

Quadro constitucional, lei eleitoral e outros regulamentos afins vis-a-vis dos conflitos eleitorais na região da SADC

Prof MO Hinz, UNESCO Pres: Direitos Humanos e Democracia, Faculdade de Direito
University of Namibia

1 Eleições e democracia: Parâmetros internacionais

O direito de votar e ser eleito foi transformado num direito humano reconhecido internacionalmente durante a reconstrução da ordem internacional após a Segunda Guerra Mundial. O Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 foi o precursor do artigo 25º da Convenção Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos de 1966¹. Em termos mais estritos do que os estabelecidos no art. 21º da Declaração, o art. 25º expressa o direito de eleger e ser eleito “nas eleições periódicas genuínas² que devem ser por sufrágio universal e igual e devem ser realizadas por votação secreta, garantindo a liberdade de expressão da vontade dos eleitores”.³ O direito do art. 25º é garantido “sem restrições despropositadas” e a todos, i.e. “sem qualquer distinção, tais como raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outro estatuto”⁴

Enquanto muitas organizações governamentais⁵ e não-governamentais⁶ desenvolvem programas para fortalecer o direito de eleger e ser eleito desde os anos 60, o apoio explícito das NU para a democracia e processos democrático tiveram de esperar outros 20 anos.⁷ O interesse pelo e apoio para o princípio das eleições genuínas e periódicas era visto por muitos como uma ingerência indesejada nos assuntos políticos internos.⁸ Foi somente em 1988 que a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou as primeiras de uma série de

¹ Em vigor desde 23 de Março de 1976

² Sublinhado no documento pelo autor.

³ Sub-art 3 do art 21 da Declaração Universal referido como “voto secreto acrescentou” ou por procedimento de votação livre equivalente”.

⁴ Ver art 2º da Convenção a que se refere o art 25º .

⁵ Tais como: a Organização dos Estados Americanos; a *Commonwealth*; o Conselho da Europa; a Comunidade Europeia.

⁶ Eg: a International Human Rights Law Group,; National Endowment for Democracy; International Foundation for Electoral Systems; a Comissão Internacional dos Juristas; a União Interparlamentar. A Guidelines for na in-depth analysis of na electoral process pela organização mencionada anteriormente foi usada na *Guidelines for monitoring the 1989 elections in Namibia* by Gatter, Hinz, Winter (1989)

⁷ Essa afirmação é também válida para o trabalho do Comité dos Direitos Humanos criado de acordo com o art 28º da Convenção Internacional sobre os direitos Cívicos e políticos. Cf Beigbeder (1994): 105ff

⁸ Beigbeder (1994): 100

resoluções sobre o fortalecimento da eficácia do princípio das eleições genuínas e periódicas.⁹

Foi uma importante coincidência política que esta primeira resolução das NU se tenha referido principalmente à África do Sul e tenha relacionado a condenação do regime do *apartheid* da África do Sul com o apelo por eleições genuínas implementadas através de um processo eleitoral que forneceria alternativas distintas para o eleitorado. A referência a *alternativas distintas* permitiu o surgimento de discussões uma vez que alguns membros das NU interpretaram-na como fazendo referência à *democracia multi-partidária* e deste modo, entenderam-na como uma tentativa inaceitável de ingerência na ordem política interna de estados soberanos e deste modo como violação dos princípios da não-intervenção e autodeterminação.

A assistência das NU na condução de eleições foi bem-vinda numa das duas *realçantes* resoluções de 1990, contanto que a assistência fosse dada a pedido do estado membro e no total respeito pela soberania do país.¹⁰ Uma posterior reconfirmação¹¹ especificou esta reserva afirmando que o mandato das NU para verificar as eleições¹² dever-se-ia restringir a circunstâncias bem definidas com dimensões internacionais bem claras.¹³

Os desenvolvimentos desde os anos 90, i.e. o desmantelamento do mundo comunista, significou mais apoio ao conceito de democracia para o qual são essenciais as alternativas distintas no sentido de pluralismo partidário. A comunidade internacional observou com alta apreciação o estabelecimento de democracias multi-partidárias, particularmente na Namíbia em 1990 e na África do Sul em 1994. O Tratado da SADC de 1992 alista os direitos humanos e democracia entre os princípios, de acordo com os quais se espera que ajam a SADC e os estados membros.¹⁴ A promoção da democracia através de eleições livres e justas é o objectivo central do Fórum das Comissões Eleitorais da SADC.¹⁵ Desde a sua criação em 1998, o fórum conduziu algumas missões de observação e submeteu alguns relatórios.¹⁶

⁹ UNGA Resolution 43/157 de 8 December 1988

¹⁰ UNGA Resolution 45/150 of 18 December 1990; UNGA Resolução 45/151 de 18 Dezembro de 1990 foi uma resolução paralela que enfatizou a soberania e não ingerência nos processos eleitorais.

¹¹ UNGA Resolution 46/137 of 17 December 1991

¹² como se as eleições fossem ou não livres e justas. A verificação da eleição nesse sentido opõe-se à organização e controle das eleições.

¹³ Namíbia (1989) e Angola (1992) são exemplos a ser recordados aqui. Entretanto, o mandato da UNTAG na Namíbia foi para além da monitoria da restante autoridade que a África do Sul tinha, na implementação de medidas em conformidade com as exigências ao abrigo da Resolução do Conselho de Segurança 435 de 1978, para satisfazer os representantes das NU.

¹⁴ Art.º 4(c) SADC Treaty – Note que a Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos, reconhece somente o *direito de participar livremente no governo*. (Art.º 13(1)) por outras palavras, o art 13(1) repete o art 21(1) da Declaração Universal, mas sem ajuntar o seu sub artigo 3º, no qual são referidas as *eleições genuínas e periódicas*.

¹⁵ Com a excepção das Ilhas Maurícias, todos os membros da SADC fazem parte do Fórum. Cf for the background of the forum: Electoral Commissions Forum of SADC Countries (1999): XI f

¹⁶ Ver relatório abaixo indicado

2 O processo eleitoral numa perspectiva legal

As missões de observação eleitoral contribuíram substancialmente para a identificação de estágios mais importantes dos processos eleitorais, o conhecimento de problemas multifacetados relacionados com esses estágios e a sua possível resolução.¹⁷ Para efeitos deste documento, distingo os três seguintes fundamentos, essenciais para a base democrática dos processos eleitorais:

- O fundamento **constitucional**;
- O fundamento **legal (sub-constitucional)**; e
- O fundamento **societal**.

Os fundamentos constitucionais e legais serão os principais tópicos que se seguem. O fundamento societal será abordado brevemente nas conclusões finais.

(1) O fundamento constitucional

A democracia não pode ser por decreto; a democracia é um processo contínuo que envolve toda a sociedade. “A sociedade a que foi negada os direitos democráticos por muitos anos necessita de aprender e praticar as regras do jogo: sensibilização democrática, comportamento e participação democráticos”, escrevem os autores de uma introdução a uma publicação sobre as eleições na Namíbia.¹⁸ Por outras palavras, por muito que a democracia seja a meta das eleições, a aceitação societal de certas regras e valores democráticos é ao mesmo tempo o pré-requisito para as eleições.

Como pode esse pré-requisito ser assegurado, pelo menos o necessário para construir um processo eleitoral de sucesso que mereça ser chamado de democrático?

A resposta a essa questão é dupla: Primeiro, os parceiros governamentais e não-governamentais precisam de estar de acordo (constitucional ou quasi-constitucional) acerca dos princípios do processo eleitoral como tal, mas também sobre os princípios que regem a ordem política preconizada depois das eleições pretendidas. Segundo, o processo de alcançar tais acordos deve ser regido pelo interesse de alcançar o consenso mais amplo possível, de modo a que os resultados alcançados sejam partilhados por um maior número de indivíduos possível.

¹⁷ Cf M'Passou (1990); National Election Monitoring Unit (1992); Electoral Commission Forum of SADC Countries (1999a), (1999b), (1999c), (2000); SADC Parliamentary Forum (2000); mas também Töttemeyer, Wehmhörner, Weiland (1996) em particular Töttemeyer (1996). – O relatório editado por M'Passou merece atenção particular. As observações reportadas foram feitas em nome do Conselho Namibiano das Igrejas, sendo quase a única organização não governamental namibiana com relações em todo o país.

¹⁸ Töttemeyer, Wehmhörner, Weiland (1996): 2

Permitam-me ilustrar esses dois pontos referindo-me a experiência da Namíbia e da África do Sul:

O quadro regulamentar de acordo com a Resolução 435^o de 1978,¹⁹ do Conselho de Segurança das NU que foi o ponto de partida para a independência da Namíbia, resultou de muitos acordos baseados em consultas entre as várias partes envolvidas. Para além de apelar para a criação de um ambiente conducente às eleições democráticas, a Resolução 435^o determinou o sistema eleitoral e acordou aos representantes das NU a autoridade de decidir sobre a liberdade e justiça das eleições.²⁰ Os *princípios constitucionais de 1982*²¹ determinaram o futuro do sistema eleitoral da Namíbia, a criação de uma estrutura governamental regional e a garantia de direitos e liberdades fundamentais. Por outras palavras, os princípios constitucionais criaram um ambiente de previsibilidade política. Os princípios constitucionais contribuíram substancialmente para a criação da confiança indispensável em situações de transição, nos quais prevalecem interesses irreconciliáveis, medo e incertezas.

Os princípios de 1982 abriram o caminho para a constituição da independência de 1990 do mesmo modo que os princípios constitucionais da constituição interina de 1994 da África do Sul o fizeram para a Constituição final de 1996.²² A constituição interina da África do Sul²³ deu o tom para a futura África do Sul, mas continha também provisões para proteger os interesses da até então minoria no poder, estipulando um governo temporário de unidade nacional no qual a minoria continuaria a desempenhar um papel significativo.²⁴

Olhando com mais detalhes para os arranjos consultivos constitucionais pré-electorais (ou quasi-constitucionais) para a criação de fundamentos constitucionais necessários para as eleições democráticas na Namíbia e África do Sul, pode-se distinguir um número de elementos e áreas, que podem ser importantes para outras situações de transição:

- O primeiro e muito proeminente elemento é a existência de uma visão amplamente aceite relacionada com **a ordem sociopolítica depois das eleições**. A determinação para a construção da nação, o interesse para reconstruir a sociedade para o benefício de todos, a reconciliação com o passado, tolerância mútua, salvaguarda das conquistas materiais existentes, direitos humanos para todos, protecção das posições da minoria são os principais conceitos que tal visão pode implicar. A experiência na Namíbia e África do Sul mostrou que especial atenção

¹⁹ Documentado em Hinz (1988): 53ff. – a Resolução 435 é relativamente breve, mas foi subsequentemente emendada por toda uma série de documentos que fazem eventualmente parte da implementação da resolução em 1989.

²⁰ O sistema eleitoral foi acordado depois para ser o sistema de representação proporcional cf: Acordo sobre a representação proporcional aparece no doc. do Conselho de Segurança S/17658. (Hinz 1988: 77)

²¹ Princípios e Orientações Eleitorais: Documento do Conselho de Segurança S/15287 of 12 July 1982, see Hinz (1988): 73f

²² Ver Anexo 4 à Constituição da África do Sul de 1994.

²³ Acordado entre o governo de Klerk e os movimentos de libertação e outros.

²⁴ Cf sec 84 da Constituição de 1994 prevê posição de Vice Presidentes Executivos para cada partido com pelo menos 80 assentos na Assembleia Nacional, e sec 88 intitula os partidos que pretendam fazer parte do governo de união nacional à participação no gabinete.

deve ser dada aos preparativos, que lidam com qualquer passado mal resolvido que poderá afectar o presente e o futuro.²⁵ Toda uma série de possibilidades foi produzida por sociedades em transição ao longo das últimas décadas, desde a concessão de amnistia e imunidade a abordagens mais ou menos jurídicas.²⁶ Que arranjos escolher dependerá de determinada situação.

- Sociedades em transição podem ter **legislação ultrapassada** adoptada antes que a sociedade estivesse pronta para mudar e que poderia ter impacto negativo ou mesmo discriminatório nas camadas da sociedade, que se espera que agora participe em eleições democráticas. Na Namíbia e África do Sul, uma série de estatutos (racistas e opressivos) teve que ser revogada antes das eleições.²⁷
- Para que servem as eleições? Serão as eleições realizadas dentro de um dado contexto constitucional e que continuará a ser o quadro constitucional para a sociedade ou espera-se que as eleições conduzam a uma revisão da constituição? Por outras palavras, devem ser alcançados acordos sobre se as eleições resultarão numa assembleia constituinte com o único mandato de deliberar a futura constituição ou numa assembleia nacional que exercerá os seus poderes no quadro da ordem constitucional existente.
- Qualquer que seja a resposta à última questão, pelo menos aconselha-se um acordo quasi-constitucional sobre alguns **requisitos estruturais** da nova ordem pós eleitoral. Será a assembleia nacional a única instituição democraticamente eleita? Há necessidade de uma segunda câmara parlamentar, conselhos regionais ou parlamentos? E sobre o chefe de estado, deve ser ele/ela directamente eleito pelo povo?
- Paralelamente ao precedente está a necessidade do entendimento sobre o lugar das **autoridades tradicionais**.²⁸ Os líderes tradicionais desempenham um papel importante em muitos países africanos, na medida em que o pluralismo político é o conceito adequado para descrever a situação de autoridade dual, legitimidade dual de autoridade e divisão de lealdade em relação a ordem tradicional e moderna. Muitas vezes temos casos em que os partidos políticos seguem linhas étnicas e o povo vota etnicamente. Do ponto de vista constitucional, duas medidas podem ser

²⁵ A Constituição da África do Sul de 1994 estabelece os fundamentos do caminho a seguir na sua *postamble* sobre a Unidade e Reconciliação Nacional. A Lei da Promoção da Unidade e Reconciliação Nacional, 34 de 1995 que cria a Comissão da Verdade e Reconciliação foi a implementação legislativa do acordo constitucional.

²⁶ Cf Hinz (2003)

²⁷ No caso da Namíbia, a revogação foi exigida pela Resolução 435 (1978) do Conselho de Segurança das Nações Unidas

²⁸ Incluindo sobas, conselheiros, chefes de tribo, reis etc. The Namibian Traditional Authorities Act, 25 de 2000, usa *autoridade tradicional* (para o órgão tradicional governamental) e *soba* (para o supremo funcionário público tradicional). Deve-se notar que dois dos países da África Austral enfrentam a necessidade de reempossar as autoridades tradicionais: Zimbabwe e Moçambique. As últimas eleições locais na África do Sul estiveram sob fortes ameaças dos líderes tradicionais que não estavam de acordo com os sistemas introduzidos pela Constituição de 1996. (Cf Hinz 2002: 86ff)

consideradas para neutralizar a política tradicional.²⁹ Uma é fornecer um sistema claro para que as vozes tradicionais sejam ouvidas no conjunto das estruturas governamentais através de uma câmara adicional de representantes para os líderes tradicionais. Outra é separar os assuntos tradicionais dos modernos por incompatibilidade.³⁰

- O **sistema eleitoral** que rege as várias possíveis eleições merece reconhecimento constitucional ou quasi-constitucional. Os modelos em uso cobrem uma série de variações entre o sistema da maioria e o proporcional. Parece que o sistema proporcional tem sido aceite como mais justa representação das opiniões e interesses sociais.³¹ A aceitação do sistema proporcional, deve entretanto considerar em que medida a implementação deste modelo manterá a responsabilidade eleitoral dos indivíduos em virtude das suas relações específicas com os partidos que nomeiam os candidatos nas suas listas e atribuem eleitores aos eleitos.
- O sistema proporcional (particularmente se aplicado às eleições regionais) requer a **delimitação de áreas geográficas relevantes**. Para isso, necessita-se de acordo sobre critérios de divisão do país e procedimentos para implementação da delimitação. É aconselhável o estabelecimento de regras para o funcionamento de uma comissão de delimitação operando independentemente.³²
- Parte do fundamento constitucional é também estar de acordo sobre como as eleições serão **organizadas, supervisionadas e certificadas**. Por outras palavras, o que se tornou prática aceite na África do Sul, nomeadamente a criação de uma **Comissão Eleitoral**³³ com um mandato vasto deve fazer parte de arranjos

²⁹ A ênfase está na *ajuda*. O presente debate na Namíbia sobre o lugar da nação Herero (ou pelo menos parte que segue o Chief K Riruako, que reclama ser o supremo Chefe de Herero, mas que não foi reconhecido pelo governo) dentro da estrutura central do estado Namibiano é um bom exemplo a mostrar das inevitáveis dificuldades ligadas às alianças políticas que estão baseadas na etnicidade. O Soba Riruako decidiu recentemente desligar o de facto partido Herero NUDO (National Unity Democratic Organisation) do principal partido da oposição DTA (Democratic Turnhalle Alliance) e registar o NUDO isoladamente. Ver os comentários em : Allgemeine Zeitung (Windhoek, 22 October 2003: 2) lamentando que as ocorrências parecem uma comédia que não reconhece os apoiantes do NUDO como indivíduos políticos.

³⁰ Enquanto a incompatibilidade continuar (em termos do direito de votar e ser eleito) *razoável*, ie permite decisões livres de pessoas concernentes.

³¹ Ver referência já feita ao Conselho de Segurança Res 435 (1978); cf further: Art 49 (ler Anexo 4) da Constituição da Namíbia (mas note que a maioria do voto para conselheiros regionais em art 106(3); e Principio VIII no Anexo 4 da Constituição de 1994 da África do Sul; sec 46(1)(d) da Constituição de 1996 da África do Sul

³² Art 104 da Const da Namibia prevê uma Comissão de Delimitação a ser criada ao abrigo de um acto parlamentar. Art.º 102(2) determina os critérios a ser aplicados pela Comissão no estabelecimento de fronteiras das regiões e autoridades locais. ECF (1999b: 8) relata controvérsias que ocorreram no Botswana ao longo dos anos com respeito às fronteiras dos círculos eleitorais.

³³ Ver os relatórios da Comissão Eleitoral do Fórum da SADC. Sec 5 da Comissão Eleitoral Sul Africana Act, 51 de 1996, lista as funções da Comissão Eleitoral para: gerir as eleições, assegurar que elas sejam livres e justas; criar condições conducentes a eleições livres e justas, compilar as atribuições dos eleitores; compilar e manter um registo dos partidos; estabelecer e manter a ligação e cooperação com os partidos; realizar e promover pesquisas sobre questões eleitorais; desenvolver e promover o desenvolvimento de perícia e tecnologia eleitoral; rever a legislação eleitoral; promover a educação eleitoral; declarar os resultados sete dias depois das eleições; julgar os litígios relacionados com as eleições.

constitucionais (ou quasi-constitucionais) pré-eleitorais. Ter uma Comissão Eleitoral como órgão constitucional conferirá a tal comissão uma posição particular.³⁴ Independência, representatividade, eficiência organizacional (da qual o financiamento necessário é parte) são as características mais importantes de uma Comissão Eleitoral.

Quantos membros seriam apropriados para a Comissão e quem os nomearia? A composição geográfica e étnica de um dado país ajudará a determinar o número necessário de comissários. A nomeação de comissários em tempos de transição deveria, nos momentos de transição, ser o resultado de consultas com o maior número possível de parceiros. Num estágio mais avançado, a lei que rege as comissões eleitorais pode ser melhorada e simplificada.³⁵

- Sujeito ao cenário constitucional o **período de tempo** também deve ser realista, mas estrito, de acordo com o qual os arranjos pré-eleitorais e o processo eleitoral devem ser concluídos. O exemplo da Namíbia mostrou que o quase impossível pode ser alcançado em poucos meses entre a chegada da UNTAG em Abril de 1989 e as eleições em Novembro e ainda menos meses (i.e. entre Novembro 1989 e Março 1990) para negociar a constituição.³⁶

(2) O fundamento legal (sub-constitucional)

A Lei eleitoral é o local do fundamento sub-constitucional do processo eleitoral. A análise comparativa das leis eleitorais na África Austral mostra que as leis são normalmente instrumentos legais muito complexos, algumas vezes em processo de mudanças substanciais através de emendas que reflectem eventos e problemas não previstos na altura da promulgação original.³⁷ Podem ser encontradas leis com 100 ou mais secções.³⁸ Também é pratica estipular que a Comissão Eleitoral estipule regulamentos ao abrigo da lei.³⁹ Tais

³⁴ A Comissão Eleitoral Sul Africana é uma *das instituições do Estado que apoia a democracia constitucional* (título do Capítulo 9 da Constituição de 1996). Ver mais na Lei das Comissões Eleitorais, 56 de 1996. Em outros países a Com. Eleitoral e um órgão subconstitucional, ver secs 3ff da Lei eleitoral Nam.Act, 24 de 1992; Botswana introduziu a sua Comissão em 1997 (cf ECF 1999b: 7f). No Zimbabwe foi uma das recomendações da missão de observação do Fórum da SADC Forum . (ECF 2000: 55). Se é constitucionalmente esperado que a Comissão seja regulada por lei (Namíbia: Lei de 1992) secs 3ff) ou uma Comissão Eleitoral (como no caso da África do Sul) é uma questão de conveniência de elaboração.

³⁵ Cf o exemplo da África do Sul: O Independent Electoral Commission Act, 150 of 1993, continha muitas provisões que foram particularmente concebidas para assegurar um ambiente favorável para as primeiras eleições democráticas. A Sec 14, eg, estabelecia a criação de um comité Consultivo Internacional para a Comissão o que conferia maior peso à Comissão.

³⁶ Ver o calendário anexado ao doc. do Conselho de Segurança S/12636 (Hinz 1988: 64f)

³⁷ A África do Sul adoptou uma nova lei em 1998: Lei Eleitoral, 73 de 1998; Namíbia emendou a Lei Eleitoral, 24 de 1992, muitas vezes: Emenda à lei eleitoral 23 de 1994, levou a muitas mudanças nas suas 50 secções.

³⁸ A Lei eleitoral Sulafricana, 73 de 1998, contém 118 secções, a versão namibiana contem 133 secções na sua versão original.

³⁹ Sec 41 da lei da Comissão Eleitoral Independente da A. do Sul Act, 150 de 1993' lista 19 áreas para possível regulamentação pela Comissão. Sec 100(2) da Lei Eleitoral de 1998 dá poderes à Comissão para adoptar

poderes delegados parecem ser úteis porque a comissão eleitoral está mais perto das bases eleitorais do que outros órgãos governamentais e é mais rápida do que o processo de regulamentação parlamentar.

As seguintes são as áreas mais importantes cujas regras estão contidas nas leis eleitorais:⁴⁰

- A proclamação das eleições;
- O registo de eleitores (incluindo o estabelecimento e manutenção do papel do eleitor);
- O registo dos partidos (incluindo a nomeação dos candidatos);
- A determinação dos distritos eleitorais, a criação das assembleias de voto, incluindo a garantia de acesso às assembleias de voto por pessoas que necessitam de ajuda e a possibilidade de votos especiais;
- Informação do eleitor;
- Campanha política;
- Financiamento para partidos políticos concorrentes;
- Os oficiais que devem apoiar na condução do processo eleitoral;
- As estruturas que lidam com conflitos e queixas;
- Monitoria doméstica e internacional; e
- Como lidar com a votação e material de votação.

Abordarei brevemente cada uma das áreas listadas:⁴¹

- A **proclamação das eleições**, i.e. o anúncio da data das eleições e a criação de um calendário eleitoral, é importante para todos os envolvidos activa e passivamente nas eleições e garante o acesso justo e igual ao processo eleitoral.⁴²
- O **registo dos eleitores** é difícil em muitos países da África Austral.⁴³ Muitas pessoas não possuem documentos de identificação que prove a sua nacionalidade mesmo anos depois dos esforços do governo para os ajudar.⁴⁴ Documentos subsidiários (documentos dos registos das igrejas, carta de condução, etc.) podem ser

regulamentos com respeito a qualquer assunto que a Comissão "considera necessário ou conveniente de modo a alcançar os objectivos" da Lei Eleitoral. O poder legislativo inclui o poder de penalizar em casos de incumprimento dos regulamentos.. (Sec 100(3)) É digno de nota que a Comissão deve consultar o comité de ligação nacional partidário (conforme estabelecido pela lei) antes de adoptar novos regulamentos.

⁴⁰ Cf índice de várias leis eleitorais, mas também vide: Töttemeyer (1996): 13ff

⁴¹ Pontos de referência serão principalmente as leis da África do Sul e Namíbia.

⁴² A proclamação como tal será um assunto político. A data das eleições e a hora das eleições deve ter o envolvimento da Comissão. Cf secs 48ff da Lei Eleitoral da Namíbia de 1992, e secs 17ff da Lei Eleitoral Sul Africana 73 de 1998 que apresenta no Anexo 1 à Lei, em detalhe todos os aspectos importantes que têm que ser considerados quando se estabelece o calendário das eleições; data para publicação dos cadernos eleitorais, anúncio da lista com os endereços das assembleias de voto estão disponíveis para inspecção; data para submissão da lista dos candidatos, inspecção da lista dos candidatos, e documentos acompanhantes, etc.,

⁴³ Cf for Botswana: ECF (1999b): 9; for Namíbia: ECF (1999c): 13

⁴⁴ O ministro namibiano de Assuntos Internos afirmou recentemente que até agora somente 53% da população com mais de 16 anos possui documentos de identificação. (Allgemeine Zeitung, Windhoek of 20 October 2003: 1)

considerados para provar a identidade da pessoa.⁴⁵ Testemunhos dos mais velhos, pessoal da igreja e outras pessoas respeitáveis podem ser aceites como prova. Pode ser estabelecido um calendário para limitar o uso dessas medidas auxiliares, mas também procedimentos para actualizar o registo eleitoral. Uma possibilidade ampla de apresentar objecções, ajuda no fortalecimento do processo de registo e confere-lhe credibilidade.⁴⁶

- O **registo dos partidos**⁴⁷ é muito sensível porque as normas eleitorais podem facilmente afectar o direito constitucional de formar livremente associações políticas (o agente da sociedade civil mais importante na realização das eleições) contra os interesses do estado de fornecer os padrões mínimos para os partidos políticos. A resposta mais apropriada para essa dificuldade consiste em limitar as regras de registo à necessidade de obedecer às formalidades básicas:⁴⁸ submissão do estatuto e programa do partido; informação sobre os principais oficiais do partido; um número mínimo de assinaturas; declaração de aceitação de possíveis códigos de conduta existentes; taxa de registo razoável. As normas do incumprimento devem prestar informações adequadas ao partido sobre problemas com o registo.⁴⁹
- A **determinação dos círculos eleitorais, o estabelecimento das assembleias de voto**, compreende também uma série de detalhes complexos.⁵⁰ Os círculos eleitorais têm de estar localizados em lugares centrais, facilmente acessíveis a todos, visível para os que os procuram e equipados com a infra-estrutura necessária (escritórios, electricidade, ligação telefónica). As facilidades para ajudar os velhos e deficientes físicos devem estar disponíveis localmente.⁵¹ Os oficiais eleitorais devem ser alojados perto da assembleia de voto para garantir o desenrolar tranquilo do dia(s) das eleições. Como alternativa podem ser consideradas assembleias de voto móveis.⁵²

⁴⁵ ver ex., sec 16 da Lei Eleitoral da Namíbia, 24 de 1992, que indica também como lidar com o registo de uma pessoa que não sabe escrever (sec 16(2)). Sec 16(4) apresenta em profundidade como meios subsidiários podem resultar na identificação de um possível eleitor

⁴⁶ Cf sec 15 da Lei Eleitoral da África do Sul, 73 de 1998; sec 22 da Lei Eleitoral da Namíbia, 24 de 1992

⁴⁷ Ou respectivo registo de associações da sociedade civil que podem ser permitidas a concorrer às eleições locais (municipal) cf sec 42 da Lei Eleitoral da Namíbia, 24 de 1992.

⁴⁸ Cf secs 39ff da Lei Eleitoral da Namíbia, 24 of 1992; secs 26ff Lei Eleitoral da África do Sul, 73 de 1998

⁴⁹ A nomeação de candidates está estreitamente relacionada com o registo de partidos. A nomeação requer declarações dos partidos e candidato que se qualificam para as eleições como cidadão com plenos direitos e que o candidato aceita a candidatura pelo partido.

⁵⁰ Cf secs 73ff da Lei Eleitoral da Namíbia, 24 of 1992; secs 60ff Lei Eleitoral da África do Sul, 73 de 1998

⁵¹ Uma questão relacionada com o que tem sido dito no texto são os arranjos para o que os eleitores inscritos votem fora dos seus círculos eleitorais. Foi introduzida a possibilidade de votos por correspondência na Lei Namibiana por emenda 73 da lei original. A introdução foi criticada como sendo "muito liberal" pelo ECF (1999c): 48. Cf also secs 33 and 34 Lei Eleitoral da África do Sul, 73 de 1998

⁵² ECF (1999c: 48) levantou preocupações acerca das assembleias de voto móveis na Namíbia em relação ao seu calendário de movimentações

- O baixo nível de escolaridade em muitos dos países da África Austral requer atenção especial sobre a **informação prestada ao eleitor**. Informação com fotografias e símbolos precisam de ser controladas para evitar confusão e má orientação.⁵³ Isso é importante para a informação prestada pelos partidos, mas também informação oficial, i.e. informação nos documentos eleitorais. Para além disso, a lei eleitoral deve também estabelecer regras para o acesso adequado aos meios de comunicação social controlados pelo estado.⁵⁴ *Adequado* pode ser definido através do apoio que um partido goza. Na ausência de tal ponderação, deve ser dado acesso igual. Um assunto de preocupação seria também a garantia de informação importante nas várias línguas faladas no país.
- Devem os partidos concorrentes ter acesso a **financiamento público**? E se for, que formulação deve ser aplicada para atribuir esse financiamento ao partido. A formulação habitualmente aplicada é a de atribuir fundos públicos de acordo com a representação do respectivo partido no órgão para o qual se realizam eleições. Uma quantia mínima poderia ser considerada para apoiar os partidos no seu primeiro esforço para concorrer às eleições.⁵⁵
- Não obstante a **campanha política** antes das eleições ser a expressão de direito de expressão e do direito à actividade política, certos limites devem ser observados para garantir o clima necessário de respeito e tolerância mútuos. É aconselhável banir discursos que apelem ao ódio, actos de violência e ameaça contra outras opiniões políticas, intimidação eleitoral, etc., através de legislação geral ou especial que penalize ofensas de tal natureza.⁵⁶ Para além disso, entretanto tem sido amplamente aceite que se formule um **código de conduta** para regular a campanha política.⁵⁷

O código de conduta pode ter peso legal diferente: pode ser um mero documento partidário (sancionado pela comissão eleitoral); pode ter força de regulamento oficial emitido pela comissão; pode ter a qualidade de lei como parte da lei eleitoral.⁵⁸ Deixando o código no nível de um acordo inter-partidário, não reflectiria

⁵³ ECF (1999b: 12) relata que o sistema de uso de discos coloridos (cada um representando um partido ou candidato) foi usado no Botswana por muitos anos. O eleitor depois de entrar, no local de votação, tinha que escolher um disco com a cor da sua escolha, meter num envelope de desfazer-se dos outros. Esse sistema parece ter sido apreciado por analfabetos e velhos. Por motivos financeiros o sistema foi abandonado.

⁵⁴ Cf a discussão acerca do tempo de emissão na Namíbia: ECF (1999c): 15f

⁵⁵ Cf as queixas recebidas em ECF (1999c: 16) e lançadas por um dos partidos de oposição. Relacionado com o problema de financiamento público é outro da revelação das doações (dos doadores internos, mas também de fontes estrangeiras). ECF (1999c: 16) nota-se que nenhum dos partidos namibianos obedeceu a regra de acordo com a qual o apoio estrangeiro tem que ser revelado.

⁵⁶ Cf secs 87ff Lei Eleitoral da África do Sul, 73 de 1998; secs 96ff da Lei Eleitoral da Namíbia, 24 de 1992

⁵⁷ Vide secs 94 and 99 Lei Eleitoral da África do Sul, 73 de 1998 e Anexo 2 da Lei

⁵⁸ Como no caso da África do Sul, ver nota de rodapé anterior. O Código de Conduta Anexo 2 calendário (sec 1) define "tolerância e actividade política democrática, e campanha política livre e debate público aberto" como finalidade do Código. De outra maneira o Código prevê a obediência ao Código e às leis eleitorais (sec 3); compromisso público para com o direito de voto e assuntos afins (sec 4); o dever de cooperar (sec 5); o papel da mulher (sec 6); o papel da comissão (sec 7); o papel dos meios de comunicação (sec 8); e descreve conduta proibida (sec 10).

adequadamente a importância de tal código; inclui-lo na lei eleitoral, torná-lo-ia difícil de emenda quando for necessário. Consequentemente, a solução mais recomendável é acordar ao código o estatuto de regulamento emitido pela comissão,⁵⁹ *nota bene*, em estreita consulta com os partidos registados.

- Para além da infra-estrutura administrativa da comissão eleitoral, devem estar disponíveis recursos humanos para gerir as assembleias de voto.⁶⁰ As assembleias de voto precisam de **vários oficiais para conduzir o processo eleitoral**: presidente da mesa, oficiais de votação, oficiais de contagem. Os seus poderes e responsabilidade devem vir enunciados na lei, mas também as qualificações bem como os procedimentos para a sua nomeação.
- **Conflitos e queixas** surgirão inevitavelmente à volta das eleições. Consequentemente devem existir mecanismos apropriados incorporados na lei eleitoral que permitam lidar com os conflitos e queixas. A comissão eleitoral é o ponto de entrada mais adequado, mas também deve ter o poder de lidar com potenciais conflitos proactivamente de modo a evitar conflitos. Para além disso, devem ser criadas condições para apelações. O órgão de apelação pode ser um tribunal eleitoral especial ou um tribunal dentro do sistema judicial normal.⁶¹
- **Monitoria doméstica e internacional** das eleições é de extrema importância, em particular no que toca às eleições, que marcam a transição para a democracia. A monitoria tem duas componentes. Uma é habitualmente o direito de monitorar pelos representantes dos vários partidos políticos.⁶² A segunda refere-se à monitoria pelas organizações domésticas, não domésticas e inter-governamentais. A participação de organizações não governamentais domésticas deve ser encorajada uma vez que a sua participação no processo eleitoral adiciona mais valia à sensibilização pública. A participação de organizações internacionais e estrangeiras contribuirá para reputação e credibilidade democrática do país. A lei eleitoral deve conter os procedimentos para a acreditação de organizações estrangeiras e internacionais e dar directrizes para a realização do seu trabalho.⁶³
- **Como tratar a votação e material de votação** apela por regras claras acerca do encerramento das assembleias de voto, contagem dos votos, selagem das urnas, segurança dos boletins de voto usados e não usados, transporte das urnas para o

⁵⁹ Sec 99(2) da Lei Eleitoral da África do Sul, 73 de 1998, dá poderes à Comissão para emitir "qualquer outro código" para além do código contido no Anexo 2. Ver também sec 43(2) da Lei Lei Eleitoral da Namíbia, 24 de 1992, que confere autoridade à Comissão Eleitoral para "emitir orientações para a condução de actividades políticas pelos partidos políticos com respeito a qualquer eleição ao abrigo desta Lei".

⁶⁰ Cf sec 14 da Lei Eleitoral da Namíbia, 24 de 1992; secs 72ff Lei Eleitoral da África do Sul, 73 de 1998

⁶¹ A Comissão Independente Sul Africana, estabelece tribunais eleitorais, tribunais eleitorais de apelação e tribunais eleitorais. A Lei Eleitoral, 73 de 1998 traça os procedimentos para apresentação de objecções. Objecções podem ser levantadas com a Comissão Eleitoral com possibilidade de apelo ao Tribunal Eleitoral. (Secs 55 e 56 da Lei Eleitoral Cf também secs 109ff da Lei Eleitoral da Namíbia de 1992

⁶² Cf secs 58 and 59 Lei Eleitoral da África do Sul, 73 of 1998; sec 52 da Lei Eleitoral da Namíbia, 24 de 1992

⁶³ Cf secs 84ff da Lei Eleitoral da África do Sul, 73 de 1998. – Ver também importantes recomendações do Fórum das Comissões Eleitorais no seu relatório do Zimbabwe (ECF 2000: 56)

local da comissão eleitoral, compilação dos registos necessários, etc. As regras importantes nas leis eleitorais estão amplamente estandardizadas.⁶⁴

3 Considerações finais: O fundamento societal das eleições

O que tentei enfatizar como fundamento constitucional da democracia e processos eleitorais está do ponto de vista sociológico localizado entre o fundamento constitucional e societal da democracia. Sem o fundamento societal, a melhor constituição e a melhor lei eleitoral não transmitem o que melhor se espera delas. A regulamentação legal tem limites. Um dos limites são os recursos. A melhor lei não vale quando os recursos financeiros e humanos necessários não estão disponíveis. Também não vale quando continua nos livros. Permitir a lei de se expandir, deve ser entendido e aceite pelo povo. Permitir a lei de ser conhecida, a lei deve estar disponível na língua que o povo fala. O jargão jurídico dificulta a disponibilidade. Consequentemente, recomenda-se fortemente que se elabore a lei eleitoral numa linguagem compreensível. Aconselha-se a tradução para vernáculos falados no país.

Falar do fundamento societal das eleições seria incompleto, se faltasse uma palavra sobre educação e formação. Os eleitores devem entender os princípios das eleições democráticas; os partidos devem saber qual o seu papel e função; o pessoal da comissão eleitoral e os oficiais eleitorais nas assembleias de voto devem aprender as suas tarefas, funções, responsabilidades e poderes. Tal formação não será de uma só vez; deve ser contínua. O órgão para coordenação e seguimento desta grandiosa tarefa deve ser a comissão eleitoral.⁶⁵

A educação eleitoral lida concerteza com a technicalidade das eleições, mas não se limita a isso. As eleições devem ser entendidas como parte da democracia. Diescho, um analista político namibiano, disse uma vez que “não existe palavra para oposição nas nossas línguas africanas. *Opor-se* nas nossas línguas significa qualquer coisa que se aproxima do desacordo permanente com um grau de hostilidade.”⁶⁶ Consequentemente, a educação eleitoral só alcançará o seu objectivo quando alcançar as bases da democracia.

⁶⁴ See eg, secs 79ff da Lei Eleitoral da Namíbia, 24 of 1992; and secs 42 da Lei Eleitoral da África do Sul, 73 de 1998

⁶⁵ é importante que a Comissão tenha mandato claro (e responsabilidade) no que diz respeito à educação. (Cf A referência à Comissão Sul Africana) ECF (1999b: 11) note-se que a Comissão do Botswana estava relutante a levar a educação eleitoral uma vez que não tinha mandato específico na lei.

⁶⁶ Diescho (1996): 7

Bibliografia

- Beigbeder, Y (1994): International monitoring of plebiscites, referenda and national elections. Self-determination and transition to democracy, Dordrecht Boston London (Martinus Nijhoff Publishers)
- Diescho, J (1996) Government and opposition in post-independence Namibia: Perceptions and performance, Windhoek (Namibia Institute for Democracy)
- ECF (1999a) Electoral Commissions Forum of SADC Countries, South African elections observer mission report. June 1999, compiled by D Kadima, Auckland Park (Electoral Institute of Southern Africa)
- ECF (1999b) Electoral Commissions Forum of SADC Countries, Botswana elections observer mission report. 16 October 1999, compiled by D Kadima, Auckland Park (Electoral Institute of Southern Africa)
- ECF (1999c) Electoral Commissions Forum of SADC Countries, The Namibia elections report. December 1999, compiled by T Lodge, Auckland Park (Electoral Institute of Southern Africa)
- ECF (2000) Electoral Commissions Forum of SADC Countries, Zimbabwe elections observer mission report. 24 – 25 June 2000, Auckland Park (Electoral Institute of Southern Africa)
- Gatter, FT; Hinz, MO; Winter, R (1989): Guidelines for monitoring the 1989 elections in Namibia, Bremen Osnabrück (Namibia Papers, No 13 – Centre for African Studies)
- Hinz, MO (1988): The verdict of the international community. 10 years of Security Council Resolution 435 (1978), Bremen (Namibia Papers, No 4 – Centre for African Studies)
- Hinz, MO (2002): Traditional authorities: sub-central government agents?, in: MO Hinz, SK Amoo, D van Wyk (eds), The constitution at work. 10 years of Namibian nationhood, Pretoria (UNISA): 81ff
- Hinz, MO (2003): Der Krieg gegen die Herero: Friedensschluss hundert Jahre danach? <The war against the Herero: Peace making one hundred years later?>, in: Festschrift Gerhard Stuby, Bremen (forthcoming)
- M'Passou, DB (1990): (ed) 'We saw it all'. Churches information and monitoring service observers' reports, Katutura (CIMS)
- National Election Monitoring Unit (1992): The multi-party general elections in Kenya, 29 December 1992, Nairobi (National Elections Monitoring Unit)
- SADC Parliamentary Forum (2000): Election observation mission report. Tanzania 2000, Windhoek (SADC Parliamentary Forum)
- Töttemeyer, GKH (1996): The legal framework and organisational requirements, in: Töttemeyer, Wehmhörner, Weiland (1996): 13ff
- Töttemeyer, GKH; Wehmhörner, A; Weiland, H (1996): Elections and democracy, in: Töttemeyer, Wehmhörner, Weiland (1996): 1ff
- Töttemeyer, GKH; Wehmhörner, A; Weiland, H (1996): (eds) Elections in Namibia, Windhoek (Gamsberg Macmillan Publishers)

Windhoek, 14 November 2003