay, donde los partidos conservan su identidad dentro de la coalición y son ubicados en sus respectivos escaños de acuerdo con la votación recibida, en Brasil los partícipes de cada coalición pierden su identidad dentro de la misma y compiten entre sí en una gran “cesta única”. Son diversas las estrategias de los partidos pequeños y grandes para construir estas coaliciones. A veces un partido mayor termina perjudicado (como el PT en 1994) por recibir muchos votos de lista y partidos pequeños (como el PC do B) son beneficiados por concentrar su votos en uno o dos candidatos con pocos votos de lista.

En estas elecciones con RP, los electores tienen cuatro opciones de votar: **1)** escribir el nombre o **2)** el número de identificación de candidato, o **3)** escribir la sigla o **4)** el número de identificación del partido. Usualmente, estas campañas proporcionales son tan personalizadas (con candidatos que no divulgan el nombre de su partido, sino solamente su nombre, fotografía y número de ID), que el voto partidario (de fórmula) es muy reducido. Como se puede ver en el **Cuadro 35**, en 1994 solamente el 8,3% de los votos válidos fueron para diputado federal y 7,1% para diputado estatal. El PRONA (81,7%), el PT (33%), el PRN (28,1%) y el PSDB (10,8%) fueron los partidos que hicieron mayor uso del voto de lista.

En casos de retiro temporal o permanente, el próximo suplente

por orden decreciente por total de votos nominales asume el asiento. Los parlamentarios brasileños pueden ocupar cargos ejecutivos por algunos meses o años y después retornar a su respectiva casa legislativa al tiempo de desencompatibilizarse para la próxima elección.