



OEA

Mais direitos
para mais pessoas



Departamento de Cooperação
e Observação Eleitoral

Secretaria de Fortalecimento
da Democracia

GUIA DE BOAS PRÁTICAS EM MATÉRIA ELEITORAL

Para o fortalecimento
dos processos
eleitorais

Versão atualizada

2023

**GUIA DE BOAS PRÁTICAS EM MATÉRIA ELEITORAL PARA O FORTALECIMENTO DOS PROCESSOS ELEITORAIS
DEPARTAMENTO DE COOPERAÇÃO E OBSERVAÇÃO ELEITORAL (DECO
SECRETARIA DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA (SFD)**

Secretaria-Geral da OEA



Luis Almagro

Secretário-Geral

Néstor Méndez

Secretário-Geral Adjunto

Francisco Guerrero

Secretário de Fortalecimento da Democracia

Gerardo de Icaza

Diretor do Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral

Copyright © 2021 Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos (SG/OEA).

Esta obra está sujeita à licença Creative Commons IGO 3.0 Reconhecimento - Não Comercial - Sem Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida para qualquer uso não comercial, com o respectivo reconhecimento à SG/OEA. Não são permitidas obras derivadas.

Qualquer controvérsia com relação ao uso das obras da SG/OEA que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem de acordo com as Regras de Arbitragem vigentes da Comissão das Nações Unidas sobre Direito Comercial Internacional (CNUDCI). O uso do nome da SG/OEA para qualquer fim que não o respectivo reconhecimento e o uso do logotipo da Organização dos Estados Americanos (OEA) não estão autorizados por esta licença CC-IGO e requerem um acordo de licença adicional. Observe que o link URL inclui termos e condições adicionais para esta licença.

Elaborado pelo Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral da OEA (DECO@oas.org). O conteúdo deste documento tem finalidade exclusivamente informativa e não representa a opinião ou a posição oficial da Organização dos Estados Americanos, de seu Secretário-Geral ou de seus Estados membros.

Créditos

Este documento foi elaborado graças à contribuição financeira do Ministério de Assuntos Exteriores e da Cooperação Internacional da República Italiana.

Esta publicação foi traduzida e impressa em português com o apoio financeiro do Governo do Canadá



OAS Cataloging-in-Publication Data

Organization of American States. Secretariat for Strengthening Democracy. Department of Electoral Cooperation and Observation. Guia de boas práticas em matéria eleitoral para o fortalecimento dos processos eleitorais: versão atualizada 2022 / [preparado pelo Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral da OEA]. p. ; cm. [OAS. Documentos oficiais; OEA/Ser.D/XX SG/SFD/III.59] ISBN 978-0-8270-7558-0

1. Democracy--America. 2. Election monitoring--Handbooks, manuals, etc. 3. Elections--America. I. Title. II. Series. OEA/Ser.D/XX SG/SFD/III.59

GUIA DE BOAS PRÁTICAS EM MATÉRIA ELEITORAL

Para o fortalecimento
dos processos
eleitorais



Índice

I.	INTRODUÇÃO	7
A.	PRINCÍPIOS	11
	Princípio democrático.....	11
	Princípio de igualdade e não discriminação	12
	Princípio da eficácia dos direitos políticos	13
	Princípio da justiça e Estado de Direito.....	14
	Princípio da transparência e da plena publicidade.....	15
	Princípio da certeza	16
	Princípio da pluralidade.....	17
	Princípio da inclusão e igualdade de gênero	18
	Princípio da representação política.....	22
B.	DIREITOS	24
	Direito à democracia.....	24
	Direitos políticos	24
	Direito a votar e ser votado.....	26
	Direito a participar do governo	28
	Direito à livre associação.....	28
	Direito à liberdade de expressão	29
	Direito à informação	31
C.	ELEIÇÕES	33
	1. Atores do Processo Eleitoral	34
	2. Condições mínimas para a organização de eleições democráticas	44
	3. Disputa equitativa	56
	4. Mecanismos de observação e controle social.....	65

Prólogo

O presente *Guia de Boas Práticas em Matéria Eleitoral para o Fortalecimento dos Processos Eleitorais* surge em cumprimento à resolução número 2931 (XLIX-O/19) da Assembleia Geral, que solicitou “à Secretaria-Geral, por meio do Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral (DECO), a elaboração de um projeto de guia de boas práticas em matéria eleitoral para o fortalecimento dos processos eleitorais na região”.

Pela primeira vez, em um mesmo texto, unem-se princípios, direitos, aspectos processuais eleitorais e a essência do desenvolvimento jurídico do sistema interamericano. Ainda, incorporam-se as decisões da Comissão Jurídica Interamericana, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, as resoluções da Assembleia Geral e do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA), além das recomendações emanadas das Missões de Observação Eleitoral. Todo este conjunto o define como um documento fundamental para o exercício efetivo da democracia.

A comemoração do vigésimo aniversário da adoção da Carta Democrática Interamericana constitui o cenário ideal para apresentar este valioso instrumento, pois abre um espaço de reflexão sobre seu conteúdo e os princípios e valores expressos neste instrumento hemisférico. Como estabelecido na Carta Democrática, a democracia representativa é “indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região”¹, e a matéria eleitoral, de natureza inacabada e sempre dinâmica, demanda um aperfeiçoamento permanente que permita contar com elementos de vanguarda para enfrentar os desafios democráticos que a realidade atual impõe.

O fortalecimento e a consolidação da democracia na região são prioridades e pilares da OEA. Traduzem-se, portanto, no esforço contínuo pela construção de instituições democráticas mais fortes e pela melhora da organização de processos eleitorais cada vez mais transparentes, justos, e que garantam a legalidade, a certeza e, acima de tudo, o respeito pela vontade dos cidadãos, expressada por meio das urnas.

¹ Carta Democrática Interamericana. 2001.

Nos últimos anos, temos testemunhado disputas políticas altamente competitivas na região e no mundo. Estas geralmente ocorrem em contextos altamente polarizados, nos quais elementos como desinformação, notícias falsas e discurso de ódio ganharam espaço e testaram a resiliência dos atores políticos e das instituições.

Por outro lado, para o benefício de todas e todos, a situação atual também proporcionou uma maior abertura, uma cidadania mais participativa, que exige maior e melhor representação e espaços de tomada de decisão. Com frequência cada vez maior, vemos mais mulheres, pessoas indígenas, migrantes e membros da comunidade LGBTI clamando para elevar suas vozes às mais altas esferas da política e da sociedade e, com isso, dar visibilidade àqueles que representam.

Tal evolução tornou imprescindível um marco de referência que permita aos Estados membros da OEA consultar as melhores práticas em matéria eleitoral e, assim, investir na melhora e na modernização de seus processos eleitorais. Este é o espírito e a maior virtude deste guia, ser um mapa de navegação nestes tempos de mudança. Não pretende, portanto, ser um documento vinculante ou de poder impositivo, mas, sim, de orientação e utilidade para um melhor exercício dos direitos políticos na região.

Da mesma forma, o *Guia de Boas Práticas em Matéria Eleitoral para o Fortalecimento dos Processos Eleitorais* relata o trabalho indispensável do Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral da OEA para o fortalecimento da democracia nas Américas, não apenas por meio de suas missões de campo, como também a nível técnico e conceitual. Esta publicação soma-se a outros trabalhos que abordaram os desafios eleitorais contemporâneos e se tornaram referências fundamentais ao influenciarem a própria essência do exercício democrático, como o *Guia para Organização de Eleições em Tempos de Pandemia* (2020) e o *Guia para Garantir a Liberdade de Expressão frente à Desinformação Deliberada em Contextos Eleitorais*² (2019), bem como as metodologias de observação eleitoral que são frequentemente adaptadas para incluir novos conceitos que permitam observar os processos eleitorais de forma abrangente.

Desta forma, evidencia-se o compromisso permanente da Secretaria-Geral da OEA em fornecer as ferramentas e o apoio necessário aos Estados membros para avançar na modernização e consolidação institucional de longo prazo, que melhore a qualidade da democracia e proteja os direitos dos cidadãos do continente.

Luis Almagro
Secretário-Geral da OEA

² Tradução nossa.

Introdução

O exercício da democracia e a identidade democrática são pilares fundamentais para a promoção da prosperidade dos Estados que integram o continente americano. Assim reconhece o sistema interamericano, que estabeleceu, entre seus principais objetivos, a defesa e promoção da democracia. Neste sentido, a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) afirma que *“a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região”, e inclui que um dos propósitos da OEA é “promover e consolidar a democracia representativa.”*³ Além disso, o artigo 3º, inciso d, do mesmo documento menciona que *“a solidariedade dos Estados americanos e os altos fins a que ela visa requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa.”*

Tais princípios e ideais também foram fortemente incorporados na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), na Convenção Americana de Direitos Humanos, “Pacto de San José” (1969), e na Declaração da Cúpula de Presidentes de Quebec (2001). Este último reconhece que *“os valores e práticas da democracia são fundamentais para avançar na realização de todos os nossos objetivos. A manutenção e o fortalecimento do Estado de Direito e o respeito estrito pelo sistema democrático são, ao mesmo tempo, um propósito e um compromisso compartilhados, e uma condição essencial para a nossa presença nesta e nas futuras cúpulas”*⁴. Finalmente, a Carta Democrática Interamericana (2001) estabelece que: *“[os] povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la”*⁵.

Como a Corte IDH observou, *“as regulamentações implementadas pelos Estados devem ser compatíveis com a Convenção Americana, e, portanto, com os princípios da democracia representativa subjacentes ao Sistema Interamericano, inclusive com os emanados da Carta Democrática Interamericana.”*⁶

Nesse sentido, os direitos políticos e eleitorais atuam como eixos e pilares dos processos eleitorais na região, visto que são componentes inalienáveis das democracias. Os processos

³ Carta da Organização dos Estados Americanos (1948).

⁴ Declaração da Cúpula de Presidentes no Quebec (2001).

⁵ Artigo 1º da Carta Democrática Interamericana (2011).

⁶ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Parecer Consultivo OC-28/21. 7 de junho de 2021. Parágrafo 86.

eleitorais não representam apenas eleições, mas os meios pelos quais as sociedades modernas renovam os seus governos de forma civilizada e pacífica. Nos processos eletivos, os cidadãos cedem a sua representação e conferem legitimidade aos governos que emanam das urnas. Ou seja, as eleições são uma expressão da vontade popular.

Os processos eleitorais são instrumentos e derivam dos sistemas democráticos. A existência de tais processos é o primeiro requisito para que os regimes democráticos cumpram a sua função de representação dos governados.

Este trabalho se fundamenta na Assembleia Geral realizada de 26 a 28 de junho de 2019 na Colômbia, quando foi emitida a resolução AG-RES 2931 (XLIX-0/19) - Fortalecimento da democracia - a qual, em seu artigo 3º da seção XI, solicita “à Secretaria-Geral que, por intermédio do Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral (DECO), realize esforços, de acordo com os recursos existentes, para a elaboração de um projeto de guia de boas práticas em matéria eleitoral para o fortalecimento dos processos eleitorais da região.”

O Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral da OEA é a área responsável pela organização e alocação de Missões de Observação Eleitoral. Estas constituem uma fonte de informação única e especializada sobre o desenvolvimento dos processos eleitorais na região, algo valioso para estabelecer elementos comuns aos processos eleitorais que fortaleçam a democracia representativa no continente. As recomendações e observações presentes em cada um dos relatórios apresentados ao Conselho Permanente fazem parte das fontes utilizadas para a elaboração deste guia. Da mesma forma, agradecemos às autoridades eleitorais da região pelas contribuições durante as três consultas realizadas para o desenvolvimento deste trabalho. Ainda, valorizamos os comentários e as sugestões das representações perante o Conselho Permanente.

Embora grande parte do conteúdo deste guia tenha sido abordado esparsamente em documentos diferentes, nenhum o compilou de maneira ordenada. Nesse sentido, este guia pretende reunir os diferentes direitos, princípios, liberdades e atributos do sistema interamericano, segundo os quais a Organização dos Estados Americanos impulsiona e promove a democracia no hemisfério.

Este Guia, como mencionado anteriormente, não pretende ser um instrumento vinculativo, mas sim uma ferramenta indicativa e consultiva sobre as melhores práticas em matéria eleitoral, que procura fornecer elementos que fortaleçam os sistemas democráticos da região.

A democracia no sistema interamericano

O sistema interamericano expressa os direitos e liberdades diretamente relacionados com os processos eleitorais nos três documentos mencionados anteriormente (Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, Convenção Americana de Direitos Humanos “Pacto de San José” e Carta Democrática Interamericana). Por sua vez, dão origem a resoluções, acordos ou ordens executivas, tanto da Assembleia, como do Conselho Permanente e da Secretaria-Geral.

Direitos relativos aos processos eleitorais consagrados nos instrumentos do sistema interamericano nos quais se baseia este guia:

DIREITO-LIBERDADE / INSTRUMENTO	DECLARAÇÃO AMERICANA DOS DIREITOS E DEVERES DO HOMEM (1948)	CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (1969)	CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA (2001)
1	Direito à democracia		Art. 1
2	Direito a participar do governo	Art. 20	Art. 23
3	Eleições periódicas	Art. 20	Art. 23
4	Eleições livres	Art. 20	Art. 3 y 23
5	Eleições justas		Art. 3 y 23
6	Sufrágio universal e equitativo	Art. 20	Art. 23
7	Voto secreto	Art. 20	Art. 23
8	Eleições honestas	Art. 20	
9	Direito a participar diretamente no governo	Art. 20	Art. 23
10	Direito de acesso ao poder		Art. 3
11	Participação completa e igualitária das mulheres		Art. 28

DIREITO-LIBERDADE / INSTRUMENTO	DECLARAÇÃO AMERICANA DOS DIREITOS E DEVERES DO HOMEM (1948)	CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (1969)	CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA (2001)
12 Sistema pluralista de partidos políticos e organizações			Art. 3
13 Direito à segurança	Art. 1	Art. 7	
14 Sistema de financiamento de campanhas equilibrado e transparente			Art. 5
15 Imprensa livre			Art. 4
16 Transparência nas atividades do governo			Art. 4
17 Direito a apresentar demandas	Art. 24		Art. 8
18 Liberdade de associação	Art. 22	Art. 16	Art. 3
19 Liberdade de reunião	Art. 21	Art. 15	
20 Liberdade de expressão	Art. 4	Art. 13	Art. 4
21 Liberdade de locomoção	Art. 8	Art. 22	
22 Acesso aos direitos civis básicos	Art. 17		
23 Direito à igualdade	Art. 2		
24 Eliminação de todas as formas de discriminação		Art. 1	Art. 9
25 Respeito aos direitos humanos			Art. 3
26 Estado de Direito			Art. 3 y 4
27 Liberdades fundamentais			Art. 3

A tabela acima estabelece um guia de atributos e condições que devem ser observados no desenvolvimento dos processos eleitorais e pelos atores envolvidos. Além disso, fornece características contextuais sob as quais as eleições devem ser realizadas.

A. Princípios

▶ PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

A Carta Democrática Interamericana declara que: “[o]s povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la.”⁷

A democracia é um valor inalienável do sistema interamericano e se baseia na vontade livremente expressa dos povos para determinar seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais, bem como na plena participação em todos os aspectos de suas próprias vidas.

A vigência da democracia, o Estado de Direito, os direitos e das liberdades dos cidadãos e seus mecanismos de garantia, a realização de eleições periódicas, livres, justas, e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime plural dos partidos e organizações políticas, e a separação e a independência dos poderes públicos constituem a base e o objetivo do sistema interamericano e de seus Estados membros.

“

Os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la. A democracia é essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas.

Artigo 1º, Carta Democrática Interamericana

”

O princípio democrático permite a realização e o respeito aos direitos humanos, ao Estado de Direito e à existência de controle institucional sobre as ações dos poderes públicos. O direito dos cidadãos de decidir é a consequência natural do princípio democrático.

⁷ O artigo 1º da Carta Democrática Interamericana (2001) define a democracia.

▶ PRINCÍPIO DE IGUALDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO

Com base na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, esse componente é entendido a partir de duas perspectivas: 1) o direito das pessoas a não sofrer discriminação; e 2) a obrigação do Estado de garantir uma igualdade fundamental que previna qualquer ato discriminatório. Ambas as abordagens são bases fundamentais do sistema de proteção dos direitos humanos.

O sistema interamericano reconhece a igualdade e o respeito aos direitos e liberdades contemplados na constituição e na lei eleitoral de cada território, bem como nos instrumentos internacionais de direitos humanos que estabelecem a não discriminação com base em raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social⁸.

“

Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar das eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira genuína, periódica e livre.

Artigo 20, Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

”

As pessoas, justamente por sua condição natural, possuem os mesmos direitos humanos, sem distinção. Portanto, será garantido que todos os indivíduos de uma comunidade política gozem dos direitos fundamentais, que são uma característica essencial do Estado de Direito na região.

O sistema interamericano entende a igualdade e a não discriminação como princípios orientadores. São garantias cuja significância impacta em todos os demais direitos consagrados interna e internacionalmente.

⁸ Artigo 20 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969).

▶ PRINCÍPIO DA EFICÁCIA DOS DIREITOS POLÍTICOS

LOs direitos políticos permitem que os cidadãos exerçam sua cidadania, se expressem e participem do universo democrático da sociedade a que pertencem. Portanto, esses direitos consolidam a democracia e incluem os instrumentos que permitem a participação dos cidadãos na vida pública, sendo as eleições uma de suas formas de manifestação.

A importância central da eficácia e validade dos direitos políticos é resguardar que não sejam passíveis de suspensão em momento algum. Estes, juntamente com outros direitos, tornam possível o jogo democrático⁹.

Recomenda-se que os direitos políticos sejam interpretados de forma ampla, de acordo com as normas e a jurisprudência do sistema interamericano. Incluem-se, ainda, o direito de participar na condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; de votar e ser eleito em autênticas eleições periódicas, realizadas por sufrágio universal e igualitário, e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; de acessar, em condições gerais de igualdade, as funções públicas de cada país¹⁰.



Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

Artículo 23, Convención Americana sobre Derechos Humanos



A sua aplicação constitui um fim em si mesmo e, ao mesmo tempo, um meio fundamental que as sociedades democráticas dispõem para garantir os demais direitos humanos. Portanto, gerar as condições e os mecanismos ideais para que os direitos políticos possam ser exercidos de forma eficaz é essencial.¹¹

⁹ Ver caso Castañeda Gutman cit., §140. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009).

¹⁰ Artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969).

¹¹ Artigo 20 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969) e artigo 3º da Carta Democrática Interamericana (2001).

▶ PRINCÍPIO DA JUSTIÇA E ESTADO DE DIREITO

O Estado de Direito é amplamente reconhecido como a base para a proteção e salvaguarda dos direitos humanos. Nele, a observância plena e estrita do princípio da legalidade é de fundamental importância. Nesse sentido, é natural que o Estado de Direito também seja democrático, pois o princípio da legalidade significa a conformidade de todas as condutas, tanto dos governantes quanto dos governados, ao ordenamento jurídico vigente.¹² Essa noção envolve um sistema jurídico-político que aponta para a articulação entre dois elementos, uma forma de Estado, o constitucional, e uma forma de governo, o democrático.

Como a Corte IDH afirmou, “Em uma democracia representativa é necessário que o exercício do poder se submeta a regras, fixadas de antemão e conhecidas previamente por todos os cidadãos, a fim de se evitar a arbitrariedade. Este é precisamente o sentido do conceito do Estado de Direito. Nesta medida, o processo democrático requer certas regras que limitem o poder das maiorias expresso nas urnas para proteger as minorias.”¹³

Assim, uma sociedade democrática caracteriza-se pela vigência do Estado de Direito, em que a aplicação e o respeito às leis regem, a todo momento, as ações das autoridades e dos cidadãos. Destaca-se, portanto, o papel crucial que desempenham os juízes eleitorais no cumprimento dos objetivos públicos. São eles que asseguram o desenvolvimento correto dos processos eleitorais e velam pelo cumprimento dos princípios que regem as eleições, de forma a garantir a representação política, a equidade na disputa e o pluralismo político. A autoridade eleitoral garante os meios legais de defesa necessários para fazer valer os direitos das pessoas candidatas, eleitores e partidos políticos, em todos os momentos.

“

São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos.

Artigo 3º, Carta Democrática Interamericana

”

¹² Artigos 3º, 4º e 23 da Carta Democrática Interamericana (2001).

¹³ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Parecer Consultivo OC-28/21. 7 de junho de 2021. Parágrafo 71.

Uma cultura política que promova a conduta legal e o respeito cívico pelas normas democráticas minimiza o potencial de conflitos políticos e eleitorais, dando margem apenas a que emerjam os mais controversos e flagrantes.

Nesse sentido, recomenda-se a existência de mecanismos e estruturas que garantam a proteção da lei em igualdade de condições, que processem as petições dentro de um prazo razoável e que o façam de forma independente e imparcial¹⁴. Da mesma forma, orienta-se que os Estados membros do sistema interamericano possuam tribunais eleitorais e procedimentos legais para resolver controvérsias, e que essas instâncias sejam reconhecidas e aceitas pelos atores políticos. Assim, contribui-se para a legitimidade da autoridade governamental e para a qualidade da governança e, ao fazê-lo, a via legal é aceita pelas partes interessadas como o único meio de solução de controvérsias.

▶ PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E DA PLENA PUBLICIDADE

O princípio da transparência envolve mecanismos para que qualquer pessoa possa consultar livremente e detalhadamente como os recursos públicos são utilizados e quais são as ações realizadas pelas instituições do Estado e seus funcionários¹⁵. A transparência é um requisito para a confiança cidadã nas eleições. A plena publicidade pressupõe que o acesso livre deve ser a regra, existindo apenas restrições excepcionais, e que tanto o interesse público como o direito de saber devam prevalecer, salvo em casos justificados, como a proteção da privacidade.

A transparência é também uma ferramenta particularmente útil para o exercício informado de outros direitos, como os políticos. Isso é especialmente relevante para a proteção de setores sociais marginalizados ou excluídos, que geralmente não dispõem de mecanismos de informação sistemáticos e seguros que lhes permitam conhecer o alcance de seus direitos e como torná-los efetivos.

¹⁴ Artigo 24 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e artigo 8º da Carta Democrática Interamericana (2001).

¹⁵ Artigo 4º da Carta Democrática Interamericana (2001).

“

São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.

Artigo 4º, Carta Democrática Interamericana

”

Sugere-se que o princípio da transparência seja aplicado em todos os momentos na atuação das autoridades eleitorais em relação aos cidadãos. Nas eleições, a memória e a verdade histórica são relevantes e, portanto, tornar os documentos acessíveis, mesmo que anos após a realização das eleições, deve ser uma prática comum. Para tanto, sugere-se tentar incluir cédulas e atas eleitorais, desde que o sigilo do voto não seja violado.

▶ PRINCÍPIO DA CERTEZA

A certeza como princípio democrático implica que as regras fundamentais de competição e participação política sejam claras para todas as partes antes do início dos respectivos processos políticos. Portanto, é indesejável que mudanças substantivas sejam feitas repentinamente de forma que possam distorcer as garantias processuais. A certeza é um princípio fundamental para conferir aos cidadãos a confiança e a garantia de que as ações das autoridades estão de acordo com os regulamentos e atribuições conferidas por lei, bem como que as regras são aceitas e não sujeitas a alterações discricionárias.

Recomenda-se garantir que todos os atos do processo eleitoral e todos os processos de participação política sejam verdadeiros e reais, para que os resultados sejam fidedignos, verificáveis e, portanto, confiáveis.

▶ PRINCÍPIO DA PLURALIDADE

A democracia é o governo de muitos que se concretiza por meio de eleições nas quais os cidadãos decidem quem será responsável por governar em um tempo determinado. É um sistema que deve garantir que todos tenham a possibilidade de expressar opiniões e argumentos, bem como desenvolver atividades.

A Corte IDH destacou que a Convenção Americana fomenta o pluralismo ao “estabelecer o direito de todos os cidadãos a serem eleitos e terem acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país, à liberdade de pensamento e expressão, ao direito de reunião, ao direito de associação e à obrigação de garantir os direitos sem discriminação”.¹⁶

A democracia é necessariamente plural em relação às ideias alheias. Quem governa tem a obrigação de tornar os serviços públicos disponíveis a todos; e que os espaços comuns sejam acessíveis aos grupos e pessoas que os desejarem, observando as normas e regras estabelecidas em comum-

“

Toda pessoa tem direito à liberdade de investigação, de opinião e de expressão e difusão do pensamento, por qualquer meio.

Artigo 4º Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem

”

O princípio da pluralidade pressupõe o respeito aos direitos das minorias e permite o diálogo e a tomada de decisões entre os grupos. Assim, recomenda-se que o Estado diligencie na proteção de seus fundamentos e garanta os direitos que permitam seu exercício.

O pluralismo político implica alternância no poder: que uma proposta de governo possa ser substituída por outra diversa ao vencer nas eleições. Como a Corte IDH tem ressaltado, “deve existir a possibilidade real e efetiva de que diversas forças políticas e seus candidatos possam ganhar o apoio popular e substituir o partido governante”.¹⁷

A diversidade de pensamentos e ideias é um bem e um valor das democracias que fomenta o debate e gera conhecimento. O pleno exercício do direito de expressão de ideias e opiniões próprias, bem como o acesso à informação disponível e a possibilidade de decidir de forma aberta e livre sobre assuntos que dizem respeito à comunidade são condições essenciais para a consolidação, o funcionamento e a preservação de regimes democráticos. É aconselhável

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Parecer Consultivo OC-28/21. 7 de junho de 2021. Parágrafo 77.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Parecer Consultivo OC-28/21. 7 de junho de 2021. Parágrafo 78.

que a promoção e o estabelecimento das condições necessárias para o respeito deste princípio sejam de responsabilidade do Estado¹⁸.

Recomenda-se que as autoridades eleitorais possuam uma visão em prol do indivíduo que garanta que suas resoluções protejam os direitos político-eleitorais dos cidadãos. Por sua vez, essa abordagem cria as condições ideais para o desenvolvimento desses direitos e dos partidos políticos dentro de uma democracia sólida e ordenada em um Estado democrático de direito.

Da mesma forma, este princípio exige que os direitos eleitorais sejam protegidos com base na igualdade e que a aplicação normativa posicione as pessoas em condições de usufruir e exercer efetivamente seus direitos. Para tanto, é necessário eliminar os obstáculos que impeçam o seu pleno acesso, principalmente se originados na exclusão histórica e sistemática de indivíduos e grupos em função de suas características pessoais, sociais, culturais ou contextuais.

Portanto, quando se tratar de impugnação relacionada à proteção de princípios e direitos constitucionais estabelecidos a favor de um grupo historicamente e estruturalmente discriminado, qualquer de seus membros poderá recorrer à Justiça, uma vez que este é o efetivo mecanismo de defesa para sua proteção.

▶ PRINCÍPIO DA INCLUSÃO E IGUALDADE DE GÊNERO

Os direitos humanos devem ser usufruídos por todas as pessoas, sem distinção de sexo¹⁹. Perante a marginalização histórica das mulheres, os princípios de inclusão e igualdade de gênero enfatizam a necessidade de que todas tenham seus direitos humanos reconhecidos, como, também, as liberdades estabelecidas nos instrumentos internacionais. Além disso, as mulheres devem possuir a garantia de poder usufruir de tais direitos de forma livre e sem violência.

Do ponto de vista político e eleitoral, tais princípios se traduzem em igualdade de acesso às funções e à tomada de decisões públicas²⁰. Portanto, além do direito a votar e serem votadas,

¹⁸ Artigo 4º da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969) e artigos 3º e 4º da Carta Democrática Interamericana (2001).

¹⁹ Artigo 3º da Carta da Organização dos Estados Americanos (1948).

²⁰ Artigos II e III da Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1952) e artigo 4º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Convenção de Belém do Pará (1994).

as mulheres devem usufruir de igualdade de condições de acesso à estrutura política²¹, ao exercício do cargo público e à proteção da lei²².

Deve-se notar que uma abordagem legal puramente formal (igualdade formal) é insuficiente para alcançar a igualdade vivida entre homens e mulheres (igualdade substantiva). Consequentemente, recomenda-se que o Estado garanta a igualdade jurídica e material entre as pessoas²³.

Igualdade substantiva

A igualdade substantiva é a realização prática do princípio da igualdade entre homens e mulheres²⁴, a qual se alcança por meio da eliminação de barreiras históricas e sistêmicas.

Em contextos democráticos, a maior incorporação de mulheres à arena política consiste na conformação da representação substantiva, ou seja, que quem as represente efetivamente proteja seus interesses. Isso também pode ser entendido como uma meta a que os poderes públicos aspiram para fazer avançar sua legitimidade democrática, por impulso do próprio Estado. Com isso, estão criadas as bases para construir uma democracia paritária na qual o princípio da igualdade e da não discriminação respondam às obrigações de defesa, proteção, garantia e expansão dos direitos humanos, tanto na esfera pública quanto na privada.

Recomenda-se que os Estados membros do sistema interamericano ampliem as garantias para que o critério de paridade de gênero seja concretizado no registro das candidaturas a cargos representativos e na conformação dos órgãos públicos. Além disso, deve-se implementar uma estratégia eficaz, visando corrigir a sub-representação das mulheres e uma redistribuição de recursos e poder entre ambos os sexos²⁵.

Ações afirmativas deste tipo, que correspondem a um modelo de igualdade, não devem ser consideradas inconstitucionais²⁶, nem formas de discriminação arbitrária, pois possuem como fundamento reduzir a brecha estrutural entre homens e mulheres.

²¹ Artigo 28 da Carta Democrática Interamericana (2001).

²² Artigos 23 e 24 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969).

²³ Artigo 2º da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948).

²⁴ Artigo 2º, inciso a, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, CEDAW (1979).

²⁵ Recomendação geral n. 25, sobre o §1º do artigo 4º da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, CEDAW (1979) relativas a medidas especiais temporárias.

²⁶ Código de Boas Condutas em Matéria Eleitoral. Comissão Europeia para a Democracia através do Direito (2011).

Violência por motivo de gênero

“

“[E]ntender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada.”

Artigo 1º Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)

”

Violência contra a mulher é qualquer ação ou conduta, baseada na consideração de gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública quanto na privada²⁷. No contexto político-eleitoral, implica a violação dos direitos políticos do voto ativo ou passivo, de associação política e de exercício de cargos públicos, podendo manifestar-se por meio das diferentes formas de violência universalmente reconhecidas: feminicídio, sexual, psicológica, moral, patrimonial, digital, entre outras.

Toda mulher tem direito a uma vida livre de violência e ao pleno exercício de seus direitos humanos, civis e políticos²⁸, portanto é obrigação dos Estados garanti-los e protegê-los, tanto formal quanto efetivamente.

“

Toda mulher tem direito a ser livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada.

Artigo 3º, Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)

”

É essencial evitar estereótipos que regem a participação das mulheres na vida política e pública²⁹. Nesse sentido, deve-se reconhecer que a paridade não é um tema que requer apenas o envolvimento feminino³⁰. Ao contrário, recomenda-se que os Estados considerem e trabalhem a questão da masculinidade. É necessário reaprender comportamentos e construções sociais para eliminar as barreiras estruturais que causam discriminação e impedem a efetividade das ações afirmativas, dos direitos coletivos e do acesso à justiça.

²⁷ Artigo 1º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Convenção de Belém do Pará (1994).

²⁸ Artigos 3º e 5º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Convenção de Belém do Pará (1994).

²⁹ Parágrafo 182 da Declaração de Pequim (1995).

³⁰ Parágrafo 41 da Declaração de Pequim (1995).

Mulheres indígenas

As mulheres pertencentes a povos ou comunidades indígenas devem gozar plena e igualmente de seus direitos e liberdades fundamentais, incluindo os votos ativo e passivo, bem como da sua participação nos espaços decisórios públicos e comunitários. Da mesma forma que os outros grupos sociais e culturais, este tem o direito à igualdade de oportunidades perante as instituições eletivas³¹. Além disso, devem ter acesso igualitário à justiça, sempre respeitando sua identidade cultural³².

A Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas estabelece que todos têm a responsabilidade de combater qualquer forma de discriminação e violência contra comunidades e pessoas indígenas e por motivo de gênero³³.

“

As mulheres indígenas têm direito ao reconhecimento, proteção e gozo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais constantes do Direito Internacional, livres de todas as formas de discriminação.

Artigo 7º, Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas

”

Recomenda-se aos Estados prestar particular atenção aos direitos e necessidades das mulheres que compõem as comunidades indígena³⁴, e que adotem medidas para garantir uma vida livre de todas as formas de violência e discriminação, considerando seus sistemas normativos internos (costumes e tradições)³⁵.

Mulheres afrodescendentes

Um aspecto fundamental da inclusão e da igualdade é o reconhecimento da discriminação múltipla e das inúmeras formas de violência sofridas por mulheres pertencentes a minorias raciais e grupos étnicos marginalizados, como as afrodescendentes³⁶.

³¹ Artigos 2º, 3º e 6º da Convenção n. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes (1989).

³² Corte IDH, Caso Rosendo Cantú e outra vs. México, Sentença de 31 de agosto de 2010.

³³ Artigos VII e XXX da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016).

³⁴ Artigo 22 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007).

³⁵ Artigo 22 da Convenção n. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes (1989).

³⁶ Artigos 52, 53 e 54 da Declaração e Plano de Ação de Santiago (1998); artigos 50, 59, 69 e 94 da Declaração e Plano de Ação de Durban (2001); e §§ 7 e 9 da Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância da Organização dos Estados Americanos (2013).

O racismo afeta as mulheres afrodescendentes de forma extensa³⁷ e, portanto, os esforços devem ser multiplicados para garantir sua inclusão e sua igualdade efetiva nas discussões e na tomada de decisões públicas, políticas, eleitorais e judiciais³⁸.

Recomenda-se aos Estados condenar e combater a discriminação racial e a xenofobia nos processos eleitorais. Além disso, sugere-se garantir o exercício dos direitos políticos e eleitorais das pessoas afrodescendentes, bem como sua participação plena e igualitária na administração e nos assuntos públicos, no acesso à justiça, e outros³⁹.

“

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

Artigo 1º, Declaração Universal dos Direitos Humanos

”

Comunidade LGBTQIA+

Recomenda-se garantir a igualdade de participação política e representação das pessoas pertencentes à comunidade LGBTQIA+⁴⁰ e a postulação de candidaturas intersexuais, transexuais, transgêneros e de pessoas cuja identidade de gênero esteja vinculada à autodeterminação indígena.

▶ PRINCÍPIO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A democracia moderna exige a formação de partidos políticos e organizações voluntárias especializadas para a formação e nomeação de candidatos a cargos eleitos pelo povo⁴¹.

³⁷ Artigo 155 da Declaração e Plano de Ação de Santiago (1998).

³⁸ Artigo 108 da Declaração e Plano de Ação de Durban (2001).

³⁹ Artigo 7º da Declaração e Plano de Ação de Santiago (1998) e artigo 9º da Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância da Organização dos Estados Americanos (2013).

⁴⁰ Lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, transexuais ou travestis, quer, intersexuais, assexuais e de demais orientações sexuais e identidade de gênero.

⁴¹ Artigo 3º da Carta Democrática Interamericana (2001).

A democracia moderna é, em suma, um conjunto de procedimentos encarregados de viabilizar o princípio fundamental da soberania popular.

A eleição democrática de representantes e funcionários é um componente essencial da democracia moderna. Cada indivíduo, independentemente do seu sexo, classe social ou identidade cultural, pode expressar livremente suas preferências políticas, com o entendimento de que elas possuem exatamente o mesmo valor que as de qualquer outro indivíduo.

B. Direitos

► DIREITO À DEMOCRACIA

O artigo 1º da Carta Interamericana estabelece que “[o]s povos da América têm direito à democracia”.

Da vontade popular emana a legitimidade e a autoridade do governo. Eleições livres, autênticas, periódicas, em condições de equidade e por sufrágio são a base da democracia.

Toda pessoa possui o direito de participar do governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos.

A democracia é uma condição necessária para o exercício efetivo de todos os direitos humanos e possibilita a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres na participação da vida política e pública de suas nações. Além disso, produz condições para a instauração, exercício e respeito aos direitos humanos.

De acordo com a Carta Democrática Interamericana, e reconhecendo que a democracia é essencial para o desenvolvimento dos povos das Américas, é importante que os governos a promovam e a defendam.

Como a Corte IDH tem afirmado, “o exercício efetivo da democracia constitui uma obrigação jurídica internacional para os Estados americanos, os quais consentiram soberanamente que esse exercício deixou de ser unicamente um assunto de sua jurisdição doméstica, interna ou exclusiva”.⁴²

A democracia deve sempre colocar os direitos das pessoas em plano central. A prevalência de um modelo econômico único e imóvel no hemisfério não é uma condição da democracia,

⁴² Cf. Caso San Miguel Sosa e outras vs. Venezuela. Fundo, Reparações e Custas, supra, e Parecer Consultivo OC-26/20. Parágrafo 72.

tampouco faz-se necessário priorizar uma ideologia ou um alinhamento político específico, mas, sim, a eficácia e a garantia dos direitos humanos.

A democracia representativa baseia-se em eleições realizadas genuína, periódica e livremente por meio do voto secreto⁴³.

► DIREITOS POLÍTICOS

Os direitos políticos configuram-se como um dos aspectos dos direitos humanos. O seu estabelecimento, exercício e garantia são de responsabilidade dos governos, e a sua integral existência é uma condição sem a qual não poderiam existir povos com capacidades genuínas de autodeterminação, tampouco impor limites democráticos ao exercício do poder.

Os direitos políticos, consagrados em diversos instrumentos internacionais⁴⁴, promovem o fortalecimento da democracia e do pluralismo político⁴⁵. Além disso, para os povos das Américas, eles são uma condição inalienável de sua existência para expandir suas liberdades e controlar o ímpeto ao abuso de poder. O conjunto dos direitos políticos é uma categoria dos direitos humanos que confere à pessoa o status de cidadania e a capacidade de decidir e participar dos assuntos públicos que lhe dizem respeito.

Os direitos políticos reconhecidos nos instrumentos do sistema interamericano são: votar, ser votado e participar do governo e dos cargos públicos. Incluem-se, também, o direito de protesto, associação, filiação e reunião.

É importante lembrar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos determina que os direitos políticos não são absolutos, eles têm limitações em uma sociedade democrática, o que implica aderir a um processo eleitoral (eleições regulares e legítimas) e aos princípios do sufrágio⁴⁶.

⁴³ Artigo 20 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969) e artigos 3º e 23 da Carta Democrática Interamericana (2001).

⁴⁴ Artigo 20 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969) e artigos 2º, 3º e 6º da Carta Democrática Interamericana (2001).

⁴⁵ Tese mantida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em suas principais decisões sobre direitos políticos, ver casos Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos (Corte IDH 2008b, 42, §141) e Yatama vs. Nicarágua (Corte IDH, 2005b, 88, §192).

⁴⁶ Corte Interamericana de Direitos Humanos, Casos Yatama vs Nicarágua (2005b) e Castañeda Gutman vs México (2008b).

“

A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia.

Artigo 6º, Carta Democrática Interamericana

”

Sugere-se que os direitos políticos sejam plenamente garantidos em condições de igualdade, pluralismo, acessibilidade e não discriminação. Seu exercício não pode ser restringido ou suspenso, salvo em casos excepcionais previstos nas constituições das nações das Américas.

A Corte estabeleceu em sua jurisprudência que “um direito pode ser restrito pelos Estados desde que as ingerências não sejam abusivas ou arbitrarias; portanto, devem estar previstas em lei em sentido formal e material, perseguir um fim legítimo e cumprir os requisitos de idoneidade, necessidade e proporcionalidade.”⁴⁷

► DIREITO A VOTAR E SER VOTADO

O direito ao voto se divide em duas vertentes. Por um lado, constitui uma prerrogativa cidadã que confere à pessoa o poder de votar e, por outro, lhe confere o direito de ser votado, ou seja, de ser eleito para ocupar um cargo ou cadeira de governo por meio do sufrágio.

O voto é universal, livre, direto, secreto, pessoal e intransferível⁴⁸. Tais atributos fundamentais do direito ao voto devem prevalecer em todos os Estados-nação das Américas, pois esse direito outorga aos cidadãos a chave para participar na vida política de suas comunidades.

Deve haver garantias para que o voto possa ser exercido sem limites artificiais, ou seja, sem que nenhuma restrição interfira no direito ao voto e prejudique algum de seus atributos.

⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Parecer Consultivo OC-28/21. 7 de junho de 2021. Parágrafo 114.

⁴⁸ Artigo 20 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), artigo 23, inciso b, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969) e artigo 3º da Carta Democrática Interamericana (2001).

As autoridades devem assegurar que o voto seja exercido de forma universal, sem exceções. Para ser livre, pressupõe-se que haja a liberdade de escolha sem qualquer tipo de pressão, ou seja, a manifestação da vontade do eleitor sem coação alguma. Ninguém pode ser obrigado ou condicionado a revelar sua preferência.

Não se deve esquecer que o artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos estabelece diretrizes gerais para que os Estados membros regulem, limitem e restrinjam os direitos de participação política, inclusive o direito de ser eleito. A lei de cada país pode regular o exercício ao voto e ao direito a ser votado, exclusivamente, por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, escolaridade e capacidade civil ou por sentença proferida por juiz competente, em processo penal.

Em virtude disso, é importante advertir que a Corte IDH considerou que, “para assegurar o funcionamento de um sistema eleitoral, não é possível aplicar somente as limitações do parágrafo 2 do artigo 23 da Convenção Americana. A previsão e aplicação de requisitos gerais para o exercício dos direitos políticos não constituem, *per se*, uma restrição indevida aos direitos políticos”.⁴⁹

É aconselhável que os Estados organizem os sistemas eleitorais e estabeleçam um conjunto complexo de condições e formalidades para que seja possível o exercício do direito de votar e ser votado.⁵⁰

Recomenda-se que os cidadãos de um Estado que residam em outro país exerçam o seu direito de voto em condições de equidade, inclusão, igualdade e acessibilidade nos processos nacionais de eleição de representantes políticos e de democracia direta.

Os cidadãos dos povos das Américas têm o direito de serem eleitos para participar nos poderes públicos de suas respectivas nações. A prerrogativa dos indivíduos de concorrer a cargos eletivos é um componente fundamental dos sistemas democráticos. Sugere-se aos Estados membros que garantam as condições necessárias para que este direito possa ser plenamente exercido.

Recomenda-se que os regulamentos sejam claros e respeitem o princípio da certeza e da participação cidadã.

⁴⁹ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Parecer Consultivo OC-28/21. 7 de junho de 2021. Parágrafo 112.

⁵⁰ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Parecer Consultivo OC-28/21. 7 de junho de 2021. Parágrafo 112.

► DIREITO A PARTICIPAR DO GOVERNO

Toda pessoa legalmente capaz tem o direito a participar do governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes⁵¹.

O direito do cidadão de participar do governo, seja ao ser eleito ou ocupando cargo ou responsabilidade nas estruturas formais dos governos, deve ser respeitado e viabilizado seguindo os princípios da não discriminação, não exclusão e igualdade de oportunidades, tanto para os homens como para as mulheres.

► DIREITO À LIVRE ASSOCIAÇÃO

A garantia de associação em torno de ideais, projetos ou interesses comuns é um pilar das democracias. No âmbito dos processos eleitorais, tal direito traduz-se na possibilidade de formar organizações, associações ou partidos políticos para participar nos processos eleitorais. A legislação sobre a matéria pode incluir requisitos para o seu exercício, mas de forma alguma restringi-lo⁵².

O direito de associação confere ao cidadão a prerrogativa de filiação e de reunião de pessoas para participar dos assuntos políticos de suas comunidades. Os indivíduos têm o direito de se filiar às organizações, associações ou partidos políticos como forma de participação, de acordo com seus interesses. Este direito não deve ser restringido de forma alguma. O princípio da liberdade deve ser entendido como a capacidade individual de decidir sobre o modo de vida escolhido⁵³.

O direito de reunião é uma condição básica para os processos eleitorais, uma vez que a participação ou adesão a alguma opção política se desenvolve, em grande medida, por meio

⁵¹ Artigo 21 da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), artigo 20 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969).

⁵² Artigo 22 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e artigo 16 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969).

⁵³ Artigo 11, número 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969).

de reuniões ou comícios em que se realizam debates, discussões, intercâmbio de ideias ou divulgação de planos de governo. Tais atividades podem ser regulamentadas por questões de segurança, espaço ou tempo, mas nunca limitadas ou proibidas⁵⁴.

“

O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

Artigo 16, número 2, Convenção Americana sobre Direitos Humanos

”

É aconselhável que todos os cidadãos das nações Americanas tenham o direito de se associar livremente, seja para fins políticos, ideológicos, religiosos, econômicos, trabalhistas, culturais, esportivos ou qualquer outra finalidade lícita.

Ninguém, sob qualquer circunstância ou dispositivo, pode ser obrigado a pertencer a qualquer associação.

► DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO

O sistema interamericano de direitos humanos considera que a liberdade de expressão se caracteriza como um direito constituído por duas dimensões: uma individual, que diz respeito à expressão de seus próprios pensamentos, ideias e informações, e uma coletiva ou social, que consiste no direito da sociedade de buscar e receber informação, de conhecer os pensamentos, ideias e informações dos outros e de estar bem-informada.

O direito de expressar ideias e divulgar informações conhecidas é essencial para que os habitantes de um país participem das atividades públicas. Este papel fundamental da liberdade

⁵⁴ Artigo 16, número 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969).

de expressão, em sua dimensão individual (expressar as próprias ideias) e social (conhecer as dos outros) tem sido amplamente reconhecido pelos órgãos do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Por exemplo, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos oferece amplas garantias para a liberdade de expressão, sendo o mais amplo de todos os instrumentos regionais de direitos humanos⁵⁵.

Neste sentido, é necessário estabelecer que o debate democrático implica que se permita a livre circulação de ideias e informações sobre os candidatos e os seus partidos políticos pelos meios de comunicação social, pelos próprios candidatos e por qualquer pessoa que pretenda expressar a sua opinião, ou oferecer informação. É fundamental que todos possam questionar e indagar sobre a capacidade e idoneidade dos candidatos, bem como discordar e confrontar suas propostas, ideias e opiniões para que os eleitores possam formar seus critérios para o exercício do voto. Portanto, os direitos políticos e a liberdade de pensamento e expressão estão intimamente ligados e se fortalecem.

A liberdade de expressão é a pedra angular da democracia que permite que indivíduos e grupos usufruam de outros direitos humanos e de liberdades, mas seu apoio vai além das eleições, pois posiciona o cidadão como sujeito que dispõe de possibilidades jurídicas de exigir informações, expressar livremente suas ideias e, ocasionalmente, participar na formação da opinião pública. Não se deve esquecer de que o respeito e o exercício equitativo do direito à liberdade de expressão garantem a democracia, entendida como modo de vida e não apenas como representação do governo.

Os órgãos do sistema interamericano estabeleceram que as garantias do direito à liberdade de expressão se aplicam, também, ao ambiente digital⁵⁶. O direito à liberdade de expressão, em particular, rege integralmente as comunicações, ideias e informações que são divulgadas e acessadas por meio da Internet, meios digitais, novas tecnologias e redes sociais⁵⁷.

No entanto, a liberdade de expressão pode estar sujeita a limitações sob condições estritas. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, no seu artigo 19, número 3, reconhece que o direito à liberdade de expressão pode conter deveres e responsabilidades especiais. Da mesma forma, indica que este direito pode estar sujeito a certas restrições que devem ser expressamente estabelecidas por lei e necessárias para: a) assegurar o respeito aos direitos ou reputação de outrem e b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública e da saúde ou moral pública.

⁵⁵ Artigo 4º da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969) e artigos 3º e 4º da Carta Democrática Interamericana (2001).

⁵⁶ Democracia na Era Digital: Liberdade de Expressão nas Américas e o "Direito ao Esquecimento" Europeu. Catalina Botero Marino, Michael J. Camilleri e Carlos Cortés. 2017. Disponível em espanhol em: https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/11/Democracia-en-la-Era-Digital_FINAL-1.pdf

⁵⁷ Cfr. Relator Especial (OEA). Informe Anual de 2016, Capítulo III: Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente, OEA/ Ser.L/V/ II. Doc. 22/17, § 4º. Disponível em espanhol em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET_2016_ESP.pdf

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu artigo 13, número 2, afirma que o direito à liberdade de expressão não pode estar sujeito a censura prévia, mas sim, a responsabilidades posteriores que devem ser expressamente estabelecidas por lei e necessárias para assegurar: a) o respeito aos direitos ou a reputação de outros, ou b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública e da saúde ou moral públicas⁵⁸.

► DIREITO À INFORMAÇÃO

O direito à informação possui, à semelhança de outros direitos fundamentais, um alcance transversal e, portanto, repercute no exercício de qualquer ato de autoridade (bem como nos demais sujeitos obrigados a respeitá-lo), independentemente da matéria de sua competência. Da mesma forma, facilita ou possibilita o exercício de outros direitos, como aqueles relacionados a questões político-eleitorais, e, também, garante a transparência no desenho e funcionamento de qualquer regime democrático.

Portanto, o direito à informação é necessário para que se possa participar, permanentemente, de um sistema democrático. Fornece insumo para o processo decisório e para discussões públicas, além de facilitar a fiscalização constante da gestão das instituições por parte da sociedade⁵⁹. O direito à informação fornece aos cidadãos ferramentas que o vinculam diretamente à esfera política e às atividades institucionais de cada país.

“

Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

Artigo 13, número 1, Convenção Americana sobre Direitos Humanos

”

⁵⁸ Artigo 13, número 5º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969).

⁵⁹ Artigo 4º da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969) e artigo 4º da Carta Democrática Interamericana (2001).

Para que os cidadãos possam exercer seu direito à informação na esfera política, recomenda-se estimular a existência e o desenvolvimento de meios de comunicação que cumpram adequadamente a missão de divulgar a informação política. Os meios de comunicação, se quiserem realmente cumprir uma missão democrática, devem ter autonomia jurídica e econômica. Por esta razão, os cidadãos podem exigir que os poderes públicos, incluindo as instâncias legais, garantam o seu direito de acesso à informação verdadeira e honesta.

Além disso, ter informações confiáveis é fundamental para exercer a liberdade de opinião, bem como respeitar outros direitos humanos e todas as práticas democráticas, incluindo deliberações, eleições, processos decisórios e prestação de contas.

Os direitos são violados se os cidadãos não possuem informações suficientes para exercer livremente o seu voto no dia das eleições. Os eleitores possuem o direito à informação sobre a forma de exercer o seu direito a votar e sobre a função das autoridades eleitorais.

⁵⁹ Artigo 4º da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969) e artigo 4º da Carta Democrática Interamericana (2001).

C. Eleições

Consoante os critérios de observação contidos no Manual para as Missões de Observação Eleitoral da OEA, pode-se estabelecer que “as eleições consideram-se democráticas quando cumprem quatro condições básicas”⁶⁰. Tais atributos são:

ATRIBUTO	ELEIÇÕES INCLUSIVAS	ELEIÇÕES LIMPAS	ELEIÇÕES COMPETITIVAS	CARGOS PÚBLICOS ELETIVOS
Refere-se a que:	Todos os cidadãos possam exercer seus direitos político-eleitorais.	A preferência dos votantes deve ser respeitada e registrada fidedignamente.	Deve-se oportunizar ao eleitorado opções imparciais entre as alternativas.	Realizem-se eleições periódicas e que respeitem os resultados.
Elemento chave	Reconhecer legalmente o direito ao voto universal e secreto, permitindo-se seu exercício de maneira livre.	Assegurar a integridade das preferências dos votantes de maneira fidedigna.	Assegurar o direito a postular-se como candidato, de competir em igualdade de circunstâncias e em um contexto de livre exercício de seus direitos (imprensa, liberdade de expressão, de associação e de locomoção).	Obter os cargos por meio de eleições e com respeito à vontade popular (respeito ao princípio da alternância).

Fonte: elaboração própria com base nos elementos descritos no Manual para as Missões de Observação da OEA.

⁶⁰ Organização dos Estados Americanos. Manual para as Missões de Observação Eleitoral da OEA. Pág. 7 (2008).

▶ 1. ATORES DO PROCESSO ELEITORAL

Este apartado descreve a importância da vigência e do respeito aos princípios e direitos por parte dos principais atores do processo eleitoral, que são: organismos eleitorais, partidos e organizações políticas, meios de comunicação tradicionais, digitais e redes sociais, e a sociedade civil.

Organismos eleitorais

De acordo com o Manual para as Missões de Observação Eleitoral da OEA, “a autoridade eleitoral é a instituição, ou instituições, a cargo da organização e administração dos processos eleitorais e do exercício da jurisdição.”⁶¹ Dedicam-se à gestão dos processos eleitorais e resolvem, se for o caso, as controvérsias eleitorais e pós-eleitorais que possam ser apresentadas.

Em consequência, os órgãos eleitorais poderão ser um organismo único ou um conjunto de organismos e instituições responsáveis pelos processos eletivos de qualquer tipo, bem como de suas atividades vinculadas, incluindo, no caso, as de caráter jurisdicional e a promoção de educação cívica.

Idealmente, são instâncias com caráter público, autônomo, independente, permanente, especializado, inclusivo e imparcial. Seu âmbito de ação territorial é nacional ou subnacional; com pessoal qualificado e profissional; e com mecanismos efetivos de transparência e de prestação de contas, frente à população em geral e frente ao conjunto de atores políticos envolvidos nas disputas.

É importante que os órgãos eleitorais contem com independência em sua capacidade de decisão e de ação, sem estarem submetidos, em seu desempenho, a nenhuma influência governamental, política ou de outro tipo. Eles são especializados na organização e gestão de processos eleitorais, assim como na administração da justiça eleitoral, e contam com orçamento próprio para a execução de suas atividades.

⁶¹ Organização dos Estados Americanos. Manual para as Missões de Observação Eleitoral da OEA. Pág. 16 (2008).

Os organismos eleitorais independentes, atuando como árbitros das contendas eleitorais, configuram-se como umas das soluções para assegurar processos eleitorais abertos, limpos e justos, além de propiciar e aumentar a credibilidade das eleições.

A confiança creditada nos processos eleitorais é, muitas vezes, uma condição necessária para a credibilidade das outras instituições da democracia⁶².

As principais funções dos organismos eleitorais, entre outras, são as seguintes: i) tutelar e garantir o exercício dos direitos políticos e da cidadania; ii) organizar, controlar e gerir os processos eleitorais; iii) registrar, controlar, supervisionar e apoiar as organizações políticas; iv) formar e capacitar, em matéria cívico-eleitoral, as(os) cidadãs(ãos) e organizações políticas; v) regulamentar os processos eleitorais; e vi) administrar a justiça eleitoral no âmbito jurisdicional.

Composição e integração dos organismos eleitorais

A Constituição e/ou a lei eleitoral de cada país, em respeito à sua soberania e autodeterminação, definirá a composição e integração dos organismos eleitorais. Estes poderão ser integrados de forma unipessoal ou colegiada e poderão constituir-se por representantes das organizações políticas, por cidadãos ou de forma mista. É recomendável que sua eleição se sujeite aos princípios democráticos como os da transparência, justiça, igualdade e certeza, priorizando sempre o princípio *pro persona* em seu atuar. O processo ou mecanismo de seleção será definido pelas leis locais, mas adverte-se que idoneamente deve se dar por meio de concursos públicos e inclusivos. Contar com estruturas permanentes e com presença nacional favorece a institucionalidade dos organismos. Ainda, a integração ou rotação de seus membros de forma escalonada e periódica é um componente de estabilidade que permite a profissionalização e a prestação de contas.

Órgãos de resolução de disputas eleitorais

A finalidade essencial dos organismos de resolução de disputas eleitorais é a proteção autêntica ou tutela eficaz do direito a eleger ou ser eleito para o desempenho de um cargo público, mediante um conjunto de garantias aos participantes (partidos políticos, cidadãos, cidadãs, candidatas e candidatos). Dessa forma, se impede a violação da vontade popular, contribuindo para assegurar a legalidade, certeza, objetividade, imparcialidade, autenticidade, transparência e, em geral, a justiça dos atos e procedimentos eleitorais. A existência dos organismos de resolução de disputas eleitorais tem-se traduzido em um importante fator para os processos de transição e consolidação democrática.

⁶² Electoral Management Design. IDEA Internacional. Disponível em inglês em: <https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-management-design>

No entanto, o acesso à justiça e aos órgãos que cada Estado deve prever para resolver as controvérsias eleitorais não deve limitar-se às disputas eleitorais.

Os direitos políticos, muito bem vinculados ao conceito coletivo de soberania popular, são direitos humanos individuais, inerentes à dignidade da pessoa humana. Por isso, é recomendável que os órgãos de resolução de disputas eleitorais sejam especializados na proteção dos direitos políticos como direitos humanos, e que, ao mesmo tempo, prevejam mecanismos para a proteção das pessoas e restituição dos direitos violados.

Aconselha-se que estes organismos implementem medidas direcionadas à perfeita consolidação da democracia representativa, como a celebração de eleições periódicas, livres e autênticas, mediante sufrágio universal, livre, secreto e direto⁶³. Isto inclui o estabelecimento de uma adequada integração dos órgãos objeto da representação política, plena liberdade de associação, reunião e expressão política, acesso equitativo dos partidos políticos ao financiamento público, respeito estrito ao pluralismo político e condições equitativas para a concorrência eleitoral.

Nesse contexto, é recomendável que os organismos de disputas eleitorais julguem com perspectiva intercultural, a qual se configura como uma ferramenta necessária para a interpretação dos direitos humanos em sociedades pluriculturais, tornando-se indispensável para entender e julgar a complexidade dos conflitos eleitorais em comunidades indígenas⁶⁴. Para tanto, o processo judicial, tradicionalmente fechado em seus métodos, deve proporcionar abertura capaz de desenvolver novas estratégias processuais.

Julgar com perspectiva intercultural implica colocar-se em um diálogo respeitoso entre culturas, assumindo a equivalência das perspectivas e cosmovisões que representam. Envolve, também, o reconhecimento da qualidade de indígena a partir da autoafirmação (autoidentificação) dos indivíduos, trato igualitário e detecção da necessidade de adotar medidas especiais necessárias para reduzir ou eliminar as condições que levem à discriminação. Ainda assim, implica privilegiar a maximização da autonomia e a não ingerência nas decisões que correspondem aos povos, sempre e quando estas práticas respeitem a igualdade entre as pessoas e o pacto federal.

Sistema de partidos

O regime de partidos e organizações políticas é um dos elementos essenciais da democracia representativa. A constituição de partidos garante que a pluralidade se expresse e concorra

⁶³ Artigo 21 da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948); artigo XX da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); 25 da Convenção Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966); 3º e 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969).

⁶⁴ Artigo II da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016).

pelo voto popular em condições equitativas. Facilita o exercício do direito de associação dos cidadãos para expressar a diversidade de ideias e ideologias dentro de uma sociedade democrática, a competição pelo poder público em processos eleitorais (representação política), e o exercício da oposição política. A pluralidade e tolerância devem orientar este sistema.

Adicionalmente, o sistema de partidos requer legislação específica. Esta deve outorgar segurança jurídica e estabelecer processos claros para garantir a vigência dos direitos políticos no cerne das próprias organizações políticas, assim como opções efetivas para que seus membros possam participar dos processos eleitorais, sempre respeitando o conjunto de leis que, para isto, sejam emitidas. A formulação de lei de partidos requer a definição de critérios para sua constituição, a especificação de requisitos proporcionais para a obtenção do seu reconhecimento legal e, também, o estabelecimento dos procedimentos de sua eventual extinção, com a finalidade de brindar, sempre, certeza a seus integrantes e aos eleitores.

Um sistema de partidos sólido fortalece a democracia. A confiança que a sociedade deposita em seu sistema político contribui, não apenas para a legitimidade dos líderes eleitos, como também para o engrandecimento da governabilidade democrática.

É recomendável buscar métodos democráticos e com perspectiva de gênero na designação dos membros de seus órgãos diretivos e na seleção de seus candidatos para participar em processos eleitorais. Estabelecer tais preceitos em um instrumento normativo de fundação da organização política e cumprir com as regras gerais referentes ao exercício dos direitos políticos brindará certeza e evitará conflitos em seu interior.

Os organismos eleitorais poderão prestar assistência técnica às organizações políticas para a implementação e o desenvolvimento dos mecanismos de democracia interna, como um aporte ao fortalecimento do sistema de partidos.

Financiamento político dos partidos/organizações políticas

“

O fortalecimento dos partidos e de outras organizações políticas é prioritário para a democracia. Dispensar-se-á atenção especial à problemática derivada dos altos custos das campanhas eleitorais e ao estabelecimento de um regime equilibrado e transparente de financiamento de suas atividades.

Artigo 5º, Carta Democrática Interamericana

”

Com base no estabelecido no artigo 5º da Carta Democrática Interamericana, a OEA desenvolveu uma tecnologia específica para observar o financiamento político-eleitoral dos partidos. Nesta se define o sistema de financiamento político como “o conjunto de normas práticas que regulam o fluxo de recursos econômicos para os partidos e organizações políticas”.⁶⁵

Não existem modelos únicos, de forma que o financiamento político pode ser público, privado ou misto, além de direto, indireto ou ambos. As organizações políticas e as campanhas eleitorais poderão ser financiadas mediante aportes econômicos provenientes do Estado, assim como de seus militantes e filiados.

A equidade é fundamental nesta área. Contar com esquemas de financiamento embasados neste princípio é indispensável para fortalecer o sistema de partidos e, com isto, a competência eleitoral.

Nesta ordem de ideias, “um sistema de financiamento político equitativo é aquele que busca garantir a igualdade de condições para o exercício dos direitos a votar e ser votado, mediante a regulamentação dos recursos de campanhas. A normatização estimula o incremento de recursos que favoreçam a igualdade de condições e a restrição daqueles que a prejudicam, assim como a limitação dos gastos de campanha”.⁶⁶

A prestação de contas e a transparência materializada em esquemas oportunos de fiscalização e auditoria devem ser componentes básicos do sistema de financiamento dos partidos políticos, organizações, associações e candidaturas independentes. A transparência no financiamento político é fundamental para aumentar a confiança no sistema eleitoral.

Estabelecer limites, tanto para gastos, como para aportes, é uma medida que favorece a competência e reduz desequilíbrios. Ademais, fomenta, a transparência e facilita a prestação de contas. A esse respeito, os Estados membros têm, como consenso, a necessidade de estabelecer e manter “regimes equilibrados e transparentes de financiamento das atividades dos partidos políticos”.⁶⁷

De acordo com a metodologia estabelecida pela OEA para observar os sistemas de financiamento político- eleitorais, “as condições necessárias de um sistema transparente são a prestação de contas por parte dos partidos, o controle governamental, um sistema de sanções e o acesso à informação”.⁶⁸

⁶⁵ Organização dos Estados Americanos. Manual para Observar os Sistemas de Financiamento Político-Eleitoral. Pág. 9. (2012)

⁶⁶ Organização dos Estados Americanos. Manual para Observar os Sistemas de Financiamento Político-Eleitoral. Pág. 13. (2012)

⁶⁷ Artigo 5º da Carta Democrática Interamericana (2001).

⁶⁸ Organização dos Estados Americanos. Manual para Observar os Sistemas de Financiamento Político-Eleitoral. Pág. 20. (2012)

É recomendável que os mecanismos de financiamento das organizações políticas estejam estabelecidos nas normas eleitorais. Atinente a esta matéria, os princípios da proporcionalidade, da transparência e da prestação de contas são irrenunciáveis e necessários para proporcionar confiança ao eleitorado. De tal forma, estas práticas permitem evitar o uso de dinheiro ilícito nas campanhas ou a utilização indevida de recursos provenientes de aportes que terminam por desvirtuar o processo eleitoral de sua natureza democrática.

Contar com modelos efetivos de financiamento da atividade política fortalece a democracia.

Organizações políticas

As organizações políticas, sejam partidos, associações ou movimentos, constituem expressões da pluralidade política da sociedade. Dentro de suas concepções filosóficas, políticas e ideológicas, é importante observar os princípios da inclusão e não discriminação. São indispensáveis como mecanismos por meio dos quais um grupo de cidadãos é eleito para ocupar cargos de governo e buscar, a partir disto, a aplicação de políticas e programas de acordo com a filosofia e os valores do partido ou movimento.

As organizações políticas propiciam que os cidadãos possam participar na vida pública do Estado, assim como nos processos eleitorais. Suas finalidades devem estar alinhavadas com o respeito aos direitos e liberdades, atuando sempre de acordo com os princípios democráticos.

Recomenda-se que sejam instrumentos de agregação e articulação de interesses e de identidade social (de classe, de etnia, regional etc.), de mobilização e socialização. Neste sentido, não há democracia nem desenvolvimento sem organizações políticas que representem a cidadania.

Sociedade civil

“

A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia.

Artigo 6º, Carta Democrática Interamericana

”

A participação nos assuntos públicos é um direito inalienável dos cidadãos e, para exercê-lo, os indivíduos podem organizar-se em conjunto ou de forma individual e, desta maneira, tomar parte nos processos eleitorais. Essa participação pode traduzir-se em: desempenho de responsabilidades, como nas funções de funcionário de mesa ou de seção de votação; exercício das funções de voluntária ou voluntário na organização do processo; integração a algum agrupamento para apoiar causas, candidaturas ou partidos; ou otimização do desenvolvimento democrático como observador eleitoral.

O artigo 6º da Carta Democrática Interamericana estabelece que “a participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia”.

Sugere-se que a autoridade eleitoral e o Estado garantam aos cidadãos e grupos da sociedade civil o livre exercício de seus direitos políticos. A participação da sociedade civil contribui para a proteção dos direitos humanos, para a promoção do desenvolvimento integral e para a segurança multidimensional.

Meios de comunicação

“

São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.

Artigo 4º, Carta Democrática Interamericana

”

Os meios de comunicação possuem um papel essencial dentro da democracia porque, por meio deles, os cidadãos obtêm a informação necessária para tomar uma decisão consciente durante os processos eleitorais e podem avaliar o desempenho governamental. De tal forma, a avaliação dos governos democráticos está relacionada à informação que os meios de comunicação transmitem à população.

A democracia necessita de meios de comunicação que não sejam excludentes, para que possam ser veículos universais de informação e de controle político. Isso implica no exercício de efetiva liberdade de expressão. Como consequência, os meios de comunicação são essenciais durante o desenvolvimento de um processo eleitoral, visto que possibilitam

o acesso à informação relevante e fidedigna sobre os partidos políticos, as candidaturas, as plataformas eleitorais e as atividades que realiza o órgão eleitoral encarregado de administrar cada etapa do processo eleitoral. Corresponde a eles, a todo o momento, atuar em favor de uma comunicação mais acessível, efetiva e inclusiva em sociedade.

Os meios de comunicação utilizados de forma responsável e apropriada ajudarão a fortalecer o processo democrático e contribuirão para uma eleição mais confiável e que propicie a inclusão.

É esperado que os meios de comunicação realizem uma cobertura equitativa, estabelecendo tempo de participação, livres de estereótipos ou de qualquer forma de discriminação. Ademais, é recomendável que se faça uma distinção clara entre os conteúdos editoriais e aqueles de caráter informativo, e que a pluralidade ideológica esteja refletida na veiculação midiática.

Recomenda-se, ainda, que os meios de comunicação, a todo o momento, evitem estereótipos de gênero que possam propiciar desigualdade ou discriminação contra as mulheres, menosprezando a sua imagem pública ou limitando seus direitos político-eleitorais. Ademais, a linguagem não sexista e inclusiva deve estar presente em todas as expressões verbais, escritas ou visuais.

Equidade no tempo de rádio e televisão

O acesso aos meios de comunicação por parte dos partidos políticos está ligado a dois princípios democráticos básicos que são a equidade e o direito à informação. Assim também determina a metodologia para a observação dos meios de comunicação nas eleições da OEA, ao estabelecer que “as condições de acesso aos meios de comunicação massiva influenciam na igualdade de oportunidades na concorrência eleitoral. A liberdade de imprensa e um sistema plural de mídia são condições necessárias para a garantia de eleições livres e justas”.⁶⁹

Ademais, o acesso equitativo está relacionado com o contexto político e com a necessidade de determinação de tempos de rádio e de televisão embasada pela condição e posição dos partidos políticos no país. Por isso, a equidade em tempo destinado a rádio e televisão se entende como a busca da igualdade com justiça para todas as pessoas e, no contexto de uma campanha, traduz-se no acesso igualitário das diferentes candidaturas ou campanhas aos meios de comunicação. Em tal sentido, a metodologia mencionada assinala que: “a equidade eleitoral demanda uma cobertura midiática equilibrada, que permita aos candidatos expressarem suas plataformas políticas, defenderem suas visões e apresentarem suas campanhas eleitorais com propostas de forma imparcial na descrição da informação, sempre respeitando a liberdade de expressão”.⁷⁰

⁶⁹ Organização dos Estados Americanos. Metodologia para Observação de Meios de Comunicação em Eleições. Pág. 3. (2011).

⁷⁰ Organização dos Estados Americanos. Metodologia para Observação de Meios de Comunicação em Eleições. Pág. 6. (2011).

Portanto, sugere-se que as instituições encarregadas de organizar as eleições disponham de mecanismos de monitoramento dos meios de comunicação e da prerrogativa de suspender a propaganda oficial que desrespeite a equidade e a competitividade eleitoral. Recomenda-se que figurem como um foro imparcial e aberto para o debate e a discussão pública, bem como propiciem a candidatos, candidatas e partidos, um pódio equitativo para suas campanhas⁷¹.

Internet e redes sociais

Assim como afirmado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, “o direito à liberdade de expressão, nos termos consagrados no artigo 13 da Convenção Americana protege de igual maneira tanto os meios de comunicação tradicionais como a expressão difundida via internet”.⁷²

Recomenda-se procurar que o uso dos meios de comunicação nos contextos eleitorais se ajuste aos princípios democráticos, evitando finalidades prejudiciais que se contraponham aos direitos humanos e que não se encontrem amparadas na liberdade de expressão, bem como as que se refiram à incitação ao ódio, ao genocídio ou a qualquer forma de violência.

Os órgãos do sistema interamericano têm estabelecido que as garantias do direito à liberdade de expressão também se aplicam à esfera digital. Nas palavras da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, “o direito à liberdade de expressão, em particular, rege plenamente as comunicações, ideias e informações que se difundam e acessem por meio da internet”.⁷³

As redes sociais se converteram em ferramentas centrais dos processos eleitorais e são um espaço democratizador. Para tanto, devem ser um complemento da democracia. Sugere-se que cada Estado revise com espírito democrático, sem inibir nem censurar, os possíveis abusos e excessos que sejam detectados nas redes sociais.

A propagação da desinformação em tempos de eleições atrapalha a contribuição da imprensa à democracia. As inverdades difundidas por meio de redes sociais e plataformas de mensagens são utilizadas para influir nos votos dos cidadãos, prejudicando o valor da imprensa de qualidade, cuja responsabilidade é proporcionar informação verificável e questionar os líderes políticos para garantir a integridade, paz e equidade de uma eleição.

⁷¹ Medios y Elecciones: Guía para Profesionales Electorales. Disponível em espanhol em: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/UNDP%20Media%20and%20Elections%20-%20Spanish.pdf> (2013).

⁷² Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente. Disponível em espanhol em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET_2016_ESP.pdf (2017).

⁷³ Relator Especial (OEA). Informe Anual de 2016, Capítulo III: Estándares para una Internet Libre, Abierta e Inclusiva, OEA/ Ser.L/V/ II. Doc. 22/17, párr. 4 (fecha de publicación: 15 de marzo de 2017). Disponível em espanhol em: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/InformeAnual2016RELE.pdf> (2017).

Durante as eleições, é importante que os cidadãos que participem do debate político estejam conscientes das possíveis irregularidades quanto à competência e possam obter informação verificada por parte das autoridades eleitorais. É desejável que os partidos, atores políticos e governos não embasem suas estratégias de comunicação, de forma direta ou indiretamente, em métodos que afrontem dados pessoais, levantados sem consentimento dos eleitores ou por meio de avisos de privacidade enganosos. Recomenda-se que o uso de qualquer base de dados pessoais como instrumento para difundir notícias falsas, com foco em grupos populacionais, seja considerado como falta grave na concorrência eleitoral.

▶ 2. CONDIÇÕES MÍNIMAS PARA A ORGANIZAÇÃO DE ELEIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Nesta seção, descrevem-se os elementos indispensáveis que todo processo eleitoral deve seguir, como a certeza, a segurança jurídica, a reeleição, a legislação eleitoral, a igualdade de gênero, a inclusão, e as etapas que compõem o processo. São abordados, também, os elementos técnicos como o padrão eleitoral, a convocatória e as candidaturas, entre outros.

Processo eleitoral

A Carta Democrática, como o artigo 23 da Convenção Americana e o artigo XX da Declaração Americana, estabelece a obrigação da realização de eleições periódicas. A esse respeito, a Corte IDH tem indicado que a realização de eleições para a escolha dos representantes do povo é um dos fundamentos principais das democracias representativas.⁷⁴

O propósito das eleições é estabelecer a vontade do povo em relação a seu governo. São processos para conferir legitimidade ao exercício do poder e para resolver pacificamente a competição política e a alternância nos governos. Uma eleição fidedigna é aquela em que o resultado reflete as preferências dos cidadãos expressadas de forma livre.

Nos países do continente americano, recomenda-se que os processos eleitorais instaurem legalmente um conjunto de atos sequenciados e ordenados no tempo, tendo como propósito, portanto, a renovação periódica dos integrantes dos Poderes Legislativo e Executivo. É desejável que tais atos emanados das autoridades eleitorais incluam a participação dos partidos políticos, das organizações relevantes e dos cidadãos.

O processo eleitoral é um conjunto de atos ordenados, fundamentado nas leis correspondentes, com o objetivo de que as autoridades eleitorais dos povos americanos, os partidos políticos e os cidadãos renovem periodicamente os servidores públicos que integram os Poderes Legislativo e Executivo em todos os níveis de governo, conforme o país de que se trate.

O princípio da certeza é requisito indispensável em todas as etapas do processo eleitoral. Fornecer certeza a todos os atos do processo eleitoral permite gerar confiança nos

⁷⁴ Caso Castañeda Gutman vs. México. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 6 de agosto de 2008. Série C Nº 184, parágrafo 147.

resultados. Isto implica que as regras sob as quais se desenvolvem os processos devem ser claras, dotadas de conhecimento prévio e aplicadas de em igualdade de circunstâncias a e sem distinções. A atuação da autoridade deve ser embasada nos direitos e seus atos verificáveis, o que gera segurança jurídica eleitoral.

Segurança jurídica eleitoral

A segurança jurídica pressupõe a garantia da proteção efetiva dos direitos de todos os cidadãos⁷⁵. Em tal medida, cada poder do Estado cumpre com suas funções com eficiência. Ademais, funciona como um excelente mecanismo de coesão social.

Sugere-se que a normativa jurídica eleitoral seja prévia, clara e pública. A segurança jurídica tem como escopo obter uma conduta previsível das autoridades eleitorais, que confira certeza aos atos e elimine arbitrariedades no exercício das funções desempenhadas pela autoridade responsável. A estabilidade embasa-se nas regras claras, certas e sem possibilidade de modificação, uma vez iniciado o processo eleitoral.

A segurança jurídica eleitoral dos órgãos de resolução de controvérsias os obriga a interpretar e aplicar a normativa constitucional, legal e regulamentária, de forma coerente e consistente. Quando o caráter dinâmico e mutável das circunstâncias e as novas reflexões sobre a normativa aplicável parecem exigir uma mudança no critério de interpretação, deve-se ter especial cuidado para que se justifiquem integralmente as modificações, que devem ocorrer de forma excepcional. Tal maneira de atuar não só garante certeza, como também é uma prova da independência e imparcialidade do órgão.

A certeza também garante que a maneira de atuar dos órgãos de resolução de controvérsias seja, dentro do possível, previsível. Assim, reduz-se a margem interpretativa da autoridade jurisdicional, evitando-se a discricionariedade, a incerteza quanto aos atores e as contradições de critérios. Ao passo que as sentenças sejam mais restritivas às normas e mais claras para os envolvidos, gera-se maior acatamento, o que aumenta a efetividade e eleva a propagação de justiça aos sistemas democráticos.

Os organismos eleitorais têm a obrigação de contribuir para o Estado de direito, a fim de garantir que os cidadãos, incluindo os concorrentes políticos e a oposição, contem com a garantia da segurança jurídica para exercer seus direitos eleitorais.⁷⁶

⁷⁵ Artigo 1º da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e artigo 7º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969).

⁷⁶ Comisión Global sobre las Elecciones, la Democracia y la Seguridad, Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide. Pág. 62. (2012).

Legislação e regulamentação em matéria eleitoral

É desejável que a legislação e a regulamentação eleitoral guardem concordância com a Constituição do Estado-Nação a que se refira. Recomenda-se que incorpore o conteúdo dos instrumentos e da jurisprudência nacional e internacional sobre direitos políticos em matéria eleitoral. Um atributo é que seja público, transparente, com prazos razoáveis para sua aplicação, sem modificações ou interpretações discricionárias por parte da autoridade que possam gerar ambientes de incerteza e insegurança jurídica.

Etapas mínimas do processo eleitoral

1. Atos preparatórios da eleição
2. Jornada eleitoral
3. Resultados e validação das eleições

Os atos preparatórios da eleição englobarão, ao menos, o conjunto de atos, acordos e emissão de procedimentos encaminhados à organização e ao desenvolvimento das eleições. Dentro destas atividades preparatórias da eleição, de forma enunciativa, mas não limitada, recomenda-se que as decisões pertinentes sejam tomadas de forma a orientar e dotar de viabilidade e legalidade os sistemas de competência, a seleção de candidaturas, o registro destas ante a autoridade eleitoral, a duração das campanhas, os limites de gastos em campanha, a propaganda eleitoral, a designação e capacitação de autoridades de mesa de votação, a propagação e distribuição de urnas em recintos eleitorais e o planejamento das medidas de segurança, entre outras.

As simulações eleitorais são indispensáveis para avaliar o desempenho da infraestrutura e da organização do processo eleitoral, buscando o aperfeiçoamento prévio à jornada eleitoral.

Nos atos preparatórios, incluem-se os procedimentos e atos dispostos pela norma nacional eleitoral relativos à elaboração das papeletas ou cédulas de votação, desenvolvimento e controle da campanha e gasto eleitoral, entre outros.

A jornada eleitoral se inicia e tem seu término no dia determinado pela lei nacional em que os cidadãos emitam sua decisão por meio do voto.

A etapa de resultados e validação das eleições contém os procedimentos e atos dispostos pela norma nacional eleitoral desenhados para a resolução de controvérsias e impugnações

associadas aos comícios. Solucionadas as impugnações, a autoridade eleitoral deverá emitir um pronunciamento legal relativo à validade das eleições.

Registro e padrões eleitorais

Toda eleição genuína e confiável deve partir da existência de uma lista de eleitores verídica e vigente. Somente um registro de cidadãos imparcial e a conformação do padrão eleitoral possibilitarão o exercício legítimo do direito a votar e ser votado⁷⁷.

O registro das pessoas dotadas de capacidade para votar na eleição de suas autoridades deve refletir o real tamanho da população de cada localidade. O padrão deve ser composto por todas as mulheres e todos os homens que reúnam os requisitos de cidadania para que possam exercer seu direito a votar e ser votado. Para tanto, os registros e padrões eleitorais devem proteger os direitos eleitorais dos cidadãos e cumprir com as obrigações internacionais que assegurem os princípios do voto direto, universal, livre e secreto, buscando, a todo o momento, a proteção dos dados pessoais.

Sugere-se que a autoridade responsável pelo registro, proteção e atualização dos dados do padrão eleitoral assegure a vigência, veracidade e continuidade das informações por meio de mecanismos de depuração permanente, em que se possa ter participação limitada e legalizada dos partidos políticos, sobretudo para efeitos de validação dos registros. Ainda nesse contexto, recomenda-se que a autoridade mantenha em segurança a informação e os dados das pessoas registradas. O registro é um sistema ativo (vivo) em constante mudança.

O primeiro passo é a inscrição daqueles que cumpram com os requisitos legais para serem incorporados ao padrão eleitoral, que pode ser “automático” (por idade) ou por solicitação pessoal. O segundo passo é constituído pelas modificações no padrão decorrentes de circunstâncias como alteração de domicílio e outras. Por fim, o terceiro passo ocorre com as baixas ou exclusões definitivas ou transitórias no registro.

Recomenda-se às autoridades responsáveis que definam prazos razoáveis preestabelecidos para que possa realizar os registros, as modificações ou as correções necessárias no padrão eleitoral. Ademais, este deve ser passível de revisão, e auditável para garantir confiança e certeza ao eleitorado, aos partidos e às candidaturas. Em sua formação, deve prevalecer o princípio da não discriminação.

⁷⁷ Artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969).

Distritos ou circunscrições eleitorais

Os distritos ou circunscrições eleitorais de um país são unidades territoriais que têm como objetivo a instauração de uma unidade de representação política para os cidadãos em uma porção de espaço-população. Nesta porção de espaço-população, os votos dos eleitores constituem-se como fundamento da determinação das cadeiras de representação.

As circunscrições eleitorais classificam-se em territoriais, conforme o tamanho, e em função dos cargos/cadeiras para os quais se elege, de acordo com o Estado-Nação de que se trate.

Nos sistemas que utilizam a representação embasada nos múltiplos distritos ou circunscrições, o processo de demarcação territorial deve assegurar um equilíbrio de representatividade entre eleitores e representantes, um tema da maior importância, especialmente nos sistemas parlamentares, em que a base da legitimidade é o distrito.

É recomendável que os distritos ou circunscrições sejam determinados previamente e observem critérios objetivos, claros, mensuráveis, imparciais e técnicos, seguindo os princípios da proporcionalidade, igualdade de voto, representação territorial e representação populacional (densidade demográfica). O objetivo é que cada voto tenha um valor de representação idêntico em relação a outro distrito ou circunscrição. É desejável que os processos de divisão dos distritos sejam realizados de forma periódica e que se utilize o princípio de equidade como base para determinar as circunscrições.

Convocatória das eleições

A convocatória eleitoral é o ato oficial válido pelo qual a autoridade eleitoral emite um pronunciamento público no qual são estabelecidas as datas, condições de participação e modalidades de uma eleição. As convocatórias se revestem de maior importância e alcance nos países com modelos parlamentares ou que utilizam mecanismos de democracia direta. Na convocatória são detalhados e publicados os requisitos e datas importantes associados aos comícios para os quais se dá conhecimento e se convoca os cidadãos e os partidos.

É desejável que a convocatória seja emitida pelo órgão de poder do Estado competente e capaz.

Requisitos da convocatória

Deve incluir, ao menos, informação sobre: i) a data da eleição; ii) o tipo de eleição; iii) os prazos eleitorais (registros, inscrições etc.); iv) número e tipo de cargos disputados ou temas a serem consultados; v) deve basear-se no princípio de legalidade, isto é, a convocatória deverá ser juridicamente fundamentada e, de preferência, definir os recursos com os quais se levará a cabo o processo; vi) deve ser simples; vii) convocar livremente, evitando a coação, intimidação, ou as exclusões; e viii) definir os habilitados para participar.

Ainda assim, sugere-se que a convocatória às eleições esteja em conformidade com “a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo”.⁷⁸

CANDIDATURAS

Recomenda-se que as leis eleitorais dos países das Américas contenham as regras relativas à postulação de candidaturas por parte dos partidos e à sua inscrição por parte da autoridade eleitoral. De tal forma, devem estabelecer o conjunto de diretrizes que regulará os atos da autoridade eleitoral nesta matéria e os pressupostos pelos quais as candidaturas dos partidos são legalmente viáveis ou inviáveis.

A Corte IDH indicou uma vez que “o direito a votar não implica o direito a ter opções ilimitadas de candidatos e candidatas, mas que os votantes possam escolher livremente entre as candidaturas inscritas e que as restrições aos postulados para candidato não sejam contrárias à Convenção”.⁷⁹

Sugere-se que as candidaturas respeitem os princípios de inclusão, não discriminação, igualdade, paridade entre os gêneros e certeza, quer seja por designação direta, via eleição interna (primárias) dos partidos, ou por inscrição independente.

O estabelecimento de requisitos de elegibilidade para postular-se não contraria os direitos políticos, e tampouco a determinação, de forma clara, da quantidade de vezes que uma pessoa pode ocupar e postular para um mesmo cargo.

⁷⁸ Artigo 20 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e Artigo 23 da Convenção Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) Artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de San José (1969).

⁷⁹ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Parecer Consultivo OC-28/21. 7 de junho de 2021. Parágrafo 125.

Candidaturas independentes

Nos países em que as normas eleitorais estabeleçam a possibilidade de um cidadão participar nas eleições sem pertencer a uma organização ou partido político, ou que as organizações políticas e partidos possam incluir em suas listas de candidaturas pessoas que não sejam filiadas, recomenda-se que não sejam impostos limites ou restrições excessivas de forma a impedir o registro independente de tais candidaturas.

Adicionalmente, as leis poderão prever dispositivos legais que permitam às organizações sociais e/ou cívicas a postulação de candidaturas a determinados processos eleitorais, assim como a determinados cargos de eleição popular⁷¹. Sugere-se que as particularidades de cada caso estejam regulamentadas por leis específicas.

Qualificação de candidaturas

Recomenda-se que as leis eleitorais dos países das Américas prevejam, em seu marco jurídico, as disposições relacionadas ao registro das candidaturas postuladas pelos partidos e as alianças, e também quando as(os) cidadãs(ãos) apresentem-se de forma independente para esse propósito. Estas regras sobre registro de candidatos e candidatas devem prever tempos determinados, requisitos alcançáveis e critérios de igualdade e não discriminação.

Sugere-se que as regras habilitem as candidaturas registradas a participar dentro do processo eleitoral e da campanha política, assim como que determinem a identidade e o número de candidatos que constarão nos documentos eleitorais. Finalmente, recomenda-se que a fase de qualificação de candidaturas seja estabelecida tanto na convocatória às eleições como no calendário eleitoral. Esta fase deverá atender ao princípio da transparência e máxima publicidade, outorgar prazos razoáveis para sua revisão e, se for o caso, para sua impugnação.

As regulações técnicas das candidaturas incidem com clareza na formação das preferências do eleitorado e, por conseguinte, nos resultados eleitorais.

⁷⁰ No caso *Castañeda Gutman vs. Mexico* (2008b), a Corte Interamericana de Direitos Humanos concluiu que os sistemas construídos sobre a base exclusiva de partidos políticos e aqueles que admitem também candidaturas independentes podem ser compatíveis e, portanto, a decisão de qual sistema escolher está nas mãos da definição política que faça o Estado, de acordo com suas normas constitucionais.

Impugnação de candidaturas

O artigo 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos “Pacto de São José” incorpora o princípio segundo o qual toda pessoa tem o direito a um recurso efetivo que, de maneira simples e rápida, a ampare contra atos tendentes à violação de seus direitos fundamentais. Isto sugere, entre outras questões, que o trâmite das impugnações de candidaturas seja realizado de forma adequada, resolvendo-se de maneira oportuna e propiciando a efetiva reparação ao direito afetado.

É desejável que as(os) cidadãs(ãos), qualquer partido ou candidatura afetados possam tomar parte nas impugnações de candidaturas, de proclamações e de entrega de credenciais, assim como em demandas de nulidade eleitorais e em juízos para proteger direitos político-eleitorais.

Recomenda-se que as normas e práticas processuais assegurem que as etapas cumpridas e as resoluções editadas sejam irreversíveis caso não tenham sido questionadas no momento oportuno. Ainda assim, sugere-se que sejam implementados prazos limites para a formulação de demandas em questões que incidam, de forma determinante, no desenvolvimento do cronograma eleitoral. Particularmente, a impugnação das candidaturas é uma das etapas do processo eleitoral em que o princípio da preclusão apresenta maior importância, sendo recomendável que as condições de elegibilidade das candidaturas sejam resolvidas antes da eleição. As impugnações posteriores, sobre a idoneidade das(os) candidatas(os) propostos, somente deveriam ser admitidas por razões supervenientes à data de oficialização da candidatura.

Sugere-se que o marco legal reconheça amplo acesso à proteção judicial daquele que alegue uma lesão a seus direitos políticos. A este respeito, é desejável que os cidadãos possam impugnar a negativa que se processe à postular sua candidatura ou às postulações de terceiras candidaturas, assim como qualquer vulneração a seus direitos políticos-eleitorais.⁸¹ Ademais, os agrupamentos políticos e as candidaturas devem contar com a possibilidade de questionar a designação ou distribuição de financiamento público ou espaços para a difusão de propaganda eleitoral nos meios de comunicação.

Recomenda-se que as hipóteses de impugnação das candidaturas postuladas pelos partidos e alianças, ou mesmo quando as(os) cidadãs(ãos) apresentem candidaturas de forma independente, estejam previstas na regulamentação eleitoral. As regras deverão garantir os direitos políticos assinalados no instrumento, conter prazos certos e outorgar ao postulante a oportunidade de defender-se, sempre sob o prisma do princípio de justiça que deve prevalecer nos processos eleitorais. O processo de impugnação de candidaturas e resolução das controvérsias deve ser público e atender às regras do devido processo legal.

⁸¹ Ap.3 inciso 8, da Declaração da União Interparlamentária sobre Critérios para Eleições Livres e Justas (1994).

Restrição ou inabilitação para apresentar candidatura

Sugere-se que a lei eleitoral estabeleça de maneira clara, certa e oportuna, com base em critérios razoáveis, todas as hipóteses de restrição ou inabilitação para ser candidato, observando sempre o princípio da não discriminação.

A participação, por meio do exercício do direito a ser eleito, pressupõe que as(os) cidadãs(ãos) possam postular-se como candidatas(os) em condições de igualdade, e que possam ocupar cargos públicos sujeitos à eleição, se obtiverem a quantidade de votos necessários para tanto.

Registro e cancelamento de partidos políticos

A inscrição ou a criação de novos partidos, assim como a sua extinção, deve ser regulada de forma clara e precisa pelas normas de cada país.

Quanto à formação de novos partidos, deve-se considerar ao menos os seguintes elementos: o prazo para a formação, o número de assinaturas ou de filiados que é necessário apresentar, seus estatutos, âmbito de participação, a estrutura interna (órgãos de direção) e seu modo de integração, sempre respeitando os princípios democráticos. Já em relação à extinção ou perda do registro do partido, sugere-se considerar alguns elementos como: porcentagem de votos obtidos (estabelecimento de limites) nos processos eleitorais, número de membros, quantidade de processos eleitorais em que participam ou postulam os candidatos, e se conta ou não com cadeiras em órgãos de representação (como assembleias e conselhos), além de fixar regras sobre a sua própria extinção e a finalidade de seus bens.

Adicionalmente, o sistema deve ser cauteloso em estabelecer sanções que prevejam a desqualificação ou perda do registro partidário por atos ou condutas durante o processo eleitoral. Nesse sentido, sugere-se considerar tal tipo de sanção extrema apenas em hipóteses excepcionais.

Alianças eleitorais

É recomendável que as normas eleitorais dos Estados-Nação americanos outorguem a possibilidade aos partidos e às candidaturas de conformar alianças eleitorais para alcançar

objetivos políticos e sociais em comum. Em tal sentido, sugere-se que as modalidades sob as quais podem estabelecer alianças, com um ou mais partidos, estejam regulamentadas nas leis de cada país.

Para fins eleitorais, os partidos poderão formar alianças ou coalizões que os permitam postular e promover as candidaturas para os diversos níveis ou escalas de governo. De tal forma, as alianças estarão sujeitas a regulamentação, contudo, não se pode impor aos partidos e às candidaturas restrições que sejam excessivas, tampouco desproporcionais, e que tornem inviáveis tais alianças.

A característica essencial das alianças eleitorais é seu carácter temporal, justificando que, além da unificação e da representação perante os órgãos eleitorais para toda a matéria relativa ao ato eleitoral em questão, os partidos membros da aliança conservem sua individualidade, autonomia, pessoalidade e registro.

Reeleição

A reeleição é uma possibilidade reconhecida pelo sistema eleitoral de que se possa ocupar algum cargo de eleição popular por mais de um período. A reeleição é uma forma legal e democrática de permanecer no poder, caso a vontade do eleitorado assim o determinar.

Os limites para a reeleição têm como objetivo preservar a democracia e proteger o direito humano à participação política. Contribuem para garantir que as eleições periódicas sejam genuínas, conforme o estabelecido no artigo 25 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e no artigo 23(1b) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, para assim assegurar que os representantes sejam livremente eleitos e responsáveis perante os cidadãos⁸².

A figura da reeleição indefinida não é reconhecida como um direito autônomo, nem pelo sistema interamericano, nem pelo direito internacional. Ademais, a reeleição indefinida configura-se como afronta à normativa estabelecida pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos por seus efeitos negativos na democracia representativa, coração da OEA⁸³.

⁸² Informe sobre os limites à reeleição Parte I – Presidentes. Aprovado pela Comissão de Veneza na sua Sessão 114ª Sessão Plenária, março de 2018. Disponível em: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa)

⁸³ Apresentação em audiência pública de solicitação de Opinião Consultiva ante à Corte Interamericana de Direitos Humanos, sobre a figura da reeleição presidencial indefinida no contexto do sistema interamericano de direitos humanos e efetivada pela Colômbia (2020).

Frente à reeleição indefinida, a OEA tem sido consistente em assinalar que a alternância é um expoente da força dos sistemas democráticos⁸⁴.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos reconhece que a restrição à reeleição indefinida está convencionalmente justificada, atendendo ao princípio da proporcionalidade, e que os Estados têm a obrigação de limitá-la.

“Esta proibição de mandatos indefinidos busca evitar que as pessoas que exercem cargos por eleição popular se perpetuem no exercício do poder. Neste sentido, a Corte ressalta que a democracia representativa se caracteriza pelo fato de o povo exercer o poder mediante seus representantes estabelecidos pela Constituição, os quais são eleitos em eleições universais. A perpetuação de uma pessoa no exercício de um cargo público acarreta o risco de que o povo deixe de ser devidamente representado por seus eleitos e que o sistema de governo se assemelhe mais a uma autocracia que a uma democracia.”⁸⁵

A corte também ressalta que “os princípios da democracia representativa incluem, além da periodicidade das eleições e do pluralismo político, as obrigações de se evitar que uma pessoa se perpetue no poder e de se garantir a alternância no poder e a separação de poderes.”⁸⁶

Também indica que “...a “reeleição presidencial indefinida” não constitui um direito autônomo protegido pela Convenção Americana ou pelo corpus iuris do direito internacional dos direitos humanos. A figura da reeleição presidencial e de sua proibição tem origem na regulamentação constitucional dos Estados quanto ao direito a ser eleito, de acordo com suas necessidades históricas, políticas, sociais e culturais.”⁸⁷

“Levando em conta as considerações anteriores, esta Corte ressalta que a habilitação da reeleição presidencial indefinida de forma a permitir ao Presidente em exercício apresentar-se para ser reeleito é uma modificação que traz fortes consequências para o acesso ao poder e o funcionamento democrático em geral. Portanto, a eliminação dos limites para a reeleição presidencial indefinida não deveria poder ser decidida por majorias nem por seus representantes para benefício próprio.”⁸⁸

Finalmente, com base nos argumentos anteriores, a Corte Interamericana de Direitos Humanos resolveu que:

⁸⁴ Organização dos Estados Americanos. Missões de Observação Eleitoral. Informe Final Eleições Gerais de 2019 e 2020 do Estado Plurinacional da Bolívia.

⁸⁵ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Parecer Consultivo OC-28/21. 7 de junho de 2021. Parágrafo 73.

⁸⁶ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Parecer Consultivo OC-28/21. 7 de junho de 2021. Parágrafo 84.

⁸⁷ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Parecer Consultivo OC-28/21. 7 de junho de 2021. Parágrafo 102.

⁸⁸ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Parecer Consultivo OC-28/21. 7 de junho de 2021. Parágrafo 144.

“2. A reeleição presidencial indefinida não constitui um direito autônomo protegido pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos nem pelo *corpus iuris* do direito internacional dos direitos humanos.

3. A proibição da reeleição indefinida é compatível com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Carta Democrática Interamericana.

4. A habilitação da reeleição presidencial indefinida contraria os princípios de uma democracia representativa e, portanto, as obrigações estabelecidas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.”⁸⁹

É recomendável que os Estados que contemplem em sua legislação a figura da reeleição, estabeleçam tal possibilidade de forma limitada, em número definido de períodos. Nesse sentido, sugere-se que exista um limite temporal ao exercício do poder. A alternância no poder é a base da democracia representativa.

Extensão de mandato

Nesse mesmo sentido, outra figura que atenta contra a alternância e contra os princípios democráticos é a denominada “prorrogação ou extensão de mandato”, que se configura como a intenção de manter-se no exercício de um cargo eletivo cujo período tem um limite claro e preestabelecido no momento da eleição.

De tal forma, é importante considerar que o Comitê Jurídico Interamericano (CJI) reafirmou⁹⁰ o conteúdo da Declaração de Santiago do Chile, que relaciona os elementos essenciais e os componentes fundamentais enumerados na Carta Democrática Interamericana ao assinalar que: “...(3) a perpetuação no poder, ou o exercício deste sem prazo determinado e com manifesto propósito de perpetuação, é incompatível com o exercício da democracia”.

Sugere-se considerar com antecedência ou estabelecer previamente procedimentos institucionais, medidas de suplência ou períodos transitórios temporais com fundamento nos critérios democráticos, que permitam a alternância nos prazos legalmente estabelecidos e que assegurem a certeza, a legitimidade e a transparência.

⁸⁹ Parecer consultivo OC-28/21 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: https://www.corteid.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf, pag. 42.

⁹⁰ Resolução CJI/RES. 159 (LXXV-0/09) (2009). Estado Plurinacional da Bolívia.

▶ 3. DISPUTA EQUITATIVA

A igualdade de concorrência é um atributo que deve ser observado em todo processo eletivo. Neste capítulo, analisa-se o princípio referido à luz das diversas etapas do processo: as campanhas, a jornada eleitoral e os resultados oficiais. Menciona-se também outros componentes que afetam de maneira direta a equidade na disputa, como as notícias falsas, pesquisas, medidas de votação inclusiva, voto no estrangeiro, tecnologia eleitoral, meios de impugnação e mecanismos de democracia direta.

Campanhas eleitorais

A campanha eleitoral é o período determinado no qual se realiza a promoção e difusão das candidaturas, devendo sujeitar-se ao controle e ao monitoramento do organismo eleitoral no que diz respeito ao financiamento público e privado das mesmas. O seu desenvolvimento será regido por normativas jurídicas que garantam a liberdade e equidade de oportunidades no acesso aos meios de comunicação públicos e privados.

O principal propósito das campanhas eleitorais é dar conhecimento de forma ampla sobre as plataformas e planos de governo de cada aliança política em disputa. A transparência acerca das fontes de financiamento e do uso dos recursos é um componente indispensável. A equidade no acesso aos meios de comunicação é outro elemento que deve ser levado em consideração no desenvolvimento das campanhas.

Recomenda-se que a duração das campanhas, os sujeitos que podem participar e a atuação de funcionários públicos durante esse período estejam determinadas por lei. Além disso, deve-se regular o uso de recursos públicos e privados, também em espécie, para dar equidade à disputa

Discursos políticos

Os conteúdos dos discursos políticos durante a disputa eleitoral devem contar com a mais ampla liberdade de pronunciamento, e nunca sujeitarem-se à censura prévia, salvo exceções que, conforme os padrões de direitos humanos, não estão amparadas na liberdade de expressão, como nas hipóteses de genocídio ou de qualquer tipo de violência. A propagação de informações inverídicas de forma deliberada, mediante o uso sistemático de notícias falsas, deve ser submetida a responsabilidades e a sanções efetivas que inibam distorções.

Na regulamentação eleitoral do hemisfério, deve-se ter em consideração um regime de sanções e restrições legítimas a respeito de propagandas que incitem o ódio

Notícias falsas

É recomendável aplicar sanção a todos partidos e candidaturas que tenham difundido, de maneira sistemática e deliberada, informações inverídicas (notícias falsas) aos eleitores. Nos casos em que a diferença entre o primeiro e o segundo lugar seja estreita, tais condutas serão consideradas distorções determinantes, bem como agravantes quando, para sua difusão, sejam utilizadas bases de dados pessoais de forma indevida.

Uso e publicação de pesquisas de intenção de voto

Sugere-se que o uso e/ou publicação de pesquisas de intenção de voto sejam regulados pela autoridade eleitoral, e que se sujeitem aos princípios da transparência, máxima publicidade e certeza, que devem ser parte de todos os processos eleitorais. Importante pontuar que não é recomendável que esta modalidade de estudo de opinião pública seja utilizada como ferramenta de propaganda eleitoral. Nos contextos eleitorais, as pesquisas devem ser usadas de forma responsável, sujeitando notícias falsas e enganos deliberados à responsabilização posterior. De maneira proporcional e respeitando o princípio da presunção de inocência, deve-se sempre possibilitar o conhecimento sobre quais institutos de pesquisa participaram de propagação de informação enganosa, alertando a população e evitando, portanto, que a prática de pesquisas-propaganda se normalize deteriorando os contornos democráticos.

Jornada eleitoral

A jornada eleitoral é a data na qual o eleitor emitirá seu voto. A autoridade responsável pelos processos eleitorais deverá garantir que todas as atividades sejam realizadas de forma correta e em respeito aos princípios legais estabelecidos. É fundamental garantir a abertura e o encerramento da votação nos horários predeterminados. A distribuição e o recolhimento dos materiais (cadeia de custódia) deverão realizar-se em estrita obediência aos protocolos de segurança devidamente aprovados. A informação a respeito do local de votação e da forma de se votar deve ser pública e de fácil acesso e consulta. A acessibilidade deve ser garantida, assim como a segurança e a ordem pública, sem estabelecer alocação de forças desproporcional que iniba ou intimide o exercício do voto.

Sugere-se que a autoridade eleitoral tome ações efetivas tendentes a garantir o seguinte:

- a. Aos partidos políticos, a presença de seus observadores, fiscais ou representantes nas mesas de votação e centros eleitorais para presenciar o desenvolvimento da jornada eleitoral e dos escrutínios públicos, assim como o acesso a uma cópia da ata final de escrutínio. Estes representantes deverão estar credenciados e identificados pela autoridade eleitoral.
 - b. Às(aos) eleitoras(es), contar com informação suficiente a respeito do local de votação, como exercer o seu direito ao voto e a duração da jornada eleitoral. Os locais de votação devem ter sinalização adequada e beneficiar-se de programas e projetos que garantam a acessibilidade, a inclusão e a participação de grupos vulneráveis e de cidadãos residentes no exterior.
 - c. Às(aos) funcionárias(os) eleitorais, brindar capacitação suficiente sobre a norma eleitoral, o desenvolvimento da jornada eleitoral e dos escrutínios públicos, os protocolos de segurança; a assistência aos membros das mesas de votação e centros eleitorais e a transmissão de dados e resultados.
 - d. Às(aos) observadoras(es) eleitorais nacionais e internacionais, estarem devidamente credenciados pela autoridade eleitoral, bem como garantir sua livre locomoção nos recintos eleitorais a fim de proporcionar que observem o desenvolvimento da jornada eleitoral e dos escrutínios.
3. A custódia dos materiais eleitorais a todo o momento, bem como seu transporte com altas medidas de segurança, como com a utilização de dispositivos rastreáveis, caso seja possível. Contar com elementos de rastreabilidade dos materiais é ponto positivo que fornece confiança ao processo. A incorporação de medidas de segurança em sua elaboração é igualmente conveniente

Medidas de votação inclusiva

“

A eliminação de toda forma de discriminação, especialmente a discriminação de gênero, étnica e racial, e das diversas formas de intolerância, bem como a promoção e proteção dos direitos humanos dos povos indígenas e dos migrantes, e o respeito à diversidade étnica, cultural e religiosa nas Américas contribuem para o fortalecimento da democracia e a participação do cidadão.

Artigo 9º, Carta Democrática Interamericana

”

O artigo 25 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos regulamenta o direito à participação política para todos os cidadãos de um Estado membro (participação direta ou indireta para a direção de assuntos políticos, o direito ao voto e a ser eleito e o acesso – em condições de igualdade – às funções públicas do país)⁹¹.

A inclusão e a participação de todas as pessoas são fundamentais para a democracia. Um primeiro passo necessário para a inclusão de todos os cidadãos é a acessibilidade, que proporciona a base para a realização dos direitos dos indivíduos e dos grupos sociais que, de forma sistemática, têm sido excluídos da vida social.

Desde uma perspectiva antidiscriminatória, adverte-se que o acesso e a realização efetiva dos direitos político-eleitorais – em particular, o voto e a possibilidade de concorrer a um cargo de eleição popular – podem ser tão importantes como o próprio direito, posto que um direito que não pode ser exercido é um direito negado.

Para uma grande parte das pessoas, o voto representa a única ocasião e a forma básica de manifestação e participação política. Por tal razão, recomenda-se que os processos eleitorais outorguem todas as condições humanas, materiais, de organização e de logística para a expressão da pluralidade política organizada e o voto cidadão sem discriminação.

Para que os direitos político-eleitorais de todos os indivíduos se tornem efetivos, de forma a lograr sua plena inclusão nas eleições e nos processos políticos, sem distinção por motivo de origem étnica, incapacidade, identidade ou expressão de gênero, idade, preferência sexual ou qualquer outra forma, requer-se implementar medidas legais, administrativas e práticas

Voto de pessoas em situação de vulnerabilidade

Em consonância com o princípio da inclusão, recomenda-se que, em toda eleição, garanta-se a adoção de mecanismos e ferramentas orientadas a fazer valer o direito ao voto em atenção aos princípios da não discriminação, igualdade material e formal, acessibilidade e igualdade de oportunidades, beneficiando-se, especialmente, os setores populacionais mais vulneráveis – como pessoas com deficiência, idosos, adolescentes, mulheres grávidas, doentes e pessoas privadas de sua liberdade.

Nos processos de inclusão política, é necessário considerar não só a diversidade entre os grupos discriminados, senão também as diferenças e as variações existentes no interior das diversas comunidades. Assim, por exemplo, as pessoas com deficiência podem incluir

⁹¹ Artigo 25 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966).

os indivíduos de distintas idades e todos os grupos étnicos e religiosos, as mulheres e os indivíduos de distintas orientações sexuais.

Recomenda-se que o Estado opte por medidas que realmente permitam que todas as pessoas em situação de vulnerabilidade possam participar efetivamente da vida política de seu país.

Voto das pessoas privadas de liberdade

A suspensão de direitos deve estar devidamente fundamentada em parâmetros constitucionais e internacionais para que seja efetiva no contexto social.

Por isso, com base no disposto no artigo 25 do Pacto de Direitos Civis e Políticos, deve-se garantir a vigência dos direitos políticos a toda pessoa que tenha sido privada de sua liberdade, mas que ainda não tenha recebido sua condenação final.

Voto no estrangeiro (residentes no exterior)

A implementação do voto no estrangeiro encontra fundamento na garantia de condições que os governos devem outorgar para o livre exercício dos direitos políticos, em congruência com o estabelecido nos instrumentos internacionais. É uma ação que amplia e fortalece os direitos políticos dos indivíduos e, como tal, é desejável que se encontre prevista nas leis eleitorais.

Quando a legislação incluir a possibilidade de votar no exterior, é recomendável que os registros eleitorais de votação não sejam compartilhados, em nenhuma circunstância, para fim distinto ao do direito ao voto. Ainda, não devem ser instrumentos sujeitos à revisão por parte de autoridades imigratórias ou outras.

O voto no estrangeiro requer normativa específica, desenho de planos, programas e projetos que facilitem a votação dos residentes no exterior, o desenvolvimento de cronogramas e prazos suficientes para a garantia deste direito e a formação de registros eleitorais. Deverá se considerar, também, a possibilidade de apresentação de candidaturas e a inclusão nos processos eleitorais dos cidadãos pertencentes a um Estado, mas residentes em outros países.

Outra vertente desta modalidade é o voto de estrangeiros em país-destino. Em tais casos, esta possibilidade tem previsão na Convenção Internacional sobre os Trabalhadores Imigrantes adotada em 2003 na qual, no inciso 3 do artigo 42, se estabelece que os trabalhadores imigrantes poderão exercer seus direitos políticos no país em que trabalham, se este, no exercício de sua soberania, conceder tais direitos.

Escrutínio das mesas eleitorais

O desenvolvimento do escrutínio pelas mesas eleitorais deve ser um processo ágil, público, acessível e acompanhado pelos cidadãos, candidatos e organizações políticas, como também pelos observadores nacionais e internacionais. Recomenda-se que a autoridade eleitoral garanta a capacitação plena dos membros das mesas eleitorais e desenvolva mecanismos de difusão com a finalidade de acessar e observar o conteúdo e os resultados da ata de escrutínio de cada mesa de votação. Ainda assim, recomenda-se garantir a independência e a autonomia no seu desenvolvimento, sem pressões, atrasos ou interrupções deliberadas. Deve-se dotar os membros de mesa de elementos de autoridade para que possam realizar seu dever da melhor forma possível.

Mediante o desempenho das funções que são conferidas pela legislação, os membros das mesas eleitorais contribuem para a legitimação do ato eleitoral por meio da observação das condições de sufrágio, adquirindo, portanto, suma relevância no papel de garantidores da transparência e da credibilidade do processo democrático.

Recomenda-se propiciar as condições para que as jornadas de escrutínio permitam aos membros de mesas eleitorais o devido descanso, observando prazos que brindem certeza aos resultados, mas que também considerem o esforço e o tempo de quem recebe e conta os votos.

Resultados oficiais

Os resultados eleitorais parciais e totais deverão ser propagados de forma clara, transparente, rápida e sem atraso.

É recomendável que a tabulação, transmissão de resultados e sua difusão sejam tecnicamente sólidas, auditáveis, verificáveis e transparentes em sua ação. Sugere-se demonstrar sua efetividade e confiança por meio de provas e simulações. A realização de auditorias nas equipes, nos programas e nos sistemas, antes e depois da eleição, representa uma boa prática de transparência e certeza.

Recomenda-se que a autoridade eleitoral realize a difusão constante e oportuna dos resultados preliminares por meio de boletins informativos, para evitar confusão e prevenir conflitos sociais que tenham origem na falta de informação relacionada aos resultados eleitorais. Esta prática propicia a transparência e gera certeza e confiança. As contagens rápidas ou exercícios de amostras são válidos para dar conhecimento aos resultados preliminares, sempre que respeitem bases técnicas transparentes e definidas com antecedência pela autoridade eleitoral.

Deve-se buscar que, a todo o momento, a fonte de informação sobre os resultados seja a autoridade eleitoral. A circulação de informação com resultados ou tendências por meio de fontes não oficiais é uma prática contrária aos princípios da certeza e da confiança que são pilares de salvaguarda para todos os atores nos processos eleitorais.

Apesar de que, na maioria dos casos, a implantação de sistemas de resultados preliminares não oficiais por parte das autoridades eleitorais não se encontra prevista normativamente, esta é uma prática comum no desenvolvimento dos processos. A este respeito, cabe fazer uma nota no sentido de que, nos casos em que a autoridade eleitoral decida pela implementação deste tipo de sistema, deve fazê-lo sob os mesmos padrões de rigor que o sistema de resultados oficiais a seguir: ser tecnicamente sólido, auditável, verificável e contar com tempo suficiente para a realização de provas, simulações e auditorias.

Meios de impugnação

Sugere-se que as(os) cidadãs(ãos), as candidaturas e as organizações políticas contem com normas claras, prévias e públicas, nas quais se estabeleçam os mecanismos de impugnação administrativa ou os recursos contenciosos eleitorais, assim como as autoridades eleitorais que os conheceram e solucionaram.⁹²

Ainda, recomenda-se que as disposições constitucionais, legais e normativas que regulam os meios de impugnação ou recursos em matéria eleitoral sejam elaboradas com linguagem clara e simples para garantir que sejam facilmente compreendidas pelos interessados e pelos observadores, especialmente no âmbito dos órgãos de resolução de controvérsias. É desejável que os meios previstos nas normas processuais eleitorais sejam acessíveis em termos de tempo, distância e custo. Ademais, deve ser possível obter uma resolução que decida sobre o motivo do conflito levado à consideração sem que se imponham requisitos ou obstáculos processuais injustificados.

Finalmente, é recomendável que o sistema de meios de impugnação disponha de procedimentos ágeis, simples, rápidos e efetivos, com prazos razoáveis tanto para sua interposição, quanto para sua resolução. Tais recursos poderão ser interpostos em qualquer fase do processo eleitoral.

⁹² Artigo 24 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e artigo 8º da Carta Democrática Interamericana (2001).

Tecnologia eleitoral

A incorporação do uso da tecnologia em qualquer etapa do processo eleitoral é positiva à medida que desempenha importante papel nas funções de facilitar, agilizar, aumentar a segurança e reduzir os custos processuais. No entanto, sugere-se observar o progresso na sua implementação, atentando-se para que se realize de forma gradual. Ademais, recomenda-se que a tecnologia esteja acompanhada de provas e simulações; de campanhas de sensibilização; conscientização e informação; que sejam incluídas nas jornadas de capacitação para os usuários antes que seu uso seja liberado; e que, em caso de alguma falha, se complemente com protocolos alternativos.

Sugere-se que a segurança cibernética e os protocolos sob os quais devem funcionar sejam um tema prioritário na implementação e no uso de ferramentas tecnológicas. Neste sentido, recomenda-se que a autoridade eleitoral priorize a segurança e a confiança sobre os benefícios que a utilização destas ferramentas possa trazer no desenvolvimento dos processos eleitorais.

Recomenda-se que a implementação de novas tecnologias responda a uma decisão soberana de cada país, que tome em consideração necessidades próprias, custos e benefícios, assim como outros fatores importantes como a sua difusão e sociabilização, para os funcionários dos órgãos eleitorais, para os partidos políticos e para os cidadãos.

Democracia direta

“

A democracia representativa reforça-se e aprofunda-se com a participação permanente, ética e responsável dos cidadãos em um marco de legalidade, em conformidade com a respectiva ordem constitucional.

Artigo 2º, Carta Democrática Interamericana

”

O exercício da democracia representativa é a base do Estado de direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros.

O exercício do voto transcende a eleição de governos ou de representantes legislativos sendo legítimo que os países do continente promovam, em seus marcos constitucionais e legais, mecanismos de democracia direta, tais como o referendo, a consulta popular ou o plebiscito.

“A metodologia elaborada pela OEA para a observação dos mecanismos de democracia direta define-os como “um conjunto de procedimentos que permitem à cidadania tomar decisões políticas de maneira direta, mediante o voto, sem a intermediação de um parlamento ou governo”.⁹³

A metodologia mencionada indica que, da mesma forma que os processos de eleição de autoridades, os exercícios de democracia direta devem ser inclusivos, competitivos e limpos e que devem ser respeitados os resultados expressos nas urnas. Além disso, devem estar presentes as seguintes condições mínimas: as autoridades eleitorais devem ser independentes; devem contar com um orçamento suficiente; devem existir garantias judiciais; e a legislação deve prever mecanismos efetivos de impugnação e controle.

Para estes exercícios, é desejável levar em consideração o seguinte:

- a.** Sob nenhuma circunstância, podem ser objeto de algum tipo de consulta popular, referendo, plebiscito ou outros mecanismos de democracia direta: direitos humanos, a vigência da democracia em determinado território, indultos a crimes de lesa-humanidade ou a aplicação da justiça conforme as leis vigentes.
- b.** As perguntas que sejam submetidas à consulta devem ser neutras na sua redação, devendo-se especificar de forma clara se seus efeitos são ou não vinculantes, antes da sua realização. Ademais, deverão ser formuladas para que a resposta seja um sim ou um não inequívocos, nunca sujeitos a interpretações adicionais.
- c.** As consultas populares e demais exercícios de democracia direta requerem condições equitativas para difundir em meios massivos a postura tanto daqueles que estejam a favor da proposta, como daqueles que estejam contra.
- d.** Os temas que podem ser submetidos à consulta popular ou outros mecanismos de democracia direta não devem conter proibições exageradas nem requisitos desproporcionais para serem concretizados.
- b.** A organização de consultas não deve estar a cargo daqueles que são seus proponentes, nem dos governos de forma direta, mas, sim, de autoridades eleitorais dotadas de autonomia. Os governantes devem se abster de inclinar a balança com propaganda ilegítima a respeito de uma ou outra postura relacionada com as consultas, salvo se os argumentos a favor ou contra sejam expostos em espaços equitativos em que se permita também a expressão equilibrada de outras posturas.

⁹³ Observando os Mecanismos de Democracia Direta: Um manual para as Missões de Observação da OEA, pág. 11, disponível em: <https://www.oas.org/es/sap/deco/Publicaciones.asp>.

► 4. MECANISMOS DE OBSERVAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

“

“A observação internacional de eleições tem o potencial de elevar o nível de integridade dos processos eleitorais, impedindo e revelando as irregularidades e a fraude, fornecendo recomendações para melhorar os processos eleitorais.”

Declaração dos Princípios de Observação Eleitoral Internacional

”

Observação eleitoral

A observação internacional encontra seu principal guia na Declaração dos Princípios de Observação Eleitoral Internacional e no Código de Conduta para Observadores Eleitorais Internacionais, documentos estabelecidos em 2005 pelas Nações Unidas, dos quais a Organização dos Estados Americanos faz parte.

A Declaração de Princípios para a Observação Internacional de Eleições estabelece que, para seu exercício, é necessário contar com “metodologias dignas de crédito e a cooperação com as autoridades nacionais, os competidores políticos nacionais (partidos políticos, candidatos e apoiantes de posições em referendos), organizações de monitorização eleitoral e outras organizações internacionais de observadores dignas de crédito, entre outros.”⁹⁴ Adicionalmente, tal instrumento se refere à observação como, “a expressão de interesse da comunidade internacional para lograr eleições democráticas, como parte do processo de desenvolvimento da democracia, incluindo o respeito pelos direitos humanos e pelo estado de direito.”⁹⁵

O Código de Conduta para Observadores Eleitorais Internacionais especifica os 12 postulados a que se devem sujeitar os integrantes de uma Missão de Observação Internacional a fim de garantir a sua imparcialidade.

De acordo com o Manual para Missões de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos, se estabelece que um convite feito por um Estado membro poderá ser aceito quando:

- “a. O processo eleitoral em questão está expressamente previsto na regulamentação legal do Estado-Membro.

⁹⁴ Declaração dos Princípios de Observação Eleitoral Internacional, pág. 3. (2005).

⁹⁵ Declaração dos Princípios de Observação Eleitoral Internacional, pág. 2. (2005).

-
- b.** A organização e o julgamento do processo eleitoral são da competência exclusiva do órgão eleitoral nacional ou federal, estadual/provincial/regional, conforme o caso.
 - c.** O convite do Estado-Membro tenha origem no órgão eleitoral, que o enviará ao Ministério das Relações Exteriores do Estado Membro para apresentação formal à Secretaria Geral da OEA (SG/OEA).
 - d.** A MOE/OEA não está sujeita a quaisquer limitações legais ou regulamentares.
 - e.** São garantidas condições de segurança, livre acesso à informação e ampla cooperação com a MOE/OEA.⁹⁶

A Observação Eleitoral Internacional é definida no Manual para Missões de Observação Eleitoral da OEA como um “procedimento mediante o qual um grupo organizado de pessoas não pertencentes ao país anfitrião leva a cabo, de forma sistemática, um conjunto de ações e atividades complexas para constatar de forma direta, completa e exata um processo eleitoral. O objetivo da observação é o processo”⁹⁷ e a própria Carta Democrática Interamericana, em seu artigo 24, estabelece que “as mesmas se realizarão de forma objetiva, imparcial, transparente, e com a capacidade técnica apropriada.”⁹⁸

Ademais, no Plano de Ação Interamericano sobre Governabilidade Democrática acordado na Nona Cúpula das Américas, os países do continente decidiram:

“g) reconhecer a importância das missões de observação eleitoral, conduzidas sob os princípios de objetividade, imparcialidade, transparência, independência, respeito à soberania e com acesso à informação, respeitando os procedimentos estabelecidos nas normas do Sistema Interamericano, inclusive a Carta Democrática Interamericana, e sem comprometer a independência das missões, sendo garantidas, pelos Estados, as condições de segurança dos observadores eleitorais, para que possam desempenhar as suas funções de maneira independente e segura.”⁹⁹

A Assembleia Geral da OEA realizada em Lima, Peru, em 2022, em sua resolução AG/RES. 2989 (LII-O/22) sobre o Fortalecimento da Democracia, sobre Cooperação Técnica e Missões de Observação resolveu:

⁹⁶ Manual para Missões de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos, página 10. Disponível em: https://www.oas.org/es/sap/docs/Manual_Misiones_publicado_en.pdf

⁹⁷ Organização dos Estados Americanos. Manual para as Missões de Observação Eleitoral, pág. 10. [2008].

⁹⁸ Artigo 24 da Carta Democrática Interamericana [2001].

⁹⁹ Plano de Ação Interamericano sobre Governabilidade Democrática. Adotado na Cúpula das Américas realizada na cidade de Los Angeles, Califórnia, Estados Unidos da América, 2022.

“Encarregar a Secretaria-Geral de prestar ao Estado membro que o requeira informação adicional disponível sobre as missões de observação eleitoral mobilizadas em seu território, uma vez que estejam concluídas, conforme as normas do Sistema Interamericano, dentre elas a Carta Democrática Interamericana” e “ Instar os Estados membros a que adotem as medidas necessárias para assegurar as condições de segurança dos observadores eleitorais, para que possam desempenhar suas funções de maneira independente e segura”¹⁰⁰

Nesse sentido, recomenda-se que os corpos normativos das nações americanas prevejam a prática da observação eleitoral nacional e internacional, visto que esta contribui para a consolidação, progresso, melhoria e geração de confiança nos processos eleitorais. Isso porque a observação e o monitoramento que efetuam devem ser, em todo o momento, imparciais. Sugere-se que a lei indique a pertinência do trabalho que realizam as missões de observação eleitoral, nacional e internacional, em todas as etapas do processo eleitoral. Além disso, recomenda-se consultar e respeitar a Declaração de Princípios para a Observação Internacional de Eleições e o Código de Conduta para Observadores Eleitorais Internacionais.

“

As missões de observação eleitoral serão levadas a cabo a pedido do Estado membro interessado. Com essa finalidade, o governo do referido Estado e o Secretário-Geral celebrarão um convênio que determine o alcance e a cobertura da missão de observação eleitoral de que se tratar. O Estado membro deverá garantir as condições de segurança, livre acesso à informação e ampla cooperação com a missão de observação eleitoral.

Artigo 24, Carta Democrática Interamericana

”

A inclusão da figura de observador eleitoral nacional e internacional concorda com os direitos políticos estabelecidos nos instrumentos internacionais. No plano nacional, é uma forma de participar em assuntos públicos e constitui outra modalidade inerente ao direito à livre associação, ambos direitos políticos. No plano internacional, é uma forma de promover a democracia na região, de estreitar vínculos entre países e, sobretudo, de trocar experiências e boas práticas para que, em conjunto, solidariamente e de forma hemisférica, se avance no desenvolvimento democrático das nações.

¹⁰⁰ <https://www.oas.org/pt/council/AG/regular/52RGA/documents.asp?q=&e=&evento=>

Missões de Observação Eleitoral

As Missões de Observação Eleitoral aportam certeza às(aos) cidadãs(ãos), à autoridade, às candidaturas e às organizações políticas, posto que a observação das ações da autoridade e o comportamento dos atores políticos geram credibilidade, confiança, segurança e certeza de que o processo respeita as regras pertinentes.

As Missões de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos (MOE/OEA) realizam-se conforme o estabelecido na Declaração de Princípios para a Observação Internacional de Eleições, no Código de Conduta para Observadores Eleitorais Internacionais e na Carta Democrática Interamericana, sob as diretrizes dos princípios da objetividade, imparcialidade, transparência e capacidade técnica apropriada. Ademais, contam com autonomia e independência em seus atos, diferentemente das missões de acompanhamento que correspondem a uma agenda do próprio órgão eleitoral anfitrião. Para o desenvolvimento de seus trabalhos de observação, as MOE/OEA utilizam metodologias específicas de observação e emitem recomendações técnicas para melhorar e fortalecer o sistema eleitoral observado.

Para dirigir as Missões da OEA, o Manual para Missões de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos estabelece que “As MOE/OEA são chefiadas por um Chefe de Missão, que é designado pelo Secretário-Geral da OEA, levando em consideração o alto nível experiência e bom senso da pessoa. De preferência, será alguém externo à Organização”.¹⁰¹

A OEA realiza uma observação ampla dos processos eleitorais com base nos regulamentos articulados em documentos como a Carta Democrática Interamericana, implementando metodologias que permitem fazer uma análise abrangente e profunda de todo o ciclo eleitoral, e não unicamente do dia da eleição.

Observação nacional

A observação nacional é um direito dos indivíduos e uma forma de participação nos assuntos públicos de seu país, e deve estar garantida pela autoridade eleitoral, não devendo nunca ser restringida. Sugere-se que os processos de inscrição sejam ágeis, simples, e que proporcionem atividades informativas e de capacitação. As e os observadores poderão contribuir com relatórios ou informes sobre o que foi observado e, desta maneira, realizar contribuições para o aprimoramento do sistema eleitoral.

¹⁰¹ Manual para Missões de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos, página 25. Disponível em: https://www.oas.org/es/sap/docs/Manual_Misiones_publicado_en.pdf

É ideal que a observação nacional contenha e seja:

- a.** Estrutura e plano de trabalho. Contar com um plano detalhado de observação, que inclua a localização dos centros de registro e locais de votação, a localização final de cada observador, os aspectos sobre os quais se coletará informação, a forma como deverão encaminhar suas conclusões, os responsáveis e os prazos (datas e horários) estabelecidos. É desejável que contem com um processo predeterminado com base em critérios mínimos para recrutar, capacitar e mobilizar os observadores.
- b.** Veraz. Ser responsável pela informação que se dará a conhecer e ser transparente. A observação é um exercício de valoração objetiva e embasada no que foi observado e constatado durante a mobilização. A análise é objetiva e fidedigna, respaldada nos informes gerados com a informação coletada em campo.
- c.** Precisa e específica. Determinar que aspectos do universo de atividades e matérias que constituem o processo eleitoral que será observado e sob quais critérios. É importante poder diferenciar entre os fatos verificáveis e os supostos, sendo fundamental a capacidade de comprovação da informação, embasando os relatórios apenas nas observações adequadamente documentadas.
- d.** Objetiva e imparcial. A observação independente tem como base o respeito e a observância dos marcos legais e regulamentos vigentes na hipótese de terem sido emitidos pela autoridade eleitoral. A cobertura e seus informes deverão ser objetivos, atreladas ao observado e sem vieses ideológicos ou partidários.

Duração da observação

A observação pode variar na sua duração e será classificada como:

- **Curto prazo:** é a que se realiza em um prazo que vá de um dia até um máximo de um mês.
- **Médio prazo:** é a que se realiza no prazo compreendido entre um e três meses.
- **Longo prazo:** abarca todo o ciclo eleitoral, desde seu início até a declaração final de resultados.

Tipo de observação

Existem três tipos de observação, definidos com base nas técnicas utilizadas:

- **Qualitativa:** mede aspectos básicos de apego às normas ou padrões internacionais por parte dos processos eleitorais.
- **Quantitativa:** tem como foco a coleta e a análise de dados e estatísticas do processo.
- **Mista:** utiliza ambas as técnicas anteriores.

Finalidade da observação eleitoral

O trabalho das missões de observação eleitoral, nacionais ou internacionais, deve contribuir para a melhoria da qualidade dos processos eleitorais observados e aumentar a transparência e a publicidade dos atos e decisões associados às eleições. Em suma, contribui com elementos de aperfeiçoamento do sistema eleitoral, sobre a base do diálogo e do sentido crítico e propositivo. Em tal ponto encontra-se a maior utilidade da observação eleitoral. Isso deve materializar-se com a entrega dos informes finais de seus trabalhos de observação à autoridade eleitoral, acompanhados da metodologia utilizada, abrangência e representatividade das descobertas.



OEA | Mais direitos
para mais pessoas

GUIA DE BOAS PRÁTICAS EM MATÉRIA ELEITORAL
Para o fortalecimento dos processos eleitorais
Versão atualizada 2023.

ISBN: 978-0-8270-7558-0