

OS PRÉ-REQUISITOS PARA UM PROCESSO ELEITORAL LEGÍTIMO E CREDÍVEL E A CRIAÇÃO DE PARCERIAS SOCIAIS

Por Denis K. Kadima

Artigo elaborado pela EISA e FES, Luanda, Angola, 30-31 de Outubro de 2002

1. INTRODUÇÃO

As eleições implicam a possibilidade de mudança política. A mudança é muitas vezes aguardada com apreensões por causa do seu carácter imprevisível. Em democracias avançadas, as eleições podem provocar incertezas e até mesmo instabilidade, principalmente por causa da dúvida sobre os seus resultados. As consequências das eleições podem engendrar a renovação dos políticos e, por isso, conduzir a uma mudança de políticas públicas. Por exemplo, quando François Mitterrand ganhou as eleições presidenciais de 1981, em França, esta situação provocou ansiedade no seio da comunidade empresarial porque o seu partido esquerdista incluiu no seu programa a nacionalização de várias grandes companhias e a execução de políticas socialistas. De forma semelhante, em Israel, as eleições podem dar origem a coligações governamentais frágeis e fragmentadas ou trazer para o poder líderes extremistas e complicar ainda mais as perspectivas de paz para o Médio Oriente.

Obviamente, a natureza das instabilidades que ocorrem em democracias mais avançadas é muitas vezes diferente da natureza das instabilidades que se registam em democracias em vias de desenvolvimento. Em democracias mais avançadas, a instabilidade é muitas vezes não violenta e manifesta-se na forma de volatilidade do mercado ou coisa semelhante. Experiências da política africana provaram que a instabilidade eleitoral pode ser acompanhada de violência substancial, perda de vidas humanas, destruição de patrimónios ou mesmo guerra civil. A incerteza quanto aos resultados, o envolvimento inadequado real ou subjectivo dos actores chave e de grupos étnicos e políticos significativos no processo eleitoral e processos eleitorais viciados têm sido as principais causas da natureza destrutiva de grande número de eleições no Continente Africano.

Através da análise de práticas eleitorais dos países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), este documento identifica elementos que têm contribuído ou não para o sucesso de processos eleitorais na região. Reconhece igualmente, os efeitos adversos de condições estruturais sobre processos e resultados eleitorais na região. Estes constrangimentos de carácter

estrutural incluem a pobreza, etnicidade, analfabetismo, dependência económica, tradições prolongadas da política de partido único e ineficácia de carácter burocrático. Não obstante, o referido documento argumenta que a engenharia de instituições apropriadas, o carácter abrangente de todo o processo político conducente às eleições e a uma parceria social entre os concorrentes chave seria meio caminho andado para reduzir o impacto desses constrangimentos e garantiria a integridade, transparência e credibilidade do processo eleitoral e a aceitação e legitimidade dos seus resultados. O documento centra-se no impacto de instituições políticas bem concebidas e no papel de actores políticos, eleitorais e sociais chave para um processo eleitoral legítimo, credível e bem sucedido.

2. O QUE TORNA UM PROCESSO ELEITORAL CREDÍVEL E LEGÍTIMO?

A história das eleições na região da SADC inclui alguns sucessos e alguns lamentáveis fracassos. Vários factores caracterizaram as eleições mal sucedidas. Estes factores incluem estruturas legais e políticas inadequadas, registo e inscrições caóticos dos eleitores, fraude eleitoral, intimidação, compra de votos, violência, cobertura viciada e censura dos meios de comunicação social, programas inadequados de educação dos eleitores, favoritismo oficial para com os candidatos dos partidos no poder, apatia dos eleitores, falta de tolerância política e falta de uma cultura democrática. Muitas vezes, também, os partidos e candidatos derrotados rejeitam os resultados eleitorais considerando-os de ilegítimos⁷.

Para que as eleições sejam consideradas legítimas e credíveis por uma maioria substancial do eleitorado e outros intervenientes principais, todo processo político, isto é da elaboração da Constituição ao processo de votação e instalação dos líderes eleitos, deve ser abrangente e transparente. Os líderes políticos chave dos partidos no poder e dos partidos da oposição, as autoridades eleitorais e as organizações da sociedade civil devem criar parcerias e chegar a acordo em cada passo do processo político conducente às eleições. Dependendo do contexto específico de cada país, podem tomar parte na parceria social outros actores, tais como as forças da segurança e representantes da comunidade empresarial.

Esta secção analisa alguns dos passos mais importantes dos processos políticos e eleitoral que podem garantir a sua legitimidade e credibilidade.

2.1 Os Quadros Constitucionais e Institucionais

As reais causas da maior parte dos conflitos eleitorais que implicam instabilidade política podem ser facilmente ignoradas quando se analisam estes conflitos numa perspectiva puramente eleitoral. A natureza das instituições políticas pode impedir a realização de eleições legítimas quando existem grandes

probabilidades de que os resultados eleitorais criem um cenário de ganhar/perder em que o vencedor fica com tudo e o derrotado perde tudo.

Para se evitar um cenário em que a soma seja zero, engenheiros constitucionais e institucionais têm oferecido arranjos sobre a natureza das estruturas estatais e dos tipos de poderes executivos. Tem sido proposta uma combinação de arranjos de partilha do poder, federalismo, autonomia, sistemas semi-parlamentar e parlamentar de governo como opções de garantia da aceitação e legitimidade de instituições políticas e processos eleitorais.

a) Sistemas de Partilha do Poder

De acordo com Timothy Sisk², os sistemas de partilha do poder funcionam bem quando existem um núcleo capaz e coeso da elite política moderada e líderes da sociedade civil que procuram uma coexistência pragmática numa sociedade multi-étnica. Uma outra condição consiste no facto de que o sistema de partilha do poder deve ser uma medida temporária para se criar confiança até que se possam desenvolver estruturas mais permanentes. Para Sisk, estas condições existiram na África do Sul mas não existiram no Rwanda e no Burundi.

Marina Ottaway³ considera a falta de disposições de partilha gradual do poder em Angola como causa principal da falha das eleições de 29-30 de Setembro de 1992 neste país. Ela argumenta dizendo que houve necessidade de um período de transição muito mais longo durante o qual seriam criados mecanismos “que permitissem que a UNITA tivesse maior protagonismo na gestão do país, para ajudar os dois partidos a aprender a cooperar na governação muito antes das eleições e, ao mesmo tempo, dar início à transferência do poder do MPLA, iniciando-se, deste modo, o processo de separação entre o governo e o partido”.

A análise de Ottaway parece ingénua porque pressupõe a existência de uma vontade política genuína da parte dos principais beligerantes angolanos. A falta de confiança que prevaleceu em 1992 teria ocasionado o fracasso de qualquer arranjo de partilha do poder. Os arranjos de partilha do poder não são uma receita de culinária para todas as situações de conflito de raízes profundas. A partilha do poder só pode ser bem sucedida em situações em que haja um compromisso e empenho genuínos da parte dos principais líderes políticos em fazer funcionar o processo e aceitar o resultado eleitoral.

b) Federalismo e Autonomia

Muitos países da SADC têm uma base industrial pequena. O Estado é o fornecedor de vantagens políticas e privilégios económicos. O controlo do poder político torna-se uma questão de “faz ou morre”. Neste contexto, a estrutura estatal centralizada e unitária concentraria todos os poderes políticos e económicos na mão do vencedor das eleições nacionais. Quando os partidos políticos têm bases étnicas e concentradas em regiões, a derrota eleitoral em tais circunstâncias pode significar a exclusão de um grupo étnico ou de uma região inteira do poder político e, como resultado, de oportunidades económicas. Tais situações podem motivar facilmente a rejeição do processo eleitoral bem conduzido por partidos derrotados.

O federalismo e autonomia têm sido propostos como soluções em alguns contextos, porque difundem o poder do governo central e garantem às minorias uma partilha do poder estatal, melhores perspectivas para a preservação da sua cultura, se tal for o caso, e, por isso, reduzem aspirações separatistas. O federalismo devolve poderes de forma igual a todas as províncias, enquanto que a autonomia devolve largos poderes a apenas uma ou várias entidades de um país. Yash Ghai⁴ acha que a distinção fundamental entre o federalismo e a autonomia reside no facto de que “nas federações as regiões participam activamente nas instituições nacionais e na definição de políticas nacionais, além de controlarem os assuntos atribuídos à região. Numa autonomia, dá-se maior ênfase ao poder da região no controlo dos seus próprios assuntos do que ‘a participação em instituições nacionais’”. Para Ghai, “o caso do Zanzibar é um tanto quanto anómalo, dado que a sua influência no parlamento nacional e no poder executivo não é proporcional ao seu tamanho, resultando, em muito ressentimento na parte continental”.

Existe maior probabilidade de os grupos de maioria e nacionalistas resistirem a uma estrutura federalista e de autonomia por causa do receio de secessão e a possibilidade de contágio de outras regiões do país, no sentido de exigirem para si mesmos estruturas semelhantes. Nos princípios dos anos sessenta, a República Democrática do Congo (RDC) viu-se confrontada com líderes provinciais separatistas que se aproveitaram das disposições jurídicas federais da Constituição e das fraquezas do estado que acabava de ser criado para tentarem separar-se do resto do país. Qualquer movimento da estrutura estatal unitária para uma estrutura mais descentralizada, tal como o federalismo ou a autonomia, necessita de ser negociada para se reduzir receios e ir de encontro às expectativas de todos os envolvidos e deve processar-se de forma gradual.

c) Tipos de Poder Executivo

Existem três tipos principais de sistemas de governo: sistemas parlamentar, presidencial e semi-presidencial.

O parlamentarismo é um sistema em que o parlamento desempenha um papel central através do seu poder legislativo e da formação do governo na base da maioria de que os partidos políticos gozam no parlamento. Por esta razão, alguns académicos argumentam dizendo que no parlamentarismo existe um elemento intrínseco de partilha do poder pois que os partidos políticos tendem a criar alianças para governarem. Porém, deve salientar-se aqui que quando um partido goza de maioria parlamentar absoluta, o parlamentarismo pode acarretar consigo as mesmas fraquezas do sistema presidencial.

De facto, num sistema presidencial o poder executivo reside no Presidente eleito. Este sistema é, por inerência, monolítico porque uma única pessoa goza de todos os poderes executivos a nível nacional em virtude da sua eleição. Este sistema pode prejudicar a coexistência pacífica numa sociedade dividida criando um cenário de ou ganha tudo ou perde tudo. No entanto, o sistema presidencial não impede os partidos políticos de criarem coligações parlamentares e de partilharem pastas ministeriais. Existem vários casos de tais estruturas em todo o mundo.

O sistema semi-presidencial, também conhecido por sistema semi-parlamentar, combina as características dos dois primeiros sistemas de governo. Neste sistema, um Presidente é eleito por sufrágio universal e um Primeiro Ministro é eleito indirectamente na base de maioria parlamentar. As duas personalidades partilham os poderes executivos. Em muitos países africanos, o sistema semi-presidencial contribuiu para as frequentes crises políticas, especialmente quando o Presidente e o Primeiro Ministro vieram de partidos opostos. Mesmo a França não escapou a vários impasses políticos quando Jacques Chirac, da ala direita, esteve como Primeiro Ministro sob a presidência do Socialista François Mitterand.

d) Sistemas Eleitorais

Um sistema eleitoral é um conjunto de leis, princípios e mecanismos eleitorais que especificam os métodos pelos quais os votos são traduzidos em assentos no processo de eleição dos representantes para o mandato público. Existem quase tantos sistemas eleitorais quantos os países.

A escolha de um sistema eleitoral tem um efeito directo nos resultados eleitorais e acarreta consigo consequências políticas graves na representação e estabilidade

políticas. Não existe um sistema eleitoral perfeito. Porém, é inegável que alguns sistemas tenham mais vantagens que outros. A concepção de um sistema eleitoral é muitas vezes influenciada por condições específicas de cada país, incluindo a sua história, cultura, política, demografia e os pontos de vista e papéis dos actores principais. Angola pós-guerra tem os desafios de conceber um sistema eleitoral que seja capaz de garantir a legitimidade dos resultados eleitorais e possa contribuir para a estabilidade política e sustentar os esforços da construção de uma nação.

Actualmente existem três tipos principais de sistemas eleitorais na região da SADC, nomeadamente, os sistemas maioritário uninominal, representação proporcional de lista fechada e sistemas eleitorais mistos.

Herdado da tradição anglo-americana, o sistema maioritário uninominal é adoptado em países como o Reino Unido, os Estados Unidos da América, Índia e Canadá bem como na maior parte dos países da SADC, tais como o Botswana, o Lesoto (até 2002), o Maláui, a Suazilândia, a Tanzânia, a Zâmbia e o Zimbábwe. O sistema maioritário uninominal é igualmente conhecido por sistema de “primeiro a chegar ao posto”, sistema de “o vencedor leva tudo”, de “maioria simples” ou sistema de eleitoral de “maioria relativa”. O princípio fundamental do tipo sistema maioritário uninominal consiste no facto de ser o mais simples de todos os sistemas eleitorais uma vez que a única coisa que os eleitores têm de fazer é pôr um sinal inequívoco junto do nome do candidato de sua preferência no boletim de voto.

O vencedor é o candidato que receber, pelo menos, um assento a mais do que cada um dos restantes candidatos sem precisar de obter mais votos do que todos os restantes candidatos juntos.

Existe muita literatura sobre as vantagens e desvantagens do sistema eleitoral maioritário uninominal. As vantagens do sistema eleitoral maioritário uninominal incluem:

- É o sistema mais simples;
- Fomenta a estabilidade política através do surgimento de um sistema de dois partidos; e
- Oferece elevado nível de responsabilização dos representantes.

A principal crítica ao sistema eleitoral maioritário uninominal é que pode dar origem a resultados eleitorais desproporcionados ignorando os votos lançados a favor de minorias políticas e étnicas. Além do mais, este sistema eleitoral tende a encorajar o surgimento de partidos de base regional e étnica.

Os sistemas de listas de representação proporcional (RP através de uma lista) são os tipos do sistema eleitoral mais utilizados no mundo. A lógica da RP através de uma lista assenta no facto de que a composição de uma câmara de representantes deve reflectir directamente os pontos de vista, interesses e composição demográfica do eleitorado. Por isso, o parlamento deve ser como que um "microcosmo" da sociedade. Daí a atribuição de assentos de forma proporcional ao número de votos recebidos.

O sistema de representação proporcional através da lista é o sistema mais adequado de representação relativamente à representação justa de minorias (e obviamente de maiorias). Além disso, quando bem concebida a representação proporcional através de uma lista pode ser eficaz nos esforços de construção de uma nação, porque tende a encorajar os partidos políticos a procurarem votos e membros em todas as comunidades. Este sistema limita a atracção de partidos baseados em princípios de natureza mono-étnica, racial, religiosa ou regional e, por isso, favorece os esforços da construção de uma nação.

Tal como acontece em todos os sistemas eleitorais, a representação proporcional através de listas fechadas tem as suas inconveniências. Primeiro, este sistema permite a inclusão de pequenos partidos políticos nas câmaras de representantes criando, deste modo, oportunidades aos partidos extremistas e chauvinistas de encontrarem uma forma de integrarem o governo através de coligações e provocarem instabilidade política, mudando as suas alianças políticas como bem querem. Estes partidos teriam também a possibilidade de defenderem os seus interesses de minorias à custa da maioria. Segundo, este sistema tem sido criticado por colocar no poder coligações governamentais e esta situação pode provocar instabilidade governamental sempre que estas coligações se dissolverem.

Alguns países conceberam sistemas eleitorais combinando as características do sistema maioritário com as do sistema de representação proporcional através de listas para beneficiarem das vantagens dos dois sistemas. Estes sistemas eleitorais são conhecidos por sistemas eleitorais mistos (exemplo: Lesoto).

Os arranjos de partilha do poder, as estruturas estatais, os tipos de poder executivo e os sistemas eleitorais são todos instrumentos que se podem utilizar para acomodar todos os grupos políticos e étnicos significativos em instituições

políticas do país, melhorando, desta forma, as perspectivas dos processos eleitorais bem sucedidos e legítimos. Por isso, é extremamente importante que todos os participantes relevantes trabalhem em parceria a fim de contribuírem para o estabelecimento de tal ordem constitucional e institucional.

2.2 Órgão de Gestão Eleitoral

A existência de um Órgão de Gestão Eleitoral independente e imparcial ou de uma Comissão Eleitoral é vista como condição *sine qua non* para a realização de eleições credíveis e legítimas. “A percepção pública da independência de uma comissão eleitoral depende em grande medida do seu estatuto constitucional e, principalmente, do método de nomeação e exoneração das funções dos membros da comissão⁶”.

Em condições ideais, um Órgão de Gestão Eleitoral deve ser composto de membros independentes e respeitados como na África do Sul, Botswana, Namíbia, Ilhas Maurícias, Lesoto e Tanzânia em vez dos seus membros serem nomeados pelos partidos (exemplo: Maláui e Moçambique). Porém, numa sociedade dividida caracterizada por desconfiança e polarização política como em Moçambique pós-guerra, foi necessário criar um Órgão de Gestão Eleitoral que incluísse representantes dos partidos, como disposição legal temporária para se criar confiança na máquina eleitoral.

3 A Gestão do Processo Eleitoral

Muitos países da SADC mal conseguem manter infra-estruturas básicas, tais como estradas, linhas telefónicas e de fax e correio electrónico, especialmente nas áreas rurais. Em alguns casos, este problema é agravado pelas elevadas taxas de analfabetismo e pessoal da função pública desmotivado e ineficiente. Além disso, a realização das eleições ocorre, em média, de cinco em cinco anos e envolve tarefas complexas num período de tempo relativamente curto. Nestas condições, a probabilidade de falha é extremamente grande.

“A administração de eleições não é assunto fácil e registam-se acidentes na intercepção entre a suspeita política e a incapacidade técnica. Muitas eleições fracassam porque um partido interpreta uma "irregularidade técnica" como politicamente motivada pelos seus oponentes, quando, na realidade, pode ser devida a falhas administrativas”⁷.

Em tais circunstâncias, a melhor forma de balizar as controvérsias, suspeitas e desconfianças eleitorais é o estabelecimento de um processo transparente. O Órgão de Gestão Eleitoral deve ser de fácil acesso aos partidos políticos e candidatos em disputa, aos meios de comunicação social e às organizações da

sociedade civil. Uma parceria social entre estes contendores principais, com reuniões e consultas regulares minimizariam ou, melhor ainda, ajudariam a solucionar os conflitos e garantiriam a credibilidade, a legitimidade e a aceitação do processo eleitoral e seus resultados.

4. CONCLUSÃO

O autor deste artigo preferiu centrar-se em arranjos constitucionais e institucionais seleccionados que podem apoiar a legitimidade e credibilidade de um processo eleitoral. O autor deste artigo argumenta dizendo que o insucesso das eleições são muitas vezes consequência directa ou indirecta de instituições políticas exclusivas e da falta de parceria social entre os principais actores políticos, eleitorais e da sociedade civil. Procedeu-se à análise das vantagens e desvantagens dos arranjos de partilha do poder, estruturas estatais específicas, os tipos de poder executivo e os sistemas eleitorais tendo-se tirado lições da região da SADC.

O autor deste artigo argumenta igualmente dizendo que se podem estabelecer parcerias sociais entre os principais participantes com vista à criação de instituições políticas abrangentes e representativas e oferecer um formato em que os principais participantes possam interagir formal e regularmente, criar confiança entre as partes desentendidas ou antigos beligerantes e tratar de questões relacionadas com o processo eleitoral, incluindo o surgimento de conflitos.

¹ Gerard Totemeyer and Denis K. Kadima: “*Manual para Missões de Observadores de Eleições*”, Johannesburg, EISA, 2000 p3.

² Timothy D. Sisk: Democracia de Partilha do Poder: Uma Panorâmica em “*Democracia e Conflitos de Raízes Profundas: Opções para Negociadores*”, Stockholm, Internal IDEA, 1998, p143.

³ Marina Ottaway: Falha de Eleições em Angola in *Kumar Krishna “Eleições, Democratização e Assistência Internacional Pós-Conflito*. Lynne Rienner Publishers, London, 1998.

⁴ Yash Ghai: A Estrutura do Estado: Federalismo versus Autonomia in “*Democracia e Conflitos de Raízes Profundas: Opções para Negociadores*”, Stockholm, Internal IDEA, 1998, p157.

⁶ Carl Dundas: *Dimensões de Eleições Livres e Justas: Formatos, Integridade, Transparência, Atributos, Fiscalização*, Secretariado da Commonwealth, London, 1994.

⁷ Robert Pastor: “O Papel da Administração Eleitoral em Transição Democrática: Implicações da Filosofia e Investigação Científica”, in *Democratização*, Volume 6, Número 4, 1999.