

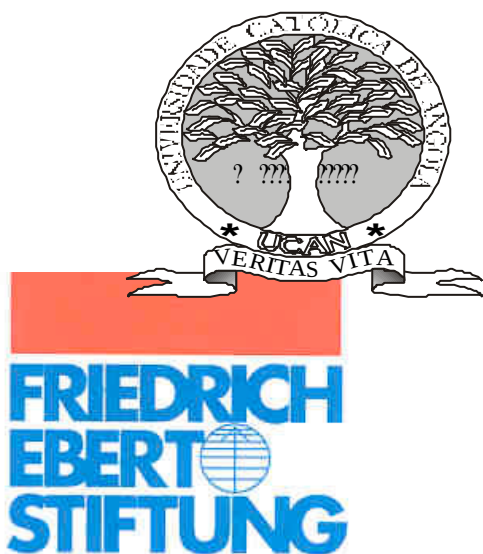
SISTEMAS E PROCESSOS ELEITORAIS

- FUNÇÕES, IMPLICAÇÕES E EXPERIÊNCIAS -

Colectânia de Textos

da Conferência sobre Sistemas Eleitorais
decorrida em Luanda, de 13 a 15 de Novembro de 2001

com um prefácio do Prof. Dr. Adérito Correia



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE ANGOLA

Ficha técnica

Título:

Sistemas e Processos Eleitorais

– funções, implicações e experiências.

Editor

Universidade Católica de Angola, Faculdade de
Direito/Fundação Friedrich Ebert, Representação em
Angola

Propriedade/Copyright

Fundação Friedrich Ebert, Representação em Angola

Tiragem

2000 exemplares

Luanda, Maio de 2002

ÍNDICE

	Página
APRESENTAÇÃO	<i>i</i>
PREFÁCIO	<i>iii</i>
CAPÍTULO I	
SISTEMAS ELEITORAIS: PANORÂMICA GERAL	1
Adérito Correia	
A evolução do direito eleitoral e os diferentes sistemas eleitorais	2
1. O direito de sufrágio	2
Princípios materiais de direito de sufrágio	
1.1 Introdução	2
1.2 A liberdade e a igualdade de movimento revolucionário de séc.XVIII	3
1.3 A teoria da soberania nacional	5
1.4 A teoria da soberania popular	5
1.5 O sistema representativo	5
1.6 O mandato representativo	6
1.7 O sufrágio restrito	6
1.8 O sufrágio universal	7
1.9 Limitações ao direito de voto	7
1.10 Contencioso eleitoral	9
2. Os sistemas eleitorais	9
2.1 Os diferentes modos de escrutínio	9
2.2 O sistema maioritário	10
2.3 A representação proporcional	11
2.4 Os sistemas mistos	13
Matthias Basedau	
Princípios básicos e fórmulas dos diferentes sistemas eleitorais	15
1. Definição do termo ‘sistema eleitoral’	15
2. Quais deveriam ser as funções de um sistema eleitoral?	15
3. Classificação de sistemas eleitorais	16
3.1 Princípios de representação: por maioria e representação proporcional	16
3.2 Elementos técnicos básicos	17
4. Efeitos teóricos e práticos dos sistemas eleitorais	19
4.1 Sistemas proporcionais	19
4.2 Sistemas de maioria	21
4.3 Sistemas combinados	23
4.4 Sistemas eleitorais presidenciais	24
5. Haverá um sistema eleitoral ideal?	25

Fernando Marques da Costa	
Sistemas eleitorais, legitimidade e participação	27
1. Introdução	27
2. Elementos de um compromisso político	28
2.1 Modelos inclusivos	31
2.2 Reforço do sistema de partidos	34
2.3 Reforço da alternância política	37
2.4 Reforço do Estado Unitário	38
3. Conclusões	42
 CAPÍTULO II	
ELEIÇÕES EM PAÍSES DE TRANSIÇÃO: EXPERIÊNCIAS, OPORTUNIDADES E RISCOS	43
 Raúl Araújo	
Eleições nos PALOP- Experiências e desafios	44
 Dren Nupen	
Organização, assistência técnica e supervisão de eleições: As experiências da Africa Austral	48
1. A arquitectura constitucional e legal para eleições	52
2. Resolução de conflitos	53
3. Capacitação e sustentabilidade eleitoral	54
3.1 Eficiência organizativa	54
3.2 Sustentabilidade financeira	55
4. O papel dos partidos	55
5. Finanças e prestação de contas	56
6. Participação pública	57
Conclusão	58
 Obede Baloi	
Eleições e o voto regional no contexto da consolidação da paz e reconstrução: O exemplo de Moçambique	59
1. Introdução	59
2. O Contexto Moçambicano	60
3. Escolhendo um modelo eleitoral	62
4. O Voto Regional	64
5. Tensões entre Processo de Paz e Processo Democrático	66
6. Desafios	67

Bornito de Sousa

**A observação eleitoral internacional com ênfase
para a recente experiência de Timor Leste**

70

1.	Background	70
2.	Principais documentos e legislação elaborados	71
3.	O sistema eleitoral	73
4.	Partidos e candidatos independentes	73
5.	O acto eleitoral	74
6.	Os resultados eleitorais	77
7.	A observação eleitoral em Timor Leste	77
8.	Uniformização da metodologia de observação eleitoral	78

CAPÍTULO III

ANÁLISE DO SISTEMA ELEITORAL EM ANGOLA

81

Raúl Araújo

O sistema eleitoral actual em Angola: uma avaliação

82

Bornito de Sousa

Perspectivas para uma futura lei eleitoral à luz da reforma constitucional

87

1.	Introdução	87
2.	A lei eleitoral vigente	87
3.	As propostas dos partidos políticos	89
4.	Hipóteses e reflexões sobre o futuro da lei eleitoral ou a futura lei eleitoral	90

ANEXOS

92

Os autores	93
Programa da Conferência	94

Apresentação

A realização de eleições periódicas, gerais, livres, iguais e secretas é um elemento-chave do processo democrático. No fundo, as eleições são o mecanismo através do qual o povo soberano legitima o exercício do poder legislativo, e – directa- ou indirectamente- do poder executivo para um tempo determinado. Porém, esta legitimação num regime democrático não é absoluta, devendo os dirigentes prestar contas perante o eleitorado sobre o trabalho desenvolvido.

Numa definição famosa, o académico norte-americano Robert Dahl estabeleceu oito critérios formais mínimos para caracterizar um sistema como democrático, dentre dos quais cinco fazem referência directa à realização de eleições, nomeadamente:

1. O direito de voto
2. A elegibilidade
3. O direito à concorrência política na busca de apoio e votos
4. Eleições livres e justas
5. A sujeição das decisões políticas aos resultados de eleições e de outras formas de articulação de preferências.¹

Este conjunto de critérios, que forma a definição chamada ‘minimalista da democracia’ e que serve basicamente para distinguir entre regimes democráticos e autocráticos, demonstra amplamente a importância deste elemento nas democracias modernas. Porém, esta definição é criticada muitas vezes por focar unicamente os aspectos formais e procedurais da democracia. Ignora assim aspectos importantes do processo político e do contexto social real. Obviamente então, a democracia não pode ser limitado ao aspecto eleitoral, sendo necessários outros elementos, tal como a existência de um estado de direito e um sistema judicial independente, a existência de uma sociedade política responsável e organizada democraticamente, e de uma sociedade civil activa, que participa através de várias formas na articulação da vontade política dos cidadãos. Uma visão eleitoralista ou meramente técnica da democracia não faz *jus* ao sistema democrático e certamente não resolverá os problemas cada vez mais complexos das nossas sociedades.

No entanto, o sistema e o processo eleitorais fazem parte das regras do jogo através das quais os conflitos políticos e económicos são canalizados, tratados e superados.² Como tal, as regras eleitorais bem como a própria forma de realização das mesmas, i.e. a organização, supervisão e a forma de resolução de conflitos, requerem um consenso amplo de todos os actores políticos. Apenas se houver uma acomodação adequada entre legitimidade e eficiência através de uma institucionalização vinculativa e aceitável por todos, é que uma democracia pode consolidar-se gradualmente, funcionando.

Porém, é sobejamento sabido que as eleições assentam no princípio de concorrência pelo poder por vários intervenientes, polarizando a opinião pública em qualquer sociedade. Esta conflitualidade que pode existir em volta de processos eleitorais é bem conhecido em Angola. Faz quase dez anos, que as primeiras e até agora únicas eleições multipartidárias tiveram lugar. A experiência das eleições de 1992 é amarga mas valiosa e deve ser aproveitada para o futuro. É provável que para uma grande parte do povo angolano em geral e para a sociedade

¹ Cf. Dahl, Robert A. 1989: Democracy and its Critics, New Haven et al., pág. 221. As outras precondições mínimas para se poder considerar um sistema como democrático são, de acordo com Dahl: A liberdade de associação, a liberdade de opinião, a existência e o acesso a varias fontes de informação.

² Cf. Sartori, Giovanni (1997): Demokratietheorie, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, pág. 98.

política em particular ‘eleições’ sejam o sinónimo de ‘confusão’, ‘desconfiança’ ou mesmo ‘guerra’, devido à história pós-eleitoral nos anos 90. Para além de um consenso sobre as regras, parece preciso construir uma confiança mútua através de mecanismos transparentes e inclusivos.

Assim, o pleno funcionamento de uma democracia assenta no paradoxo³ da existência simultânea de consenso e conflito, ambos sendo factores constituintes. Os valores democráticos fundamentais, a distribuição de poderes no eixo horizontal e vertical e as regras do jogo democrático estão – normalmente - consagrados na Constituição de um Estado e nas demais leis básicas, constituindo assim o consenso básico do sistema político, enquanto que as opções programáticas, os *policies* devem ser objecto constante do processo político conflitual.

A presente publicação é uma compilação de textos saídos de uma conferência internacional sobre *Sistemas Eleitorais: Funções e implicações para os sistemas de governo e dos partidos políticos e a representação popular*, que foi organizada pela Faculdade de Direito da Universidade Católica de Angola (UCAN) e pela Fundação Friedrich Ebert, e teve lugar em Luanda de 13 a 15 de Novembro de 2001. Pela relevância da temática no contexto do actual processo de pacificação e da democratização em Angola, e pela qualidade e riqueza das contribuições trazidas, achamos por bem pôr à disposição do público as reflexões apresentadas nessa conferência. Visto que as próximas eleições em Angola estão projectadas para o ano 2004 é pertinente estudarmos as diferentes opções ligadas à escolha de um sistema eleitoral, analisando as suas funções principais e os seus efeitos teóricos, bem como explorando as consequências reais dos sistemas eleitorais, nomeadamente sobre o sistema partidário e a ligação com o eleitorado. Para além disso são analisados alguns desafios ligados a questões da organização e observação eleitoral, que devem ser tomados em consideração para se criar a transparência e credibilidade desejadas em qualquer processo eleitoral. Procurámos envolver académicos angolanos e estrangeiros de renome para dar as suas contribuições e partilhar as suas experiências connosco.

A Fundação Friedrich Ebert em Angola aproveita agradecer a excelente cooperação com a Universidade Católica de Angola na promoção de eventos deste género, que certamente conduzem a um maior conhecimento e uma profunda reflexão sobre os desafios da democracia. Simultaneamente, gostaríamos de felicitar os autores pelas excelentes contribuições.

Dr. Sabine Charlotte Fandrych
Representante residente
da Fundação Friedrich Ebert em Angola

³ Cf. Diamond, Larry (1990): Three Paradoxes of Democracy, in: Journal of Democracy, Vol. 1, Nr.3, S. 48-60.

Prefácio

A eleição dos governantes é considerada hoje como o único modo legítimo de devolução do poder. Este princípio é incontestado e os debates que o mesmo levanta dizem respeito à sua concretização. Quer dizer que os sistemas eleitorais não levantam aparentemente senão problemas de ordem técnica: encontrar as fórmulas que aperfeiçoem a representação dos governantes no seio das instituições estatais. Dizemos aparentemente porque, embora aceite de forma generalizada o princípio da representação, a questão das regras que devem regular o processo de devolução de poderes assume contornos em que os aspectos técnico-jurídicos se tornam secundários em relação às opções políticas.

Com efeito, as questões relativas aos sistemas eleitorais são, ao mesmo tempo, questões de poder e questões em torno da concepção da sociedade e da democracia: as posições que se adoptarem no debate sobre os sistemas eleitorais derivam desta dualidade. Trata-se sempre de posições políticas (inclusivamente quando se fundamentam ou se disfarçam cientificamente).⁴

Seja como for, as eleições são um elemento essencial do sistema representativo: trata-se de um sistema constitucional no qual o povo intervém no jogo político por intermédio dos seus eleitos. O sistema representativo implica uma certa participação dos cidadãos na gestão da coisa pública, que se exerce sob a forma e na medida da eleição. Os representantes eleitos do povo são os governantes legítimos.

As eleições surgiram com os regimes políticos modernos fundados sobre os direitos do homem e as liberdades individuais, que procedem da legitimidade democrática e da eleição. Donde se pode concluir que onde não há eleição não há liberdade.⁵

Contudo, nem sempre foi cómodo justificar a autoridade dos governantes qualificados como “representantes”. O que é que representam na verdade? Quais são verdadeiramente o âmbito e a natureza das suas competências? Os teóricos do direito público elaboraram construções mais ou menos hábeis sobre a legitimidade democrática e viu-se aparecer polémicas exacerbadas sobre o princípio da representação política.

Em teoria opuseram-se fundamentalmente duas concepções: a concepção da eleição-representação, inerente à forma pluralista do Estado e a concepção marxista. Para a primeira o sistema eleitoral permite aos governantes ser uma imagem fiel dos governados, assegurando-se a natureza profundamente democrática do regime. Nesta perspectiva os sistemas eleitorais jogam um papel capital. De acordo com esta concepção o problema da igualdade na representação esteve e está no centro dos debates políticos relativos aos sistemas eleitorais. A eleição-representação está ligada à expressão da pluralidade de opiniões que ela deve salvaguardar, resultando que apenas um sistema eleitoral garantindo esta pluralidade de opiniões é a prova da liberdade dos cidadãos. Numa tal concepção, a eleição pode servir de critério de distinção entre os regimes onde a competição política se exerce livremente, e aqueles nos quais o monopólio de um partido exclui toda a possibilidade de escolha.

Para os marxistas, esta concepção serviria apenas para mascarar a tomada do poder por certas classes sociais, e mais precisamente a classe burguesa. É isto que Marx estigmatizava com virulência na sua fórmula clássica: “as eleições não são senão o meio que permite aos

⁴ Dieter Nohlen – *Sistemas Electorales del Mundo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

⁵ *Les Systèmes Electoraux*, Jean-Marie Cotteret e Claude Emeri, P.U.F., 6ª ed., 1994.

oprimidos escolher, todos os quatro anos, os novos opressores”. O regime representativo não suprimiria, assim, a distinção entre governantes e governados, entre opressores e oprimidos.

Poder-se-á então pensar que os sistemas eleitorais, longe de perseguir e de aperfeiçoar a democracia, não conduzem senão a legitimar o poder de tal ou tal categoria dirigente (burguesa, capitalista, partido único, religião, elites militares ou outras, etc.). Esta concepção pessimista, de tipo maquiavélica, é defendida pelos politólogos prontos a pôr em causa os princípios clássicos e que ainda hoje defendem que graças á manipulação das crenças sociais, os sistemas eleitorais não servem senão para legitimar os detentores do poder.

Esta análise deve ser matizada, porque a eleição não tem apenas por função a representação dos cidadãos. Os sistemas políticos contemporâneos dão-lhe um outro sentido: ele deve facilitar a relação de poder entre governantes e governados, permitir a comunicação entre os autores da decisão política e aqueles aos quais a mesma se aplica.⁶

Embora os resultados das últimas eleições em França aparentemente nos possam levar a pensar o contrário, parece, com efeito, que nas sociedades industriais e pós-modernas a eleição-representação substituiu a eleição-sanção. Os eleitores preocupam-se mais com as aptidões dos empreendedores políticos para gerir o bem público do que com os programas dos partidos políticos concorrentes. A operação insere-se num processo de comunicação entre governantes e governados. Face á pressão permanente dos “mass media”, o cidadão não possui mais do que o seu boletim de voto para responder sim ou não á política levada a cabo pelos governantes. Compreende-se, assim, o papel preeminente dos meios de comunicação de massa em relação aos sistemas eleitorais, para modificar os comportamentos dos cidadãos, dos partidos e dos regimes políticos. A questão que verdadeiramente aqui se coloca é a de determinar o grau de liberdade de resposta dos governados ao apelo dos governantes.

Nas sociedades a que nos estamos a referir onde vigoram sistemas políticos poliárquicos abertos ao pluralismo caminha-se cada vez mais para a bipolarização das formas políticas, correspondendo á alternativa “sim-não”, face á política dos governantes à qual se adere ou se rejeita. Nesta perspectiva o sistema eleitoral vem reforçar a tendência à bipolarização para facilitar a escolha, retirar toda a ambiguidade à consulta e favorecer a alternância das forças políticas no poder. Em nossa opinião, as últimas eleições na Nigéria, na África do Sul, na Namíbia e no Senegal são exemplos claros nesse sentido.

Porém, o sistema eleitoral, entendido em sentido restrito, como modo de conversão dos votos em mandatos, é apenas um factor de apreciação do quadro em que a representação se define e não pode ser dissociado de muitos outros, como sejam, a natureza do sufrágio, a dimensão dos círculos, a capacidade eleitoral, passiva e activa, as condições de propositura das candidaturas, o modo como são reguladas as campanhas eleitorais e assegurada ou não, melhor ou pior, a igualdade entre os candidatos, etc..⁷ Isto para não falar dos processos de descentralização e da representação a nível local, que tem conduzido a uma relativa diversificação dos mecanismos de devolução de poderes e que hoje ocupa os estudiosos dos sistemas eleitorais.

Outra questão incontornável quando se trata dos sistemas eleitorais é a equação sistemas eleitorais, sistemas políticos e sistemas de partidos. Desde o enunciado das célebres “leis de

⁶ Les Systèmes Electoraux, cit.

⁷ António Lopes Cardoso – Os Sistemas Eleitorais, Edições Salamandra, Lisboa, 1993.

Duverger” a questão continua a ser debatida, sem que os mais diversos autores tenham chegado a consenso.⁸

A questão hoje é extremamente actual e na era da globalização prende-se com a crise da democracia representativa e das instituições parlamentares, que os mais diversos autores reconhecem existir. O ponto de partida é a constatação de que as eleições não impedem que a decisão política fique nas mãos das maiorias e das direcções partidárias, constatando-se um divórcio entre a “classe política” e a maioria dos cidadãos. Daí os apelos à sociedade civil.

Pode-se pensar que as alterações aos sistemas eleitorais podem trazer a solução para este défice da democracia representativa. Contudo, a questão é mais complexa. O problema é mais profundo e as questões que coloca vão mais longe. Têm a ver com a própria organização da sociedade e com a organização dos partidos, a sua natureza e a sua estrutura, sobretudo com este último factor. O aprofundamento da democracia tem muito mais a ver com as alterações que se verificarem na evolução do papel dos partidos na participação dos cidadãos do que com os sistemas eleitorais. A opinião hoje defendida por muitos autores de que estamos numa partidocracia ou num Estado de partidos é corroborada pela ideia de que os Deputados são cada vez mais a “emanação” dos partidos, dependendo das suas direcções e menos representando e dependendo dos eleitores.

Que papel cabe então às sistemas eleitorais? A afirmação de que o sistema eleitoral determina o sistema de partidos já há muito foi posta de parte. É verdade, em princípio, que o sistema de representação proporcional favorece o multipartidarismo e o sistema eleitoral maioritário conduz à bipolarização. Mas aceitar tais tendências em termos absolutos, como já aconteceu e ainda hoje alguns defendem é uma tese redutora e simplista. Além das diversas experiências terem contradito esta posição, os elementos históricos, culturais e institucionais vêm reforçar ou enfraquecer o sistema eleitoral, que nunca age só.

Em resumo, porque neste prefácio não devemos ir além de um enunciado da questão, diremos que os sistemas de partidos são uma consequência natural do sistema representativo eleitoral, mas este acaba por ser condicionado pelos sistemas políticos. O sistema eleitoral deve ser entendido como a expressão da cidadania dos indivíduos, através do qual o cidadão delega transitoriamente poderes àqueles que vão exercer a governação, numa determinada sociedade, com uma cultura política, num espaço histórico, cultural e concretamente estruturado em termos políticos.

Os novos regimes que se procuram afirmar em África, e em Angola em particular, evidenciam a importância e actualidade do direito eleitoral e dos sistemas eleitorais. Aqui, as eleições ganham uma maior importância do que nas sociedades desenvolvidas. A eleição é um elemento profundamente decisivo na construção da sociedade democrática. Em primeiro lugar porque o cidadão, na maior parte dos Estados africanos, pela primeira vez vota ou votou no âmbito de uma democracia pluralista. Em segundo lugar porque o voto atinge um elevado sentido de manifestação de cidadania, ganhando o factor educação cívica um profundo alcance, contribuindo decisivamente para o cidadão sentir que participa e faz parte de um Estado e, mais do que isso, a eleição é um factor decisivo na construção da consciência de Nação, se entendermos a construção do Estado Democrático e de Direito como um processo de democratização da democracia.

⁸ Giovanni Sartori – Engenharia Constitucional, Editora Universidade de Brasília, 1996

Aliás, um dos sintomas de que a construção de Estados democráticos em África é um processo que vai conduzir efectivamente a regimes democráticos são os processos eleitorais. Exemplos não faltam, desde as eleições na África do Sul, na Namíbia, no Ghana, no Benin, no Senegal e noutros Estados africanos. As eleições de 1992 em Angola foram uma demonstração extraordinária de civismo, patriotismo, de desejo de paz e progresso. Apesar de alguns falarem de “desaire” eleitoral ou mesmo de desastre eleitoral, nada mais errado do que tal posição. O desastre não foi eleitoral. O desastre foi provocado por aqueles que não quiseram aceitar os resultados eleitorais, isto é, as regras da democracia, pelas quais o povo votou nas urnas, numa atitude de valor histórico e inigualável dimensão política.

Prof. Dr. Adérito Correia

Director da Faculdade de Direito
da Universidade Católica de Angola

CAPÍTULO I

SISTEMAS ELEITORAIS: PANORÂMICA GERAL

A evolução do direito eleitoral e os diferentes sistemas eleitorais

Dr. Adérito Correia

1. O direito de sufrágio

O sufrágio é um instrumento fundamental para a realização do princípio democrático. Daí a importância do direito de voto e a relevância do procedimento eleitoral justo.

Princípios materiais do direito de sufrágio:

O sufrágio deve ser universal, directo, secreto e periódico (artº s, 3º, nº2; 57º e 79º)

- a) universalidade do sufrágio- alargamento do direito de voto a todos os cidadãos;
- b) imediatamente do sufrágio- o voto tem de resultar “imediatamente” da vontade do eleitor. O cidadão dá directamente o seu voto;
- c) liberdade de voto- garantia de um voto formado sem qualquer coação exterior, pública ou privada;
- d) sufrágio secreto- pressupõe a pessoalidade do voto e a proibição da “sinalização do voto”;
- e) igualdade de sufrágio- todos os votos têm a mesma eficácia jurídica legal, o mesmo valor de resultado;
- f) periodicidade do sufrágio- o sufrágio deve ser periódico, devendo haver renovação periódica dos cargos políticos.

Vejamos a seguir a evolução do direito eleitoral, numa perspectiva histórica.

1.1 Introdução

Em Atenas, a assembleia geral do povo reunia-se diariamente para tomar decisões o que implicava a participação de todos os cidadãos nas decisões governamentais. Era o correspondente à forma perfeita do exercício da soberania popular para Rousseau, o sistema de governo democrático directo, que ele próprio considerava impraticável ao dizer no contrato social que “... não se pode conceber o povo incessantemente reunido para despachar os negócios públicos”.⁹

Os estados modernos não se baseiam num tal sistema. Os governantes são eleitos pelos governados. A eleição consiste na escolha dos governantes, feita através da expressão dos votos dos cidadãos. Cada uma dessas pessoas chama-se eleitor e esta classificação depende da posse de certos requisitos legais da capacidade eleitoral. O conjunto dos eleitores costuma designar-se por colégio eleitoral. Só podem ser eleitos pessoas que reúnem, os requisitos de elegibilidade e, assim, sejam elegíveis.

O acto de escolher mediante o voto chama-se sufrágio.

Os governantes governam em nome dos eleitores ou seja, estes dão áqueles o direito de agirem em seu nome, o direito de os representarem. Esta forma de selecção dos governantes

⁹ Rousseau, Contrato Social, Livro IV, Cap. II e III Ed. Presença

opõem-se á transmissão hereditária de funções e á cooptação, em que os membros ou titulares de um determinado órgão escolhem outros membros e á nomeação, caso em que o titular de um órgão é designado pelo titular de outro órgão. O direito de voto, o sufrágio, pode ser restrito ou universal. O sufrágio é restrito quando o direito de voto só é conferido a certas categorias de cidadãos ou classes sociais, definidas por determinados requisitos. O sufrágio é universal quando todos os cidadãos podem participar nas eleições. Foi nos regimes liberais que se chegou ao sufrágio universal, com o advento político dos trabalhadores e o surgimento dos partidos de massas.¹⁰

Contudo até ser aplicado nos Estados modernos o sufrágio universal, o direito eleitoral sofreu uma grande evolução indissociável das concepções sobre a soberania, por um lado, e da luta dos trabalhadores pela conquista de direitos democráticos por outro lado.

1.2. A Liberdade e a Igualdade do Movimento Revolucionário do Séc. XVIII.

Na maioria dos países ocidentais, a história constitucional começa no fim do século XVIII, no momento em que o livre desenvolvimento económico da burguesia e o movimento das ideias abalam os tronos e põem em causa os princípios que se cria imutáveis, sobre as quais essas sociedades se fundavam.

O movimento do séc. XVIII traduziu-se numa reacção do individuo contra uma sociedade que impede o seu desenvolvimento, uma reacção do povo contra o poder que oprime.

A sociedade do “Ancien regime” cujas bases haviam sido lançadas no período feudal, era uma sociedade desigual e organizada segundo estruturas comunitárias que não deixam lugar para o individuo. A sociedade não concebia este senão através de estruturas intermediárias, como as ordens, as corporações, confrarias, que, se bem que lhes asseguram-se uma certa protecção, limitavam muito a autonomia. A pertença de um individuo a uma dessas organizações determinava os seus direitos e as suas obrigações.

O Homem não existia: ou era nobre, ou clérigo, ou comerciante, ou artesão, ou camponês. E mais ainda que o absolutismo real, era prisioneiro do seu estatuto pessoal: um nobre não podia trabalhar, um artesão não podia produzir outra coisa diferente das que fabricavam os artesãos da sua corporação, nem empregar métodos diferentes do que eles empregavam...., o sistema social que resultava da desigualdade e tendia a mantê-la privava a todos de liberdade, na opinião dos revolucionários do séc. XVIII.

Esta ausência de liberdade pesava sobre os intelectuais, sobre os quais se abatia a censura e a consciência da injustiça e, doutra parte, sobre os burgueses paralisados nas suas empresas comerciais e industriais pela barreira dos regulamentos e de um sistema fiscal arcaico e injusto. É esta burguesia que respondendo ao apelo lançado pelos filósofos, desencadeará a revolução e a fará seu proveito.

A revolução é, de inicio, uma revolta do individuo com vista obter a liberdade face á sociedade. Apartir do momento em que ela triunfa, o que importa são as liberdades individuais, a felicidade individual. O povo não é considerado como uma comunidade, mas antes como um conjunto de individuos. Se assim não fosse, a comunidade teria direitos sobre os individuos que a compunham: o conjunto não tem verdadeiros direitos sobre eles; basta apenas um mínimo de segurança e manutenção da ordem.

¹⁰ Bernard Chantebaut, ob. Cit., pág: 81 e sgs. G. Burdeau Institutions....cit, pág: 146 e ss

a) As liberdades individuais

As liberdades individuais proclamadas pelos revolucionários como também nas declarações dos direitos das repúblicas americanas e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 são liberdades puramente individuais, que tendem á protecção do homem contra os abusos do poder.

Em nome das liberdades individuais, os revolucionários burgueses colocam também, porque ele lhes parece como o complemento indispensável e a sua garantia essencial, o direito de propriedade, que o artigo 17 da Declaração de 1789 proclama “inviolável e sagrado”.

Liberdade individual e direito de prosperidade implicam evidentemente a liberdade do comércio e da indústria.

Em relação ao Estado o estatuto das liberdades é negativo. Com efeito, a liberdade resulta da abstenção do Estado de interferir nos comportamentos individuais.

(b) Uma igualdade estritamente jurídica

Os revolucionários do séc. XVIII acentuam muito o tema da igualdade. Tal explica-se por razões históricas. De facto, a burguesia estava submetida no “Ancien Regime” á vontade da nobreza. Por outro lado a desigualdade implica o privilégio e a ausência de liberdade para aqueles que não beneficiam de privilégios. Os nobres recusam os seus privilégios á burguesia. Aliás, para se manterem era preciso que não fossem concedidos á burguesia nem ao resto da população. Ora a burguesia estava contra os privilégios dos nobres, baseados no nascimento. Para o burguês o lugar do homem na sociedade não pode depender do nascimento, mas dos seus méritos e virtudes. A sociedade não deve fazer nada que possa entravar a acção do individuo. Este deve poder realizar todas as suas potencialidades.

Esta igualdade, contudo, é uma igualdade estritamente jurídica. A situação patrimonial de cada um é um dado, e o Estado, em virtude do princípio da abstenção, que é a garantia das liberdades, nada deve fazer que tenda a modificá-lo.

A manutenção da igualdade entre os individuos supõe também que eles se associem de modo permanente para impôr a sua vontade aos individuos isolados e a toda sociedade. A burguesia que tinha a experiência das organizações de tipo cooperativo, opõe-se a toda a associação que se apresente como um obstáculo á liberdade individual. Assim, a burguesia suprime as corporações e interdita toda a forma de associação de produtores. Neste sentido, os sindicatos são igualmente proibidos.

A burguesia proclama assim a liberdade individual e a igualdade jurídica. Por razões tácticas proclama igualmente a soberania popular. Esta é, de início, para a burguesia, apenas um meio de conquistar a sua liberdade. É portanto, um meio e não um fim. O povo, sabe-o a burguesia, não pode, porém exercer a soberania nem ser livre. Com efeito, é a burguesia que impõe os contratos, porque é ela que dispõe dos bens de que é a proprietária. O Estado não pode intervir, nem quer intervir. É o Estado burguês. Assim, a burguesia compreende que se o princípio da soberania popular for aplicado, os camponeses, os artesões, os pobres, que são a maioria, virão a exigir a intervenção do Estado em seu favor. É isto que é preciso evitar. Deste modo a burguesia cria o princípio da soberania nacional.

1.3 A teoria da soberania nacional

Segundo Siéyes, a soberania pertence ao povo, mas ao povo tomado no seu conjunto, enquanto entidade abstracta. O povo confunde-se com a população, como uma entidade abstracta, que ele designa por nação. O povo é a nação. A nação é soberana mas constitui uma pessoa moral distinta dos individuos que a compõem, tem uma vontade própria.

O estatuto jurídico da nação é a Constituição. O estado é o instrumento temporal da vontade da nação. No seio do Estado, a constituição prevê um ou vários órgãos cuja função é a de exprimir, traduzindo-se em leis, a vontade da nação. Estes órgãos terão assim, pela Constituição, a qualidade de representantes da nação.

Este raciocínio vai permitir justificar, no plano dos princípios, dois dos mecanismos fundamentais sobre os quais a burguesia vai assentar o seu poder estatal.

1.4 A teoria da soberania popular

Rousseau, no seu contrato Social, havia defenido o povo como sendo composto pelo conjunto dos individuos que povoam o território submetido ao Estado. Todo o individuo é cidadão pela razão de que não aceita submeter-se á vontade geral a não ser que lhe assegurem o direito de participar na elaboração dessa vontade. Na teoria da soberania popular, tal como Rousseau a concebeu, cada um dos individuos que forma o corpo social é detentor de uma parte da soberania, e só consultando cada um se pode encontrar a vontade de todos. O sufrágio, em consequência, é um direito de cada cidadão. O direito de voto, portanto não pode ser exercido senão pessoalmente.

Assim, segundo a teoria da soberania popular, todo o individuo tem o direito de sufrágio e deve exercê-lo pessoalmente para a votação de cada uma das leis.

A esta teoria os constituintes burgueses vão preferir a soberania nacional, apresentada por Siéyes, anti-democrática, e que conduziu inevitavelmente ao sufrágio restrito e, em consequência, ao predomínio da burguesia.

1.5 O sistema representativo

A teoria da soberania nacional conduz, inevitavelmente, ao sistema representativo, que permitiu afastar o povo das decisões políticas. Foi precisamente para atingir este objectivo que ela foi imposta.

Na sua essência o sistema representativo é aquele em que a vontade de um órgão é manifestada sem procurar saber se essa vontade coincide com a vontade do povo.

Para esta teoria, o que os órgãos estabelecidos na Constituição não são os eleitores, mas sim a nação, considerada como uma entidade distinta dos membros que a compõem. Estes órgãos podem ser eleitos, mas não é necessário que o sejam. Para serem representantes da nação, é necessário que a Constituição, estatuto jurídico da nação, determine que eles o são. Foi nesta base que em 1971, em França, se conferiu a qualidade de representante ao rei hereditário dos franceses.

1.6 O mandato representativo

Se estes órgãos representativos são assembleias eleitas, estas não podem agir senão como um corpo único: a assembleia em si representa toda a nação, mas cada deputado tomado isoladamente nada mais representa que ele mesmo, dado que a qualidade de representante é atribuída ao órgão deliberante, e não aos seus membros individualmente. Daqui decorre que o deputado não representa directamente os eleitores: ele não é mais do que um dos elementos cinstitutivos dum órgão que, tomado no seu conjunto, representa toda a nação.

Portanto, o deputado não pode receber dos seus eleitores alguma ordem de votar neste ou naquele sentido.

O resultado mais claro e mais imediato do sistema representativo é o transferir o poder real, o direito de exprimir a vontade da nação e de legislar em seu nome, a uma pequena elite, por certo eleita, mas sobre a qual não é admitida nenhuma pressão do eleitorado, e que procurará conciliar os interesses próprios da classe a que pertence com a vontade dos eleitores.

1.7 O sufrágio restrito

A teoria da soberania nacional não permitia apenas afastar os eleitos dos eleitores e de os reunir no seio de uma “classe” política desligada das preocupações imediatas do povo. Ela justifica também a instauração do sistema censitário, que conduzia a que os eleitores fossem escolhidos de entre as classes mais abastadas, de entre a classe burguesa.

O sistema censitário é um sistema que subordina a capacidade eleitoral dos cidadãos ao pagamento por eles de um mínimo de imposto directo, quer dizer, á posse de uma certa fortuna ou de um certo rendimento.¹¹

a) A teoria do eleitorado-função

As razões que justificam o sufrágio censitário partem dos mesmos princípios que justificam o sistema representativo. Sendo a nação uma entidade jurídica distinta dos individuos que a compõem, ninguém tem o direito de pretender falar em seu nome a não ser em virtude de um título que lhe confere a Constituição. Se a Constituição decide que o direito de falar em nome da nação pertence a uma assembleia eleita, ela deve prever que um certo número de pessoas assumirão a função que consiste em eleger esta assembleia. E não pode reservar esta função senão aos cidadãos que, devido á sua situação de fortuna , poderão consagrar uma parte do seu tempo á reflexão sobre os assuntos da cidade e terão, por outro lado, um interesse material, em virtude da sua situação de contribuintes.

É o sufrágio censitário. A Constituição pode reservar esta função aos cidadãos que façam provas de um mínimo conhecimento. É o sufrágio capacitário. Quando a função eleitoral compete a todos os cidadãos é o sufrágio universal.

Em qualquer destes casos, para a teoria da soberania nacional, a qualidade de eleitor, reconhecida pela Constituição a certos individuos ou a todos os cidadãos é conferida como uma função. Isto têm duas consequências:

¹¹ M. Duverger, Institutions, cit., pág:81 e ss: Jacques Cadart, Institutions politiques..., cit., Ivol., Pág 222 e ss.

1. Primeiro, os eleitores, que não constituem a nação, mas simplesmente o seu órgão eleitoral, não têm nenhum meio de impôr um certo comportamento aos eleitos. O seu papel traduz-se apenas em designar os representantes da nação;
2. Em segundo lugar, o sufrágio, sendo uma função e não um direito, pode tornar-se obrigatório para o cidadão.

b) O sufrágio restrito

Quando a burguesia tomou o poder político, esforçou-se por conservá-lo. Para tal o direito de voto era apenas concedido aos cidadãos que pagassem um certo montante de contribuição directa, chamada “censo eleitoral”.

O sufrágio restrito foi, até 1964, utilizado nos Estados Unidos, sobretudo para evitar que os negros pudessem votar nos Estados do Sul, dado que para participar nas eleições, era necessário pagar uma taxa eleitoral. Nos Estados do Sul vigorou ainda outra forma de sufrágio restrito, que consistia em só conceder o direito de voto aquele que soubesse ler.

Esta restrição vigorou até 1965 e, sobretudo, procurava impedir que os negros participassem nas eleições.

Em França e na quase totalidade dos países da Europa ocidental foram até ao século XX impostas restrições á capacidade eleitoral dos cidadãos. Mesmo depois de proclamado o sufrágio universal, em França em 1848, estas restrições foram mantidas até 1920.

1.8 O sufrágio universal

Nos finais do século XIX e início do século XX, os trabalhadores lutam por pôr fim ao monopólio exercido pela burguesia na vida política.

Dois factores foram fundamentais para atingir este objectivo: por um lado a formação e estruturação dos partidos de massas e, por outro lado, a instauração do sufrágio universal. Estes dois factores vão doravante contribuir decisivamente para que a burguesia tenha de ter em conta o poder dos trabalhadores.

O sufrágio universal foi adoptado na Europa no século XIX e, em princípio, traduziu-se no voto igual e secreto da universalidade dos cidadãos. E dizemos em princípio, porque só nos anos que se seguiram á primeira Guerra Mundial o sufrágio universal se impôs na Europa. E mesmo assim, tratava-se do sufrágio universal masculino, para os individuos com mais de vinte e um anos.

1.9 Limitações ao direito de voto

O sufrágio universal, que não é limitado por condições de fortuna nem de capacidade, como se disse, não foi estendido sempre a todos os elementos da população. Houve várias limitações ao direito de voto, depois da adopção na Europa do sufrágio universal.

a) O voto das mulheres

Em primeiro lugar o sufrágio feminino só foi generalizado em 1920 na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, e a França só o concedeu em 1944.¹²

b) A idade da maioridade política

Os governos, ciosos da sua estabilidade, têm a tendência para conceder o direito de voto apenas aos cidadãos com uma idade avançada. Em França, a maioridade só foi fixada em 18 anos em 1974. Nos restantes países só há muito pouco tempo os cidadãos de 18 anos podem participar nas eleições. A Suécia e a Austria estabelecem a idade de 19 anos.¹³

c) Outras restrições

Um outro tipo de limitações ao direito de voto decorre, nalguns países, de raça. Esta limitação vigorou na Alemanha hitleriana e na África do Sul, onde os negros não podiam votar, havendo grandes restrições ao direito de voto dos mestiços.

d) O voto múltiplo e o voto plural

O sufrágio universal significa que cada cidadão têm direito a um voto, ou seja, tem uma parte igual na escolha dos governantes. Porém em vários países vigorou o sufrágio desigual, que se traduziu na aplicação de diferentes técnicas de voto. Assim na Grã-Bretanha, alguns cidadãos podiam votar no seu local de residência, no local onde exerciam o comércio e, no caso de ser diplomado, na universidade que lhe havia concedido o diploma. É o voto múltiplo, que consiste no direito concedido ao mesmo eleitor de votar, embora com um só voto de cada vez, em diversas qualidades, na mesma eleição.

O voto plural consiste no direito dado a certos eleitores de votarem uma só vez com mais de um voto. Este tipo de voto têm sido defendido, sobretudo, sob a forma de voto familiar. Nalguns países, os cidadãos mais ricos tinham direito a dois votos.

e) O sufrágio indirecto

No sufrágio directo, os eleitores escolhem imediatamente os governantes. No sufrágio indirecto, pelo contrário os eleitores designam entre eles os delegados (ou eleitores em segundo grau) que escolherão eles mesmos os governantes, por meios de uma segunda eleição: há assim duas eleições sucessivas, dois graus eleitorais.¹⁴

O sufrágio indirecto tem por efeito atenuar , sob diversas formas, as consequências do sufrágio universal. Na generalidade, o sufrágio indirecto é menos democrático que o sufrágio directo. E quando os eleitores de segundo grau devem possuir condições de censo não exigidas aos eleitores do primeiro grau, o sufrágio indirecto introduz o elemento censitário no sufrágio universal.

¹² Cfr. Jacques Cadart, Institutions..., cit i vol., pag: 222 e ss. Bernard Cantebaut. Ob. Cit., pag 82 e ss.

¹³ Cfr Burdeau, Droit constitutionnel... cit., pag: 141 e ss.; Duverger, Institutions..., cit., pag: 112 e ss.

¹⁴ Duverger, Institutions... cit. Pag:129; Jacques Cadart, Institutions...cit., I vol., pag 226 a 230

A eleição do Presidente dos Estados Unidos é um exemplo de sufrágio indirecto, para alguns autores, inútil. De facto, os delegados eleitorais são apenas escolhidos depois dos candidatos governamentais nos quais eles prometem votar na eleição do segundo grau.

1.10 O contencioso eleitoral

A regularidade das eleições pode ser posta em causa. Havendo contestação, quem vai julgar cada caso? Quem vai controlar o modo como o escrutínio se desenrolou? São possíveis dois sistemas: ou o contencioso eleitoral é conferido a um tribunal, ou á própria assembleia saída do escrutínio.

a) O sistema do contencioso Jurisdicional

È o sistema que vigora em França e na Grã-Bretanha. Em França o conselho constitucional (orgão político) julga as eleições parlamentares, e os tribunais administrativos julgam o contencioso das eleições locais. Na Grã-Bretanha, o controlo da regularidade de todas as eleições compete aos tribunais ordinários.¹⁵

b) O sistema do contencioso político

Este sistema faz da Assembleia eleita o juiz das eleições dos próprios membros. Em França até 1953, as eleições parlamentares eram controladas pelo parlamento, que procedia á “verificação dos poderes” dos seus membros no início de cada legislatura.

2. Os sistemas eleitorais

2.1 Os diferentes modos de escrutínio ou sistemas eleitorais

Tal como o sufrágio ou direito de voto, os modos como se vota ou modos de escrutínio são meios de expressão da soberania dos governados. Os modos de escrutínio são igualmente designados regimes eleitorais ou sistemas eleitorais, termos sinónimos.

São indispensáveis para designar os eleitos, porque as eleições supõem regras que permitem calcular como é que os sufrágios favoráveis aos candidatos determinam aqueles que de entre eles serão eleitos. Esta necessidade prática repousa sobre técnicas precisas e muitas vezes complicadas.

Porém a escolha de um sistema eleitoral não levanta apenas problemas técnicos; trata-se de saber de acordo com que modalidades serão repartidas os lugares no parlamento, tendo em conta os sufrágios exprimidos pelos eleitores. A adopção de um sistema eleitoral é feita em razão de considerações políticas, dado os diferentes modos de escrutínio terem consequências muito diferentes.

Com efeito, diferentes métodos opõem-se este respeito: escrutínio maioritário da uma ou duas voltas, representação proporcional, regimes mistos.

Até aos últimos anos do século XIX, a questão do modo escrutínio não levantou grandes discussões. O mais difundido era o sistema maioritário de uma volta que funcionava na Grã-Bretanha e nos domínios britânicos, na América Latina, na Suécia e Dinamarca. Exceptuando estes dois últimos países, o resto da Europa continental imitava o regime francês, quer dizer o

¹⁵ Duverger, Institutions..., págs: 126 e 127

escrutínio maioritário de duas voltas. Entretanto, entre 1850 e 1900, os técnicos desenvolveram a ideia de um sistema de representação proporcional, adotado na Bélgica em 1899 e na Suécia em 1908.

Este novo modo de escrutínio foi adotado em toda a Europa continental entre 1914 e 1920. A própria França adotou igualmente esse sistema em 1945, para o abandonar em 1958.

2.2 O Sistema maioritário

2.2.1 Escrutínio maioritário de uma e duas voltas.

O escrutínio maioritário é o mais simples e o mais antigo dos sistemas eleitorais. O escrutínio maioritário de uma volta foi sempre utilizado na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos e outros países anglo-saxónicos. O escrutínio maioritário de duas voltas é tradicional em França.

O candidato que obtenha o maior número de votos é eleito, sendo os demais candidatos excluídos. No escrutínio maioritário de uma volta, o eleito é designado por maioria relativa sobre qualquer outro candidato, mesmo que esta maioria seja inferior à maioria absoluta (metade mais um) dos sufrágios exprimidos.

Quer dizer, o candidato que obtem na única volta, o maior número de votos é eleito, seja qual for o número de votos obtidos pelos demais candidatos e independentemente da percentagem de eleitores que hajam votado nele.

Para o escrutínio maioritário de duas voltas exige-se a maioria absoluta na primeira volta, enquanto que a maioria relativa basta na segunda.

Na prática, os eleitores na segunda volta atingem quase sempre a maioria absoluta, que raramente é atingida na primeira volta. Da mesma forma, os eleitores no escrutínio maioritário de uma volta obtêm quase sempre a maioria absoluta. Este paradoxo aparente resulta da redução do número de candidatos da volta única ou da segunda volta e do facto de os eleitores concentrarem os votos nos candidatos com mais probabilidades de ganharem.

A escolha entre a volta única e as duas voltas depende, na prática, do número de partidos existentes no país. Se há dois grandes partidos a concorrer às eleições, a volta única basta; se há mais de dois partidos com probabilidade de ganharem as eleições a segunda volta é indispensável.

A vantagem da segunda volta reside no facto de permitir aos eleitores exprimirem a sua preferência sem votarem inutilmente. Com efeito, é apenas na segunda volta que os partidos se reagrupam, de acordo com as suas tendências políticas, e que o eleitor cujo candidato preferido se retirou da competição verá a sua escolha ditada não tanto pela simpatia que tenha por um dos candidatos, mas pela hostilidade que ele nutre pelos outros.

É por isso que é hábito, quando se refere o escrutínio maioritário de duas voltas, dizer-se que na primeira volta escolhe-se, e na segunda elimina-se, ou que na primeira volta se vota “por” e na segunda “contra”.

A existência deste modo de escrutínio leva os partidos com tendências vizinhas a concluírem acordos, com vista aos seus eleitores votarem no mesmo candidato na segunda volta.

Vejamos um exemplo: se houver três candidatos A-B-C, sendo os dois primeiros de partidos de “direita” e o candidato C de um partido de “esquerda” e acontecer que na primeira volta o partido A tenha 20% dos votos, o candidato B 25% e o candidato C 30% dos votos, quando se passar á segunda volta, os partidos da “direita” se quiserem ganhar a eleição terão de se unir e orientar os seus eleitores no sentido de votarem no candidato B, que é o que têm mais possibilidades de bater o candidato C.

Assim, todos os votos da “direita” na segunda volta, irão para um só candidato, o que provavelmente ganhar as eleições, porque á partida pode contar com 55% dos votos do eleitorado.

O sistema maioritário têm a vantagem de conduzir á formação de governos homogéneos, como na Grã-Bretanha, dado que o partido que ganhe as eleições pode, livremente, formar o governo.

Porém o escrutínio maioritário de uma volta, que se utiliza na Grã-Bretanha, Estados Unidos e em vários outros países anglo-saxónicos, apenas é viável em países onde não existem senão dois grandes partidos com possibilidade de ganhar as eleições.

Em países como França e Portugal, por exemplo, onde existem vários partidos, este sistema conduziria a resultados extremamente injustos. O sistema maioritário de duas voltas é um pouco mais justo que o precedente. Como se referiu, para ser eleito na primeira volta é necessário obter a maioria absoluta dos sufrágios expressos.

2.2.2 Escrutínio uninominal e escrutínio de lista

O escrutínio pode ser uninominal ou de lista. É uninominal quando cada circunscrição eleitoral pode eleger um deputado; é de lista (plurinominal) quando cada circunscrição elege vários candidatos que, geralmente, se agrupam por listas. O primeiro supõe que as circunscrições eleitorais são exíguas; o segundo corresponde as grandes circunscrições eleitorais.

A escolha entre o escrutínio de lista ou sistema uninominal depende sobretudo da escolha entre a representação proporcional e o regime maioritário. Aquele não pode funcionar senão no quadro do sistema de lista.

2.3 A representação proporcional

2.3.1 O mecanismo da representação proporcional

Nos últimos anos do século XIX desenvolveu-se nos países europeus um movimento em favor da representação proporcional como modo de escrutínio para a eleição das assembleias.

O objectivo dessa tendência era o de permitir que o parlamento em razão do seu modo de eleição, fosse um reflexo mais fiel das correntes de opinião que se manifestavam em cada país, estando estas assim, representadas nas assembleias em proporção do número dos sufrágios que obtivessem.

O princípio de base da representação proporcional consiste em assegurar uma representação das minorias em cada circunscrição eleitoral, na proporção exacta do número de votos obtidos.

O sistema funciona da seguinte maneira: cada circunscrição eleitoral sabe, á partida quantos deputados pode eleger. Em cada circunscrição cada partido apresenta-se ás eleições com uma lista que comporta tantos nomes quanto os lugares a preencher (número de deputados a eleger).

Depois da votação começa-se por determinar o quociente eleitoral. Este quociente é o resultado da divisão do número dos sufrágios exprimidos pelo número de lugares a preencher. Assim numa circunscrição onde o número de sufrágio exprimidos tenha sido de 100.00 e que tenha direito a eleger 5 deputados, o quociente será de 20.000. divide-se em seguida o resultado obtido por cada uma das listas por este quociente, e o número resultante dessa divisão determina o número de lugares atribuídos a cada lista. No exêmplo precedente, onde o quociente eleitoral é 20.000, se a lista A obtiver 40.000 votos, a lista B 28.000, a lista C 20.000 e a lista D 12.000, a lista A terá 2 lugares ($40.000: 20.000=2$), a lista B e C, cada uma 1 lugar, e a lista D não obterá nenhum lugar.

Mas como foram apenas atribuídos quatro lugares, fica um por preencher, pertencendo 8.000 votos á lista B e 12.000 á lista D, que não serão representados.

Torna-se, portanto necessário distribuir os chamados restos.

2.3.2 A repartição dos restos

O problema da distribuição dos restos é o mais difícil de resolver de todos os que coloca a representação proporcional.

A solução mais simples consiste em agrupar os restos no quadro nacional, isto é, tendo em conta o número de lugares não preenchidos e os votos não representados no plano nacional.

Neste caso consegue-se uma representação proporcional integral.

O sistema funciona assim: determina-se um novo quociente dividindo o número total dos votos não representados pelo número dos lugares não preenchidos, e procede-se a uma nova repartição de lugares com a ajuda do quociente, como se explicou.

Os partidos afectam os lugares que recebem seja aos candidatos de uma lista nacional que eles terão previamente depositado, seja aos candidatos não eleitos das listas das circunscrições.

Este sistema é o mais justo, mas é difícil de pôr em prática. É por isso que é preferível muitas vezes a repartição dos restos no quadro das circunscrições de origem, que conduz a uma representação proporcional aproximada.

A repartição dos restos pode visar então a atribuição dos restos ao partido que ficou com um maior número de restos (sistema do resto mais forte). Neste caso os lugares por preencher são atribuídos ás listas que totalizem um maior número de votos não representados. No nosso exêmplo, o lugar restante será atribuído á lista D, que teve 12.000 votos não representados.

Este sistema é vantajoso para os pequenos partidos; com efeito, considerando-se os resultados definitivos, constata-se que a lista D com 12.000 votos dispõe finalmente de tantos lugares como lista B, com os seus 28.000 votos.

A repartição dos votos pode ainda visar atribuição dos lugares por preencher ao partido que obtem a média mais forte (sistema de média mais forte). Este exige grandes cálculos e beneficia os partidos mais fortes.

Um processo mais directo de calcular a repartição dos lugares com base na média mais forte foi imaginado pelo matemático Hondt e é utilizado nalguns países quer como método de distribuir os restos, quer directamente como método de encontrar os resultados eleitorais, no âmbito da representação proporcional.

- O sistema de Hondt consiste em dividir o número de votos obtidos por cada lista sucessivamente por 1,2,3, etc, (de acordo com número de listas), e em classificar os quocientes assim encontrados por ordem decrescente até á concorrência do número de lugares a preencher.
- O último quociente é designado divisor comum ou número repartidor. Cada lista tem tantos eleitos quantas vezes o número de sufrágios por ela obtidos contenha o divisor comum.

Assim no exemplo precedente a divisão do número de votos 1,2,3... dá o quadro seguinte:

LISTA A	LISTA B	LISTA C	LISTA D
40.000	28.000	20.000	12.000
20.000	14.000	10.000	6.000
13.333	9.333	6.666	4.000

Como há cinco lugares a preencher, classifica-se por ordem decrescente os cinco números mais fortes do quadro, ou seja: 40.000, 28.000, 20.000, 14.000. Este último número é o divisor comum. Dividindo em seguida o número de votos de cada uma das listas pelo número repartidor, obtem-se o número de lugares que devem ser atribuídos a cada uma delas. Assim:

40.000 : 14.000= 2 lugares; 28.000 : 14.000= 2 lugares;
20.000 : 14.000= 1 lugar ; 12.000 : 14.000= 0 lugares.

2.4 Os sistemas mistos

A representação proporcional, preconizada em 1846 pelo teórico socialista Victor Considerant, implantou-se progressivamente na Europa no decurso dos anos 1900 a 1945 (com excepção para os países anglo-saxónicos). Desde então, desenhou-se uma certa reacção, que se traduziu, quer por um regresso ao sistema maioritário (França), quer pela adopção de regimes mistos, semi-maioritários.

Os dois sistemas mais referidos são o sistema alemão, implantado na República da Alemanha e o sistema de Hare utilizado no Eire, Ulster, Austrália e Austria.

a) O sistema alemão

Neste sistema cada eleitor vota duas vezes. O primeiro voto serve para eleger, através de escrutínio uninominal de uma só volta, a metade dos deputados (328) do Bundestag

(a câmara mais importante do parlamento que representa o povo da federação, designado por sufrágio universal e secreto).

Portanto, através do primeiro voto escolhe-se um candidato individual. Os segundos boletins permitem eleger outros 328 deputados com base nas listas apresentadas pelos partidos.

Depois destas duas operações, calcula-se proporcionalmente (sistema de Hondt) o número total de lugares que obteve cada partido no conjunto dos membros do Bundestag, por aplicação da representação proporcional, acrescentando-se eventualmente lugares para assegurar uma repartição exactamente proporcional.

Este sistema apresenta as seguintes vantagens:

Em primeiro lugar, evita a despersonalização completa do escrutínio, que é o grande inconveniente dos escrutínios de lista. Os eleitores votam (com o primeiro boletim) em favor de uma individualidade que não pode pertencer ao partido no qual o eleitor votará no segundo boletim.

Em segundo lugar, permite aos partidos fazerem eleger nas listas, os seus militantes ou especialistas que lhes são úteis e que não seriam eleitos directamente pelos eleitores, em face da sua fraca popularidade ou por serem pouco conhecidos.

b) O sistema de Hare

No Eire, no Ulster, em vários Estados de federação Australiana e na Austria, apartir de 1971, vigora o sistema criado em 1857 por Hare e também conhecido por sistema de voto único transferível (single transferable vote). Este sistema é muito complicado quanto às regras de contagem.

Cada eleitor dispõe de um único voto que ele dá a um candidato no quadro de circunscrições eleitorais com três lugares no mínimo (quer dizer podendo eleger três deputados no mínimo), mas o eleitor indica também várias preferências por ordem decrescente para outros candidatos sendo o seu voto atribuído apenas a um deles. São eleitos os candidatos que assim obtenham um número de voto igual ou superior ao quociente necessário para ser eleito (quociente resultante da divisão dos sufrágios exprimidos pelo número de lugares a preencher mais um).

Estamos perante o sistema da representação proporcional sem listas, pois cada candidato apresenta-se individualmente.

Princípios básicos e fórmulas de diferentes sistemas eleitorais: funções e efeitos teóricos e práticos.

Dr. Matthias Basedau

1. Definição de sistema eleitoral

Eu irei iniciar a minha apresentação¹⁶ com a definição de “sistema eleitoral”, pelo facto de existirem várias abordagens diferentes. A minha definição é concisa: um sistema eleitoral refere-se a um conjunto de regras formais através das quais os eleitores expressam as suas preferências numa eleição e cujos votos são convertidos em assentos parlamentares ou cargos executivos. Esta definição não inclui outros elementos que fazem parte de um processo eleitoral tal como o direito ao voto (quem tem esse direito?), a apresentação de candidaturas (quem pode ser eleito?) e aspectos organizativos tais como o recenseamento de eleitores, o financiamento de partidos políticos, a igualdade de oportunidades dos partidos políticos nos ‘media’ ou ainda a supervisão da votação e da contagem dos votos. A exclusão destes elementos da minha apresentação não minimiza a sua importância visto ela ser enorme.

2. Quais deveriam ser as funções de um sistema eleitoral?

Tendo em conta que as eleições devem cumprir o objectivo de delegar o poder político, espera-se que os sistemas eleitorais contribuam para a estruturação do sistema partidário e o processo político de um país. Tal como Nohlen (2000) afirma, os sistemas eleitorais devem preencher os seguintes requisitos:

Em primeiro lugar, um sistema eleitoral deve garantir uma justa representação dos diferentes grupos sociais, incluindo indivíduos dos diferentes sexos, classes sociais, religiões e grupos étnicos. Uma representação justa irá evitar sentimentos de derrota e marginalização entre alguns grupos, principalmente as minorias que poderiam – caso contrário - conduzir à insatisfação social ou mesmo à violência política. A diversidade cultural e étnica, em África e não só, torna a representação uma função essencial.

Em segundo lugar, o sistema eleitoral deve facilitar as decisões políticas. Por esta razão, ele deve contribuir para a concentração do sistema partidário. Existe uma maior probabilidade de eficiência no sistema político e no governo quando os partidos representados no parlamento não forem muito pequenos e extremamente diferentes.

Terceiro, a função de “participação” não se refere à participação no sentido de afluência às urnas. Uma eleição deve ser considerada um acto de participação pelo simples facto de haver um recenseamento e uma votação justa e efectiva. A participação como função de um sistema eleitoral refere-se à oportunidade dos eleitores expressarem as suas preferências em relação a determinados candidatos. Existe a possibilidade de eles votarem no candidato de sua preferência ou lhes serão impostas listas invariáveis de candidatos por parte dos líderes políticos?

Em quarto lugar, um sistema eleitoral deve basear-se na simplicidade e transparência. Os eleitores devem perceber como funciona o sistema e o que acontecerá com o seu voto. Isto é particularmente importante para os países em desenvolvimento onde uma larga maioria da

¹⁶ O autor gostaria de agradecer os comentários úteis e o encorajamento dos Sr. Prof. Dr. Dieter Nohlen e do Sr. Dr. Thomas Krohn.

população tem um baixo grau de instrução. Além disso, a falta de transparência pode provocar suspeitas de fraude eleitoral. Sistemas eleitorais complexos e sofisticados, concebidos na perfeição em termos de funções, raramente tornam-se simples e transparentes.

Finalmente, o sistema eleitoral de um país deve gozar de legitimidade, o que significa que ele deve ser aceite por toda a sociedade em geral. A satisfação dos requisitos citados - ou pelo menos dos mais importantes destes - é o que geralmente confere legitimidade a um sistema eleitoral. A contestação ao sistema eleitoral como parte central das regras do jogo político pode provocar graves tensões políticas.

Porém, deve-se afirmar que nenhum sistema eleitoral ajusta-se simultaneamente a todos os parâmetros acima mencionados. Os sistemas eleitorais diferem entre si em termos de vantagens e desvantagens (ver quadro Nº 2). Como agravante, os efeitos práticos de um sistema eleitoral não dependem exclusivamente do sistema em si mas também de outros factores tais como a influência da estrutura social, das chamadas clivagens, dos conflitos históricos e das diferenças geográficas sobre o comportamento do eleitor. Às vezes, estes factores ambientais ou contextuais podem reverter ou neutralizar os efeitos de certos sistemas eleitorais tal como foi descrito pelo estudioso Maurice Duverger (1951) e outros (Rae 1967).

Eu gostaria de ilustrar os efeitos limitados dos sistemas eleitorais, começando por apresentar os diferentes sistemas eleitorais e elementos técnicos, os seus efeitos teóricos e principalmente, os seus efeitos práticos em casos ocorridos recentemente em África.

3. Classificação de sistemas eleitorais

Geralmente, faz-se uma diferenciação entre sistemas de maioria e os de representação proporcional (RP). Os sistemas constituídos por elementos de ambos os sistemas denominam-se mistos ou combinados, mas geralmente eles assimilam um dos dois tipos básicos.

3.1 Princípios de representação: por maioria e representação proporcional

Os sistemas eleitorais dividem-se em dois tipos, de acordo com o princípio de representação, ou seja, a relação pretendida entre votos e assentos parlamentares.

Se o objectivo for o de criar uma maioria parlamentar para um ou um número limitado de partidos, temos uma representação por maioria. Neste caso, os resultados eleitorais podem conduzir a uma maior ou menor desproporção entre votos e assentos parlamentares.

No outro caso, o objectivo será o de reflectir, com a maior fidelidade possível, a relação de forças sociais e políticas existentes, ou seja, garantir uma relação aproximadamente proporcional entre votos e assentos. Isto não significa que todos os sistemas de representação proporcional ou de maioria tenham efeitos teóricos idênticos. Antes pelo contrário, eles posicionam-se numa escala algures entre um sistema altamente desproporcional ou de maioria e um sistema proporcional puro. O posicionamento de um dado sistema nesta escala depende do grau de cumprimento do seu princípio de representação. Alguns fazem-no melhor que outros. Isto, por sua vez, depende da combinação de elementos técnicos dos respectivos sistemas eleitorais.

Quadro 1: Classificação de alguns sistemas eleitorais em função do princípio de representação

Sistemas de maioria	Sistemas mistos/combinados	Sistemas proporcionais
Maioria simples em SMC Maioria absoluta em SMC RP em MMC pequenos *	? Sistemas Paralelos/ Segmentados Sistemas Mistos ?	RP Pura RP em círculos médios e grandes
<i>SMC: círculo de assento único;</i> <i>MMC: círculo de vários assentos;</i> <i>RP: representação proporcional;</i> <i>? mostra tendência em assimilar um dos dois tipos básicos;</i> <i>* Assimilação dos sistemas de maioria devido aos efeitos de desproporção dos círculos pequenos</i>		

Antes da discussão dos efeitos teóricos e práticos, iremos determinar os vários elementos técnicos que compõem os sistemas eleitorais. Devido à escassez de espaço para aprofundar esta temática, eu gostaria de sugerir a leitura dos trabalhos de Dieter Nohlen (1997; 2000) e Arend Lijphart (1994). Além disso, recomenda-se um trabalho de J. Miranda, realizado em 1995, intitulado “Estudos de Direito Eleitoral”.

3.2 Elementos técnicos básicos

3.2.1 Círculo eleitoral

A **divisão e o tamanho dos círculos eleitorais** constitui um elemento técnico primordial, exercendo uma influência enorme nas possibilidades dos partidos políticos alcançarem assentos parlamentares e podendo mesmo gerar hipóteses de manipulação.

Em primeiro lugar, a dimensão geográfica e principalmente demográfica dos círculos eleitorais é muito importante: no caso de haver mais do que um círculo- o que acontece na maioria dos casos- a proporção entre o número de eleitores recenseados e o número de mandatos deve ser a mesma, por exemplo, cerca de 50.000 eleitores recenseados para cada assento parlamentar. Caso contrário, fala-se de *desproporção*. Por exemplo, se num círculo houver 80.000 eleitores recenseados e noutro 30.000, significa que o peso dos votos nos dois círculos não é igual. A diferença no número de eleitores poderá ser resultado, não só de questões migratórias ou de outra natureza demográfica, mas também de manobras políticas. Um partido político que pretenda obter mais assentos do que proporcionalmente possível, irá tentar constituir um maior número de círculos eleitorais nas regiões onde tem muitos militantes do que em regiões onde o apoio é fraco. Na Alemanha antes de 1914, havia nos centros urbanos com forte influência dos democratas sociais um número menor de círculos com alta densidade populacional, do que nas áreas rurais de cariz conservador.

A manipulação de círculos eleitorais denominada “*gerrymandering*”, consiste em definir os limites dos círculos eleitorais com o objectivo de beneficiar um dado partido, explorando a distribuição espacial de apoio aos diferentes partidos políticos. Esta tática de manipulação recebeu o nome de um indivíduo de nome Gerry, que formou para si mesmo, um círculo eleitoral com a forma de salamandra, como forma de garantir a vitória: é que os seus apoiantes estavam localizados nessa “salamandra”.

A *magnitude dos círculos eleitorais*, isto é, o número de assentos a serem atribuídos, tem efeitos na proporcionalidade dos resultados. Por regra, diz-se que quanto menos assentos

possuir um determinado círculo eleitoral (nos sistemas de representação proporcional), mais distorcidos serão os efeitos da proporção entre votos e assentos.

Podemos ilustrar esta tese com o seguinte exemplo: imaginem que três partidos estejam a competir num círculo eleitoral: o partido A obtém 45%, o B 35% e o C 20% dos votos. Se utilizarmos uma fórmula comum (d'Hondt), num círculo com dois assentos, o partido A e B obteriam um assento cada, ou seja, 50% dos assentos, enquanto que o C, nenhum. Em círculos de três assentos, o partido A obteria 66,7% dos mesmos, o B 33,3% e o C, mais uma vez, nenhum. De uma forma geral, quanto maior for o número de assentos num círculo, mais justa será a divisão dos mesmos, reflectindo da melhor forma a relação de votos obtidos. Em círculos de 9 assentos, por exemplo, o partido A asseguraria 44,4% dos mesmos, o B 33,3% e o C 22%. Este último círculo reflecte com maior justeza o número de votos obtidos que foi de 45, 35 e 20%, respectivamente.

3.2.2 Candidatura e estrutura de votação

A questão da **candidatura** refere-se a possibilidade de personalidades candidatarem-se individualmente ou poderem-no fazer através de listas colectivas. No último caso, existem vários tipos de listas: a lista *fechada e bloqueada* permite apenas votar em bloco a favor de um determinado partido político, o que aumenta a dependência dos representantes dos seus partidos e líderes políticos. A lista *fechada mas não bloqueada* já permite aos eleitores escolher entre várias candidaturas num só partido. A decisão é apenas pré-estruturada pelo partido e os representantes ficam menos dependentes do partido. A *lista aberta*, por seu turno, permite aos eleitores cruzar a linha partidária, permitindo-lhes inclusive elaborar as suas próprias listas. Aqui, as listas pré-concebidas são meras propostas.

A **estrutura de votação** refere-se ao número de votos ao qual o eleitor tem direito. Normalmente, principalmente nos países africanos, o eleitor tem direito a um único voto. Por vezes, é dado o direito de votar tantas vezes quantos assentos existirem no círculo eleitoral. As Ilhas Maurícias constituem um exemplo desta prática. Nos sistemas mais complexos, o eleitor tem direito a mais do que um voto, podendo inclusive quebrar a linha partidária ou efectuar o chamado segundo voto ou voto preferencial, que se torna importante quando o candidato da sua preferência não é eleito.

3.2.3 Fórmula eleitoral

O elemento básico de uma fórmula eleitoral denomina-se **princípio de decisão**, sendo o que determina a vitória ou a derrota numa eleição. Existem dois princípios diferentes: a fórmula de maioria, que significa que a maioria dos votos decide o vencedor, e a fórmula proporcional em que a vitória é decidida através da proporção dos votos obtidos.¹⁷

Se quisermos utilizar a fórmula de maioria, devemos decidir se utilizamos uma maioria simples, absoluta ou qualificada (por ex: de 2/3 no caso de se pretender uma revisão constitucional).

No caso de se decidir por uma fórmula proporcional, devemos escolher uma fórmula específica de representação proporcional, devido à utilização de métodos de cálculo específicos. Embora haja inúmeras fórmulas (geralmente elas recebem o nome de

¹⁷ Na maioria dos casos, o “princípio de decisão” e o “princípio de representação” são idênticos. Em casos especiais, porém, tal não acontece. A combinação entre fórmula proporcional e círculo pequeno pode ser classificada como sistema de maioria devido aos seus efeitos de desproporção.

matemáticos famosos como Hondt e Hare), podemos classificá-las em duas categorias básicas: as fórmulas Divisor (a de Hondt, por exemplo), que tendem a ser mais simples e transparentes, e as fórmulas Quota (as de Hare/Niemeyer, por exemplo), que são mais complexas e geram um resultado mais proporcional, favorecendo deste modo os partidos mais pequenos.

Um dos elementos técnicos adicionais, utilizados para reduzir o número de partidos no parlamento, denomina-se **barreira à representação**. Esta prática determina que os partidos políticos têm de obter um determinado número de assentos ou votos, legalmente prescrito a fim de poderem participar na atribuição dos assentos parlamentares. Este elemento, que conduz à concentração, é criticado frequentemente pelos partidos que não conseguem ultrapassar a barreira, visto que os seus votos são “votos completamente perdidos”.

Os elementos técnicos, já aqui descritos, tais como a divisão e dimensão dos círculos eleitorais, a estrutura de votação, os tipos de listas, as fórmulas eleitorais e barreiras à representação, por sua vez, permitem obter combinações em número quase infinito. Além disso, todos estes elementos técnicos têm as suas próprias consequências, algumas das quais aqui já exemplificadas. As suas variadas combinações provocam efeitos mútuos que podem reverter, neutralizar ou aumentar a sua respectiva acção (Nohlen 2000, Lijphart 1994). Devido ao número altíssimo de combinações teóricas, não será possível apresentar todas as opções. Em relação aos sistemas actualmente em uso, principalmente em África, eu procurarei elucidar sobre a complexidade dessas questões técnicas e teóricas.

4. Efeitos teóricos e práticos dos sistemas eleitorais¹⁸

4.1 Sistemas proporcionais

Tal como mencionado anteriormente, sistemas de Representação Proporcional garantem, de uma forma geral, uma representação justa. Eu irei iniciar com o sistema mais proporcional destes.

4.1.1 *Representação proporcional pura*

Um sistema de RP pura em princípio reflecte com a maior exactidão possível a relação das forças políticas. Daí a utilização de elementos técnicos específicos: o único círculo é a nação inteira. Os assentos são atribuídos de acordo com uma fórmula eleitoral específica que pode variar de país para país. Porém, a aplicação de diferentes fórmulas num país com um círculo eleitoral nacional não produz diferenças consideráveis. Além disso, a chamada barreira à representação normalmente não se aplica no âmbito de um sistema de representação pura.

Os sistemas de RP pura raramente são utilizados em África. A excepção vem da Namíbia (que a utiliza desde 1989), a Libéria (desde 1997) e a África do Sul (desde 1994). Em teoria, a RP pura deve provocar uma maior fragmentação aos sistemas partidários. Como exemplo disso temos a Alemanha pré-nazi e Israel actual.

Estranhamente, em todos os países africanos com o sistema de RP pura que tomamos como exemplo, apesar da proporção entre votos e mandatos ser quase perfeita, a situação é dominada por um único partido: o ANC na África do Sul, a SWAPO na Namíbia e a NPP de

¹⁸ Para mais informações sobre casos de estudo de diferentes países, cf. Nohlen/Krennerich/Thibaut 1999.

Charles Taylor na Libéria. Esta situação, explica-se pelo facto do comportamento de voto ser fortemente influenciado por conflitos históricos. Tanto na Namíbia como na África do Sul, a SWAPO e o ANC, respectivamente, gozam de um enorme prestígio devido a sua luta anti-apartheid. Alguns partidos da oposição nesses países, por seu turno, são conhecidos pelo seu passado complacente ou de colaboração com o antigo regime racista de Pretória. Para além disso, a questão étnica pode ter uma certa influência.

Porém, para além da alta fragmentação, existem desvantagens nos sistemas de RP pura tal como a frequente utilização de listas bloqueadas, retirando assim a possibilidade dos eleitores votarem noutros candidatos, sendo obrigados a aceitar as listas apresentadas pelos líderes partidários. Além disso, torna-se difícil neste sistema exigir prestação de contas aos deputados, visto não estarem ligados a nenhum círculo eleitoral específico, o que, por sua vez, torna os líderes políticos poderosos já que os deputados dependem deles para permanecerem nas listas. Na Namíbia, têm-se feito sentir fortes críticas em relação a esta situação, principalmente por parte de apoiantes da oposição que temem que uma SWAPO e um presidente da República muito fortes não sejam bons para a democracia. Geralmente, o sistema de maioria nos círculos de assento único (vêr abaixo) é tido como superior a este respeito, devido ao facto dos eleitores de um círculo poderem identificar o seu candidato e escolhê-lo - caso se identifiquem com ele- e puni-lo ou recompensá-lo nas eleições seguintes, dependendo do seu desempenho.

4.1.2 *Representação proporcional em círculos médios e grandes (de vários assentos)*

A representação proporcional em círculos médios e grandes de vários assentos difere da representação proporcional pura: Na primeira não existe apenas um círculo de âmbito nacional mas vários, sendo que o efeito proporcional ou de maioria aí alcançado depende da sua magnitude, isto é, do número de assentos (e não da dimensão geográfica ou demográfica). Entre cinco e nove assentos, fala-se em círculos médios. Dez ou mais assentos referem-se já à círculos grandes. Quanto maior for o número de assentos num círculo, mais proporcional será o resultado final.

Estes tipos de círculos (médio e grande) são utilizados em alguns países africanos como Angola (em 1992), o Níger e Moçambique. Teoricamente, espera-se que ocorra uma fragmentação menor aos sistemas partidários neste sistema em relação ao de RP pura. Mas a realidade é diferente.

No Níger, principalmente em 1993 e 1995, este tipo de círculo contribuiu para a fragmentação partidária¹⁹. Com o surgimento de frágeis coligações, o primeiro ministro e o presidente da República daquele país envolveram-se numa disputa que terminou num impasse institucional. No início de 1996, teve lugar um golpe de estado e a democracia veio abaixo.

Em Moçambique, porém, não houve fragmentação. É verdade que foi estabelecida a barreira legal de 5% aos votos mas os dois principais partidos arrecadaram mais de 80% do total dos votos. Aqui a explicação reside novamente em factores históricos (veja artigo do Dr. Obede Baloi).

Os conflitos históricos são a chave para o entendimento do impacto das eleições de 1992 em Angola. Neste caso, foi utilizado um sistema que pode ser considerado como de representação

¹⁹ Oito deputados foram eleitos por maioria em círculos de assento único. Originalmente concebido para assegurar a representação de minorias étnicas, o antigo partido único conseguiu ganhar a maioria dos assentos.

proporcional com círculos médios ou grandes. Dos 220 deputados ao parlamento, 130 foram eleitos pelo círculo nacional enquanto que os restantes 90 foram eleitos em 18 círculos provinciais de cinco membros cada. Apesar de ter havido um ligeiro efeito desproporcional a favor do MPLA, este sistema é sem dúvida, um sistema proporcional. Tal como em Moçambique, o comportamento de voto foi fortemente influenciado por factores históricos e regionais. Como consequência, não surgiu um sistema partidário fragmentado, mas um com características de concentração: o MPLA obteve mais do que 50% do total dos votos, tendo a UNITA arrecadado mais de 30%.

Deve-se atribuir culpas ao sistema eleitoral utilizado pelo reacender da violência a partir de 1993? Em primeiro lugar, deve-se ter em conta que a UNITA retirou-se do processo eleitoral após a realização da primeira volta das eleições presidenciais, e não por causa das legislativas, de que trata a nossa discussão. Em segundo lugar, nenhum sistema eleitoral pode evitar completamente que as pessoas derrotadas numa eleição se sintam infelizes devido aos resultados das eleições.

Quadro 2: Vantagens teóricas dos sistemas eleitorais

Sistemas de maioria...	Sistemas de representação proporcional...
Evitam a fragmentação partidária	Promovem a representação de todas as opiniões e interesses de acordo com a sua força na sociedade
Promovem a concentração do sistema partidário com vista a um sistema bi-partidário	Evitam a criação de maiorias artificiais que não reflectam a relação de forças na sociedade sendo antes consequência de efeitos de desproporção no sistema eleitoral
Promovem a estabilidade governamental	Promovem maiorias negociadas no governo através de compromissos entre diferentes grupos sociais.
Evitam o extremismo político; os partidos têm de orientar-se em direcção aos círculos moderados da sociedade	Evitam mudanças políticas extremas como resultado de distorções institucionais que não reflectem as mudanças reais.
Promovem mudanças políticas. Pequenas mudanças na votação podem provocar grandes mudanças na distribuição de assentos	Promovem a representação de forças emergentes no parlamento
Permitem ao eleitor decidir sobre o governo em vez de se negociar coligações	Evitam sistemas políticos dominados por um ou poucos partidos
Promovem a prestação de contas directa do deputado ao seu eleitorado	

4.2 Sistemas de maioria

4.2.1 Círculos pequenos de vários assentos com representação proporcional

O efeito proporcional do sistema de representação proporcional é considerado bastante mais fraco quando aplicado em círculos relativamente pequenos (como referido, os termos pequeno ou grande não se referem ao número de eleitores ou à dimensão geográfica mas apenas ao número de deputados a ser eleitos). Este efeito já foi demonstrado acima. Um sistema que combine uma fórmula proporcional como princípio de decisão com um círculo pequeno terá efeitos desproporcionais relativamente fortes, podendo por esta razão ser incluído no grupo de sistemas de maioria (ver quadro 1).

Em África, este sistema foi utilizado por exemplo no Benin (desde 1995), no Burundi (em 1993) e em Cabo Verde (desde 1991). Os correspondentes sistemas partidários, porém, variam consideravelmente: No Benin, o sistema foi abandonado após a realização das eleições de 1991 com a adopção de um sistema mais proporcional. Entre 1995 e 1999, o novo sistema não conseguiu reduzir a enorme fragmentação do sistema partidário causada por uma votação de cariz étnico e regional e por factores pessoais.

Em Cabo Verde, aplicou-se um sistema similar a partir de 1991. Aqui, os resultados foram completamente diferentes, conduzindo a uma situação similar à de um sistema bi-partidário: em 1991 e 1996 o MPD conseguiu maiorias confortáveis derrotando o PAICV, o antigo partido único, que ganhava ca. de 30% dos votos. Em 2001 o PAICV sucedeu em substituir o MPD como partido de maioria absoluta na Assembleia Nacional do país.

No Burundi, em 1993, este tipo de sistema com uma barreira à representação resultou numa esmagadora maioria por parte da FRODEBU. Os 73% dos votos obtidos por este partido foram convertidos em 80% dos assentos parlamentares. Apenas alguns meses após a vitória da FRODEBU, o governo recém-eleito foi derrubado por um golpe de estado militar motivado por razões étnicas que por sua vez provocou um intenso banho de sangue. Não seria justo, na minha forma de ver, relacionar o sistema eleitoral utilizado com o início da guerra civil. Enquanto as questões étnicas desempenharem um papel predominante no Burundi, com a agravante de cerca de 80% da população ser da etnia Hutu, o grupo que se identifica com a FRODEBU, qualquer sistema eleitoral tornará as eleições num triunfo dos Hutu.

4.2.2 Sistema de maioria simples em círculos de assento único

Existe um sistema de maioria muito simples denominado “first-past-the-post” ou sistema de maioria de assento único que consiste em dividir o país num determinado número de círculos, havendo em cada um deles um determinado número de candidaturas para um mandato único. O candidato que obtiver o maior número de votos em cada círculo eleitoral vence, não sendo obrigatória a maioria de 50% dos votos. O parlamento será assim formado pelos vencedores de cada círculo. Este sistema é utilizado na Grã Bretanha e nos Estados Unidos da América. Em África, a maioria das antigas colónias britânicas adoptaram este sistema.

Teoricamente, este sistema tende a provocar uma concentração do sistema partidário ou a evitar a sua fragmentação, favorecendo a estabilidade governamental. Pode-se dizer que existem algumas bases empíricas que sustentam essas ideias: no Botswana, por exemplo, o BDP, o partido no poder, conseguiu, desde a independência, assegurar uma larga maioria no parlamento que ultrapassa significativamente o número de votos obtidos. Por outro lado, essas maiorias tornam-se por vezes exageradamente grandes, o que pode provocar frustração por parte dos partidos da oposição. Este é o caso do Botswana, onde existe uma grande insatisfação em relação ao sistema eleitoral, principalmente entre os partidos da oposição. Assim sendo, o sistema eleitoral goza apenas de uma legitimidade reduzida na sociedade. Um outro exemplo concreto é o caso do Lesoto, onde em 1993 e 1998, o BNP, apesar de ser o maior partido da oposição com mais de 22% dos votos, obteve nada mais do que um assento no parlamento. Embora não existam provas de que o sistema de maioria em vigor tenha exercido alguma influência nos distúrbios políticos ocorridos a partir de 1993, pode-se dizer com toda a certeza que o mesmo não contribuiu para a estabilidade política. Assim, conseguiu-se recentemente uma reforma eleitoral, tendo sido introduzido um sistema eleitoral fragmentado.

Por vezes, o sistema de maioria não provoca a concentração partidária. Quando o apoio de um partido político tem origens regionais, ele facilmente obtém assentos parlamentares. No caso de haver um grande número de partidos de natureza regional, haverá naturalmente um grande número de partidos representados. Por exemplo, em 1986 no Sudão, 11 partidos obtiveram assentos na Assembleia Constitucional apesar da utilização de um sistema de maioria.

A votação regional é capaz de neutralizar outra vantagem teórica dos sistemas de maioria: os que advogam este sistema esperam alcançar um nível baixo de polarização política visto que os partidos tendem a aliar-se aos sectores moderados da sociedade a fim de garantir o maior apoio possível. Este não foi o caso da Nigéria. Nas eleições realizadas após a independência, notabilizaram-se três partidos de natureza étnica e polarizada, cujo descontentamento contribuiu – pelo menos em parte – para um golpe militar em 1966 que marcou o prenúncio do que viria a acontecer: a guerra de secessão do Biafra (1967-70).

4.2.3 Sistema de maioria absoluta

O sistema de maioria absoluta em círculo de assento único parece-se com o sistema de maioria simples em vários aspectos mas requer uma maioria absoluta dos votos, isto é, mais do que 50% do total dos votos. No caso de nenhum candidato o conseguir, haverá uma segunda volta (duas semanas depois, por exemplo), na qual concorrem geralmente os dois candidatos mais votados. Na Europa, este sistema é utilizado em França e, não causa surpresa o facto de várias ex-colónias francesas utilizarem este sistema que por vezes é combinado com o sistema de círculos de vários assentos. Mais uma vez, os efeitos deste sistema recordam-nos o sistema de maioria simples, apesar de serem menos intensos. Tende a produzir um sistema multipartidário com um número limitado de partidos.

4.3 Sistemas combinados

Irei agora focar alguns sistemas combinados para mostrar-vos que eles podem ser incorporados ora nos sistemas de maioria ora nos de representação proporcional (ver quadro 1).

4.3.1 Sistemas fragmentados ou paralelos

Neste tipo de sistema existem dois grupos de deputados que são escolhidos de forma diferente: enquanto que um grupo é eleito por maioria, o outro o é por representação proporcional. O parlamento é então formado por ambos os grupos. Os efeitos de desproporção aqui dependem da relação numérica entre ambos os grupos. Quanto maior for o grupo maioritário (em termos de assentos), maior será o efeito de maioria. Em África, este sistema é utilizado na Guiné Equatorial, uma ex-colónia francesa. Devido ao facto de que as eleições ali não podem ser consideradas realmente livres e justas, eu abstenho-me de comentar sobre os seus efeitos reais.

4.3.2 Sistema misto (Representação proporcional personalizada)

Neste sistema, a atribuição de assentos é efectuada através de representação proporcional, num círculo de âmbito nacional. No entanto, os eleitores igualmente votam para um candidato de um círculo local, sendo o número destes círculos consideravelmente menor do que o número total de assentos (por exemplo metade). A diferença entre os assentos de um partido, atribuídos por representação proporcional, e os deputados eleitos em círculos de assento único

é preenchida por candidatos de listas partidárias. O importante a reter é que apesar da atribuição de assentos ser proporcional, assegura-se um certo grau de responsabilização a uma parte considerável dos deputados, devido à sua eleição directa a partir dos círculos locais.

Este sistema é utilizado na República Federal da Alemanha onde é ainda aplicada a barreira legal de 5%, e não é por mero patriotismo que estou a apresentá-lo. O objectivo deste sistema é o de satisfazer as funções de representação, concentração e participação simultaneamente e pode-se dizer que até agora fê-lo com sucesso na Alemanha. Claro que o sistema tem a desvantagem: não é um sistema fácil de entender e creio mesmo que apenas uma pequena parte da população alemã o faça. Além disso, foi-me dito pelo Sr. Michael Dingake, o líder da oposição do Botswana, que ele é muito complicado.

4.4 Sistemas eleitorais presidenciais

As eleições presidenciais são um capítulo negligenciado no campo dos estudos eleitorais. Isto mesmo reflecte-se neste trabalho que até agora só focou aspectos referentes às eleições parlamentares.

Embora seja possível que duas ou mais individualidades ocupem o cargo de presidente da República simultânea ou consecutivamente durante o mesmo mandato, a realidade é bem mais simples: só pode haver um chefe do executivo. Consequentemente, os sistemas para as eleições presidenciais são sistemas de maioria. Geralmente, o candidato necessita de uma maioria absoluta, caso contrário, realiza-se uma segunda volta. Por vezes, é apenas necessária uma maioria simples ou ainda o próprio parlamento elege um dos candidatos de maior sucesso na primeira volta.

Nas eleições presidenciais, as críticas abatem-se frequentemente sobre o efeito “o vencedor leva tudo”, em que a parte derrotada sente-se traída, podendo recorrer à violência. Na verdade, isto foi exactamente o que aconteceu em Angola, em 1992, como bem sabem. Alguns estudiosos como Juan J. Linz (e Arturo Valenzuela 1994), preferem, por esta razão, adoptar um outro sistema político no qual a direcção do executivo não é eleita pelo povo, mas pelo parlamento. Este sistema denomina-se, por isso mesmo, Parlamentarismo.

Mas existirão outros tipos de sistemas eleitorais presidenciais em que não se faz sentir com tanta intensidade o efeito “o vencedor leva tudo”? Foi utilizada uma variante desse sistema na Nigéria, em que o candidato presidencial vencedor deverá não apenas assegurar uma maioria absoluta a nível nacional, mas também pelo menos 25% dos votos em 2/3 dos estados federados de modo a garantir que a sua eleição obtenha apoio, não apenas em uma ou duas regiões do país, mas de âmbito nacional. Vê-se claramente que se realizou aqui um esforço para apaziguar questões étnicas e regionais através de um método eleitoral engenhoso.

Quadro 3: Sistemas eleitorais seleccionados em África: efeitos teóricos e reais no sistema partidário

País	Sistema eleitoral	Efeito teórico no sistema partidário	Efeito prático no sistema partidário
Botswana (desde 1965)	Maioria em SMC*	Concentração	Concentração (BDP domina)
Lesoto (1993-1998)	Maioria em SMC	Concentração	Concentração (BNP foi marginalizado)
Sudão (1986)	Maioria em SMC	Concentração	Fragmentação
Burundi (1993)	RP** em MMC* pequena + barreira de 5%	Concentração moderada	Forte concentração (FRODEBU domina)
Níger (1993-1995)	RP** em MMC*** médio e grande	Fragmentação	Fragmentação (coligações frágeis)
Namíbia (desde 1989)	RP pura**	Fragmentação	Concentração (SWAPO domina)
África do Sul (desde 1994)	RP** pura	Fragmentação	Concentração (ANC domina)

*SMC = círculo de assento único; RP = Representação proporcional; *** MMC = círculo de vários assentos

5. Haverá um sistema eleitoral ideal?

As considerações feitas até aqui mostram claramente que não existe um sistema eleitoral ideal a ser aplicado universalmente, em qualquer local e a qualquer momento. O sistema ideal deve ser elaborado de acordo com as condições específicas de cada país, atendendo ao seu contexto histórico, social e político (Sartori 1994, Nohlen 2000).

Sendo assim, há que determinar as funções prioritárias para cada país. Tal como já foi afirmado anteriormente, nenhum sistema eleitoral cumpre todas as funções simultaneamente. Que funções devem ser destacadas? Quais podem ser negligenciadas? Nos casos onde houver grupos politico-culturais diversos ou relações inter-étnicas conflituosas, será essencial haver uma justa representação. Países com um passado de fraude eleitoral devem destacar a transparência. Outros que passaram por problemas de instabilidade governamental devem promover a eficiência e a concentração.

Porém, devemos ter sempre presente que o sistema eleitoral é apenas um dos vários factores que influenciam o sistema partidário e o processo político em geral. Vários exemplos mostrados na minha apresentação apoiam esta opinião.

Tal como Robert A. Dahl (1989, 1996, 1998) observa, o que influencia sobremaneira a política de um dado país são os factores e actores circunstanciais, tais como líderes políticos, as forças armadas, grupos rebeldes armados, o estado das relações inter-étnicas bem como o nível e a dinâmica do desenvolvimento socio-económico e por vezes, factores externos.

Sendo assim, seria pura ilusão achar que um sistema eleitoral perfeito - mesmo se elaborado com base nas condições específicas do país - pode garantir estabilidade política, governos capazes ou a consolidação da democracia. Não quero com isto dizer que os sistemas eleitorais não servem para nada. Mas os seus efeitos são limitados e dependem do contexto, sendo no entanto necessário ter cuidado com os seus possíveis efeitos.

Bibliografia:

Dahl, Robert A. 1989: Democracy and its Critics, New Haven et al.

Dahl, Robert A. 1996: Thinking about Democratic Constitutions: Conclusion from Democratic Experience, in: Shaoiro, I. / Hardin, R. (ed.): Political Order, Nomos 38, New York, pp. 175-206.

Dahl, Robert A. 1998: On Democracy, New Haven and New York.

Duverger, Maurice 1951: Les partis politiques, Paris.

Lijphart, Arend 1994: Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990, Oxford.

Linz, Juan J./ Valenzuela, Arturo (ed.) 1994: The Failure of Presidential Democracy, Baltimore et al.

Nohlen, Dieter 1997: El Estado de la Investigación sobre Sistemas Electorales, in: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 98. Octubre-Diciembre 1997, pp. 159-169.

Nohlen, Dieter 2000: Wahlrecht und Parteiensystem, 3rd. Edition, München.

Nohlen, Dieter/ Krennerich, Michael/ Thibaut, Bernhard (ed.) 1999: Elections in Africa. A Data Handbook, Oxford.

Rae, Douglas W. 1967: The Political Consequences of Electoral Laws, Boston.

Sartori, Giovanni 1994: Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes, Basingstoke.

Sistemas eleitorais, legitimidade e participação

Dr. Fernando Marques da Costa

1. Introdução

Agradeço à Fundação Friedrich Ebert o convite que me quis dirigir para participar nesta Conferência. Aceitei-o com muito prazer porque ele me permite amortizar duas enormes dívidas de gratidão, daquelas que ninguém, em consciência, pode considerar saldadas.

A primeira é para com a Fundação Friedrich Ebert. O seu contributo – bem como o das demais fundações alemãs, diga-se com rigor e justiça – foi decisivo para a consolidação do sistema de partidos e do sistema democrático em Portugal, no período imediatamente posterior ao 25 de Abril.

Com visão do que é essencial e com rigor nas gestão dos seus fundos, a Fundação Friedrich Ebert, no difícil período de transição à democracia em Portugal, ajudou a sociedade civil e o sistema de partidos a acelerar o seu processo de estruturação e contribuiu de forma decisiva para formação dos seus quadros. Esse apoio foi decisivo para a estabilização do processo democrático. E, por isso, lhe estou e estarei sempre grato, como portugueses.

Acresce a esta minha dívida insaldável o facto de eu ser hoje Presidente do **Instituto de Estudos para o Desenvolvimento (IED)**, criado há 23 anos, com o apoio decisivo da Fundação Friedrich Ebert. Julgo que o maior tributo de reconhecimento que lhe possa prestar seja o facto de o IED continuar a existir, ser hoje uma instituição consolidada e sobreviver, desde há muito, sem necessidade do apoio que inicialmente recebeu.

A minha segunda dívida de gratidão é para com os angolanos. Há muitos anos que aqui venho, em missões oficiais ou do meu Instituto, como muitos dos presentes bem sabem. É difícil conceber um outro país e um outro povo que receba com a generosidade e o calor humano que vos distingue. Construí aqui sólidas amizades e aqui sinto-me em casa. Por me terem dado como que uma segunda pátria eu vos estou e estarei sempre grato.

Quero, também, dirigir uma palavra de admiração e respeito pelos nossos anfitriões. É a primeira vez que faço uma conferência na Universidade Católica de Luanda cujo trabalho tenho acompanhado com interesse desde o início. O seu papel na formação de quadros e elites angolanas é hoje decisivo. Quero dirigir ao prof. Doutor Adérito Correia, director da faculdade de Direito, os meus sinceros votos de sucesso na desenvolvimento desta Casa.

Uma palavra, ainda, muito amiga, para o Professor França Van Dunen, amigo de há longos anos a quem quero agradecer as palavras de apresentação com que introduziu a minha presença aqui.

O tema da minha intervenção é um tema ingrato que aceitei com a certeza que é um tema impossível de tratar em meia hora de exposição, tão grande é a sua extensão e vasta a diversidade das suas implicações. Mas, é verdade que as vezes a escassez do tempo ajuda a sistematizar e evita alguns problemas. É que frequentemente o académico quanto mais fala mais complica e o político quanto mais fala mais se arrisca. Acumulando eu ambas as qualidades quanto menos falar, melhor para todos.

Tenho consciência de que este é um debate muito importante para a consolidação da democracia em Angola. Vou abordá-la partilhando convosco as minhas convicções pessoais.

Não tenho uma receita para vos oferecer. Nem é para mim evidente que as minhas convicções correspondam à melhor perspectiva para o funcionamento de um sistema eleitoral em Angola. Essa avaliação é, naturalmente, vossa.. Não me colocarei, também, numa perspectiva puramente técnica. É verdade que sou um académico, mas, ao abordar estes temas, sou sobretudo um político. Julgo que o meu contributo poderá ser mais útil se partilhar convosco não apenas a minha opinião sobre os modelos de sistema eleitoral, mas também, a minha visão sobre as consequências desses modelos para o funcionamento do sistema político angolano no seu conjunto.

Aviso que nem sempre serei minucioso no elencar de perspectivas e consequências. Procurarei, para facilitar quer a exposição, quer o debate, extremar os campos de análise para tornar mais evidentes os limites das opções que penso que se vos colocam.

Ao escolher um sistema eleitoral, seja em que circunstância for, nunca estamos **apenas** a escolher um método de transformar votos em mandatos. O que está em causa é, também, a opção por um sistema que, uma vez escolhido, funcionará como ordenador do sistema de partidos, e, em certo sentido, condicionador da geração e reprodução de elites políticas quer nacionais, quer regionais e locais.

Numa situação como a de Angola, que é a de um processo político de consolidação da transição para um regime democrático e de um processo de passagem de uma situação guerra civil prolongada para a Paz, essa realidade é ainda mais evidente. As implicações das escolhas que se façam têm, ousado dizer, um efeito refundador do sistema político que prolongará as suas consequências no longo prazo.

2. Elementos de um compromisso político

Não há um sistema eleitoral ideal. Nem sequer é possível afirmar que, em si mesmo, um determinado sistema eleitoral é melhor do que um outro. **A escolha de um sistema eleitoral traduz um compromisso** válido apenas, e não mais do que isso, para o país e para a conjuntura onde esse compromisso se produziu. **É uma escolha política. Não é, apenas, técnica.** Não tem um carácter “universal”, nem é “intemporal”.

Enquanto escolha política, ela deve considerar um conjunto vasto de elementos, que adiante procurarei abordar. Deve ser feita olhando para além da conjuntura do momento, porque as escolhas que se fazem são estruturantes do funcionamento do sistema democrático e devem, em minha opinião, **assumir a forma de um compromisso político interpartidário.**

Política e tecnicamente nada impede que um sistema eleitoral seja adoptado e aprovado apenas por um partido que disponha de maioria parlamentar suficiente. Muitos países o fazem. E, em muitos, já se viu os sistemas eleitorais serem mudados sequencialmente, pelo simples facto de ter mudado o partido que detinha a maioria. Recordo, por exemplo, o caso francês onde maiorias distintas fizeram num curto espaço de tempo o sistema eleitoral oscilar por mais de uma vez entre o maioritário e o proporcional.

Continuo, porém, a ser da opinião que **as leis eleitorais** – e os regimes democráticos – **ganham em resultar de compromissos políticos** mais amplos. Os modelos de lei eleitoral devem ser aprovados por maiorias de dois terços dos deputados. Assegura-se, assim, que a escolha feita tem uma larga base política de apoio e, não menos importante, que não pode ser mudada ao sabor de das conjunturas por uma maioria mono-partidária – excepto, claro, o que é difícil, se ela obtiver dois terços dos deputados eleitos.

A estabilidade dos sistemas eleitorais é um dos factores decisivos para a consolidação da democracia e dos sistemas de partidos e de representação. Mas, as leis eleitorais, uma vez aprovadas condicionam os comportamentos políticos e geram dinâmicas de evolução e revisão da lei que têm de ser consideradas. **É útil, por isso, ter uma visão de longo prazo** das consequências das leis que se escolhem. **O compromisso político** que atrás referi não é, por isso, estático, **deve evoluir, na medida em que a análise da evolução do regime e da sociedade aconselhem** os partidos a aperfeiçoar ou a alterar as leis eleitorais.

Tenho referido sempre sistemas eleitorais e não sistema eleitoral. Tenho-o feito deliberadamente. Ainda que o sistema eleitoral para o Parlamento seja sempre aquele que mais atenções atrai, nestes períodos de transição, **o que conta, do ponto de vista do regime e do sistema de partidos é o conjunto das leis eleitorais e as suas regulamentações** - por vezes, tão importantes nas suas consequências quanto as leis – que regulam o modo de eleição dos diversos órgãos electivos. Em momentos como aquele que Angola vive, e que acima tipifiquei sucintamente, não é possível olhar apenas para uma das leis. O modo de eleição do Presidente da República, dos deputados e dos autarcas deve desejavelmente contribuir de forma coerente para um conjunto de objectivos que se tracem como necessários à consolidação do regime democrático num período de transição política.

Podemos fazer uma lista, sem querer ser exaustivo, dos elementos a considerar na construção do compromisso político necessário à opção de uma determinada lei eleitoral.

- ? Uma opção sobre o modelo de Estado.
- ? Uma ideia da validade da divisão administrativa do Estado, enquanto modelo de divisão dos círculos eleitorais.
- ? Uma opção sobre os elementos estruturantes do sistema político.
- ? Uma opção sobre os princípios que devem orientar o funcionamento do sistema político.
- ? Uma opção sobre os sistema de representação das minorias.

Vejamos um pouco mais em detalhe alguns dos elementos que podemos colocar aqui em discussão:

1. **Uma opção sobre o modelo de Estado.** Qual é o nosso maior problema quando vamos escolher este ou aquele modelo de representação? Precisamos de fortalecer os elementos que garantem a coesão do todo nacional - de que dou como caso extremo o modelo eleitoral que vigorou durante muitos anos em Israel, de Círculo Nacional Único -, ou queremos basear o sistema político na representação Regional/Estadual, ou étnica? Uma vez, mais chamo á atenção que não me refiro apenas á divisão dos círculos eleitorais para efeitos de eleição de deputados. Evoco, por exemplo, o debate que se trava em Angola sobre a eleição ou a nomeação dos Governadores provinciais. As escolhas que se façam terão um efeito agregador ou desagregador da unidade do Estado. Mas, importa considerar outras perspectivas. As mesmas escolhas que se consideram poder ter um efeito desagregador – e que nesse sentido representam um risco - podem representar, também, um modelo integrador de realidades regionais no conjunto do todo nacional. Uma vez mais, trata-se de uma avaliação política da situação do país e dos riscos que se lhe colocam.
2. **Uma ideia da validade da divisão administrativa do Estado, enquanto modelo de divisão dos círculos eleitorais.** A guerra teve efeitos dramáticos sobre a distribuição geográfica da população. Por outro lado, Angola tem uma determinada tradição de

divisão político-administrativa do Estado em unidades territoriais. Esse modelo mantém-se válido? É capaz de dar uma resposta eficaz á nova realidade da distribuição geográfica da população? Deve ser esse o modelo a seguir para a divisão dos círculos eleitorais? Existem condições políticas – e técnicas – para desenvolver um modelo alternativo e, se sim, quais os critérios que se devem utilizar?

3. **Uma opção sobre os elementos estruturantes do sistema político.** É preciso saber se queremos ter um sistema de partidos forte, ou se queremos, por exemplo fortalecer um modelo de representação de interesses organizados – corporações – ou um sistema fortemente assente na personalização da relação entre o eleitor e o eleito. Esta polémica é clássica no debate sobre os sistemas eleitorais. O amplo debate que se trava, um pouco em toda a Europa, sobre o problema do distanciamento entre eleitores e eleitos ganhou, nos últimos anos, e com justa razão, uma enorme visibilidade pública. Será que as razões e os termos em que fazemos esse debate na Europa são válidos para países que se encontram na situação de Angola? Será que os modelos de proximidade que se defendem para solucionar esses problemas têm a mesma eficácia aqui? Vale a pena discutir estas questões a fundo. Um país, nestas circunstâncias, é capaz de consolidar um sistema de partidos com uma lei eleitoral baseada numa forte personalização dos mandatos? E que instrumentos – e que financiamento – são necessários para assegurar, aqui, que essa personalização da relação entre o eleitor e o eleito é efectiva?
4. **Uma opção sob os princípios que devem orientar o funcionamento do sistema político.** É preciso saber se a nossa hierarquia de princípios privilegia a estabilidade do funcionamento do sistema, optando por modelos que mais facilmente gerem maiorias parlamentares. Ou, pelo contrário, se queremos reforçar a representatividade, optando por sistemas proporcionais, gerando, assim, quadros parlamentares onde se torna mais necessário o compromisso político entre partidos como forma de assegurar a estabilidade política. Um, tem como vantagem, naturalmente, o efeito que produz sobre as condições de governabilidade do país. O outro, produz fenómenos de inclusão política que não podem, também, deixar de ser considerados como muito positivos. Mas convém, quando se olha para o sistema político na longa duração, não deixar de considerar que a estabilidade dos sistemas políticos pode não depender apenas da facilidade com que se alcancem as maiorias parlamentares. Ela pode resultar, também, do facto de uma maioria dos agentes políticos se sentirem representados no sistema, não procurando, por isso, foram dele formas de exprimir e representar os seus pontos de vista.
5. **Uma opção sobre o sistema de representação das minorias.** Este ponto deriva do anterior, mas vale a pena ampliá-lo porquê ele se pode aplicar ao modelo de eleição quer do parlamento, quer das autarquias. É preciso saber se queremos que essas assembleias sejam compostas apenas por deputados (nacionais ou autárquicos) que em cada círculo representam a escolha maioritária desse círculo. Ou se queremos que todas as correntes políticas estejam representadas. Não é impossível a opção por modelos diferentes, um para eleição dos deputados ao parlamento, outro para a eleição dos eleitos para as assembleias municipais, ou até, para os governos autárquicos. Os modelos podem ser diversos, mas os efeitos dessa diversidade – que não são necessariamente negativos – devem ser bem ponderados. Pode-se, inclusive, querer considerar a representação de minorias políticas desde que estas correspondam a mais de x% da escolha do eleitorado, introduzindo, assim, um limiar mínimo de representação. O debate sobre a governabilidade do sistema político passa, também, por aqui.

As opções que se façam em torno destas questões correspondem a um debate político sempre difícil, onde **importa evitar as precipitações**. Na última década, um pouco por todo o Mundo onde se registaram transições democráticas, é frequente verificar uma pressão da Comunidade Internacional no sentido da celeridade dos processos de transição. Escolhas rápidas dos modelos a seguir e calendários apertados, frequentemente incompatíveis com a sedimentação do sistema de partidos, foi receita amplamente aconselhada. Hoje, é possível verificar as consequências negativas de algumas dessas experiências. A precipitação nas escolhas não é boa conselheira. A escolha dos sistemas eleitorais deve ser bem ponderada.

As respostas às perguntas que acima enunciei, devem partir, naturalmente, do conhecimento profundo da realidade do país e das convicções quanto aos princípios que devem orientar certas escolhas.

Como não ouse presumir um conhecimento aprofundado da vossa realidade nacional, institucional e política vou deixar-vos apenas a expressão das minhas convicções pessoais, fruto de alguns anos de experiência e reflexão. Aqui e ali não deixarei de emitir uma ou outra opinião sobre a realidade angolana, e por essa ousadia vos peço antecipadamente desculpa.

Olho para as diferentes opções de sistemas eleitorais sempre à luz de **alguns critérios** que defendo com convicção.

- | |
|---|
| ? Reforço dos mecanismos de inclusão (<i>princípio</i>) |
| ? Reforço do sistema de Partidos (<i>instrumento</i>) |

- | |
|--|
| ? Reforço da alternância política (<i>flexibilidade</i>) |
| ? Reforço do Estado Unitário (<i>consolidação</i>) |

2.1 Modelos inclusivos

Um sistema eleitoral **é tanto mais aberto quanto maior for o seu nível de representatividade**, porque sempre que esta aumenta é maior o número e a diversidade daqueles que se conseguem fazer eleger para o Parlamento, ou uma Assembleia Municipal. Sempre que isso acontece, isto é, sempre que um sistema eleitoral privilegia a representação de um maior número de partidos, o grau de inclusão política é maior, porque ao ser maior o número de partidos representados no Parlamento é maior o número dos cidadãos que se sentem nele representados, logo incluídos no sistema político. Os sistemas proporcionais potenciam este efeito integrador.

O apuramento de círculos uninominais elege em cada circunscrição eleitoral o candidato mais votado e “desperdiça” totalmente os votos daqueles que votaram noutros candidatos. Este sistema pode permitir que um partido que, a nível nacional, viu os seus candidatos recolherem, por exemplo, 25% do total dos votos expressos, não ter deputados no parlamento, se nenhum dos seus candidatos tiver alcançado uma maioria de votos no seus círculos. Este tipo de sistema é fortemente exclusivo.

A flexibilidade do sistema deve ser outra das preocupações a ter em conta. Um sistema maioritário não só produz os efeitos acima mencionados como, para além deles, torna o sistema mais “rígido”, ao tornar mais difícil o acesso de outros partidos á representação parlamentar.. Normalmente, estes sistema geram realidades políticas de bi-partidarismo,

gerando uma inevitável rotatividade entre os partidos que conseguem estar “dentro” do sistema de representação. Em momentos de transição política, onde existem dois ou três partidos fortes ou com implantações geográficas muito claras, a pulsão para adoptar sistemas eleitorais maioritários é grande, porque este sistema acaba por funcionar como um seguro de “estabilidade” e “de vida” dos partidos que entre si dividem o poder de bloquear – ou, pelo menos, dificultar fortemente - o acesso de outros partidos ao parlamento.

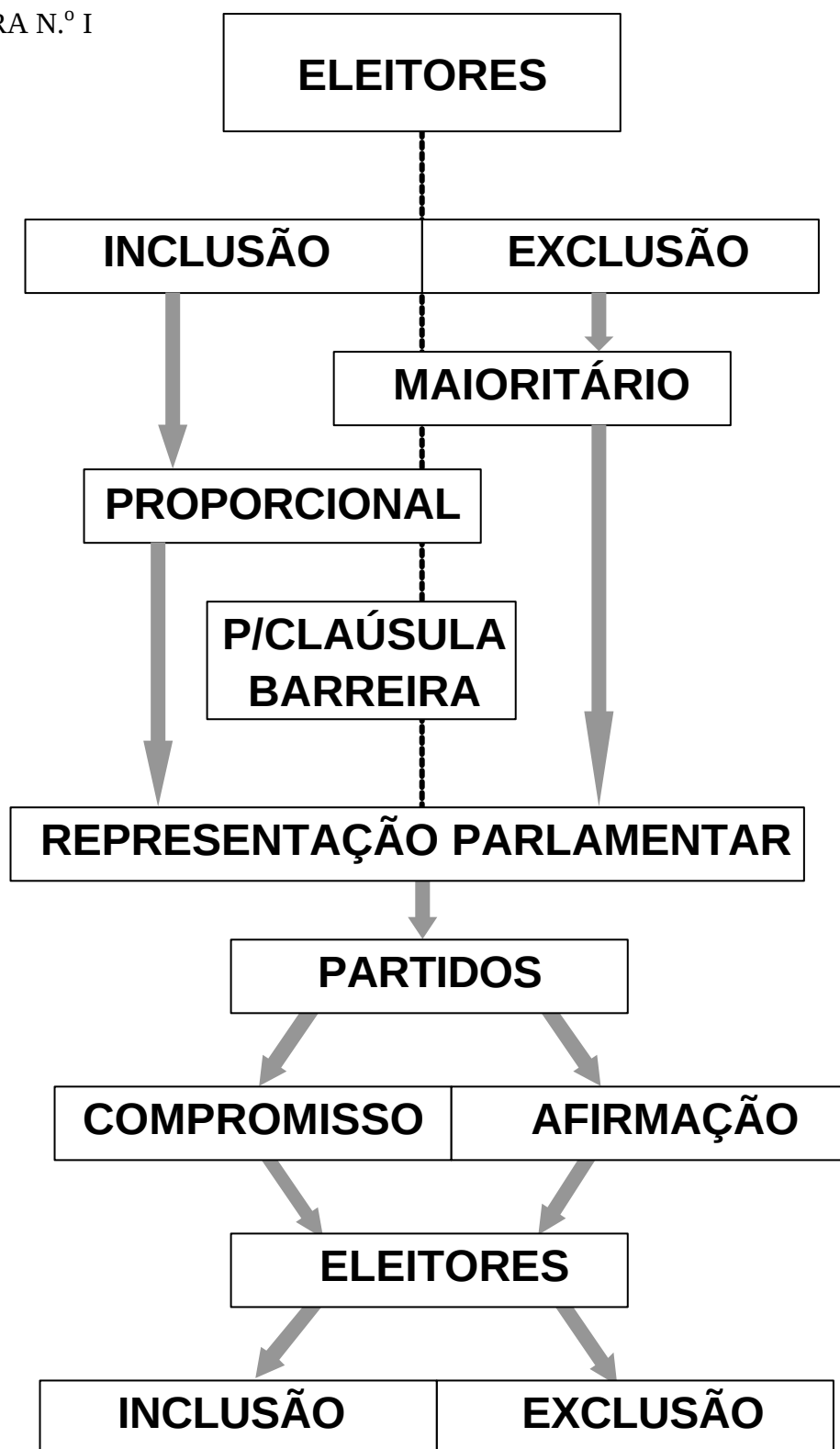
Os sistemas eleitorais proporcionais, pela forma como permitem a representação parlamentar de uma pluralidade de opções políticas (ou seja das minorias políticas) podem ser mais difíceis de gerir, porque implicam uma maior capacidade de negociação de consensos e compromissos. Mas, e isto é muito importante, têm um grau de flexibilidade muito maior e, nos momentos de consolidação democrática, provou ser mais capaz de traduzir em representação parlamentar a natural evolução das opções dos cidadãos e do desenvolvimento do sistema de partidos.

Um sistema maioritário cristaliza a fotografia de uma determinada conjuntura política e transforma-a numa realidade política difícil de alterar. O sistema proporcional não fotografa um momento, permite ir fazendo “o filme” do evoluir do sistema de partidos, sempre mais volátil nas transições democráticas. Essa flexibilidade é decisiva para favorecer a inclusão de elementos das elites políticas minoritárias.

Os sistemas mistos procuram conjugar o melhor dos dois mundos, combinando-os entre si. As modalidades são muitas. Não entrarei agora em detalhes. Sublinho a preocupação em combinar os métodos de eleição em lista e eleição nominal. Sublinho, nalguns casos, a introdução de um mecanismo de “clausula barreira”, ou seja a definição de uma percentagem mínima de votos necessários, por exemplo 5%, para se elegerem representantes ao parlamento como forma de evitar os riscos de uma excessiva dispersão de partidos no parlamento.

Os sistemas eleitorais não têm só consequências na forma com se representa a vontade dos eleitores. As opções que se tomem **têm também consequências na organização dos partidos** e na arquitectura global do sistema político. Um sistema maioritário gera um funcionamento partidário que não tem nenhuma utilidade em procurar compromissos com outros partidos políticos. Não precisa deles para formar maiorias parlamentares. O exercício da actividade executiva dos governos depende parlamentarmente apenas de um único partido. Pelo contrário, o sistema proporcional tende, em regra, a impor aos partidos uma grande capacidade de compromisso, como forma de assegurar uma base alargada de sustentação para as políticas que se adoptem. O sistema proporcional estimula a capacidade de lidar com a diversidade. O maioritário favorece a unicidade. No proporcional as coligações parlamentares são frequentes – o mais das vezes – para assegurar uma maioria parlamentar estável aos governos.

FIGURA N.º I



2.2. Reforço do sistema de partidos

Não há democracia sem partidos. Mas **há democracias com sistemas de partidos de tal maneira fracos que se tornam dificilmente geríveis**. A debilidade do sistema de partidos depende de um elevado número de factores. Mas, os modelos de sistema eleitoral que se escolhem, numa situação como a que aqui se vive, têm uma influência decisiva na consolidação ou no enfraquecimento do sistema de partidos.

Quando a personalização do mandato político é grande, como é o caso de um sistema eleitoral baseado exclusivamente em círculos uninominais, os partidos políticos são realidades mais fracas. O elemento dinâmico do sistema é o candidato que, em grande medida, torna “dispensável” o protagonismo do partido. Os compromissos entre eleitores e eleitos dependem da relação candidato-eleitor e não da relação partido-eleitor. O exemplo mais evidente é o dos Estados Unidos da América. O caso inglês é um caso particular, pois, pese embora a forte personalização do sistema uninominal, a verdade é que a antiguidade do sistema político inglês consolidou uma tradição onde o candidato tem uma forte ligação ao partido e uma menor autonomia política do que no caso americano. A existência de um primeiro-ministro que faz campanha pelo “partido”, o que não acontece nos EUA, reforça este facto.

Permito-me chamar igualmente a atenção para as situações em que a sociedade prefere, ou julga ver os seus interesses melhor defendidos por corporações profissionais do que pelos partidos políticos. A fragilidade do sistema de partidos também aqui se acentua, fazendo com que as forças de pressão organizada, os lobbys, como hoje se diz, tenham um poder de influência enorme sobre o sistema. E, se inicialmente essas corporações, que não têm nenhuma legitimidade eleitoral nacional, funcionam fora do sistema, pressionando de fora para dentro, casos há em que a evolução natural desse tipo de realidades as incorpora no sistema através de mecanismos de representação corporativa, normalmente através da existência de uma segunda câmara no Parlamento.

Em ambos os casos, em minha opinião, creio que a ingovernabilidade dos países aumenta. **Sem um sistema de partidos forte, as novas democracias têm dificuldades acrescidas na sua consolidação.**

A existência de partidos nacionais, com práticas de democracia interna – o que considero essencial – **é um dos factores de integração política do cidadão no estado e do indivíduo no colectivo nacional.** É uma escola de compromisso. É, por isso, um elemento decisivo para a consolidação de um regime democrático. Mas, para tal, é também necessário que os cidadãos percebam e sintam que os partidos têm uma vida democrática interna, em que eles podem participar, nos termos estatutários, que é transparente nos métodos e clara nos propósitos e nas suas fontes de financiamento.

Vou tentar, a partir de alguns esquemas, uns mais teóricos e outros de interpretação e formulação mais política, explicar alguns dos problemas que julgo existirem no funcionamento dos diversos sistemas.

FIGURA N.º II

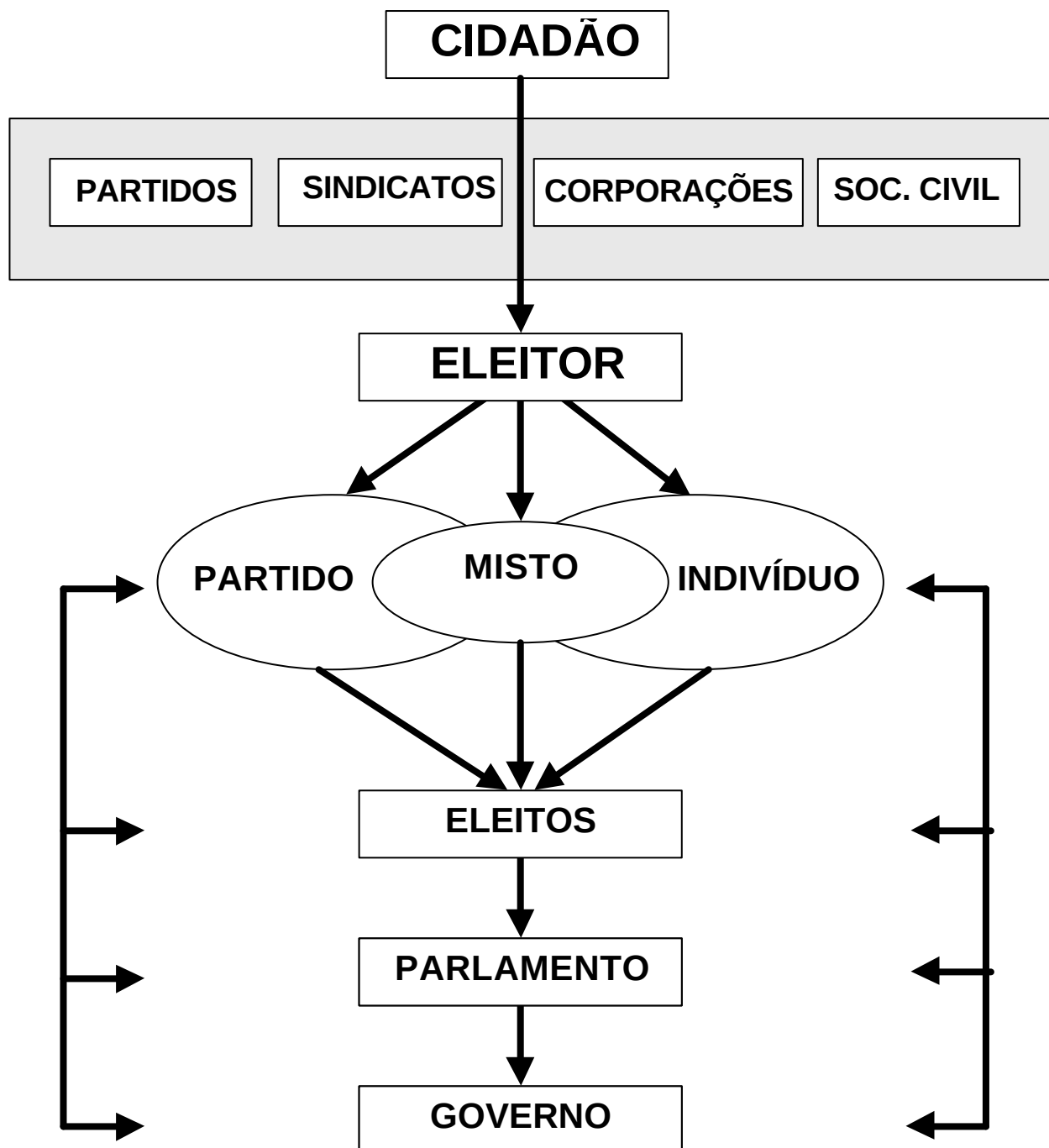
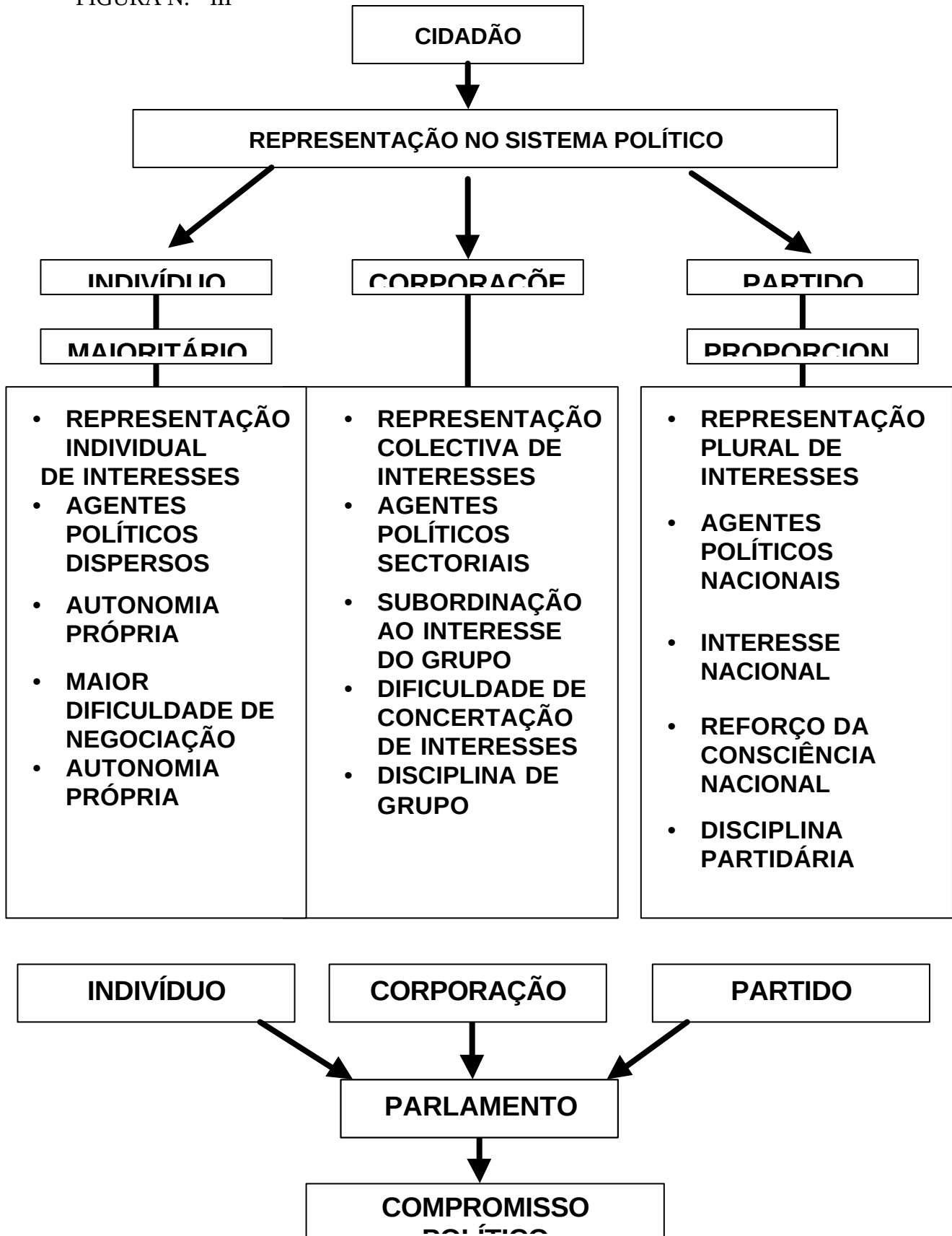


FIGURA N.º III



Com a figura n.º II procuro apenas sublinhar um aspecto que me parece importante. A passagem do cidadão a eleitor não depende apenas da sua relação com “os partidos” ou com a política. O eleitor é parte de uma sociedade com a qual interage. Ele estabelece com ela várias relações políticas que são decisivas na sua percepção do sistema de partidos. Os partidos disputam a sua relação com o eleitor, com os sindicatos, as corporações de toda a ordem e inúmeras organizações da sociedade civil, igrejas e mesmo, no caso africano, autoridades tradicionais. Quando um cidadão reflecte hoje sobre o modelo de sistema eleitoral que gostava de querer ver aplicado no seu país, ele não pensa apenas nos partidos, Debate também o papel, mesmo que não electivo, que ficará consagrado às outras organizações da sociedade civil. E, embora seja consensual a opinião de que a representação política cabe aos partidos, é frequente encontrar em situações de transições democráticas uma preocupação, genuína ou estimulada, em procurar dar um papel activo a outras organizações, frequentemente em pé de igualdade funcional, mesmo sem deterem legitimidade democrática.

Todos esses fenómenos que têm a sua explicação, e por vezes a sua utilidade, têm todavia um limite que não pode ser ultrapassado, sob pena de se minar a validade do próprio sistema de partidos – que é a essência do regime democrático - que uma transição democrática é suposto ajudar a consolidar ou criar. Os extremos do quadro; *partidos e sociedade civil*, apontam a amplitude da variação possível. Um sistema de partidos forte e consolidado, diminui a relevância dos outros elementos. Ao invés, um sistema onde a sociedade civil desempenha um papel político forte, e é mais atractiva para os cidadãos do que os partidos, corresponde normalmente a um sistema de partidos fraco e em crise de representatividade. A escolha do modelo de sistema eleitoral acentuará a oscilação entre um ou outro polo.

Com a figura n.º III procuro sistematizar os pontos de maior dinâmica de cada um dos sistemas, apenas para sublinhar que as opções que se fazem neste domínio são de consequências duradouras no modo como os partidos se organizam e como organizam o seu trabalho político junto da sociedade.

2.3 Reforço da alternância política

Pessoalmente, prefiro sistemas que facilitem a alternância política aberta a vários partidos, àqueles que estimulam o rotativismo entre dois partidos. A percepção de que vários partidos, sozinhos ou coligados, podem chegar ao poder é positiva para a gestão do sistema político. Um sistema eleitoral, através dos seus mecanismos podem favorecer alternância política de dois modos:

1. Porque reforça a coesão e consistência dos agentes políticos, essencial à consolidação do sistema
2. Porque facilita a evolução do sistema de partidos essencial ao desenvolvimento dinâmico do regime democrático contrariando qualquer tendência imobilista do sistema.

A percepção de que um sistema eleitoral está bloqueado tem como consequência, a prazo, a crescente passagem para fora do sistema político das tentativas de afirmação de correntes de opinião que não encontram outro modo de se sentir representadas. As tensões sociais e as pressões de fora para dentro do sistema aumentam. O número dos que se sentem excluídos, e, por isso, abandonam a participação no sistema político, aumenta também.

Os eleitores têm que se aperceber que o sistema de partidos mantém uma dinâmica capaz de acompanhar a natural evolução da sociedade, da sua sociologia, das suas elites e dos seus novos anseios. Um sistema bloqueado é um sistema que acumula tensões na relação entre a sociedade – e as elites – e a política dificilmente superáveis sem reformar profundamente, ou quase mesmo refundar, o regime democrático.

2.4 Reforço do Estado Unitário

Defendo, um sistema eleitoral que contribua para o reforço do estado unitário. Porquê, porque no caso de países com grande diversidade étnica e cultural, com fronteiras historicamente recentes, o reforço de uma consciência nacional – no sentido de pertença a um mesmo estado-nação – é decisivo para assegurar a coesão do Estado, a estabilidade político-institucional, e o compromisso necessário à criação das condições de desenvolvimento do país. O sentimento de pertença – de estar incluído – no todo nacional parece-me muito importante. Ao fazer esta escolha não advogo – em contextos como este - modelos federais, que nestas circunstâncias me parecem particularmente difíceis de gerir e potencialmente desagregadores da coesão nacional.

Temos que compreender e aceitar, que a construção do Estado na maioria dos países africanos não sofreu um processo de sedimentação territorial e cultural semelhante, por exemplo, ao caso dos países europeus, onde o processo levou séculos a consolidar-se. Em África, no espaço de escassas dezenas de anos, os europeus criaram fronteiras artificiais, obrigando povos que nada tinham de comum entre si (do ponto de vista de uma organização política comum) a viverem sob um mesmo Estado, dando origem a situações onde a coesão nacional era, na maioria dos casos inexistente. Também aqui a importação de modelos de sistema eleitoral deve ser feita com grande prudência. Na Europa, convém lembrar, a construção dos Estados- Nação foi um processo longo e sangrento. Dito isto, sublinho que não tenho nenhuma objecção teórica contra os modelos federais, aquele que advogo, alias, para a União Europeia, mas entendo que esse modelo têm excessivos riscos em contextos históricos como o angolano e em processos de transição democrática.

As leis eleitorais têm, também, consequências no modo como os sistemas políticos são depois geridos. Condicionam o modo de organização dos partidos, a relação entre os eleitores e os partidos, e, por maioria de razão, o modo como o sistema de partidos se relaciona com os órgãos de soberania e as formas e os instrumentos com que os titulares desses órgãos podem gerir o sistema.

1. **Como é que se gere o sistema do ponto de vista partidário?** Os sistemas eleitorais condicionam, em múltiplos aspectos, a forma de organização e funcionamento dos partidos. Sem nos dispersar-mos demasiado, vale a pena discutir um pouco aqui a forma como se constrói a decisão partidária, num e noutro modelo. Um sistema maioritário faz o essencial da sua negociação política (intra-partido) no parlamento. A eleição em círculos uninominais, torna, em certo sentido, o voto “livre” e as direcções partidárias são obrigadas a negociar com todos e cada um dos seus eleitos. Recordo-vos, no caso inglês os mecanismos internos aos grupos parlamentares para garantir que, quando é essencial, a maioria dispõe de uma “maioria”. No caso americano, a estrutura de funcionamento do sistema político assenta na prática de lobby, já que o que importa a um qualquer interesse organizado é convencer o maior número possível de senadores ou congressistas para ver uma determinada política aprovada. Negociar com “o partido” – pressionar o partido - não faz ali qualquer sentido.

DECISÃO
PARTIDÁRIA

	NEGOCIAÇÃO POLÍTICA		VOTAÇÃO	
	PARTIDO	PARLAMENTO	PARTIDO	LIVRE
MAIORITÁRIO		X		X
PROPORCIONAL	X	X	X	

Por seu lado, a forma da negociação parlamentar também não é a mesma nos dois sistemas eleitorais. A vida política de um regime que assenta numa lei eleitoral de sistema maioritário não carece de negociação inter-partidária. Todas as eleições geram maiorias absolutas parlamentares mono-partidárias que sustentam, por si só, o governo. Já os modelos de lei eleitoral assentes no método proporcional necessitam frequentemente de negociações interpartidárias para garantir uma maioria parlamentar. Este sistema não gera, por regra, maiorias absolutas, apenas maiorias relativas que necessitam de se coligar para alcançar estabilidade no apoio parlamentar de que depende o governo.

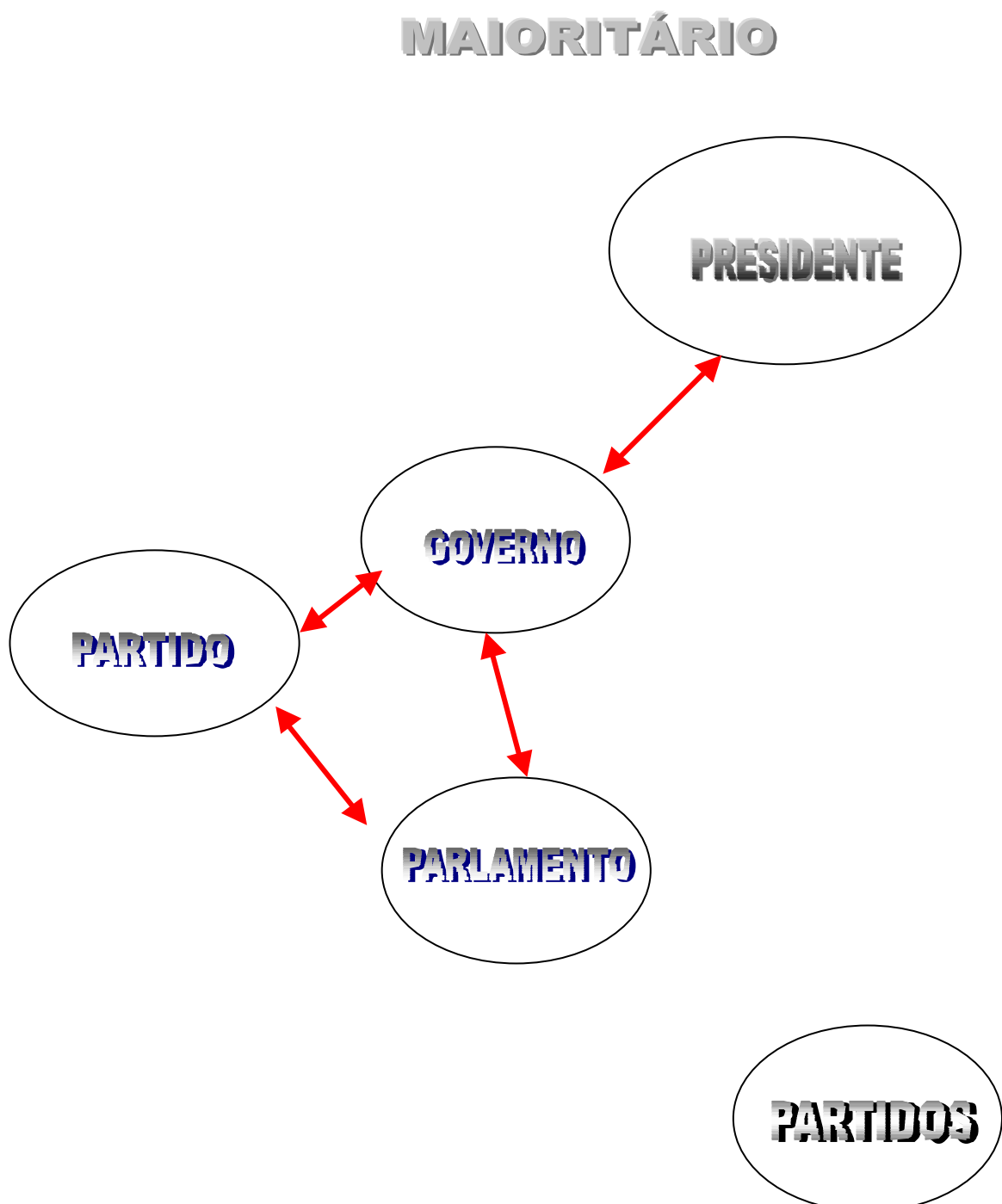
O modo como cada deputado pode dispor do seu voto no parlamento também é diverso. Em teoria, na prática nem sempre é assim, só o sistema uninominal garante total liberdade de voto ao deputado, sem risco de sanção partidária. Ele responde perante os “seus” eleitores e disfruta, por isso de uma maior liberdade política. No sistema proporcional, em que o voto é por lista partidária a votação faz-se por orientação política do partido – com exceções aceites de forma avulsa em casos de consciência -, e o não respeito por essa regra tem como consequência uma sanção política interna ao partido.

<u>NEGOCIAÇÃO</u> <u>PARLAMENTAR</u>	NEGOCIAÇÃO POLÍTICA	VOTAÇÃO		
	INTERPARTIDÁRIA	LIVRE	PARTIDÁRIA	SANÇÃO
UNINOMINAL	NÃO	X		NÃO
PROPORCIONAL	SIM		X	SIM

Estes exemplos que genericamente aqui deixo para o debate conhecem na sua aplicação prática múltiplas variantes e condicionantes. Estes são todavia aspectos que os partidos devem ter em consideração já que condicionam o modo como os partidos têm de se organizar internamente, quer a nível central, quer a nível local, Já para não falar, também, das consequências que eles têm nos diferentes modelos de financiamento da vida política.

2. Importa agora ver, de forma muito sucinta, apenas para lançar a discussão, **como é que se gere o sistema do ponto de vista institucional**. No sistema maioritário a articulação entre o governo e o parlamento é essencial. O grau da importância da relação entre governo e partido depende da maior ou menor autonomia que os deputados desfrutem. No caso inglês, por exemplo o essencial da vida democrática assenta no parlamento, mais do que fora do dele. Os próprios partidos – já que o sistema de eleição é uninominal – têm o essencial da sua vida baseada no grupo parlamentar. Neste modelo o papel do Presidente da República é muito menor. A sua capacidade de influência sobre o sistema de partidos esta reduzida. O parlamento produz soluções estáveis á partida e efectivamente a sede da vida democrática.

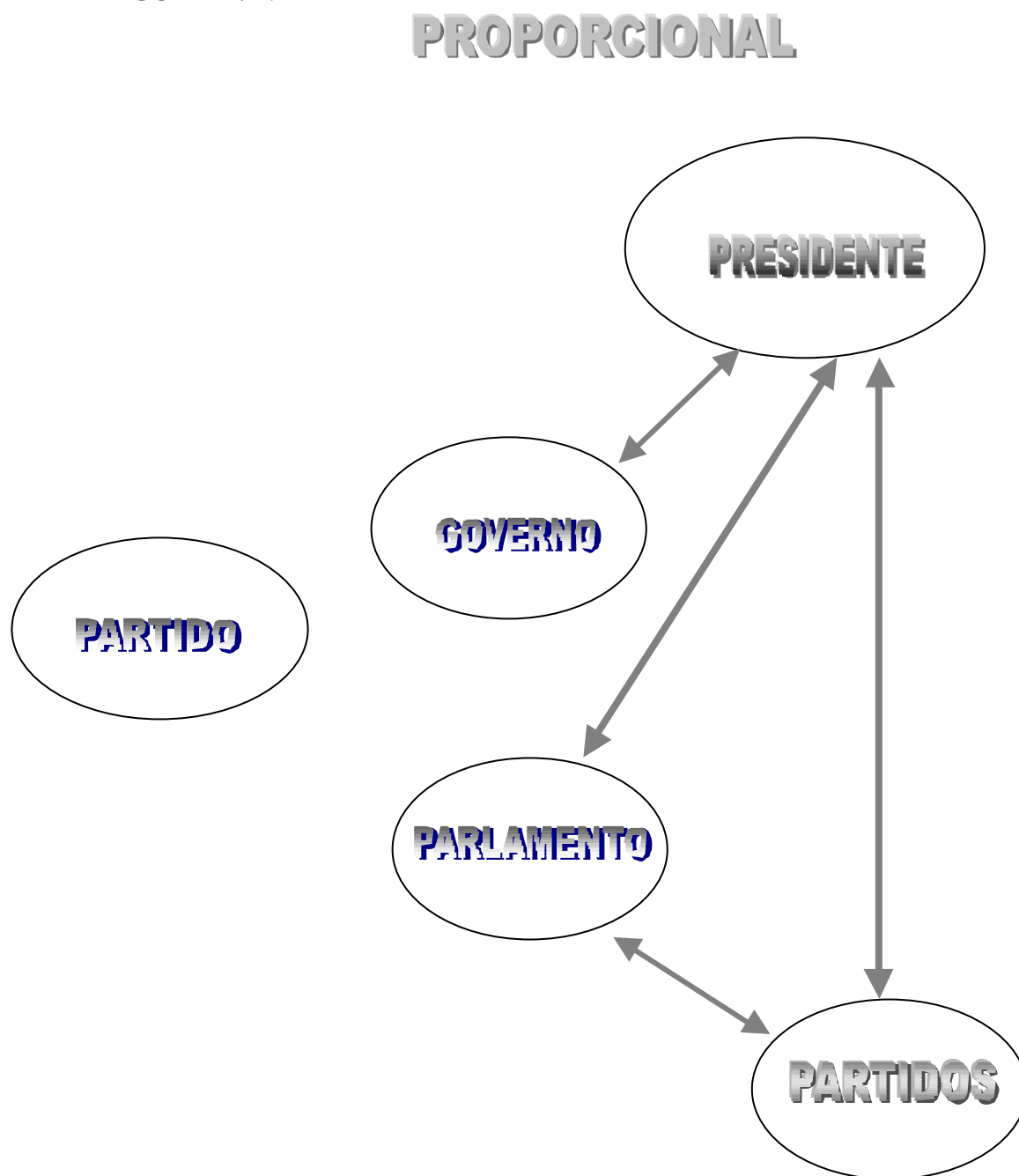
FIGURA N.ºIV



Já as leis eleitorais assentes num modelo de apuramento proporcional geram um funcionamento diferente do sistema político. Os partidos têm uma parte importante da sua vida a decorrer fora do quadro parlamentar.

As direcções partidárias têm mais peso do que os deputados eleitos na formação das decisões políticas. A disciplina partidária a que o grupo parlamentar está sujeito reforçam esta realidade. O parlamento torna-se um local de negociação inter-partidos que formam a coligação que apoia o governo, mas o centro da vida política assenta fortemente na direcção dos partidos. Apesar disso, mesmo quando as direcções políticas acordam entre si uma determinada política, há uma necessidade de gestão dessa decisão dentro do quadro dos grupos parlamentares que sustentam a maioria. De igual modo, o papel do Presidente da República é maior. A sua capacidade de intervir no sistema aumenta. Passa a poder desempenhar um papel de arbitro ou de moderador. A estabilidade política depende agora também da sua acção e intervenção.

FIGURA N.º V



3. Conclusões

Creio que estes tópicos são já mais do que suficientes para iniciar um debate que excedera, de certeza, o tempo para ele previsto. Permito-me sublinhar, à laia de síntese alguns tópicos:

1. Olhar para o sistema no seu conjunto, Presidente, Governo, Autarquias. O que conta, do ponto de vista do regime e do sistema de partidos é o conjunto das leis eleitorais e as suas regulamentações - por vezes, tão importantes nas suas consequências quanto as leis – que regulam o modo de eleição dos diversos órgãos electivos.
2. Ter presente que o sistema é evolutivo, quer se queira quer não. Procurar sempre os consensos possíveis Não há um sistema eleitoral ideal. A escolha de um sistema eleitoral deve traduzir um compromisso. É uma escolha política. Não é, apenas, técnica. Não tem um carácter “universal”, nem é “intemporal”.
3. Procurar elementos integradores no presente e no futuro. Reflectir sobre
 - o Uma opção sobre o modelo de Estado.
 - o Uma ideia da validade da divisão administrativa do Estado, enquanto modelo de divisão dos círculos eleitorais.
 - o Uma opção sobre os elementos estruturantes do sistema político.
 - o Uma opção sobre os princípios que devem orientar o funcionamento do sistema político.
 - o Uma opção sobre os sistema de representação das minorias
4. Articular bem as leis. Evitar as precipitações. É frequente verificar uma pressão da Comunidade Internacional no sentido da celeridade dos processos de transição. Escolhas rápidas dos modelos a seguir e calendários apertados, frequentemente incompatíveis com a sedimentação do sistema de partidos. A precipitação nas escolhas não é boa conselheira. A escolha dos sistemas eleitorais deve ser bem ponderada. É útil, por isso, ter uma visão de longo prazo das consequências das leis que se escolhem.
5. Reflectir bem sobre os mecanismos que se adoptam e sobre os seus efeitos:
 - ? Reforço dos mecanismos de inclusão (*princípio*)
 - ? Reforço do sistema de Partidos (*instrumento*)
 - ? Reforço da alternância política (*flexibilidade*)
 - ? Reforço do Estado Unitário (*consolidação*)
6. Procurar o reforço do sistema de partidos
7. Não há democracia sem partidos. Mas há democracias com sistemas de partidos de tal maneira fracos que se tornam dificilmente geríveis. Os modelos de sistema eleitoral que se escolhem, numa situação como a que aqui se vive, têm uma influência decisiva na consolidação ou no enfraquecimento do sistema de partidos. Sem um sistema de partidos forte, as novas democracias têm dificuldades acrescidas na sua consolidação. A existência de partidos nacionais, com práticas de democracia interna – o que considero essencial – é um dos factores de integração política do cidadão no estado e do indivíduo no colectivo nacional.
8. Procurar assegurar a alternância política. Um sistema eleitoral é tanto mais aberto quanto maior for o seu nível de representatividade.. Os eleitores têm que se aperceber que o sistema de partidos mantém uma dinâmica capaz de acompanhar a natural evolução da sociedade, da sua sociologia, das suas elites e dos seus novos anseios. Um sistema bloqueado é um sistema que acumula tensões na relação entre a sociedade – e as elites – e a política dificilmente superáveis sem reformar profundamente, ou quase mesmo refundar, o regime democrático.

CAPÍTULO II

ELEIÇÕES EM PAÍSES DE TRANSIÇÃO EXPERIÊNCIAS, OPORTUNIDADES E RISCOS

Eleições nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) Experiências e desafios

Dr. Raúl Araújo

Começo por agradecer o convite que gentilmente a Fundação Friedrich Ebert e a direcção da Faculdade de Direito da UCAN me endereçaram para apresentar nesta Conferência o tema “Eleições nos PALOP – Experiências e desafios”.

Começo por dizer que não é fácil a abordagem do tema porque, apesar do contacto com a legislação constitucional e eleitoral dos países africanos de língua portuguesa e do estudo que tive a oportunidade de fazer, aquando do meu mestrado, sobre os sistemas de governo de transição democrática, pouco ou quase mais nenhum contacto tive sobre a vida destes países.

Será, assim, debilitado pelo pouco conhecimento da realidade actual que apresentarei a minha comunicação.

Estimados participantes,

Os sistemas eleitorais, no dizer do ilustre Professor Jorge Miranda, são o conjunto de regras, de procedimentos e de práticas, com a sua coerência e lógica internas, a que está sujeita a eleição em qualquer país e que condiciona (juntamente com elementos de ordem cultural, económica e política) o exercício do direito de sufrágio²⁰.

Sendo o sistema eleitoral a forma e expressão da vontade eleitoral ele está, igualmente, condicionado pelo sistema de partidos e sistema de governo existentes num dado país.

Ensinou-nos o Professor Maurice Duverger qual a relação existente nestes casos, ou seja: 1º - a representação maioritária a uma volta provoca o dualismo de partidos rígidos; 2º - a representação proporcional provoca partidos múltiplos e independentes; 3º - a representação maioritária de dois turnos leva ao multipartidarismo temperado de alianças eleitorais²¹.

Ora, a verdade existente nos países africanos de língua portuguesa mostram-nos a justeza das afirmações anteriormente feitas bem como as condicionantes de ordem política e cultural prevaletentes.

Não será por acaso que constatamos que os cinco países que fazem parte dos PALOP, que têm uma história em comum optaram por sistemas eleitorais e de governo com as mesmas características. A consulta da legislação constitucional e eleitoral de Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe e Moçambique mostram-nos que todos eles adoptaram, em linhas gerais, os mesmos sistemas eleitorais quer na eleição do Chefe de Estado quer na eleição dos Deputados ao Parlamento.

Os Presidentes da República são eleitos pelo sistema maioritário de duas voltas e os Deputados pelo sistema eleitoral de representação proporcional. Relativamente à eleição dos Deputados ao Parlamento existem algumas ligeiras diferenças na aplicação do sistema eleitoral de representação proporcional que passaremos a analisar em seguida.

²⁰ Miranda, Jorge, Estudos de Direito Eleitoral, pag. 136, Edições Jurídicas, Lisboa, 1995

²¹ in Miranda Jorge, idem, pag. 141

Cabo Verde – o seu parlamento, denominado Assembleia Nacional, é unicameral e é composto por um mínimo de 66 e um máximo de 72 deputados, eleitos pelo sistema de representação proporcional. Aos partidos políticos cabe a exclusividade de apresentação de candidaturas. Na eleição das autarquias é usado o mesmo sistema eleitoral.

Guiné Bissau - A Assembleia Nacional Popular, unicameral, é composta por 102 deputados eleitos em 29 círculos eleitorais, sendo adoptado o sistema eleitoral de representação proporcional (método de Hondt) obedecendo-se ao critério de distribuição dos restos às listas partidárias que tenham obtido menor número de votos. Os partidos políticos têm o exclusivo de apresentação de candidaturas para o parlamento.

Moçambique – A Assembleia da República é unicameral, sendo composta por um mínimo de duzentos e um máximo de duzentos e cinquenta deputados. Os deputados são eleitos em círculos eleitorais que correspondem um a cada um dos distritos do país, um à cidade de Maputo e outro, com três deputados, para a comunidade moçambicana residente no exterior do país. A conversão de votos em mandatos parlamentares é feito de acordo com o método de representação proporcional de Hondt, seguindo-se um critério de limitação no qual se determina que cada lista de candidaturas só pode estabelecer mandato se do apuramento receber 5% dos votos expressos à escala nacional.

São Tomé e Príncipe – A Assembleia Nacional deste país é unicameral tem 55 deputados sendo o sistema eleitoral adoptado o de representação proporcional, não existindo cláusulas-barreira à conversão de votos em mandatos. Mostrando preocupações com a representatividade do parlamento o legislador estabeleceu a obrigatoriedade de todos os círculos eleitorais, que são coincidentes com os distritos, elegem obrigatoriamente um mínimo de quatro deputados.

Uma particularidade do sistema eleitoral de São Tomé e Príncipe é a possibilidade de existência de candidaturas independentes, paralelas às apresentadas pelos partidos políticos. Este carácter inovador num país de democracia jovem rompeu com o princípio que vigora em muitos países que atribuem aos partidos políticos a exclusividade de domínio e de representação nos parlamentos.

Angola – A Assembleia Nacional, unicameral, tem 223 deputados, eleitos pelo sistema de representação proporcional, obedecendo-se ao seguinte critério: 1 – cada uma das 18 províncias constitui-se em círculo eleitoral, elegendo 5 deputados cada uma, num total de 90 deputados (método de Hondt); 2 – 130 deputados são eleitos num único círculo eleitoral nacional (método integral); 3 – a comunidade angolana no exterior elege 3 deputados. A complexidade e as razões da adopção deste complexo sistema eleitoral serão analisados nesta Conferência, numa outra comunicação que terei a honra de apresentar.

A apresentação deste pequeno quadro dos sistemas eleitorais nos PALOP levam-nos a questionar quais as razões que levaram a que, de forma coincidente, todos eles adoptassem os mesmos critérios de eleição dos titulares dos cargos políticos. As razões podem ser várias mas parece-nos que se podem sintetizar nas seguintes:

- 1 – Todos eles têm uma história comum de colonização e de luta pelas independências;
- 2 – Os Cinco conheceram os mesmos sistemas de governo pós-independência, monopartidário e de orientação socialista;

- 3 – Os processos de transição democrática foram feitos nos mesmos períodos de tempo, sofrendo todos eles as mesmas influências resultantes da perestroika e da glassnot, na ex-URSS e do final da guerra fria;
- 4 – De forma mais ou menos directa todos estes países sofreram influências do sistema político e eleitoral de Portugal, que de antiga potência colonial passou a principal colaboradora nos processos de democratização destes países, particularmente, no que diz respeito à elaboração da legislação constitucional e de democratização.

Estes vários factores conduziram a que, sem que tivesse havido qualquer decisão de ordem política, houvesse uma clara coincidência nas opções seguidas nas escolhas quer dos sistemas eleitorais quer dos sistemas de governo.

No dizer do Professor Jorge Miranda *“o sistema eleitoral de representação proporcional revela sociedades ideologicamente mais fragmentadas, com maior conflitualidade política e social, a que se procura responder com um espírito compromissório”* ao contrário dos sistemas de representação maioritária que normalmente *“se podem adequar a democracias há muito estabilizadas, sem grandes fracturas ideológicas ou com despoliticização generalizada”*²².

Ora, não subsistem dúvidas que qualquer um dos cinco países dos PALOP está ainda em processos embrionários de afirmação e construção de estados democráticos de direito em que, não poucas vezes, se quer fincar o carácter democrático do Estado, com a realização de eleições gerais, e se esquece, por vezes, dos pressupostos subjacentes a um estado de direito.

Os sistemas eleitorais enquanto formas de expressão da vontade eleitoral são a manifestação da soberania do povo que confere aos eleitos o direito de governar em seu nome e de acordo com a sua vontade.

No dizer de Jean Jacques Rousseau o processo eleitoral resulta de um contrato social entre os cidadãos, titulares da soberania, e os governantes em que estes têm o direito de exercer o poder em nome do povo e em seu benefício e o povo tem o direito de depor os governantes se estes não corresponderem às suas expectativas. Apesar do carácter polémico desta afirmação não deixa de ser justo afirmar que os governantes devem ser titulares do que se chama de legitimidade de título e de legitimidade de exercício, isto é, devem exercer o poder de acordo com a vontade do povo expresso no pleito eleitoral e, simultaneamente, devem governar de acordo com as aspirações e a vontade da maioria da população.

Ora, se é certo que deve ser através da luta política pacífica e por via das eleições que se deve fazer o jogo político democrático, de alternância ou confirmação do poder pelas forças políticas também é incontroverso afirmar que os eleitos não devem nem podem, após os processos eleitorais, agirem como se tivesse havido uma transmissão plena da titularidade da soberania do povo para eles, na base de como que um pacto de sujeição, à semelhança do que se defendia nos finais do século XVIII, com a chamada teoria do poder popular alienável.

Infelizmente vimos constatando que a experiência de democratização nos PALOP não é uniforme e que apesar de quase todos, com excepção de Angola, já terem realizado mais de uma eleição para escolha dos titulares para os cargos de Presidente da República e de Deputados aos parlamentos, em alguns países a convivência com a democracia não tem sido

²² Miranda, Jorge, idem, pag. 142.

liquida e tranquila. Só assim se pode compreender os atropelos às respectivas leis fundamentais que em alguns países estão a conduzir a situações de instabilidade política e social.

Um outro aspecto a considerar na apreciação dos sistemas eleitorais dos PALOP é o de que todos estes países optaram por sistemas eleitorais em que predomina o princípio da maioria. De acordo com este princípio o povo elege os seus representantes de acordo com o critério da maioria e, uma vez eleitos, estes governam e decidem de acordo com esta mesma regra. A maioria é sem dúvida o critério da democracia uma vez que sendo os cidadãos iguais, com os mesmos direitos e o mesmo grau de participação política na vida pública a vontade política do maior número entre iguais converte-se em vontade geral e esta fica juridicamente imputada ao Estado. A maioria resulta da autodeterminação dos membros da comunidade política e deve assentar num fundamento axiológico: sem ele não se explicam nem o consentimento nem a própria obrigatoriedade da decisão decorrente do voto. E ele encontra-se na conjugação da igualdade e liberdade, pelo que a regra da maioria deve ser o corolário ou uma exigência de uma igualdade livre ou de uma liberdade igual para todos.²³

Mas, e retomamos aqui a ideia de Jorge Miranda, a maioria não é o critério da verdade, é apenas o critério de acção. A efectivação do princípio da maioria implica a observância de regras processuais já que não vale apenas a vontade maioritária mas apenas a que se forma e manifesta no respeito pelas normas, sejam elas constitucionais, regimentais, estatutárias ou legais que regulam o processo de tomada de decisões.

Distintos convidados e participantes à Conferência,

Temos consciência que a eleição política é uma instituição básica do Estado constitucional representativo moderno e que não se pode conceber uma democracia ou um efectivo estado de direito que não esteja assente em regras claras e precisas que reflectam da forma mais justa a vontade da maioria das populações nos pleitos eleitorais.

Por esta razão entendemos ser correcta a opção feita nos PALOP de eleger os sistemas eleitorais maioritário de duas voltas para a eleição dos Presidentes da República e de representação proporcional para a escolha dos deputados ao parlamento nacional. Não sei precisar se todos os países que integram os PALOP optaram pelo mesmo sistema eleitoral para a escolha dos membros das autarquias, isto é, o sistema de representação proporcional.

Para nós, em Angola, talvez fosse aconselhável estudar as hipóteses de opção pelo sistema de representação maioritária para as eleições autárquicas, para que a este nível de exercício do poder houvesse uma personalização do voto evitando-se não apenas a “ditadura dos partidos”, isto é, que eles continuem a ter o monopólio do exercício do poder político e para que os cidadãos ao escolherem os seus representantes que vão fazer a gestão das suas áreas de residência sejam entidades reais que se preocupem com os seus problemas e não figuras anónimas que estão escondidas sob a capa das bandeiras partidárias.

=====

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, Raul, *Os sistemas de governo de transição democrática nos PALOP*, Coimbra Editora, Coimbra, 2000.

MIRANDA, Jorge, *Estudos de Direito Eleitoral*, Edições Jurídicas, Lisboa, 1995.

²³ Miranda, José, idem, pag. 133 e sgs.

Organização, assistência técnica e supervisão de eleições: As experiências da África Austral

Dra. Dren Nupen

Introdução

A consolidação da democracia na África Austral depende do estabelecimento de uma ponte entre o desenvolvimento político e o desenvolvimento económico que reforce a capacidade dos povos da África Austral de escolher as suas opções conscientes e de procurar realizar políticas que gerem desenvolvimento económico, à medida que o processo democrático nas suas sociedades se desenvolve.

Para o alcance desses objectivos supremos, é importante reconhecermos os desafios difíceis com que se deparam os que advogam o desenvolvimento democrático, principalmente nos países mais pobres do hemisfério sul. Para estes países, os imperativos do desenvolvimento nesta era de globalização, constitui um desafio total. Por conseguinte os desafios políticos não devem ser tratados fora do âmbito dessa dinâmica. Porém, é importante realçar o carácter específico desses processos políticos e principalmente, um aspecto importante do desenvolvimento democrático: a consolidação das políticas eleitorais.

Neste contexto, as eleições continuam a ser um mecanismo chave para a tomada de decisões colectivas através de representantes com poderes para resolver os desafios com que se deparam os seus países. O desenvolvimento democrático tem de ser um processo contínuo, com uma vasta gama de acções participativas e interactivas a serem realizadas pelos cidadãos no período entre as eleições. Mas, tão pouco as eleições são um processo final e directo, que pode ser dado como certo.

A consolidação democrática através do processo eleitoral deve ser realizada de forma a promover uma série de valores. Por exemplo, os protagonistas de eleições na África Austral têm enfrentado o desafio de administrar o seu processo eleitoral de forma que o mesmo contribua para o alcance de eleições livres e justas, de uma administração eleitoral responsável, transparente e económica, e para fortalecer a experiência democrática dos eleitores. Estes desafios variam desde assegurar a manutenção do estado de direito, passando por procurar formas de melhorar a participação da mulher no processo político, até à administração de eleições economicamente eficazes.

As considerações iniciais que se seguem apontam para algumas das características gerais da democracia eleitoral na África Austral, seguidas de seis desafios distintos com que se debatem os protagonistas eleitorais na região.

Competição eleitoral multipartidária

Só recentemente, a maioria dos países da África Austral ganhou experiência em administrar eleições multipartidárias. De acordo com o quadro 1, existem já muitos países da SADC com experiência em eleições multipartidárias. Alguns países só recentemente entraram em contacto com esta realidade enquanto que outros, como o Botswana, têm já um longo caminho percorrido.

Quadro 1: Ano de início de realização de eleições multipartidárias em países da SADC

Angola	1992
Botswana	1965
Lesoto	1965
Malawi	1994
Ilhas Maurícias	1967
Moçambique	1994
Namíbia	1989
Ilhas Seicheles	1993
África do Sul	1994
Swazilândia	1967
Tanzânia e Zanzibar	1995
Zâmbia	1991
Zimbabwe	1980

A experiência com eleições multipartidárias continua a crescer a nível da SADC. Em 1999, cinco países da SADC realizaram eleições: África do Sul, Malawi, Botswana, Moçambique e Namíbia. Em 2000, foi a vez do Zimbabwe (Junho), Ilhas Maurícias (Setembro) e Tanzânia/Zanzibar (Outubro). Em 2001, foram realizadas eleições nas Ilhas Seicheles e os preparativos estão a caminho para a realização de eleições na Zâmbia (possivelmente em princípios de Dezembro de 2001), Lesoto (2002) e as presidenciais no Zimbabwe (2002).

Diversidade

Keith Graham observa:

“Para ser franco, até ao século 18 todos tinham uma ideia clara do que era a democracia e ninguém era a favor dela. Agora, as opiniões são contrárias. Todos são a seu favor, mas ninguém mais faz ideia o que ela é”²⁴.

O comentário acima talvez exagere a problemática da definição de democracia mas, alerta-nos para o facto de que não podemos supor que os outros hão-de compartilhar sempre o nosso ponto de vista. Em termos eleitorais, a SADC reflecte a diversidade dos sistemas eleitorais e partidários, e das histórias políticas.

Assim, vários países na região defrontam-se com uma gama de desafios e nem sempre é fácil ou aconselhável propor soluções generalizadas. Existem países na região que passaram por vários sistemas políticos desde a independência, e essas experiências continuam a moldar a sua vida política e económica mesmo após a adopção de novas formas de representação. Para exemplificar, o quadro 2 resume a diversidade de sistemas eleitorais nos países membros da SADC:

²⁴ Excerto do livro de Anthony Arblaster “Sociedade democrática e os seus inimigos”, *Democratização*, 6:1, 1999, p. 34.

Quadro 2: Sistemas eleitorais na Região ²⁵ da SADC

Angola	RP Lista
Botswana	FPTP
Lesoto	FPTP
Malawi	FPTP
Ilhas Maurícias	Bloco
Moçambique	RP Lista
Namíbia	RP Lista
Ilhas Seicheles	FPTP – Paralela
África do Sul	RP Lista
Suazilândia	FPTP
Tanzânia e Zanzibar	FPTP
Zâmbia	FPTP
Zimbábue	FPTP

Embora o reconhecimento da diversidade seja já um passo importante na concepção dos diferentes desafios com que se depara a democracia eleitoral na África Austral, deve-se considerar igualmente os desafios comuns com que se debatem os países da região.

Escassez de recursos

O primeiro dos desafios da região reside na necessidade de promover o desenvolvimento socio-económico. Para alguns, a "política da barriga"²⁶, é a expressão que melhor descreve a motivação e o imperativo do desenvolvimento africano. Comunidade e líderes políticos que ignorem este imperativo podem cair no desemprego.

Mas também deve-se reconhecer que construir laços entre a democracia e o desenvolvimento é um desafio difícil que requer força, convicção e processos que resultem em ambos os lados. Por exemplo: combinar formas representativas e participativas de políticas democráticas oferece possibilidades de êxito na parte política do problema mas poderá não resultar na parte económica. Igualmente, as políticas económicas que não consigam satisfazer as promessas de produtos e serviços básicos, podem levar a que actores políticos questionem alguns aspectos do processo democrático. Embora o processo democrático não tenha preço, a sustentabilidade das políticas democráticas num cenário de pobreza e subdesenvolvimento exige a implementação de processos económicos eficientes e responsáveis.

Partilhar experiências

Um dos melhores meios para se alcançar este objectivo duplo de democracia e desenvolvimento na SADC é a partilha de experiências com o objectivo de aprender uns com os outros. A partilha de experiências pode resultar em benefícios a todos os níveis da vida política, do contexto local ao internacional, passando pelo nacional e regional. Existem vários aspectos dignos de nota.

O primeiro é a importância da ajuda internacional para a democracia. Os doadores internacionais há muito, têm desempenhado o seu papel no apoio aos vários aspectos do desenvolvimento democrático, partindo desde a investigação e advocacia, até à formação de

²⁵ FPTP: First past the post – círculo de assento único, RP: representação proporcional

²⁶ No original: 'politics of the belly'.

capacidade institucional e técnica, programas de formação, educação cívica e administração eleitoral. É certo que existem muitas contrariedades associadas a ajuda internacional em todos os aspectos, e nesse ponto o processo político não difere da assistência sanitária ou militar. Por outro lado a experiência internacional, a formação técnica e os processos financeiros e administrativos podem beneficiar os países que caminham em direcção à democracia eleitoral.

Por exemplo, a União Europeia tem procurado definir uma política externa comum em relação à democracia e à ajuda eleitoral. Continuam a existir parcerias de ONGs a nível bilateral e internacional entre a África Austral e vários actores europeus, mas a União Europeia, como um todo, tem procurado ser um actor na política internacional. A UE tem utilizado a questão da entrada na comunidade europeia como forma de tentar promover o desenvolvimento democrático nos países da Europa do leste. No caso da África Austral, o apoio da UE, através do seu Programa Especial, às ONGs e às negociações prévias a 1994, constituiu o seu “maior programa de ajuda programada” na época ²⁷.

Esta forte ênfase da UE sobre a África do Sul continuou após 1994 com a renovação do seu compromisso à consolidação democrática, apesar de algumas mudanças verificadas com a troca das ONGs por órgãos de estado. Olsen sugere que os financiamentos da UE para a África do Sul constituíam uma aposta relativamente segura, já que com o provável regresso à governação pela maioria ²⁸ poderia demonstrar a eficácia da sua ajuda.

Claro que a ajuda internacional às eleições na SADC transcendem o apoio financeiro e podem servir de apoio à consolidação de eleições multipartidárias de várias formas. Por exemplo, a comunidade internacional tem participado em operações de manutenção de paz, facilita a resolução de conflitos e a criação de condições para a realização de eleições, ajuda no desenvolvimento de infra-estruturas eleitorais e na monitorização e observação de eleições.

Esta última questão- observação internacional das eleições- tem recebido algumas críticas pelo facto de resumir-se a um mero turismo político. Porém, uma das funções básicas da observação de eleições continua a ser a detecção e, esperançosamente, o impedimento de fraudes. A observação de eleições pode ainda conferir credibilidade internacional aos resultados eleitorais. O valor das missões de observação eleitoral deve ser avaliado em função da questão, se as mesmas se fazem presentes durante grande parte do processo eleitoral até a altura do anúncio dos resultados finais.

A composição das missões de observação eleitorais poderá afectar o trabalho de observação. Uma missão de observação de alto nível pode ter mais possibilidades de acesso aos centros de tomada de decisão nacionais e à informação mas, por outro lado, poderá sentir alguns constrangimentos diplomáticos. Pelo contrário, observadores locais ou regionais poderão não ter as mesmas facilidades de acesso dos seus colegas de nível internacional podendo os seus membros necessitar de uma formação mais intensa em práticas e métodos de observação eleitoral objectivos mas, seguindo a mesma lógica, estes poderão ter conhecimentos mais profundos sobre as questões eleitorais locais bem como efectuar observações mais informadas e úteis. Esta última questão- a inclusão de peritos em eleições ou personalidades de alto nível ou ainda a utilização da observação eleitoral como exercício de aumento da capacidade dos observadores- não tem respostas fáceis.

²⁷ Gorm Rye Olsen, “Promoção da Democracia como Instrumento da Política Externa actual para uma maior duração dos processos eleitorais através do anúncio dos resultados finais.

²⁸ I.e. a abolição do apartheid.

Outra consideração é à forma como a observação eleitoral está ligada à ajuda internacional. Nesta relação, a declaração de eleições como sendo “livres e justas” (seja como for feita esta definição e os limites a essa conclusão) torna-se um marco de apoio importante para o acesso a financiamentos futuros e outro tipo de ajuda.

Uma outra abordagem à partilha de experiências na SADC refere-se à capacitação das próprias autoridades eleitorais. Esta questão, que valoriza o intercâmbio internacional associado à observação de eleições, tem-se tornado corrente nos países da SADC. Nas eleições de 1999 na África do Sul, peritos regionais e internacionais em eleições foram coadjuvados por um gabinete eleitoral provincial durante alguns meses até a altura das eleições. À nível regional, o Electoral Commission Forum (ECF) representa uma boa oportunidade para a colaboração regional na partilha de recursos e conhecimentos. Formada em 1998, o ECF constitui um modelo de capacitação regional de gestão eleitoral.

O ECF é um fórum que estabelece uma plataforma para os seus membros partilharem experiências sobre gestão e formação eleitoral, bem como reforçarem o papel das autoridades eleitorais independentes na região. Para aprofundar estes objectivos, o ECF organiza missões regionais de observação, recolhe informações sobre processos eleitorais na região e difunde-as através de várias publicações. Após a realização de eleições, o ECF induz ainda a participação das autoridades eleitorais locais em acções de troca de opiniões e observações e de recomendação sobre a melhoria do trabalho. O ECF está aumentando a sua capacidade através da participação dos seus membros em formações sobre resolução e prevenção de conflitos específicos, da compilação de uma base de dados sobre peritos em eleições a ser distribuída a todos os estados da SADC em vésperas das eleições, e facilitando o intercâmbio de informação e ideias através do desenvolvimento de um programa regional de tecnologia de informação.

Podemos explorar estes temas baseando-nos em seis grandes desafios que dificultam o desenvolvimento da capacidade estatal, a administração eleitoral e a cultura política democrática para partidos e eleitores na África Austral.

1. A arquitectura constitucional e legal para eleições

David Zamchiya considera que o grande teste a ser realizado pelos países da SADC é conseguir a combinação de um sistema e de uma gestão eleitoral que traga confiança aos resultados eleitorais. A prática comum no seio da SADC é introduzir um órgão de gestão eleitoral na constituição complementando-o com a respectiva legislação eleitoral. Os componentes básicos deste quadro devem incluir a nomeação de uma autoridade eleitoral (geralmente pelo Presidente da República ou pelo Governo nacional), a definição da sua composição numérica, da duração da posse dos seus membros e do estatuto desta comissão. Geralmente, as comissões eleitorais da SADC, têm o mesmo estatuto que um tribunal de primeira instância e operam como um órgão independente.

A tendência predominante na África Austral com respeito às administrações eleitorais é a criação de órgãos eleitorais permanentes e independentes para gerir as eleições. Por várias ocasiões, em países membros da SADC houve a obrigatoriedade do presidente da comissão eleitoral (Botswana, Malawi, Namíbia, Tanzânia) ou pelo menos de um dos membros (África do Sul), ser um magistrado.

A questão da independência da comissão eleitoral constitui motivo de preocupação em vários países da SADC. Tanto na Zâmbia como em Moçambique, os partidos da oposição lançaram

críticas em relação a uma falta de independência da comissão eleitoral. Noutros países, como no Lesoto e na Suazilândia, o rei nomeia o dirigente eleitoral e os membros da comissão eleitoral, respectivamente.

2. Resolução de conflitos

Quase todos os países da região austral de África já realizaram eleições multipartidárias num passado recente. A República Democrática do Congo (RDC) encontra-se mergulhada numa guerra civil enquanto que a Suazilândia proibiu os partidos políticos e suspendeu a constituição. Angola realizou eleições em 1992 sem sucesso, retornando a guerra civil. O Lesoto realizou-as em 1998, seguidas de tumultos, o que motivou o envio de uma força de manutenção de paz da SADC para a restauração da ordem. O Zimbabwe envolveu-se num processo de negociação constitucional como antecâmara à realização de eleições em 2000. Os distúrbios políticos que se seguiram bem como a invasão de fazendas por parte de veteranos de guerra e a violência têm ameaçado a estabilidade do tecido social e político do país.

A capacidade de fazer campanha sem temor a violência é um direito político básico que requer vigilância e compromisso por parte dos partidos políticos, seus apoiantes, as forças de segurança e do órgão administrativo eleitoral. A concepção de um código de conduta que –se possível – faça parte da lei eleitoral é uma forma de contribuir para o desenvolvimento de práticas eleitorais livres e justas. Neste código de conduta poderão ser proibidas e prescritas certas formas de comportamento por parte do governo, da comissão eleitoral, dos partidos políticos, dos seus apoiantes e dos meios de comunicação social.

Por exemplo, a Lei Eleitoral da África do Sul de 1998 considera positivo o envolvimento de partidos políticos no processo eleitoral e rege as actividades de partidos políticos neste sentido. Os partidos registados estão sujeitos a um Código Eleitoral de Conduta destinado a regular o seu comportamento durante o período eleitoral. Entre estas regras, citam-se as seguintes proibições aos partidos políticos:

- o Os partidos não podem utilizar linguagem ou actos que de qualquer forma provoquem violência ou a intimidação de candidatos, membros de partidos, representantes ou apoiantes de partidos, candidatos ou eleitores.
- o Os partidos não podem publicar declarações falsas ou difamatórias com relação à eleição de um partido ou seu candidato,
- o Ninguém poderá retirar, ocultar ou destruir qualquer material de votação ou eleição,
- o Ninguém poderá praticar a sedução para filiação ou abandono de um partido, participação ou abandono de uma reunião, comício, demonstração ou evento político público ou para a votação ou não de uma forma particular,
- o Ninguém poderá transportar ou exhibir armamento numa reunião política
- o Ninguém poderá incorrectamente impedir o acesso dos eleitores à educação eleitoral, recolha de assinaturas, recrutamento de membros ou angariação de fundos e de apoio²⁹.

Num outro exemplo, a Comissão Eleitoral Nacional da Tanzânia elaborou um código de conduta para os partidos políticos em antecipação às eleições gerais de 1995 mas os partidos rejeitaram-no³⁰. O código de conduta tanzaniano continha várias cláusulas similares às da Lei Eleitoral Sul Africana de 1998 mas, incluía igualmente um código de conduta para o governo

²⁹ República da África do Sul, Lei Eleitoral (Lei Nº 73 de 1998), 2º Parágrafo

³⁰ Comissão Eleitoral Nacional, República Unida da Tanzânia, Relatório da Comissão Eleitoral Nacional sobre as Eleições Presidenciais e Legislativas de 1995, Dar es Salaam, 1997, p. 9.

e para a comissão eleitoral. Por exemplo, exigia-se que a comissão eleitoral garantisse a declaração dos resultados eleitorais o mais brevemente possível após a conclusão do acto eleitoral. Para além de reiterarem as responsabilidades da comissão tal como previsto na lei eleitoral, como declaração pública essas cláusulas poderiam contribuir para uma gestão eleitoral efectiva e para a aceitação dos resultados eleitorais por parte dos intervenientes. Porém, os partidos da oposição alegaram que o código de conduta foi uma tentativa do partido CCM, no poder, de controlar as suas actividades ³¹. Consequentemente, a Comissão Eleitoral divulgou o conteúdo do código de conduta como um conjunto de directivas por altura da realização das eleições que foram aceites pelos partidos políticos. O grupo observador da Commonwealth confirmou que parte das eleições por eles testemunhadas foi bastante pacífico e tolerante.

Uma terceira característica da resolução de conflitos durante a realização de eleições é o desenvolvimento de comissões de gestão de conflitos ou outras estruturas de base que possam ajudar as autoridades eleitorais e as forças de segurança na gestão de crises eleitorais. Constituídas por personalidades de prestígio, imparciais e com formação e capacitação adequada, estas estruturas terão a capacidade de resolver problemas concernentes aos processos eleitorais, ao invés de se recorrer a tribunais muitas vezes onerosos, inacessíveis ou lentos demais para uma resolução imediata das preocupações dos partidos durante as eleições.

Claro que os tribunais continuam a ser um importante e derradeiro juízo em termos de defesa da lei eleitoral. Mas no fim, fica-nos a ideia de que o processo não só é legitimado por todas as partes envolvidas mas, que existe uma capacidade efectiva do Estado para pôr em prática processos e consequências. Um sistema judicial imparcial e efectivo depende de um aparelho de Estado forte e capaz de funcionar devidamente. Para fins eleitorais, deve-se desenvolver uma formação técnica especializada de modo a garantir que qualquer mecanismo utilizado para a resolução de conflitos contribua para legitimar o processo eleitoral e não para prejudica-lo. Assim, acções de capacitação a nível de instituições estatais e ONGs continuam a constituir um desafio na SADC.

3. Capacitação e sustentabilidade eleitoral

3.1 Eficiência organizativa

Os países da SADC devem promover os valores da eficiência e da honestidade em termos de administração eleitoral. Para além da importância do quadro legal e constitucional que cria a autoridade eleitoral de qualquer país, a sua conduta administrativa e reguladora desempenha um papel chave no desenvolvimento da democracia. Esta preocupação vai desde o garantir de concursos públicos justos e transparentes para a aquisição de material para as eleições até a uma selecção equitativa de pessoal. No caso do órgão eleitoral agir de uma forma partidária ou com falta de transparência e prestação de contas, o seu comportamento poderá, em si, colocar em risco a legitimidade dos resultados eleitorais.

³¹ Secretariado da Commonwealth, Relatório do Grupo Observador da Commonwealth, Eleições Presidenciais e Legislativas na Tanzânia, 29 de Outubro de 1994, p. 14.

3.2 Sustentabilidade financeira

As eleições de transição têm-se tornado num empreendimento oneroso³². Por exemplo, veremos abaixo o custo das eleições por eleitor registado num quadro comparativo a nível regional e internacional:

- o Moçambique em 1994 - \$ 9.80
- o África do Sul em 1994 - \$ 11.34
- o Tanzânia em 1995 - \$ 7.88
- o Austrália em 1996 - \$ 4.76
- o Canadá em 1997 - \$ 6.76

No contexto do desenvolvimento global e dos desafios económicos actuais na África Austral, tais custos seriam insustentáveis a longo prazo. Algumas vozes sustentam que o alto custo das eleições de transição são justificados na medida em que elas (eleições) são consideradas ou “independentes” ou de “libertação” ou ainda as segundas eleições “verdadeiramente” democráticas em que não se deve poupar esforços no sentido de se criar infra-estruturas com pessoal adequado. Estes problemas de ordem logística criam custos que devem ser sustentados durante o período entre a realização de eleições. Além disso, as eleições de transição exigem acções tendentes ao aumento da confiança entre os intervenientes, o que provoca outro aumento nos custos das eleições em países em desenvolvimento.

Porém, ao fim e ao cabo a valiosa ajuda internacional poderá decrescer e as eleições de alto custo acabam por pôr em causa a continuidade da própria democracia que elas tentam sustentar. Como alternativa, propõem-se soluções com realce em intensivo de mão-de-obra ao invés de intensivo de capital e em formação ao invés de tecnologia, bem como em transferir o apoio para ONGs que agem em nome de grupos e membros dedicados (organizações sindicais, organizações de produtores, femininas, etc.). A tendência rumo à criação de comissões eleitorais independentes sugere que as soluções criativas que interliguem o envolvimento dos sectores estatal e não estatal na organização de eleições devem ser ponderadas.

4. O papel dos partidos

Os partidos políticos constituem a expressão organizativa fulcral da democracia representativa na SADC. Eles enfrentam vários desafios para garantir a representação dos interesses dos seus apoiantes. Eu iria destacar apenas três deles, a saber:

Em primeiro lugar, os partidos políticos devem gozar de capacidade organizativa suficiente para alcançar potenciais associados, bem como reflectirem os seus interesses. Esta relação significa que os partidos devem gozar de capacidade financeira adequada para fazer campanha durante o período eleitoral, permanecer em contacto com o eleitorado no período de defeso e, caso sejam eleitos, pesquisar e desenvolver políticas. Estas tarefas não são fáceis de alcançar e muitos partidos políticos da África Austral têm demonstrado muito pouca capacidade nestes e noutros aspectos. A realização de palestras de formação para os membros de partidos adquirirem estas capacidades organizativas poderá contribuir para a consolidação do processo democrático de uma forma geral.

³² Marina Ottaway e Theresa Chung, “Debate Sobre a Ajuda à Democracia: Rumo a um Novo Paradigma”, *Journal of Democracy*, Nº 10. 4 de Outubro de 1999, p. 102.

Em segundo lugar, os partidos têm o poder de representar o eleitorado, não apenas em termos ideológicos, mas igualmente de trabalhar para garantir que os seus associados, candidatos e membros eleitos representem o eleitorado em termos de raça, sexo e identidade regional. Por exemplo, a aplicação de uma quota de género por parte do ANC no sistema de representação proporcional sul africano contribuiu grandemente para a representação da mulher em cargos de eleição. Outro exemplo de desenvolvimento partidário cinge-se ao facto dos partidos necessitarem de desenvolver os seus mecanismos internos de democracia com vista a garantir que as deliberações internas, a selecção de candidaturas e o acesso a cargos partidários decorram de uma forma compatível com as práticas democráticas.

Em terceiro lugar, os partidos políticos podem contribuir para um desenrolar justo e livre do acto eleitoral através de esforços tendentes a garantir que o comportamento dos seus candidatos e apoiantes, bem como os de outros partidos, esteja de acordo com um código de conduta, que deve ser estabelecido em consulta com os restantes partidos. Os partidos podem ainda jogar um papel directo na vigilância mútua das actividades. Neste aspecto, o papel primário dos partidos políticos no processo de monitorização eleitoral é ver e ser visto – ambas actividades emprestam credibilidade às eleições. Mais ainda, os partidos desempenham um papel crucial assegurando resultados eleitorais livres e justas e a gestão de todo o processo eleitoral. Eles podem ainda servir como verificadores do processo eleitoral, vigiando o comportamento uns dos outros durante todo o período eleitoral, para além do esforço administrativo da Comissão Eleitoral Independente.

5. Finanças e prestação de contas

A atribuição de fundos aos partidos políticos é uma forma de conferir estabilidade ao sistema partidário. Existe uma maior probabilidade de cumprimento das regras dos processos eleitorais por parte de partidos altamente capacitados. Porém, a maioria dos partidos políticos da África Austral queixam-se da escassez de recursos financeiros, má formação por parte dos seus membros e agentes, tendo os partidos da oposição frequentemente lamentado de que o partido no poder tem feito uso indevido dos recursos do estado para fins partidários. Existem dois modelos básicos de regulamentação de financiamentos aos partidos políticos nos países da SADC. No primeiro, os partidos políticos representados no parlamento recebem fundos públicos e todos os partidos podem envolver-se em actividades privadas de angariação de fundos sem a necessidade de revelação pública de doações privadas ou quotas de membros (por ex: Lesoto, Malawi, África do Sul, Ilhas Seicheles, Tanzânia, Zimbabwe).

A Namíbia constitui uma excepção neste aspecto sendo que a não revelação de doações externas, neste país, poderá resultar em multa ou pena de prisão. Em 1999, partidos políticos sem assento parlamentar na Namíbia e na África do Sul queixaram-se de serem excluídos dos financiamentos públicos. Manifestações de desagrado têm-se feito sentir igualmente em relação à atrasos na entrega dos fundos. Por exemplo, os partidos políticos nas eleições de 1995 na Tanzânia e de 1999 em Moçambique, queixaram-se de ter recebido somente pagamentos parciais ou então com um atraso considerável. Onde existe esta forma de financiamento público dos partidos políticos, estes são obrigados a manter recibos e a enviar relatórios de contas ao órgão emissor dos fundos (geralmente a comissão eleitoral).

No segundo modelo, alguns dos partidos políticos da SADC não recebem fundos públicos mas são autorizados a realizar acções privadas de angariação de fundos (por ex: Ilhas Maurícias, Zâmbia). Em alguns casos, os candidatos, individualmente, estão sujeitos à limitações em termos de gastos na campanha mas os seus partidos não (por ex: Botswana).

Em alguns países em que a atribuição de fundos públicos é permitida, também se permite a não revelação das fontes de financiamento, tanto internas como as vindas do exterior.

Os partidos no poder não devem extrapolar os seus poderes através do uso indevido de recursos do Estado. Logicamente, os partidos da oposição não o podem fazer, assim sendo, não se deve poupar esforços para garantir a realidade e a percepção de oportunidades iguais para todos os concorrentes.

6. Participação pública

Uma das componentes básicas de eleições livres e justas está em garantir que os eleitores não só saibam como votar, mas que tenham também um entendimento mais amplo dos seus direitos políticos e civis. Neste sentido, a educação cívica torna-se elemento crucial na consolidação da democracia.

As redes de educação cívica constituem um fenómeno relativamente recente em vários países membros da SADC, já que muitas delas começaram a formar-se no início da década de 90. A maioria dessas organizações conta com meios de comunicação simples, baratos ou de baixa tecnologia tal como palestras, cartazes, panfletos e meios afins para difundir as suas mensagens. No entanto, desenvolveram-se materiais e técnicas de ensino inovadoras. Como resultado, a educação cívica não apenas divulga mensagens a respeito dos direitos democráticos mas procura igualmente dar capacidade organizativa e formação em novas técnicas.

Porém, as redes de educação cívica a nível nacional e regional enfrentam vários desafios tais como a escassez de recursos financeiros e a necessidade de melhorar a coordenação entre os membros para garantir eficácia no trabalho e o mínimo desperdício, principalmente nas áreas rurais. Por exemplo, as ONGs em Angola deparam-se com dificuldades técnicas e logísticas devido ao estado de guerra e infra-estruturas danificadas no país. Pelo contrário, as campanhas de educação cívica na Namíbia têm ligação formal com o governo e acesso a recursos do Estado, o que sugere um alto nível de interligação entre ONGs e Governo naquele país. Num outro exemplo, as redes de educação cívica no Malawi desempenharam um papel chave no apoio à transição democrática no país mas devem agora ultrapassar o desafio das divisões regionais que caracterizam a vida política no Malawi.

O acesso à informação, com meios de comunicação social livres, constitui um tremendo desafio para muitos países da SADC, alguns dos quais dominados por meios de comunicação estatais e outros, que mesmo possuindo uma vasta gama de órgãos de informação e opiniões diversificadas, debatem-se com vários níveis de analfabetismo ou baixo acesso à electricidade para rádios ou uma rede de estradas deficiente, o que torna difícil a distribuição da imprensa escrita.

Uma população informada poderá aumentar o número do registo de eleitores, bem como a afluência às urnas. A conclusão a que se chega é que não existe substituto aos esforços sustentados para garantir que os povos da África Austral estejam informados sobre as suas opções políticas.

Conclusão

Embora a discussão do conjunto de temas deste trabalho não seja exaustiva, ela recorda-nos que a África Austral combina sucessos e desafios de futuro. O trabalho prático e intelectual, que resta para ser realizado na região, deverá ter em consideração o compromisso de indivíduos e organizações provenientes de vários sectores da sociedade para ultrapassarem os actuais níveis. Assim, as discussões futuras devem reconhecer que não existe uma forma única de democracia eleitoral nem um ponto final ao processo democrático. Neste sentido, em cada fase do processo democrático devemos sentir sempre em transição democrática. Não quer isto dizer, que qualquer prática democrática seja igual a todas as outras, mas sim reconhecer que devemos continuar a avaliar cada um dos nossos processos à luz do trabalho dos outros e estar preparados para as mudanças.

Presentemente, a EISA, em associação com os seus parceiros regionais, tem vindo a trabalhar num projecto de desenvolvimento de normas e padrões regionais que serão uma referência para os países da SADC em véspera de eleições. Estas normas e padrões prevêem ainda linhas mestras para os observadores internacionais que pretendam observar e verificar eleições em países da SADC. Elas constituem um conjunto de orientações que reflectem as condições materiais vigentes nos países da SADC, afirmando as nossas diferenças como região em relação à outras regiões de África e dos países do mundo desenvolvido. Elas constituem ainda um desafio aos observadores internacionais, no sentido de adquirirem uma maior sensibilidade com relação as particularidades dos países da SADC e de avaliarem as eleições com base nas nossas próprias normas e condições. Estas normas e padrões deverão ser cumpridas, não apenas pelas autoridades eleitorais dos países membros da SADC mas também pelas agências internacionais que desejem prestar um contributo sincero à consolidação da democracia na região da SADC.

Eleições e o voto regional no contexto da consolidação da paz e reconstrução: O exemplo de Moçambique

Dr. Obede Baloi

1. Introdução

Eleições constituem sim a base do conceito e prática das democracias liberais modernas. De facto, eleições carregam um duplo significado: (a) basicamente, servem como um instrumento para legitimar o regime político e (b) oferecem o principal *forum* tanto para a competição política como para a participação política popular. Em ambos sentidos, eleições concorrem para assegurar controle popular sobre o governo – o que é visto como a principal característica principal do sistema democrático representativo de governo (Beetham and Boyle, 1995).

Podemos notar que as democracias liberais modernas são basicamente sistemas políticos representativos. Isto significa dizer que um governo democrático é legítimo na medida em que é constituído através de alguma forma de escolha expressa pela maioria dos cidadãos. Nos variados postulados teóricos, de Locke a Rousseau, de James Madison a Schumpeter, um governo democrático é aquele que tem uma mandato popular, obtido através de diversas e distintas formas de aferir a vontade popular.

Importa destacar, conforme enfatizado por Schumpeter e outros teóricos (por exemplo, William H. Riker, 1982) que um aspecto importante das definições das democracias modernas é que os indivíduos conquistam o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelo voto popular (Schumpeter, 1954). Esta característica liga eleições a um quadro institucional particular, nomeadamente, aquele do sistema político multipartidário. Esta é uma qualificação importante pois eleições podem ter lugar, e participação política pode ser encorajada com vista à legitimação de um regime político fora do contexto da forma de governo democrático, liberal e representativo. A pirâmide democrática de Beetham e Boyle inclui, além das eleições, direitos civis e políticos, uma forte sociedade civil e um governo que presta contas, tudo encontrando expressão num bom funcionamento do sistema político pluralista (Beetham & Boyle, 1995).

Em termos de participação popular, há certamente outras formas igualmente importantes. Pode ser através da filiação aos partidos políticos, grupos de pressão e diferentes movimentos sociais, como também através de outras actividades designadas a influenciar a opinião pública num certo sentido. Não obstante, estas outras formas de participação política popular requerem um certo grau de sofisticação e consciência política muitas vezes associado a certos níveis de educação, acesso aos meios de comunicação de massa, a existência de fortes redes de articulação da sociedade civil e também depende da natureza da cultura política prevalecente numa dada sociedade. Não obstante o desenvolvimento assinaláveis nesse domínio, na verdade estes são recursos escassos para a maior parte da população em países como Moçambique, tanto em termos do nível geral de informação e compreensão como, especificamente, em termos de conhecimento político. Assim, em países como Moçambique, as eleições ainda constituem o principal meio de assegurar participação política popular.

Como já foi mencionado nesta conferência, os sistemas eleitorais constituem os mecanismos através dos quais são estabelecidos as normas e regras que determinam tanto como as preferências políticas são expressas numa dada sociedade e como votos obtidos numa dada eleição são traduzidos em assentos parlamentares ou posições governamentais. Em outras palavras, sistemas eleitorais tanto influenciam o comportamento político do cidadão como os

resultados eleitorais. Além disso, sistemas eleitorais definem tanto o grau de representação política como o carácter do sistema de partidos (IDEA, 1997).

Estas são razões suficientes porque é importante reflectir como os modelos eleitorais e as práticas eleitorais influenciam o desenvolvimento do sistema democrático. Mais importante ainda, particularmente para casos como Moçambique, que não somente está nas fases iniciais da sua democratização como está emergindo de uma guerra prolongada e devastadora. Na discussão que segue, pretendo abordar a questão da escolha do modelo eleitoral mostrando como tem reflectido duas discussões dicotómicas e distintas, nomeadamente, por um lado, a escolha entre representatividade e governabilidade e, por outro lado, o possível ou desejável equilíbrio entre competição política e participação política popular.

Nos dois casos a discussão vai considerar que a questão não é meramente da esfera do debate teórico. A verdade, é uma questão da ordem dos problemas práticos que confrontam um país recentemente saído da guerra que não somente criou profundas rivalidades entre importantes grupos na sociedade mas também destruiu o sentido de confiança mútua e propósito comum entre a população por muitos anos.

2. O Contexto Moçambicano

Moçambique é um país de cerca de 18 milhões de habitantes, de acordo com o Censo Populacional de 1997. O Censo Eleitoral de 1999 registou um universo eleitoral de cerca de 8 milhões de eleitorais em todo o país. A divisão administrativa do país estabelece 10 províncias e a Cidade (capital) de Maputo, que tem estatuto de província. Estas 11 províncias constituem os círculos eleitorais nas eleições gerais.

Desde a independência a 25 de Junho de 1975, Moçambique conheceu várias alterações constitucionais. No entanto, a mais profunda foi sem dúvida a Constituição de 1990 que consagrou o princípio da liberdade de associação e organização política dos cidadãos no quadro de um sistema multipartidário, o princípio da separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário, e a realização de eleições livres, que assegurou campo para a conclusão do Acordo Geral de Paz de 1992. A assinatura do AGP em Roma a 4 de Outubro de 1992 pôs fim à guerra devastadora que opôs o governo da Frelimo à Renamo durante cerca de 16 anos.

Portanto, a Constituição de 1990 torna possível a recomposição do campo político em Moçambique³³. Mas embora a Constituição tenha introduzido o fundamento legal de um sistema multipartidário em Moçambique em 1990, foi apenas praticamente dois anos depois, com a assinatura do acordo de paz em Roma em Outubro de 1992, que as perspectivas se abriram para uma efectiva transformação do sistema político moçambicano. “Na realidade, era impossível a construção de um verdadeiro sistema multipartidário enquanto a Renamo – a principal força de oposição – se mantivesse fora do processo, continuando a actuar militarmente para derrubar o partido no poder.”³⁴

Assim, a relação de forças resultante da guerra é o principal dos elementos na recomposição do campo político moçambicano, cabendo neste processo um papel privilegiado aos dois ex-beligerantes e sendo os outros partidos remetidos a uma posição marginal. As eleições que

³³ BRITO, Luís “Estado e Democracia Multipartidária em Moçambique” in: BRITO, Luís e Bernerd Weimer *Multipartidarismo e Perspectivas Pós-Guerra*, Relatório de Seminário, Maputo, Universidade Eduardo Mondlane e Fundação Friedrich Ebert, Março de 1993, pág. 30.

³⁴ Ibid, pág. 30.

vieram a ter lugar após o AGP confirmarem a bipolarização política, como iremos discutir mais adiante.

Em Outubro de 1994 realizaram-se as primeiras eleições gerais e multipartidárias da história do país, que elegeram, pela primeira vez em sufrágio directo, o Presidente da República e a Assembleia da República – um parlamento unicameral composto por 250 deputados. Estas eleições constituíram uma etapa decisiva no processo de transição democrática iniciado com a adopção da Constituição de 1990.

Segundas eleições gerais tiveram lugar no período regulamentar, portanto em finais de 1999, iniciando uma consolidação dos processos eleitorais nacionais no país.

Entretanto, em Junho de 1998, tiveram lugar as primeiras eleições autárquicas que, seguindo a legislação adoptada, circunscreveram-se a apenas 33 cidades e vilas.

Antes de me debruçar sobre estes processos eleitorais, importa ainda algumas outras considerações, ainda que breves e bastantes genéricas, sobre o país de que tratamos. O contexto em que se desenvolve o processo de implantação e consolidação da democracia multipartidária é de profunda crise da sociedade moçambicana.

Moçambique é ainda um dos países mais pobre do mundo. Dados do Instituto Nacional de Estatística indicam que dois terços da população vive em condições de pobreza absoluta. Desde os finais dos anos 80 que o país vem implementando um Programa de Reabilitação Económica e Social patrocinado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. As mudanças promovidas levaram a uma estabilização macro-económica e crescimento económico assinaláveis. A paz e estabilidade política que se foram consolidando desde a assinatura do AGP em 1992 permitiram, por exemplo a reconstrução de grande parte das infra-estruturas sociais económicas destruídas durante a guerra. Esses desenvolvimentos conduziram por exemplo a Moçambique fosse elegível ao programa HIPIC de redução da dívida externa.

Mas o desafio de transformar esse crescimento económico em desenvolvimento está ainda por se realizar. De acordo com o Índice de desenvolvimento humano elaborado pelo PNUD, Moçambique continua no grupo dos dez países mais pobres do mundo. O próprio Estado é incapaz de se manter sem o concurso da ajuda externa. Com efeito, grande parte do orçamento geral do Estado é ainda proveniente financiamento externo, quer sejam doações ou créditos. O próprio financiamento dos processos eleitorais que se têm realizado no país de 1994 espelham claramente essa extrema dependência. Apenas a título de ilustração, as eleições de 1999 custaram 40.8 milhões de dólares americanos, dos quais 22 foram uma contribuição da União Europeia, 10 do PNUD e apenas 8.8 do Governo moçambicano.

Essa grande dependência espelha-se também no facto de que Moçambique é um país sob grande escrutínio internacional, a influência de doadores e credores é muito pronunciada mesmo nos assuntos mais domésticos.

3. Escolhendo um modelo eleitoral

“The choice of electoral system is one of the most important institutional decisions for any democracy [...] The background to a choice of electoral system can [...] be as important as the choice itself” (IDEA, 1997)

Dois importantes pontos de partida para avaliar e compreender as escolhas feitas para o modelo eleitoral em Moçambique encontram-se na cultura eleitoral prevalecente em Moçambique pós-independência e na dominância da Frelimo e da Renamo no cenário político moçambicano. Estes pontos estão institucionalmente relacionados e *de facto*, representados formalmente pelas duas fontes principais da legislação eleitoral em Moçambique, nomeadamente, a Constituição de 1990 e o Acordo Geral de Paz de 1992 – Lei n.º 13/92, de 14 de Outubro (Tollenaere, 2000).

Moçambique tem hoje 26 partidos políticos oficialmente registados. O primeiro a ser registado foi o partido no poder há 26 anos, a FRELIMO, a 19 de Agosto de 1991. O mais recente foi um pequeno partido de “operários e camponeses” - PANAO, que se registou a 12 de Março de 1999. A RENAMO, o antigo movimento guerrilheiro, registou-se a 22 de Agosto de 1994, pouco antes das primeiras eleições. Em 1994, quando as primeiras eleições tiveram lugar, tinham sido registados 18 partidos políticos. No período que conduziu às eleições gerais de 1999 outros 8 partidos políticos registaram-se.

Nas eleições gerais de 1994 formaram-se e concorreram duas coligações: Aliança Patriótica (AP) juntando MONAMO e FAP, e a União Democrática (UD) congregando três partidos que advogavam o sistema federal de governo (PALMO, PANADE e PANAMO). Enquanto o MONAMO era um partido constituído à volta de um político veterano e advogado Dr. Máximo Dias, FAP era um partido de jovens criado principalmente por graduados da Universidade Eduardo Mondlane. Os partidos na União Democrática tinham em comum o facto de a sua liderança ter saído dos quadros da Frelimo. Nessa altura, apenas um partido – o PPLM – não conseguiu tomar parte nas eleições por causa de irregularidades na sua inscrição. Assim, nas eleições de 1994 concorreram 12 partidos e 2 coligações.

Nas eleições gerais de 1999 concorreram 9 partidos e 3 coligações. E para ilustrar a importância relativa das diferentes forças políticas apresenta-se a seguir a listas dos partidos e coligações concorrentes e o quadro dos resultados das eleições legislativas proclamados pela CNE.

Eleições Legislativas 1999		
Número de eleitores inscritos	7.099.105	
Número de votantes	4.833.761	68.1%
Abstenção	2.335.834	31.9%
Votos válidos	4.132.323	85.5%
Votos em branco	462.676	9.6%
Votos Nulos	238.772	4.9%

Partidos e Coligações	votos	%
Frelimo	2.005.703	48.5%
Renamo-União Eleitoral (*)³⁵	1.603.811	38.8%
Partido Trabalhista	111.139	2.7%
Palmo	101.970	2.5%
SOL – Partido Social – Liberal	83.440	2.0%
UMO – União Moçambicana da Oposição (*) ³⁶	64.117	1.6%
UD – União Democrática (*) ³⁷	61.122	1.5%
PADELIMO – Partido Democrático-Liberal	33.247	0.8%
PIMO – Partido Independente de Moçambique	29.446	0.7%
PANAOC – Partido Nacional de Operários e Camponeses	24.527	0.6%
PPLM – Partido de Progresso Liberal de Moçambique	11.628	0.3%
PASOMO – Partido da Ampliação Social	2.153	0.1%

(*) Coligações.

Durante o regime de partido único a FRELIMO estabeleceu um sistema de governo que se apoiou num forte sistema presidencialista apoiado por uma dominância *de facto* do Executivo sobre outros ramos do governo. E isto foi assim apesar de a Constituição de 1975 ter definido que a Assembleia Popular constituía o órgão máximo do poder do Estado. A coesão deste sistema foi assegurada pelo postulado pelo qual o presidente do partido FRELIMO era automaticamente o presidente da República e pela concentração do poder de decisão na Comissão política do partido. Este sistema significou na prática que embora eleições tenham sido organizadas entre 1977 e 1986 (Monteiro, 1988) onde os cidadãos tinham oportunidade de escolher entre delegados para diferentes níveis das assembleias, na realidade, era a liderança do partido quem era responsável pela decisões políticas mais importantes.

Não se trata aqui de argumentar que a questão da representação foi negligenciada na prática política da Frelimo. Antes pelo contrário, a primeira Assembleia Popular assegurou um sistema de representação através do qual indivíduos representando diferentes segmentos da sociedade (as organizações democráticas de massas) tinham automaticamente assentos garantidos. O ponto é que enquanto tal medida pode muito bem ter funcionado como um instrumento de promover a consciencialização política entre os cidadãos, não constituía um factor relevante na governabilidade do país. Assim, não veio como surpresa quando a Constituição de 1990, aprovada pela Assembleia Popular – de partido único – estabeleceu o sistema eleitoral maioritário.

Entretanto, o contexto das negociações de paz em Roma entre o governo da Frelimo e a Renamo e a natureza específica do AGP implicou que as disposições constitucionais sobre o sistema eleitoral tinham que ser alteradas. Note-se que o AGP estabelece que “O Governo

³⁵ Renamo-União Eleitoral inclui os seguintes partidos: (1) RENAMO, Resistência Nacional Moçambicana; (2) MONAMO, Movimento Nacional de Moçambique; (3) PCN, Partido de Convenção Nacional; (4) FUMO, Frente Unida de Moçambique; (5) PRD, Partido Renovador Democrático; (6) PPPM, Partido do Progresso do Povo de Moçambique; (7) UDF, Frente Democrática Unida; (8) UNAMO, União Nacional Moçambicana; (9) FAP, Frente da Acção Patriótica; (10) PUN, Partido da Unidade Nacional; e, (11) ALIMO, Aliança Independente de Moçambique.

³⁶ A UMO, União Moçambicana da Oposição, inclui os seguintes partidos: (1) PADEMO, Partido Democrático de Moçambique; (2) PACODE, Partido do Congresso Democrático; e, (3) PAMOMO, Partido Democrático para a Reconciliação em Moçambique.

³⁷ A UD, União Democrática, por sua vez inclui os seguintes partidos: (1) PANAMO, Partido Nacional de Moçambique e PANADE, Partido Nacional Democrático.

comprometeu-se a não promulgar qualquer legislação contrária ao acordo atingido” (Protocolo I – Princípios Básicos). Na realidade esta situação significou que até às eleições de 1994 o AGP era *de facto* acima da Constituição da República, a apenas posteriormente *de jure* a ela submetida (Carrilho, 1996).

Em termos do contexto das negociações de paz de Roma dois aspectos merecem menção. Um refere-se à óbvia desconfiança entre as duas forças rivais que, aliás, durante as negociações ainda levaram a cabo operações militares de vulto. Num tal contexto não é difícil de compreender por que cada parte tratava com muita suspeição qualquer proposta que viesse “do outro lado”. O outro aspecto tem a ver com uma percepção da Renamo sobre de uma relativa vantagem política da Frelimo no país. Com efeito, a Frelimo não apenas dirigiu a luta de libertação que conduziu o país à independência como também foi o partido único no poder desde então. Este cálculo poderá ter levado a Renamo a considerar que a Frelimo terá escolhido o sistema maioritário a fim de perpetuar a sua dominância no país. Assim, para assegurar uma futura representação relevante no parlamento – ante os constrangimentos de uma ordem dominada pela Frelimo – a Renamo optou pelo sistema de representação proporcional, através de listas partidárias fechadas e bloqueadas, tomando as 11 províncias do país como círculos eleitorais.

Aparentemente, poderia ser sustentado que enquanto a Frelimo optou pela governabilidade ao invés da representatividade e que a Renamo fez o inverso. Na realidade, ambos partidos escolheram os sistemas eleitorais que pareciam melhor servir os seus interesses. O Sistema de representação proporcional veio a ser adoptado e se mantém. Entretanto, e independentemente das preferências iniciais dos dois grandes partidos, após a realização das primeiras eleições, e contrariamente a intencionalidade do sistema escolhido, o sistema de representação proporcional praticado em Moçambique produziu um sistema partidário comumente associado ao sistema eleitoral maioritário.

Com efeito, as primeiras eleições multipartidárias produziram uma forte maioria parlamentar da Frelimo e um sistema bipartidário, embora a União Democrática provavelmente acidentalmente (cf. Brito, 1996) tenha conseguido 9 assentos na Assembleia da República contra 129 da Frelimo e 112 da Renamo. Interessante é notar que com os mesmos resultados de votação, se o sistema adoptado fosse o maioritário – como originalmente havia sido proposto pela Constituição de 1990, a Renamo teria assegurado a uma maioria muito confortável de 152 assentos. E isto teria sido assim pelo facto de a RENAMO ter conseguido a maioria dos votos em 6 dos 11 círculos eleitorais do país, incluindo a as províncias da Zambézia e de Nampula, de longe os maiores do país (totalizando 103 assentos as duas combinadas)³⁸.

4. O Voto Regional

Isto nos conduz para uma apreciação mais de perto do comportamento eleitoral em Moçambique. Antes note-se que as primeiras eleições autárquicas realizadas em Junho de 1998 foram marcadas pela abstenção, tanto dos partidos políticos como dos eleitores. Uma coligação liderada pela RENAMO, congregando mais de uma dezena e meia de pequenos partidos decidiu boicotar o escrutínio, não apenas não concorrendo como também fazendo uma campanha de apelo à abstenção. Os eleitores por seu turno também optaram por ficar em

³⁸ Em 1994 o número de mandados estava assim distribuído: Cabo Delgado, 22; Niassa, 11; **Nampula, 54; Zambézia, 49**; Tete, 15; Manica, 13; Sofala, 21; Inhambane, 18; Gaza, 16; Maputo Prov, 13 e Maputo Cidade, 18.

casa e usar a tolerância de ponto como um simples dia de folga. Com efeito, apenas 15% dos eleitores compareceram às urnas.

O boicote da oposição significou, no final, que os candidatos da Frelimo, que concorreram sozinhos na maior parte das autarquias, ganharam a presidência dos 33 municípios em disputa. Grupos de cidadãos – grupos independentes da sociedade civil, acolhidos pela legislação autárquica – conseguiram uma parte significativa dos assentos em algumas capitais provinciais como Maputo e Beira, mas a Frelimo assegurou a maioria em todas as assembleias municipais das 33 autarquias criadas – em muitos casos é a única bancada.

Assim sendo, os dados das primeiras eleições autárquicas não oferecem uma base relevante para a compreensão do comportamento eleitoral tendo em consideração os altos índices de abstenção tanto dos eleitores como dos partidos. Trataremos então apenas das eleições gerais.

A meu ver o comportamento eleitoral em Moçambique reflecte uma combinação de factores conjunturais e factores históricos, estes últimos, mais estruturantes. Apelando para o peso de factores conjunturais tem-se argumentado que alguns eleitores optaram pela Renamo como uma medida destinada a manter o partido dentro do circuito do sistema democrático e assim, evitar qualquer possível retorno à guerra e à destruição. Na mesma linha de interpretação tem sido notado que importantes grupos na sociedade, por exemplo grupos religiosos, mobilizaram activamente eleitores a usarem estrategicamente o seu voto, precisamente na linha da política da bipolarização como garantia para a paz e a reconciliação.

Outro factor que tem sido mencionado neste âmbito tem sido a falta de estabilidade institucional, a presença territorial, capacidade organizacional material e financeira limitadas de todos os outros partidos fora os dois principais concorrentes. Além disso, menciona-se a cultura do medo e a extrema deferência perante autoridades – fortalecida pelos modos de exercício político tanto pré-coloniais como do colonial-fascismo – pode ajudar a explicar porque a batalha eleitoral restringe-se basicamente à Frelimo e à Renamo.

O sociólogo Luís de Brito produziu uma cartografia eleitoral com base nos dados das eleições de 1994 e argumenta pelos factores de ordem mais estrutural e histórica (Brito, 1996 e 2000b). A cartografia eleitoral mostra basicamente que a repartição geográfica dos votos nas eleições de 1994 não obedece a um padrão uniforme. O estudo revela que a clivagem política que polariza o país em torno de duas grandes forças políticas – a Frelimo e a Renamo – e seus candidatos presidenciais, tem uma base territorial muito nítida. Este quadro veio ser confirmado nas segundas eleições gerais, de 1999.

Nas eleições de 1994 a Frelimo e a Renamo recolheram, em conjunto, 82% dos votos válidos, sendo 44,3% para a Frelimo e 37,8% para a Renamo. Por seu turno, Chissano e Dhlakama, conquistaram, em conjunto, 87% dos votos válidos, sendo 53,3% para Chissano e 33,7% para Dhlakama.

Nas eleições de 1999 esse padrão se repete. A Frelimo e a Renamo-União Eleitoral foram as únicas formações que conseguiram, individualmente, votação acima dos 5% e, portanto, obter assentos parlamentares. Nas eleições presidenciais, Chissano e Dhlakama foram os únicos concorrentes. Curiosamente, o terceiro candidato mais votado em 1994, Wenhya Ripua, não conseguiu juntar assinaturas suficientes para inscrever a sua candidatura para as estas segundas eleições gerais multipartidárias.

Essa clivagem política tem uma expressão territorial claramente marcada. A Frelimo tem predominância concentrada nas províncias do Sul do país (donde é oriunda uma parte significativa da sua direcção histórica) e nalgumas províncias do extremo Norte (particularmente no planalto dos Makondes donde saiu o essencial do seu exército durante a luta pela independência nacional) e a da Renamo nas províncias do Centro e em zonas do Centro-Norte (donde são originários os seus principais líderes e também onde historicamente ela recrutou os seus primeiros militantes).

As segundas eleições gerais vieram consolidar a bipolarização da vida política moçambicana. Como nota Luís de Brito “Podemos concluir que a bipolarização confirmada pelas eleições reflecte a génese do sistema partidário moçambicano, os pontos fortes e as fraquezas dos vários partidos concorrentes e particularmente, o papel estruturante da guerra na configuração política da sociedade moçambicana.”³⁹

5. Tensões entre Processo de Paz e Processo Democrático

O processo de transição nos casos como o de Moçambique significa a simultaneidade de dois processos distintos nem sempre convergentes – o processo de paz e o processo democrático. Penso que é importante dar-se a devida atenção a esse aspecto pois aí reside uma grande parte da possibilidade de compreensão dos conflitos que se geram.

Pacificação e democratização representam, em certo sentido, forças centrífugas. Enquanto a pacificação requer reconciliação e intensa solidariedade, democratização implica confrontação e competição política. Estas dinâmicas centrífugas desempenham um grande papel no complexo relacionamentos em curso em Moçambique.

O sistema eleitoral, ainda que parte importante do sistema político e do todo o funcionamento de uma sociedade democrática, é apenas um dos seus elementos. Portanto, o sistema eleitoral não pode ser analisado isoladamente de outros ingredientes do sistema político. Afinal, um mesmo sistema eleitoral em contextos políticos diferentes não produzirá necessariamente os mesmo impacto (IDEA, 1997).

A título de exemplo, poderia notar que uma das condições do avanço na construção democrática é a existência de um Estado eficiente – o que está longe de ser o caso de Moçambique e de muitos países africanos – capaz de agir como catalisador do desenvolvimento económico e de se constituir como o lugar da resolução dos conflitos no respeito à lei. E aqui, permitam mesmo que de passagem notar que o desafio é até que ponto os partidos políticos estão preparados e dispostos para enfrentar esse desafio que é o de conciliarem os seus interesses particulares e imediatos (em especial o de conquistar rapidamente posições de poder) com a necessidade de promover o papel estabilizador e regulador da vida social, que é uma das funções essenciais do Estado, sabendo que esse Estado é ainda controlado pelo antigo partido único, que domina directa ou indirectamente o complexo burocrático estatal e mesmo os principais meios de informação.

³⁹ BRITO, Luís. (1995) “O Comportamento Eleitoral nas Primeiras Eleições Multipartidárias em Moçambique” In: Brazão Mazula (ed.) *Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo, pág. 485.

6. Desafios

A grande vantagem do sistema adoptado em Moçambique foi a sua capacidade para assegurar um processo de pacificação e reconciliação nacional. Isto se deveu a uma conjugação de três elementos principais. Por um lado, o envolvimento directo do sistema das Nações Unidas em quase todas as fases do processo eleitoral – na prática funcionando como a terceira parte garante da implementação dos acordos conseguidos - foi crítica.

Por outro lado, a *de facto* bipolarismo político assumido pelas duas principais forças políticas na constituição e funcionamento dos órgãos eleitorais também contribuiu para amenizar o ambiente de desconfiança e serviu de garantia de uma certo grau de competição política dentro de limites não destrutivos do processo de reconciliação nacional. Finalmente, mas não menos importante, a força das organizações da sociedade civil também desempenharam um papel crucial durante este período. Com efeito, o fenómeno do cansaço da guerra e o desejo de encontrar um novo começo para o país levou a que várias entidades da sociedade civil tomassem inúmeras iniciativas com vista a garantir que eleições consolidassem em vez de travar o processo de paz.

Mas é importante, a meu ver notar, a este respeito que, tão importante quanto a qualidade do sistema eleitoral a adoptar (mesmo quando essa qualidade é medida em função da relação com o contexto político, social e económico bem como as legítimas aspirações do país) é o processo que leva a esse sistema. Em Moçambique, a escolha do sistema eleitoral, feita no contexto das negociações de Paz de Roma, ao envolver as principais forças políticas, representou o compromisso político possível.

Não obstante, são vários os desafios que se colocam ao sistema político moçambicano. Basicamente, podemos resumi-los em duas questões, a saber: (i) o aprimoramento dos mecanismos de representação que assegurem responsividade, por um lado e, (ii) construção e consolidação da confiança do cidadãos nas instituições democráticas, por outro. Isto tem a ver com o modo como estas instituições operam mas também com os mecanismos estabelecidos através dos quais se constituem.

Os dados de duas diferentes pesquisas de opinião em Moçambique sobre a Assembleia da República (AR) ilustram a dimensão do desafio, mostrando que a AR – o órgão representativo por excelência, está longe de responder às expectativas dos cidadãos. Um inquérito realizado pelo CEP/UEM em 1997 mostrou que cerca de 90% dos inquiridos afirmaram não terem tido qualquer contacto nem com algum deputado, nem com a AR tanto antes como depois das eleições de 1994.⁴⁰ Em 1999, outro inquérito realizado pelo CEP/UEM mostrou que mais de 90% dos inquiridos (nas províncias de Zambézia, Nampula e Manica) afirmaram não terem tido qualquer interacção com a AR ao longo de toda a legislatura, nem com a sua administração, nem com os deputados.⁴¹ Estes dados contrastam, em certa medida, com a política de “portas abertas” adoptada pela AR, tanto no concernente à cobertura dos Media, muitas vezes em directo, como na aceitação de observadores individuais nas suas sessões.

Mais recentemente, um estudo da Ética Moçambique sobre a corrupção no país, procurou medir, entre outros o grau de confiança dos cidadãos em relação às instituições. Embora o relatório note que de entre as instituições seleccionadas⁴² o Parlamento está entre aquelas que

⁴⁰ *Inquérito Nacional de Opinião Pública*, Maputo: CEP-UEM, 1997

⁴¹ *Inquérito Nacional de Opinião Pública*, Maputo: CEP-UEM, 1999

⁴² Igreja, Presidente, Governador, Parlamento, Administrador, Sindicatos, Tribunal, Partidos, Municípios e Polícia.

gozam de maior confiança, revela-se também que quando colocadas perante duas opções – nenhuma confiança x muita confiança - a maioria dos entrevistados responde em relação ao Parlamento que não tem “nenhuma confiança”. Enquanto 45.3% responde “nenhuma confiança” em relação ao Parlamento, apenas 24.7% respondem que têm “muita confiança.”⁴³

Em termos de eleitorais está em curso mais uma revisão da lei eleitoral que busca reduzir os pontos de conflito que mobilizaram os actores políticos sobretudo nas eleições de 1999.

O sistema de representação proporcional do modo como é aplicado em Moçambique denota um problema típico: a distância que coloca entre eleitores e eleitos limita a capacidade de controle destes pelos primeiros. Com efeito, o tamanho dos círculos eleitorais e a maneira como são compostas as listas dos partidos para as eleições legislativas tendem a produzir maior fidelidade dos candidatos ao aparelhos partidários vis-a-vis os eleitores. Um grande desafio consiste, portanto, no refinamento do sistema de modo a encontrar mecanismos que reduzam a distância entre os eleitores e os eleitos.

Referências

- BALOI, Obede Suarte (Ed.). (2000a) *Mozambique Electoral Profile*. EISA (Electoral Institute of Southern Africa), Setembro de 1999 a Março de 2000
- BALOI, Obede Suarte (2000b) *Mozambique Electoral Profile*. EISA (Electoral Institute of Southern Africa)
- BEETHAM, David & Boyle, Kevin, (1995). *Introducing Democracy: 80 Questions and Answers*, Polity Press and UNESCO Publishing.
- BRITO, Luís (1993) “Estado e Democracia Multipartidária em Moçambique” in: BRITO, Luís e Bernhard Weimer (Eds.) *Multipartidarismo e Perspectivas Pós-Guerra*, Relatório de Seminário, Maputo, Universidade Eduardo Mondlane e Fundação Friedrich Ebert
- _____. (1995) “O Comportamento Eleitoral nas Primeiras Eleições Multipartidárias em Moçambique” In: Brazão Mazula (ed.) *Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo.
- _____. (2000a) “Um breve Comentário a propósito das segundas eleições multipartidárias moçambicanas” In: *Actualidades Eleições Moçambique*. Boletim sobre o processo Eleitoral de 1999, EISA (The Electoral Institute of Southern Africa), Nº 4, Março 2000, pp. 50-51.
- _____. (2000b) *Cartografia Eleitoral de Moçambique – 1994*. Maputo: Livraria Universitária
- CARRILHO, Norberto, (1996) “A Legislação Eleitoral em Moçambique e a realização política e social” In: Brazão Mazula (ed.) *Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo.
- ÉTICA MOÇAMBIQUE (2001) *Estudo sobre Corrupção Moçambique 2001*. Maputo.
- IDEA (1997) *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm, Handbook Series 1/97
- Inquérito Nacional de Opinião Pública*, Maputo: CEP-UEM, 1997
- Inquérito Nacional de Opinião Pública*, Maputo: CEP-UEM, 1999
- LUNGARZO, Carlos, (1989). *O que são eleições*, Editora Brasiliense, São Paulo, Brazil.

⁴³ ÉTICA MOÇAMBIQUE (2001) *Estudo sobre Corrupção Moçambique 2001*. Maputo.pág. 89.

- MONTEIRO, José O., (1988). *Poder e Democracia*, Assembleia Popular, Maputo.
- Comissão Nacional de Eleições, *Relatório Final*, Maputo, Moçambique, Abril 1995.
- PRZEWORSKI, Adam, (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press.
- RIKER, William H., (1982). *Liberalism Against Populism: A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*, Waveland Press, INC: Prospect Heights, Illinois.
- SCHUMPETER, Joseph A., (1954). *Capitalism, Socialism and Democracy*, Ruskin House, George Allen & Unwin Ltd., Museum Street London.
- SITOE, Eduardo, “Noções e Questões do Parlamentarismo – o Parlamentarismo em Moçambique”. Curso para Funcionários da Assembleia da República, Novembro de 1999, Maputo.
- TOLLENAERE, Marc De, “Sustainable Electoral Democracy in Mozambique – International Support and self-reliance”, paper presented at the International IDEA Conference on “Promoting Sustainable Democratic Institutions in Southern Africa” in Gaborone, Botswana, May 8-10, 2000.

A observação eleitoral internacional com ênfase para a recente experiência de Timor Leste

Dr. Bornito de Sousa

1. Background

Incumbe-me partilhar convosco a questão actual da Observação eleitoral internacional, o que me honra sobremaneira. Para o efeito, tomaremos como base o “case study” das eleições realizadas em Timor-Leste no dia 30 de Agosto de 2001 para a constituição da Assembleia Constituinte.

As eleições constituíram uma tarefa de um conjunto de outras definidas num calendario elaborado no quadro do processo de condução daquele territorio para a Independencia Nacional⁴⁴, opção feita meses antes por meio de uma consulta popular dolorosa (30 de Agosto de 1999) mas durante a qual a escolha foi claramente feita contra a eventualidade de integração na vizinha Indonesia.

Outros momentos fundamentais do processo são, para além da propria constituição da Assembleia Constituinte, a criação de um Governo com base nos resultados eleitorais, a aprovação da Constituição, a eleição do Presidente da Republica e, finalmente, a proclamação da Independencia Nacional do territorio⁴⁵ que ja se chama tambem de “Timor Lorosa’e” ou terra do crocodilo adormecido, pela configuração geografica.

Encravado numa das ilhas orientais da Indonesia e situado sensivelmente a noroeste da Australia, Timor-Leste, então administrada por Portugal, vinha merecendo a atenção das Nações Unidas desde os anos 60 por considera-lo como territorio não auto-governado.

Portugal retirou-se do territorio em 1974 por entre confrontos entre forcas politicas umas favoraveis a independencia e outras a integração na Indonesia. A FRETILIN, uma das forcas politicas mais destacadas chega mesmo a proclamar a independencia do territorio a 28 de Novembro de 1975 mas isso não impede a sua ocupação pela Indonesia que a incorpora como sua 27^a. Provincia.

Na sequencia de continua pressão internacional e da resistencia da população a ocupação, unida por factores historicos e culturais como a identidade linguistica (tetum e portugueses) e religiosa (predominantemente catolica por oposição a Indonesia predominantemente mukulmana), os anos 80 e finais dos anos 90 trazem novamente Timor-Leste para o topo da agenda diplomatica conduzindo a acordos politicos em que a Indonesia reconhece a transferencia da autoridade do territorio para a administração das Nações Unidas e a consulta a população sobre a autonomia ou a integração na Indonesia.

As transformações democraticas na propria Indonesia acabam por facilitar o processo de transição e apos reconhecimento formal do resultado da consulta popular pelo Parlamento indonesio, a 19 de Outubro de 1999, instala-se a administração das Nações Unidas, assente fundamentalmente nos seguintes órgãos:

- UNTAET – Administração de transição das Nações Unidas para Timor-Leste;

⁴⁴ A proclamação da Independencia foi programada para uma data entre Marco e Maio de 2002 (Aponta-se a data de 20 de Maio de 2002), apesar de opinioes que questionaram a necessidade dessa proclamação, um vez que a independencia havia ja sido proclamada a 28 de Novembro de 1975 pela FRETILIN.

⁴⁵ Provavelmente o oitavo membro da CPLP – Comunidade dos Países de Lingua Portuguesa.

- ETTA – Administração transitoria de Timor-Leste (um Governo transitorio integrando funcionarios das Nações Unidas e cidadãos timorenses);
- CONSELHO NACIONAL – Parlamento transitorio; e
- CEI – Comissão Eleitoral Independente.

Ficou então estabelecido o mandato da UNTAET como sendo: providenciar segurança e manter a lei e a ordem em todo o território de Timor Leste; estabelecer uma administração eficaz; apoiar o desenvolvimento de serviços civis e sociais; assegurar a coordenação e a entrega de assistência humanitária, assistência reabilitação e ao desenvolvimento; apoiar a capacidade de criação de um governo próprio; e apoiar o estabelecimento de condições para o desenvolvimento sustentável.

Com uma população de aproximadamente 800.000 habitantes, faz-se um registo de cerca de 450.000 eleitores.

A opção política pela manutenção do português como língua oficial⁴⁶ e do dólar norte-americano como principal moeda de curso legal no território, bem como a descoberta de petróleo no “off-shore” marcam o presente, o interesse e os apetites por Timor-Leste.

2. Principais documentos e legislação elaborados⁴⁷

Como atrás se referiu, as eleições de 30 de Agosto tiveram como objectivo eleger uma Assembleia Constituinte composta de 88 representantes (Deputados) e a sua organização ficou a cargo das Nações Unidas e dos órgãos criados para o efeito. A UNDP, agência da ONU para programas de desenvolvimento, através do Projecto de Assistência Eleitoral, teve um importante papel na organização da logística eleitoral.

Nestes termos, a UNTAET emitiu o REGULAMENTO NR. 2001/2, DE 16 DE MARÇO, SOBRE A ELEIÇÃO DE UMA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE PARA A ELABORAÇÃO DE UMA CONSTITUIÇÃO PARA UM TIMOR LESTE INDEPENDENTE E DEMOCRÁTICO (na realidade, uma Lei ou Regulamento Eleitoral) e o REGULAMENTO NR. 2001/11, DE 13 DE JULHO, SOBRE VIOLAÇÕES AO REGULAMENTO ELEITORAL PARA A ELEIÇÃO DE UMA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, de longe os mais importantes instrumentos de organização e condução do processo eleitoral.

O primeiro (Regulamento eleitoral), fixa o mandato da Assembleia Constituinte como sendo a elaboração de uma Constituição para um Timor Leste independente e democrático e a sua aprovação no prazo de 90 dias a contar do dia da sua primeira sessão (Art. 2^o).

O Regulamento estabelece a possibilidade da Assembleia Constituinte transformar-se no órgão legislativo (Parlamento) de Timor Leste independente, desde que isso fosse expressamente consagrado na Constituição aprovada, evitando-se assim novas eleições para o efeito (Art. 2^o).

⁴⁶ Devido a política cultural da Indonésia no período de ocupação do território que proibia terminantemente o uso da língua portuguesa, a maioria dos jovens abaixo dos 30 anos não fala o português pelo que a principal documentação eleitoral foi traduzida para o tetum (língua local), o inglês e o indonésio.

⁴⁷ Alguns documentos podem ser consultados nas páginas internet www.easttimorelections.com e www.undp.east-timor.org.

Propoe-se uma Assembleia Constituinte integrada por 88 representantes eleitos, sendo 75 com base num unico circulo eleitoral nacional e 13 representando um por cada Distrito administrativo do territorio (Art. 3^o.).

O Regulamento fixa ainda a capacidade eleitoral activa e passiva a partir dos 17 anos de idade (Art. 30^o e 32^o.).

O segundo (Regulamento sobre violações ao Regulamento eleitoral), tipifica um conjunto de condutas susceptíveis de afectar a liberdade, a justeza, a segurança, a credibilidade e o caracter secreto das eleições, nomeadamente: violação do sigilo eleitoral, violação do sigilo eleitoral por agentes eleitorais, porte de armas dentro ou a volta da mesa de voto, perturbação do processo e obstrução a elementos, controlo comportamental nas mesas de voto, influencia indevida, suborno, influencia indevida ou suborno a membros da CEI, personificação, violações relacionadas com os procedimentos de votação, interferencia com a contagem, anuncios enganosos ou falsos e incitamento a violencia.

Este regulamento fixa sanções que vão desde meras multas ate a medidas privativas da liberdade.

Outros importantes documentos relacionados com o processo eleitoral são o MANUAL DAS ASSEMBLEIAS DE VOTO e o MANUAL DO CENTRO DE ESCRUTINIO ELEITORAL elaborados para os agentes eleitorais e para os grupos de observadores eleitorais e que basicamente estabelecem as regras do acto eleitoral e do processo de apuramento ou contagem dos votos, bem como o CODIGO DE CONDUCTA E CONDIÇÕES DE OPERAÇÃO PARA OS OBSERVADORES DO PROCESSO ELEITORAL EM TIMOR LESTE⁴⁸ cuja denominação esclarece perfeitamente o seu objecto.

Para completar o conjunto dos principais documentos relacionados com o processo eleitoral não se pode deixar de fazer referencia ao PACTO DE UNIDADE NACIONAL, de 8 de Julho de 2001, um acordo entre os principais actores politicos de Timor Leste⁴⁹, testemunhado por figuras idoneas e credivéis como os Bispos Dom Ximenes Belo e Basilio do Nascimento, os lideres politicos Xanana Gusmão e Ramos Horta e o Administrador do territorio pelas Nações Unidas, o brasileiro Sergio Vieira de Mello.

O compromisso assenta essencialmente na aceitação dos resultados da consulta popular de 30 de Agosto de 1999 e dos resultados das eleições de 30 de Agosto de 2001 e na urbanidade e não-violencia nas relações interpartidarias e no processo de transição para a Independencia.

⁴⁸ A Fundação Asiatica (The Asia Foundation) colocou a disposição da organização das eleições um dos mais bem elaborados manuais de observação eleitoral (Observer Manual – East Timor. Constituent Assembly Election. 30 August 2001), incluindo formularios de observação eleitoral.

⁴⁹ O Pacto foi assinado por 14 dos 16 partidos concorrentes, viria a sofrer dois golpes: No dia 29 de Agosto, dia de reflexao apos ter terminado ja a campanha eleitoral e anterior a data das eleições, o PD - Partido Democratico fez publicar um apelo eleitoral a seu favor num dos jornais de Dili e , por outro lado, o Presidente da UDT, Joao Carrascalao, fez uma conferencia de imprensa declarando as eleições como fraudulentas, no que se manteve isolado dos demais 15 partidos concorrentes e da opiniao generalizada dos observadores nacionais e internacionais.

3. O sistema eleitoral

Para a eleição dos 88 representantes da Assembleia Constituinte foi estabelecido no Regulamento Eleitoral (nr. 2001/2) que 75 (Representantes Nacionais) seriam eleitos com base em listas apresentadas por cada partido político concorrente e os outros 13 (Representantes Distritais), com base nos candidatos apresentados pelos partidos políticos por cada distrito, devendo os candidatos ser, em ambos os casos, membros do respectivo partido (Art. 33^o).⁵⁰.

O regulamento admite a possibilidade - que veio a verificar-se - da apresentação de candidatos independentes tanto para a eleição como representante nacional como distrital, exigindo para o efeito o suporte de 500 e 100 assinaturas respectivamente (Art. 34^o).

A atribuição dos assentos na Assembleia Constituinte foi feita combinando o SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL para o caso dos Representantes Nacionais e o SISTEMA DE ESCRUTINIO MAJORITARIO DE UMA VOLTA, para os representantes Distritais (Arts. 36^o. e 37^o).

Tem igualmente interesse a metodologia estabelecida para a distribuição dos RESTOS (Art. 37^o, subfases 2 e 3).

4. Partidos e candidatos independentes⁵¹

Concorreram as eleições para a Assembleia Constituinte varios candidatos independentes (5 na lista nacional e 11 nas listas distritais) e 16 Partidos politicos, nomeadamente:

1. PCT – Partido Democrata Cristão;
2. UDT – Uniao Democratica Timorense, Presidido por João Carrascalão;
3. PD – Partido Democratico;
4. APODETI PRO-REFERENDUM – Associação Popular Democratica de Timor pro-Referendum (defensora da integração de Timor-Leste na Indonesia);
5. FRETILIN – Frente Revolucionaria do Timor-Leste Independente (Partido a que pertencem Xanana Gusmão e Ramos Horta – que entretanto preferiram adoptar uma posição neutra durante a campanha -, tendo como Presidente, Francisco Guterres “Lu Olo” e como Secretario Geral, Mari Alcatiri);
6. KOTA – Klibur Oan Timor Asuwain (pro-integração na Indonesia);
7. PARENTIL – Partido Republika Nacional Timor Leste;
8. PNT – Partido Nasionalista Timorense (Criado pelo antigo representante da FRETILIN em Lisboa, Abilio Araujo);
9. PTT – Partido Trabalhista Timorense, de tendencia monarquica;
10. PDM – Partai Demokratik Maubere;
11. PSD – Partido Social Democrata, Presidido por Mario Carrascalão, ex-Governador de Timor Leste pela Indonesia;
12. UDC/PDC – Partido Democrata-Cristão de Timor;

⁵⁰ A Constituição e a Lei Eleitoral de Angola consagram um sistema semelhante: um Parlamento unicameral integrando 223 Deputados, sendo 130 eleitos por um circulo eleitoral unico nacional e 90 eleitos 5 por cada uma das 18 Provincias do Pais (Os restantes 3 correspondem a um circulo eleitoral das comunidades angolanas no estrangeiro). A diferenca consiste em que no caso de Timor Leste apenas se elege um representante por cada Distrito com base no sistema de escrutinio maioritario enquanto em Angola mantem-se a selecção com base no sistema de representação proporcional tanto no escrutinio ao nivel nacional como provincial.

⁵¹ Detalhes adicionais sobre os Partidos politicos podem ser consultados na internet.

13. PPT – Partido do Povo de Timor;
14. PST – Partido Socialista de Timor;
15. ASDT – Associação Social-Democrata Timorense (Criado em Abril de 2001 pelo primeiro Presidente da FRETILIN, Francisco Xavier do Amaral); e
16. PL – Partai Liberal.

5. O acto eleitoral⁵²

Os Centros de Votação e as Mesas de voto estiveram a todo o tempo abertas aos Observadores Nacionais e Internacionais, bem como aos representantes dos Partidos Politicos e todo o processo eleitoral teve uma ampla cobertura da imprensa.

Fase de preparação e abertura das mesas de voto

De um modo geral, o pessoal e os materiais eleitorais estavam nos locais antes da hora de abertura das Mesas de Voto (prevista para as 07H00 da manha) mas, em varios casos, o inicio da votação teve lugar com um relativo atraso de entre 15 minutos e ate 1 hora.

Os procedimentos de abertura das Mesas de Voto foram entretanto e de um modo geral cumpridos.

A localização das Mesas de Voto era em geral adequada. Exceptua-se o caso do Centro de Votação nr. 107 (SMA Finantil, Aimutin), onde se fez a concentração dos eleitores fora do recinto escolar, o que criou dificuldades no acesso e apos a abertura, um afluxo desordenado que acabou por criar uma situação de injustica, colocando eventualmente no fim quem havia chegado mais cedo ao local.

De um modo geral, os delegados eleitorais estavam todos presentes. Notava-se entretanto atrasos na presenca dos representantes de alguns partidos e Observadores nacionais, o que veio a ser reparado posteriormente.

Período de votação

A votação iniciou em geral com um ligeiro atraso, como ja atras se referiu e decorreu ininterruptamente, sendo apenas de registar o facto de que a existencia de apenas um oficial a fazer a identificação dos eleitores nas listas e certamente tambem o facto de se ter seguido a ordem alfabetica em vez de numerica dos Cartoes de eleitores, terem causado demoras substanciais na rotação dos votantes. Chegou-se mesmo a ter casos de votantes que fizeram ate 3 minutos e a estar apenas um votante por cada 3 a 5 cabines de votação.

O caracter secreto do escrutinio foi respeitado e os materiais eleitorais estavam presentes em boa qualidade e numero suficiente.

Apenas foi constatado um caso de um eleitor registado em Distrito diferente (Lospalos) que não foi autorizado a votar e 31 casos de eleitores registados mas que não constavam das listas. Estes ultimos foram autorizados a votar apos preenchimento dos formularios estabelecidos para o efeito.

⁵² O que se descreve neste capitulo coincide, no essencial, com o teor do Relatorio de observação eleitoral e reflecte a experiencia do grupo de observadores do Governo de Angola, no qual o autor esteve incluído, que visitou um total de 14 Centros de Votação e cerca de 61 Mesas de Voto.

Em geral, a votação decorreu de modo ordeiro e exemplar, tendo-se verificado que os eleitores deslocaram-se massivamente, desde cedo de manha, alguns acompanhados das suas famílias, aos locais de votação.

Encerramento da votação

A maioria das Mesas de Voto encerraram a hora marcada, tendo-se verificado raríssimas exceções (por exemplo, Assembleia de Voto nr. 120 – Paulo VI) em que se permitiu a entrada e o voto de cidadãos que se apresentaram depois das 16H00. Foi então argumentado que o atraso verificado no início da votação e a longa demora nas filas fez com que alguns eleitores se tivessem deslocado a procura de alimentos para a refeição do meio dia, dentre outras razões.

Apuramento dos resultados eleitorais

Foi adoptado um sistema especial e inovador de apuramento dos resultados eleitorais que pode preservar o carácter secreto não apenas do VOTO INDIVIDUAL (no momento da votação individual) como também do VOTO COLECTIVO (no momento do apuramento dos votos), a fim de evitar possíveis represalias contra as comunidades locais por terem votado num ou noutro partido político⁵³, o que se temia pudesse vir a acontecer na sequência dos massacres que se seguiram a consulta popular de 1999.

Assim, a contagem não foi feita nos locais de votação. As urnas foram todas recolhidas e concentradas nas sedes dos Distritos⁵⁴ onde foram abertas, misturados os boletins de voto provenientes das várias localidades e só depois foi iniciada a contagem.

Comentários

Constatou-se que os eleitores afluíram em massa desde as primeiras horas da manha as Assembleias de Voto. Compare-se, a título ilustrativo, os dois quadros seguintes sobre o que ocorreu em Timor-Leste (tendo como base, por um lado, a cifra de 1000 eleitores por cada Mesa de Voto e, por outro, fracções de tempo contadas desde a abertura até ao encerramento dos Centros de Votação) e o que um observador de nacionalidade brasileira afirmou ocorrer no seu País onde o afluxo de eleitores aos Centros de Votação aconteceria essencialmente ao meio do dia.

Por seu lado, a velocidade de rotação dos eleitores nas Mesas de Voto ficou bastante limitada e retardada pela demora na identificação dos eleitores nas listas de registo. As Cabines de Voto (entre 3 e 5 por cada Mesa de Voto) chegavam a ficar vazias ou apenas com um eleitor de cada vez.

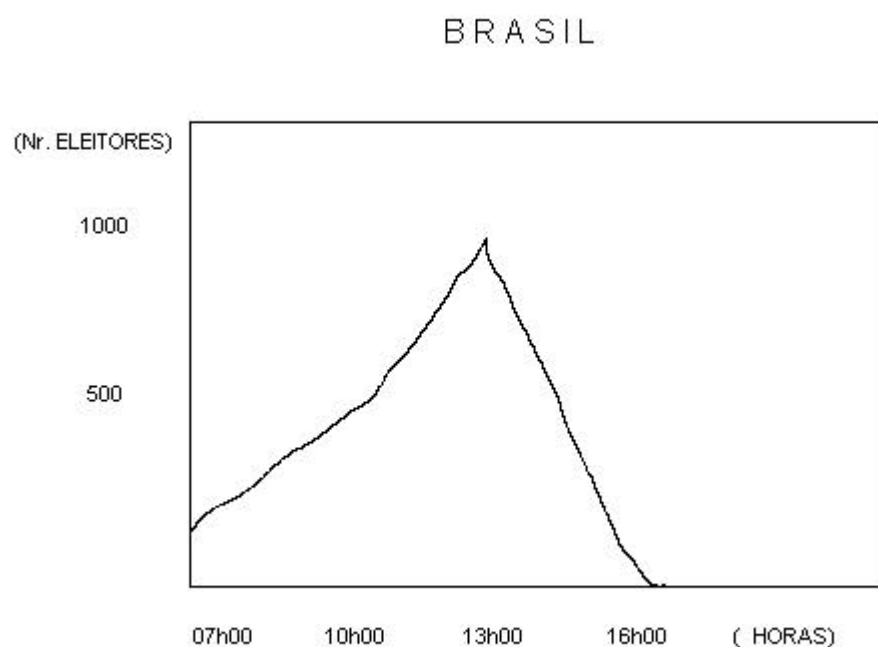
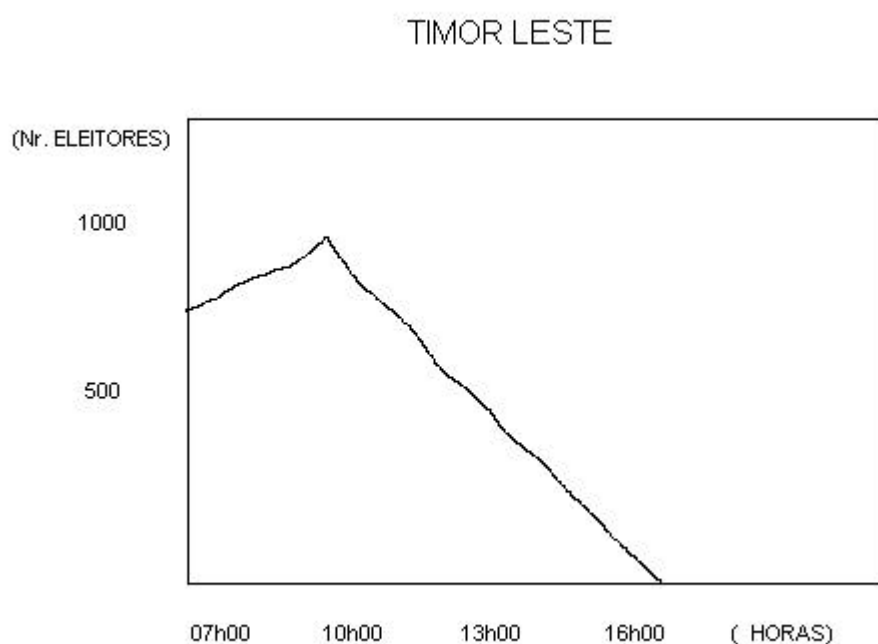
Foi sugerido o aumento, no futuro, de mais um oficial para a identificação dos eleitores em cada Mesa de Voto e a pesquisa dos eleitores por ordem numérica do cartão de eleitor em vez da ordem alfabética.

Apesar disso, a velocidade de rotação dos eleitores foi aumentando ao longo do dia, tendo atingido o número de 350 a 650 votantes por Mesa ou seja, uma média de cerca de 1 minuto

⁵³ A experiência de Angola (eleições de 1992), ainda que não comprovadamente relacionada com esta, demonstrou que sendo embora preservado o carácter secreto do voto de cada eleitor, a contagem local e a divulgação dos votos com essa indicação acabou por revelar a tendência territorial do voto, tendo-se registado, na sequência da rejeição dos resultados eleitorais pelo líder do Partido UNITA, vários casos de represalias contra povoações cujo resultado indicava terem votado preferencialmente por outros Partidos ou candidatos presidenciais. Isso permitiu mesmo, a título de exemplo, identificar a existência na Jamba (na altura quartel-general da UNITA vedado aos demais Partidos) de votos favoráveis a outros Partidos e candidatos.

⁵⁴ Províncias, no caso de Angola.

por eleitor (Houve entretanto casos em que eleitores chegaram a atingir os 3 minutos para votar).



Foi ainda sugerida a previsão, no futuro, de filas exclusivas para grávidas, deficientes e idosos, a possibilidade de se “picar” (furar) o cartão de eleitor como mecanismo complementar a utilização da tinta indelevel, para evitar a duplicação da votação e ainda a distinção da cor das Urnas, conforme o voto nacional ou o distrital.

6. Os resultados eleitorais

Os resultados eleitorais indicaram terem sido registados 384.248 votos, dos quais 20.747 invalidos e 363.501 validos.

O Partido FRETILIN venceu as eleições com um total de 55 dos 88 assentos da Assembleia Constituinte, sendo 43 na votação nacional e 12 na votação distrital⁵⁵, ficando a uma reduzida margem de 3 assentos para alcançar a maioria qualificada que permitiria ate aprovar a nova Constituição. O Secretario Geral da FRETILIN, Mari Alcatiri, foi indigitado pelo Administrador das Nações Unidas em Timor Leste como Primeiro-Ministro⁵⁶ a frente de um Governo cuja composição reflecte os resultados eleitorais.

Os Partidos que se situaram a seguir foram o PD – Partido Democratico (7 assentos) e os partidos ASDT e PSD (com 6 assentos cada um).

Acabaram por ficar representados na Assembleia Constituinte um total de 12 partidos politicos⁵⁷, ficando de fora o APODETI PRO REFERENDUM, o PARENTIL, o PTT e o PDM.

7. A observação eleitoral em Timor Leste

Nas eleições de Timor Leste, foram admitidos exclusivamente governos e instituições na qualidade de Observadores e não observadores individuais.

Participaram em Timor Leste um total de 1.648 Observadores, sendo 509 Observadores internacionais de 48 países e instituições e 1.139 Observadores Nacionais representando 30 organizações da sociedade civil de Timor Leste.

No numero de Observadores Nacionais acima referido não estão incluídos os delegados dos Partidos politicos concorrentes presentes em todas as Mesas de Voto.

Destaca-se a participação de Observadores de países tais como a Africa do Sul, Angola, Australia, Brasil, Canada, Filipinas, Franca, Indonesia, Irlanda, Japão, Malasya, Mocambique, Nova Zelandia, Noruega, Portugal e Republica da Korea e de instituições como CPLP, a União Europeia, a Asia Foundation, o Carter Center, o CSIS, o IFES, o NDI, o IRI, dentre outros.

O facto de se não distinguir, por cor diferente, o cartão de identificação dos Observadores Internacionais e o dos Nacionais, nem sempre permitiu a sua imediata identificação.

Os Observadores foram distribuidos por todos os Distritos do territorio e de um modo geral organizaram a sua actividade de acordo com os Formularios de Observação Eleitoral distribuidos juntamente com o Manual de Observação⁵⁸, nomeadamente sobre a

⁵⁵ A FRETILIN venceu em 12 dos 13 Distritos. De notar que, por um atraso de 15 minutos, nao foi permitido que o candidato da FRETILIN se registasse no 13^o. Distrito (Oecussi) onde acabou, entretanto, por vencer um candidato independente nao hostile a FRETILIN.

⁵⁶ “Chief Minister” em ingles e, portanto, mais correctamente “Ministro-Coordenador” em portugueses.

⁵⁷ Coincidentemente, o mesmo numero de partidos que integram a Assembleia Nacional de Angola.

⁵⁸ Cfr. nr. 3 da lista bibliografica, adiante, bem como a lista de formularios no nr. 16 da lista de anexos.

OBSERVAÇÃO DE MESA DE VOTO e sobre OBSERVAÇÃO DE CENTRO DE ESCRUTINIO.

O primeiro recolhe dados sobre o numero de Mesas e de Assembleias ou Centros de voto visitadas, sua abertura e localização, a presença dos agentes eleitorais, o material eleitoral, o cumprimento dos procedimentos, o nível de organização, o encerramento das Mesas de voto, a segurança e a avaliação geral do processo eleitoral.

O segundo regista em especial as presenças no Centro de escrutinio de votos, os procedimentos e a avaliação geral do processo de contagem.

No final da votação foram emitidos varios Comunicados e elaborados Relatorios dos grupos de Observadores internacionais e nacionais que nem sempre foram amplamente difundidos pela imprensa local ou mesmo publicados em edição especial, se possivel, a fim de dar a conhecer a sua opinião e juízo as populações e as autoridades do Pais onde se realizaram as eleições⁵⁹.

A data de chegada, o periodo de estadia e a data de regresso dos grupos de Observadores Internacionais variou segundo o livre criterio de cada um. Assim, uns chegaram mais cedo, uns permaneceram mais tempo e outros partiram mais cedo, nalguns casos antes mesmo do fim da contagem dos votos e da divulgação dos resultados eleitorais.

8. Uniformização da metodologia de observação eleitoral

Algumas questões⁶⁰

Se não ha duvidas sobre a utilidade e importancia da Observação Eleitoral Internacional (e tambem a participação de Observadores Nacionais), na medida em que credibiliza interna e internacionalmente um dado processo eleitoral realizado em determinado Pais, algumas questoes podem e devem ser levantadas no sentido da busca do aperfeicoamento do sistema no seu conjunto.

A. Desde logo, haveria uma divisão “natural” que torne exigivel a Observação Eleitoral Internacional apenas para os paises sub-desenvolvidos ou de democracias nascentes por oposição as democracias mais antigas ou consolidadas as quais seriam imunes a problemas ou dificuldades eleitorais e, portanto, intrinsecamente e sempre livres e justas?

Embora a pratica nos possa levar a uma resposta afirmativa, os recentes acontecimentos registados durante o processo de eleição do Presidente dos Estados Unidos da America – que acabou por ser decidido pelos Tribunais – e a propria globalização, bem como o Principio da igualdade dos Estados sugerem que não deve ser menosprezada a Observação Eleitoral Internacional mesmo nestes paises.

E isso, apesar da possibilidade de evolução para o que chamaria de “Democracia telematica” como o voto electronico (ja praticado no Brasil) ou o voto por correio electronico (e-mail). E quanto mais não seja, para que as democracias menos desenvolvidas aprendam com as demais.

⁵⁹ Para consulta de alguns, cfr. nrs. 11, 12 e 13 da lista de anexos.

⁶⁰ Consultar a Bibliografia indicada e o texto “SADC Parliamentary Forum electoral recommendations” e “Minimum conditions for free and fair elections in Zimbabwe” (nrs. 14 e 15 da lista de anexos).

B. Desde quando e até que momento deve ser feita a Observação eleitoral? Deve observar-se apenas o Acto eleitoral ou os actos preliminares como o Registo Eleitoral, a Campanha Eleitoral e os actos posteriores a votação como o Escrutínio e a divulgação dos resultados eleitorais?

A tendência encaminha-se no sentido de uma abordagem abrangente da Observação eleitoral.

C. Quantas opiniões são necessárias para se considerar uma eleição livre e justa ou o oposto? E quantas a favor e contra? Ou basta uma (por exemplo, e no caso dos países sub-desenvolvidos, a da ex-potência colonizadora que geralmente tem um peso significativo ou de uma instituição internacional “de peso”)? A declaração sobre a avaliação das eleições deve ser colectiva?

Parece não haver dúvidas que nem sempre será possível manter todos os observadores no País até que todos elaborem os seus Relatórios ou Comunicados. Entretanto, o ideal seria que todos os observadores pudessem reunir-se e consultar-se ou, pelo menos, que deixassem antes de regressar ou enviassem as entidades organizadoras das eleições, com a maior brevidade possível, a sua avaliação sobre as eleições, a fim de que se tenha o balanço geral sobre as mesmas.

D. Quantas ou que percentagem de Assembleias ou Mesas de voto devem ser no mínimo visitadas para se poder ter uma opinião aceitável sobre a observação eleitoral?

Não haverá uma resposta unívoca, mas parece essencial que se visite um mínimo necessário a se ter, ainda que por amostra, uma apreciação genérica do decurso do processo eleitoral. Entretanto, parece que a comparação da posição de um número plural de Observadores ajuda a chegar a conclusões mais imparciais, sobretudo nos casos em que “*a priori*” há razões para alguma antipatia em relação a determinado regime ou dirigente político, casos em que se corre o risco de “pecar” por excesso de zelo e ter uma visão antecipadamente negativa sobre o conjunto do processo eleitoral.

E. Várias outras questões podem ser levantadas e irão sê-lo certamente. Pretendemos aqui apenas chamar a atenção para algumas delas.

Proposta para a uniformização da metodologia

Com o relatório de observação eleitoral do grupo de Angola, foi feita a proposta que segue, a qual propõe que alguma instituição internacional promova um Seminário ou Workshop para harmonizar ou uniformizar os formulários e procedimentos de observação eleitoral, com base nas experiências e formulários já existentes, nomeadamente da UNDP, do Parlamento Europeu, da OUA, da SADC, da Commonwealth, da Assembleia Parlamentar Paritária ACP-UE, do CARTER CENTER, CPLP, IFES, NDI, IRI, CSIS, IDEA, etc.:

“Considerando que a observação internacional de eleições tem vindo a ser praticada num número crescente de países;

Considerando ser importante haver uma aproximação entre critérios de avaliação das eleições por parte dos vários grupos de Observadores intervenientes, sob risco de se incorrer na síndrome da “torre de Babel”;

Considerando ser igualmente importante que o País a ser monitorado conheça antecipadamente os critérios e os itens de avaliação, sob pena de se “examinar um aluno

sobre materia que não lhe foi antes ensinada ou que não consta do programa” ou se cair no estrito subjectivismo dos grupos de Observadores;

Considerando ser tambem importante harmonizar os criterios de avaliação a utilizar quer pelos Observadores nacionais como os internacionais;

Considerando a experiencia de algumas instituições eleitorais, nacionais, regionais, internacionais e de instituições privadas, no estabelecimento de criterios e formularios de Observação eleitoral;

PROPOE-SE:

Promover a organização de um Seminario ou Workshop internacional com instituições e individualidades que participam regularmente na observação de eleições, em data e local a definir e com os seguintes objectivos:

- 1. Uniformizar procedimentos, regras, formularios, codigos de conduta e legislação-padrão sobre observação eleitoral, para serem utilizados quer pelos observadores nacionais como internacionais e tambem pelos proprios paises organizadores de eleições.*
- 2. Elaborar um manual multilingue (ou varios, em distintas linguas) sobre a observação internacional, reunindo os documentos referidos no ponto anterior.*
- 3. Elaborar igualmente um manual⁶¹ – modelo de capacitação dos oficiais e delegados eleitorais nacionais dos processos eleitorais.*
- 4. Eventualmente, constituir uma instituição (ou indicar alguma ja existente) para:*
 - ? Centralizar e uniformizar a actividade de observação internacional e nacional de eleições;*
 - ? Estabelecer e ou financiar Programas de formação de observadores internacionais e nacionais;*
 - ? Criar uma base de dados internacional de observadores internacionais e nacionais;*
 - ? Apoiar, a seu pedido, os paises organizadores de eleições em materia de organização da actividade de Observadores.”⁶²*

Bibliografia

- 1. Manual do NDI para la Observacion Nacional de elecciones. Guia de la A a la Z (ISBN 1-880134-17-9, National Democratic Institute for International Affairs, 1995).*
- 2. Adding Value to the Commonwealth democracy programme, CPSU – Commonwealth Policy Studies Unit (ISBN 1855071118, London).*
- 3. Observer Manual. East Timor, The Asia Foundation, 2001.*
- 4. Lei Constitucional da Republica de Angola.*
- 5. Lei Eleitoral de Angola (Lei nr. 5/92, de 16 de Abril).*

⁶¹ O Manual do NDI a que se refere o nr. 1 da Bibliografia aproxima-se desse objectivo.

⁶² Por coincidência, no periodo de 21 a 23 de Novembro de 2001, o CPSU – Commonwealth Policy Studies Unit (28 Russell Square, London, WC1B 5DS), ligado a University of London, promove uma conferencia intitulada “Election Observation and the Commonwealth Post-Brisbane” para intercambio de informacoes e uniformização de metodos sobre a observação eleitoral nacional e internacional, com a participação de importantes instituicoes especializadas como, por exemplo, o IDEA (Suecia), o Carter Center (EUA) e o International Foundation for Electoral Systems (EUA).

CAPÍTULO III

ANÁLISE DO SISTEMA ELEITORAL EM ANGOLA

O sistema eleitoral actual em Angola: uma avaliação

Dr. Raúl Araújo

O tema a ser abordado hoje tem como título “O sistema eleitoral em Angola – uma avaliação”. Pretendeu a organização deste Seminário trazer a discussão a abordagem da experiência angolana vivida no processo eleitoral multipartidário de 1992 para que se possam extrair as lições necessárias para o próximo pleito eleitoral a realizar nos próximos tempos.

Sendo uma das pessoas que teve a possibilidade e felicidade de participar na elaboração e discussão da legislação de transição democrática em 1991 e 1992 e, particularmente da Lei Constitucional e Lei Eleitoral, parece-me que poderei prestar a esta magna audiência algumas informações úteis sobre as razões que levaram a que optasse pelo actual sistema eleitoral, bem como as minhas considerações sobre as vantagens e eventuais desvantagens existentes.

Comecemos pela caracterização do nosso actual sistema eleitoral.

A Assembleia Nacional, em Angola, é unicameral e é composta por 223 eleitos por sufrágio universal, directo, igual e secreto (art. 79º da Lei Constitucional).

As candidaturas estão reservadas aos partidos que, de acordo com o sistema adoptado, apresentam as suas listas plurinominais, que podem integrar cidadãos independentes.

O sistema eleitoral é o de representação proporcional, de acordo com os seguintes critérios:

- a) “por direito próprio cada província é representada na Assembleia Nacional por um número de cinco deputados, constituindo para esse efeito cada província um círculo eleitoral;
- b) os restantes cento e trinta deputados são eleitos a nível nacional, constituindo-se o país para esse efeito um círculo eleitoral único;
- c) para as comunidades angolanas no exterior é constituído um círculo eleitoral representado por um número de três deputados, correspondendo dois à zona África e um ao resto do mundo.” (art. 79º da Lei Constitucional).

De acordo com este sistema eleitoral os partidos políticos devem apresentar três listas de candidaturas contendo, uma, a lista de candidatos para os círculos provinciais, que são dezoito; outra, a lista para o círculo nacional e, finalmente, uma terceira lista, com os candidatos para o círculo eleitoral para as comunidades do exterior.

O apuramento dos resultados eleitorais para as eleições legislativas é feito de acordo com três critérios distintos, conforme se apuraram os deputados eleitos nos círculos eleitorais provinciais, no círculo eleitoral nacional e no círculo eleitoral para as comunidades residentes no exterior.

Para o primeiro caso utiliza-se o método de Hondt, sendo os restos distribuídos de acordo com o critério de prioridade à lista que tenha o menor número de votos.

Na eleição dos deputados pelo círculo eleitoral nacional procede-se ao apuramento do quociente eleitoral (número de votos validamente expressos dividido por 130, que é o número de deputados a eleger), dividindo-se em seguida o número de votos obtidos por cada lista pelo quociente eleitoral, determinando-se o número de assentos ganhos por cada partido. A distribuição de restos é feita de acordo com o resto mais forte de cada partido.

Para a eleição dos deputados do círculo eleitoral do exterior o critério é distinto conforme se eleja os 2 deputados por África e um pelo resto do mundo. Para a eleição dos 2 deputados é adoptado o sistema de Hondt e para o outro deputado o processo é simples: é eleita a lista que obtenha mais votos.

De acordo com o actual sistema eleitoral a Assembleia Nacional apesar de ser unicameral tem representantes de todas as províncias do país, eleitos no sistema eleitoral complexo que fizemos referência.

Este sistema eleitoral visou juntar, numa só câmara parlamentar, alguns dos objectivos que norteiam a constituição de parlamentos bicamarais, como sejam, a representação proporcional a nível nacional e a representação e eleição de deputados que, indirectamente, representam cada uma das províncias do país.

Vejamos agora quais as razões que levaram a que se fizesse esta opção:

Os Acordos de Bicesse, assinados em Maio de 1991, em Portugal, entre o Governo de Angola e a UNITA, estabeleceram no Protocolo do Estoril, no n.º 2 e 3 da Parte I o seguinte:

“2 – O Presidente da República será eleito por sufrágio directo e secreto, através de um sistema maioritário, com recurso a uma segunda volta, se necessário.

“3 – A Assembleia Nacional será eleita por sufrágio directo e secreto, através de um sistema de representação proporcional a nível nacional”.

A primeira interpretação feita do conceito “*sistema de representação proporcional a nível nacional*” foi o de que nas primeiras eleições multipartidárias em Angola deveria existir apenas um círculo eleitoral nacional em que o apuramento e indicação dos deputados seria feito conforme os critérios que a Lei Constitucional adoptou para a eleição do actual círculo eleitoral nacional.

Uma análise ponderada e desapaixonada mostrou os grandes perigos de ordem política se esta fosse a opção a ser seguida já que de acordo com a distribuição demográfica existente em 1992 correr-se-ia o risco de algumas províncias não terem qualquer representante no parlamento, nomeadamente, as províncias do Cuando-Cubango, Cabinda, Zaíre, Lunda-Norte e Lunda-Sul.

E foi com o objectivo de se prevenir situações que pudessem levar a desagregação da nação que nas reuniões bipartidárias realizadas entre o Governo e a Unita, por unanimidade, se optou pelo actual sistema eleitoral. As duas delegações num gesto louvável de patriotismo assumiram um compromisso fundamental para o futuro do país.

Dessa forma respeitou-se o compromisso assumido em Bicesse e, simultaneamente, assegurou-se no parlamento angolano uma representatividade de todas as províncias do país.

O sistema eleitoral adoptado tem levantado várias dúvidas relativamente à sua justeza havendo quem entenda que ele conduz a uma certa desigualdade do voto, nomeadamente no que respeita ao número de deputados a serem eleitos pelos círculos provinciais.

Pessoalmente entendo que não existe qualquer injustiça no nosso sistema eleitoral e que a combinação feita entre os círculos provinciais e o círculo nacional acaba por ser benéfico para os interesses das comunidades e dos partidos políticos.

Ao estabelecer a eleição de um número igual de deputados pelos círculos eleitorais provinciais o legislador constituinte abraçou um critério próprio dos estados federais que asseguram, numa câmara própria, denominada Senado, por exemplo, a representação dos estados em situação de igualdade, independentemente da importância económica ou do peso demográfico de cada estado federado.

O poder constituinte angolano teve exactamente o mesmo tipo de preocupação de fazer representar na Assembleia Nacional todas as províncias.

A discussão pode, eventualmente, centrar-se na adopção de apenas círculos eleitorais provinciais e na eliminação do círculo eleitoral nacional e aí, à semelhança do que se verifica em S. Tomé e Príncipe, por exemplo, estabelecer-se um número mínimo de deputados a serem eleitos em cada província. Entretanto, e como já anteriormente frisei, parece-me que o actual sistema eleitoral deve ser mantido.

Importa agora fazer uma avaliação geral do nosso sistema eleitoral, tema afinal desta comunicação.

O primeiro aspecto a referir começa desde logo pela apreciação do sistema eleitoral em si para depois passar a fazer uma análise dos mecanismos de aplicação da legislação eleitoral.

Comecemos pela eleição do Presidente da República.

Entendo que se deve manter o sistema eleitoral adoptado que é o maioritário de duas voltas. Aqui quero apenas chamar a atenção para uma questão que julgo ser necessário alterar e que tem a ver com a legitimidade de apresentação de candidaturas.

A Lei Constitucional, no seu artigo 60º, confere legitimidade para apresentação de candidaturas para o cargo de Presidente da República “os partidos políticos ou coligações de partidos legalmente constituídos ou por um número mínimo de cinco mil e um máximo de dez mil cidadãos eleitores”.

A apresentação directa de candidaturas pelos partidos políticos, sem mais formalismos, possível em 1992, porque existiam cerca de 12, é impraticável neste momento em que legalmente estão registados no Tribunal Supremo mais de 150 partidos políticos.

Entendo que a apresentação de candidaturas para o cargo de Presidente da República deve ser preferencialmente feita pelos cidadãos eleitores e em apêndice pelos partidos políticos.

Ao ser possível aos partidos políticos apresentar directamente candidaturas, elas devem ter o respaldo obrigatório de um número mínimo de cidadãos eleitores, sob pena de haver uma proliferação e banalização na apresentação de candidatos ao cargo de Presidente da República.

Relativamente à eleição dos deputados à Assembleia Nacional julgo ser de se analisar as seguintes questões:

- a) deve ou não ser introduzida uma clausula-barreira em que apenas sejam eleitas listas que obtenham um mínimo de 5% do sufrágio nacional?;
- b) nas próximas eleições o círculo eleitoral do exterior deve ou não ser eleito?

A minha opinião relativa as estas duas questões é a de que se deve introduzir esta clausula-barreira, como elemento de correcção do sistema eleitoral de representação proporcional, no sentido de se evitar a existência de um número demasiadamente grande de partidos que ganham assento no parlamento devido ao critério da distribuição de restos. Com esta medida haverá uma maior dignificação do parlamento e um outro engajamento dos partidos políticos na vida política.

Sobre a segunda questão julgo ser pacífica a necessidade de se criarem as condições técnicas para que nas próximas eleições os cidadãos angolanos residentes no exterior tenham condições de exprimir o seu direito de cidadania na escolha dos Deputados à Assembleia Nacional.

Vejamos agora os mecanismos técnicos de apoio às eleições.

1 – Quanto ao órgão encarregue de dirigir o processo eleitoral. Entendo que esse órgão deve continuar a ser o Conselho Nacional Eleitoral enquanto órgão independente do estado em que os candidatos ao cargo de Presidente da República e os partidos proponentes de listas de Deputados devam estar presentes.

Esta estrutura pode manter a orgânica de 1992, isto é, estar representada em todas as províncias e municípios.

Não estarei muito enganado se afirmar que a experiência das eleições havidas, neste domínio, foi positiva e que se o processo eleitoral resvalou não foi devido a um mau funcionamento deste órgão mas por razões de ordem política estranhas a ele.

2 – Registo Eleitoral – O problema de fundo está no seguinte: após o registo eleitoral os cidadãos eleitores devem fazer a votação no local onde se registaram ou podem votar em qualquer parte do território nacional? Parece-me que neste aspecto se deverá manter o critério já observado nas eleições de 1992, isto é, os eleitores votarem no local onde estejam no momento da votação.

3 – Contencioso eleitoral – Entendo que toda a matéria referente à recepção e apreciação de candidaturas bem como do contencioso eleitoral deve competir ao Tribunal Constitucional que, para além de administrar a justiça em matéria de natureza jurídico-constitucional deve igualmente ser um tribunal eleitoral.

4 – Apuramento dos votos – A Lei Eleitoral estabelece que o apuramento dos votos começa a ser feito nas mesas das assembleias de voto, sendo posteriormente feito o apuramento provincial e nacional.

A experiência negativa de 1992 e a de outros países, nomeadamente de Timor Leste, aconselham a que se reveja esta situação e que se pondere seriamente sobre o local onde se começam a fazer a contagem dos votos bem como a forma da divulgação dos resultados.

Tal como se verificou em Timor Leste sou da opinião, aliás extraída de uma comunicação feita pelo Dr. Bornito de Sousa aos alunos desta instituição de ensino, que se faça o

apuramento dos resultados apenas a nível provincial e nacional, sendo as urnas deslocadas dos locais de voto para a sede provincial.

Desta forma evitam-se as represálias aos cidadãos eleitores que eventualmente não hajam votado num partido num determinado local.

Estas são algumas considerações sobre uma avaliação genérica do sistema eleitoral em Angola.

A todos os presentes lanço o desafio para um debate aberto sobre a experiência vivida com o nosso actual sistema eleitoral para que se possam corrigir as eventuais deficiências no próximo pleito eleitoral.

Perspectivas para uma futura lei eleitoral à luz da reforma constitucional

Dr. Bornito de Sousa

1. Introdução

Não se torna fácil abordar um tema, tão interessante e actual embora, como as linhas basicas de uma “futura Lei Eleitoral”.

Desde logo, levanta-se a questão de saber se na realidade se pode falar com propriedade ou ate mesmo se houvera necessidade de uma “futura lei eleitoral” ou se bastara introduzir algumas emendas na Lei Eleitoral vigente (Lei nr. 5/92, de 16 de Abril), apesar do caracter transitorio de algumas das suas clausulas, como adiante se vera, para que possa ser utilizada para as proximas eleições legislativas e presidenciais.

Outra questão previa, tem a ver com o facto de estar em curso um amplo debate sobre a futura Constituição, a nivel da Assembleia Nacional, numa primeira fase e, depois, a nivel dos varios sectores da sociedade.

Algumas opções constitucionais fundamentais podem vir a ter assim uma influencia decisiva sobre o texto da Lei Eleitoral. Imaginemos a hipotese de se vir a concluir pela eleição do Presidente da Republica por sufragio indirecto (pelo Parlamento) ou a hipotese, pessimista mas possivel, de se não chegar a acordo constitucional algum.

Num ou noutro caso, para efeitos da presente abordagem, partimos da possibilidade e necessidade de uma tal “futura” Lei Eleitoral num figurino (nova lei) ou noutro (actual lei apenas emendada).

Nesta mare de hipoteses e sujeito a critica dos interessados ou visados, nomeadamente a comunidade academica e os partidos politicos, vamos procurar construir uma linha indicativa sobre a “futura” Lei Eleitoral, considerando tres direcções basicas: A lei eleitoral vigente, as propostas dos Partidos politicos e as hipoteses e reflexoes sobre o futuro da Lei Eleitoral.

2. A lei eleitoral vigente

A Lei eleitoral vigente (Lei nr. 5/92, de 16 de Abril), apesar de aprovada pela Assembleia do Povo, na altura o Parlamento ainda monopartidario, foi elaborada no quadro das negociações inter-partidarias que prepararam as eleições multipartidarias de 1992, tal como, alias, aconteceu com o texto da Lei Constitucional em vigor⁶³.

A lei eleitoral assume, como se ja referiu, de algum modo, um caracter transitorio, reclamando “*ab initio*” a sua reformulação ou adaptacão a momentos posteriores. Assim, encontramos no texto das suas clausulas expressoes transitorias que limitam o ambito temporal ao periodo das “...primeiras eleições gerais multipartidarias...”⁶⁴.

⁶³ Lei nr. 23/92, de 16 de Setembro.

⁶⁴ Artigos 8^o, 9^o, nr. 2 do artigo 13^o, , nr. 2 do artigo 106^o e os artigos 255^o. e 256^o., todos da Lei Eleitoral. A luz desta lei realizaram-se as primeiras eleicoes multipartidarias que tiveram uma afluencia as urnas (voter turnout) invejavel e surpreendente, superior aos 90% dos cidadaos eleitores.

A Lei eleitoral vigente estabelece as regras sobre o registo eleitoral, a eleição do Presidente da Republica e a eleição do Deputados da Assembleia Nacional, tem um total de 258 artigos e, no essencial, a seguinte estrutura:

1 – A Introdução.

2 – As Disposições gerais, onde se pode destacar a regulamentação sobre os objectivos e principios fundamentais, a Observação Internacional e o Conselho Nacional Eleitoral.

3 – O Registo Eleitoral.

4 – O Estatuto dos Candidatos e a verificação e publicação das candidaturas.

5 – A Campanha Eleitoral, a Propaganda Eleitoral e o Financiamento Eleitoral.

6 – O Processo Eleitoral, com realce para a constituição das Assembleias de Voto, o acto eleitoral e as regras sobre o apuramento eleitoral.

7 – Regras específicas para as Eleições Presidenciais.

8 – Regras específicas sobre as Eleições Legislativas.

9 – Contencioso e Infracções Eleitorais.

10 – Disposições finais e transitorias.

Se tivéssemos que partir da presente Lei Eleitoral, sem alterar o sistema eleitoral que lhe esta subjacente quer para as Presidenciais como para as Legislativas, pouco teria que ser alterado.

Haveria, na generalidade, que ajustar temporalmente a lei ao presente e ao futuro, pondo fim a uma certa perspectiva que a limita ao ambito das primeiras eleições multipartidarias e corrigir denominações ja alteradas pela Lei Constitucional em vigor.

Algumas alterações teriam que ser feitas na especialidade meramente no sentido de melhorar o texto da lei, enquanto algumas opções teriam que ser feitas em relação a problemas de fundo ou, pelo menos, de consideravel importancia.

A seguir apresentamos algumas dessas opções, sendo de notar que, de um modo geral, elas exigiriam a previa alteração do texto constitucional ou, visto de outra forma, deveriam ser opções constitucionais a serem consagradas depois na Lei Eleitoral.⁶⁵

Opções

1. A idade minima para o exercicio da capacidade eleitoral passiva (generica) e activa: manter os 18 anos (nr. 1 do artigo 10^o.)⁶⁶ ou alterar? E, em caso positivo, alterar para 17 (caso de Timor Leste) ou para 16 (caso do Brasil, embora sendo facultativo)? Faz sentido baixar a idade exigida, para uma população jovem como a de Angola onde, por outro lado, a esperanza de vida e' baixa (ronda os 40 anos)?

⁶⁵ A revisao da actual Lei Constitucional ou a elaboracao do texto da futura Constituicao, se vier a ocorrer, deve anteceder e enformar qualquer alteracao da Lei Eleitoral.

⁶⁶ Quando nao referida expressamente outra lei, os artigos referem-se a Lei Eleitoral vigente.

2. Atribuir capacidade eleitoral activa aos cidadãos condenados e sob prisão preventiva (alíneas c) e d) do artigo 11^o.)?
3. Fixar a obrigatoriedade ou manter apenas a faculdade do registo no local de residência, apesar da previsão de excepções (nr. 1 do artigo 28^o.)?
4. Manter o período da campanha eleitoral (um mês) ou reduzi-lo, por exemplo, para 15 dias (artigo 69^o.)?
5. Permitir o voto por correspondência (nr. 1 do artigo 105^o.)?
6. Introduzir a confidencialidade do voto colectivo, substituindo o apuramento local pelo Municipal (artigo 125^o a 129^o.)?
7. Introduzir um artigo sobre a capacidade eleitoral passiva dos candidatos às eleições presidenciais. E, nesse caso, estabelecer também algum limite máximo de idade: 60⁶⁷ ou 65 anos, tendo em conta os mesmos argumentos aduzidos no ponto 1?
8. Alterar o mandato dos Deputados (Parlamento) de 4 para 5 anos (artigo 161^o.), como acontece em todos os Parlamntos da SADC?
9. Admitir Candidaturas independentes a par das listas partidárias (artigo 161^o.)⁶⁸ ?
10. Acautelar, com força legal, o equilíbrio da representação de género?

3. As propostas dos partidos políticos

O que propõem então os Partidos Políticos sobre o tema? Vamos fazer uma breve incursão nos ante-projectos constitucionais apresentados à Assembleia Nacional e extrair o essencial, a respeito.

Importa referir, em primeiro lugar, que dos 9 ante-projectos constitucionais apresentados pelos partidos com assento parlamentar⁶⁹ apenas um (do FDA) propõe um Sistema de Governo Presidencial, enquanto os do MPLA e do PDP/ANA propõem um sistema semi-presidencial com pendor Presidencial e o da FNLA propõe um semi-presidencialismo com pendor parlamentar.

De qualquer modo, foi já adoptado por consenso, a nível dos princípios, o SISTEMA SEMI-PRESIDENCIAL, estando em debate e faltando acordo apenas sobre a questão da chefia do Governo: se pelo Presidente da República ou pelo Primeiro-Ministro.

Voltando aos ante-projectos dos partidos, em relação ao PRESIDENTE DA REPÚBLICA a regra de eleição é a de lista uninominal pelo Sistema de maioria absoluta ou Sistema

⁶⁷ O Ante-Projecto constitucional do MPLA apresenta essa proposta (nr. 1 do artigo 144^o).

⁶⁸ A actual Lei Constitucional permite a integração de “Independentes” nas listas dos Partidos (artigo 80^o. da Lei Constitucional e artigo 170^o. da Lei eleitoral).

⁶⁹ Existe um decimo ante-projecto apresentado pelo Partido FpD que, entretanto, não foi formalmente admitido pela Comissão Constitucional uma vez que, nos termos da lei, cabia a AD-Coligação de que é parte, apresentar, o que não foi feito.

maioritario de duas voltas, variando apenas o seu mandato. Exceptuando a UNITA que propoe no seu primeiro ante-projecto⁷⁰, um mandato de 7 anos, os demais propoem um mandato de 5 anos, renovavel segundo a formula (5+5 anos) ou [(5+5)+ 5 anos].

Em relação ao PARLAMENTO⁷¹, excluindo os Partidos que propunham um parlamento bicameral e uma forma de Estado federal (PRS) ou Estado unitario regional (UNITA), de um modo geral as varias propostas não alteravam o actual sistema baseado no SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL, segundo tres circulos eleitorais: um circulo nacional unico (o Pais), para a escolha de 130 Deputados; um circulo eleitoral por cada uma das 18 Provincias, sendo 5 Deputados por Provincia e um circulo eleitoral para as comunidades angolanas no estrangeiro, para a escolha de 3 Deputados.

Definido que ficou, a nivel da Comissão Constitucional, a opção por um Parlamento unicameral⁷², restara decidir entre manter ou alterar o sistema eleitoral vigente, assunto sobre o qual voltaremos adiante.

4. Hipóteses e reflexões sobre o futuro da lei eleitoral ou a futura lei eleitoral

Para alem ou concorrentemente com as opções referidas no Capitulo II passamos a examinar algumas hipoteses e a fazer reflexoes complementares sobre o futuro da actual Lei eleitoral ou, se se preferir, sobre a futura Lei Eleitoral.

“*De jure constituendo*”, são as seguintes algumas das hipoteses e reflexoes que submeto a debate:

Sobre as eleições presidenciais

1. Uma hipotese a considerar e' a da eleição do Presidente da Republica por sufragio indirecto (pelo Parlamento), ja admitida teoricamente como uma das alternativas para o caso da chefia do governo ser atribuida ao Primeiro-Ministro.
2. Outra hipotese, e' manter o sufragio universal directo, mas alterando o sistema para se exigir apenas a maioria simples para a escolha do candidato presidencial.
3. Uma terceira hipotese sera' manter a eleição do Presidente da Republica por Sufragio universal directo nos termos do Artigo 57⁰. da Lei Constitucional e do 147⁰. da Lei Eleitoral, os quais fixam o sistema maioritario de duas voltas.
4. Neste ultimo caso, e' interessante a analise da seguinte questão (Quarta hipotese): Havera no Sistema maioritario um meio caminho entre a volta unica (Sistema de maioria simples) e as duas voltas (Sistema de maioria absoluta ou de duas voltas)?

⁷⁰ O Partido UNITA apresentou um projecto inicial que substituiu depois por outro, no qual ja propoe um mandato de 5 anos, renovavel.

⁷¹ A Comissao Constitucional acordou que o Parlamento teria, na futura constituicao, uma unica Camara, coexistindo (sem que seja uma Segunda camara) com um Conselho Nacional que integre entidades representativas das Provincias e dos varios sectores da sociedade.

⁷² Idem.

Por outras palavras, mantendo embora o sistema maioritario de duas voltas, não é possível prever a excepção segundo a qual apenas se realiza a segunda volta se o candidato mais votado não tiver alcançado o minimo de 40% dos votos validos e o segundo candidato mais votado tiver tido menos de 15% dos votos?

A vantagem deste sistema inovador seria evitar a segunda volta, processo tão oneroso em termos de recursos financeiros, tecnicos e humanos, sempre que se tornasse evidente uma reduzida percentagem de votos alcançado pelo segundo candidato mais votado, assegurando-se, entretanto, um minimo de votos exigiveis para o candidato mais votado (a proposta é de 40%).

Apesar de inovador, nada parece ter de heretico nem de ilegitimo quando se assistem a democracias consolidadas que elegem os seus mais altos magistrados com mais de 50% de abstenção.

Entretanto, o medo do desconhecido certamente fara' com que prevaleca, em relação a eleição presidencial, a terceira hipotese.

Sobre as eleições legislativas

1. A primeira hipotese, sera' a de manter o actual sistema eleitoral que combina a eleição dos Deputados, com base no sistema de representação proporcional, por um circulo eleitoral unico (o Pais), um circulo eleitoral por cada Provincia e um circulo eleitoral para as comunidades angolanas no estrangeiro, como atras ja se fez referencia.
2. A segunda hipotese seria alterar o sistema para o de maioria, atraves de circulos eleitorais de candidato unico, o qual teria a vantagem de suprir parcialmente a questão da “despersonalização” do sistema de representação proporcional e aproximaria mais o Deputado dos seus eleitores mas não

Sobre as eleições autárquicas

Embora de modo breve e quase apenas tangencial, não se pode terminar sem fazer uma alusão as ELEIÇÕES AUTARQUICAS – Incluir o nivel de Provincia (Governador vs Ministro de Residente)? – Candidaturas apartidarias ou mistas?

Last but not least

Tudo esta em aberto num mundo em rapidas mudancas e de grande dinamica constitucional, como acontece agora com a reforma da camara dos Lords na Gra-bretanha onde um membro do Parlamento, Graham Allen, acaba de editar um livro com um titulo sugestivo: “Time to be Honest about the UK Presidency”.

Termino, portanto, como os ilustres Dr. Mathias Basedau, da Universidade Heidelberg e Dra. Dren Nupen, do Institute of Southern Africa: Não ha um sistema eleitoral perfeito. Há pois que manter ou buscar o sistema que proporcione o melhor equilibrio e justicia na representação dos interesses dos cidadãos, permita a responsabilização e prestação de contas dos eleitos e governantes, assegure a eficacia, funcionalidade e transparencia do governo e da administração e tenha em consideração as condições e a realidade politica, economica, social, cultural do Pais.

ANEXOS

Os autores:

Raúl Araújo é advogado e mestrado em direito; ele é professor de direito nas Faculdades de Direito da Universidade Agostinho Neto e da Universidade Católica de Angola, em Luanda, República de Angola.

Obede Baloi é mestrado em teologia e licenciado em ciências sociais; ele director para a Investigação e Extensão da Unidade de Formação e Investigação em Ciências Sociais (UFICS) - Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Maputo, República de Moçambique.

Matthias Basedau é doutorado em ciências políticas na Universidade de Heidelberg e pesquisador no Instituto de Estudos Africanos em Hamburgo, República Federal da Alemanha.

Adérito Correia é Professor Titular de Direito Constitucional e Director da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Angola, em Luanda, República de Angola.

Fernando Marques da Costa é Professor Universitário de História e director do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento em Lisboa, Portugal. Ele é actualmente assessor político do Presidente da República Portuguesa.

Dren Nupen é licenciada em ciências políticas; ela é perita em consultoria e assistência eleitoral e Directora do Instituto Eleitoral da Africa Austral, em Joanesburgo, República da Africa do Sul.

Bornito de Sousa é advogado; ele é Assistente da Cadeira de Ciência Política e Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, República de Angola. Bornito de Sousa é Deputado à Assembleia Nacional exercendo as funções de Lider Maioritário no Parlamento e Vice-Presidente da Comissão Constitucional, entre outras.

**Conferência sobre Sistemas Eleitorais
Funções e implicações para os
sistemas de governo e dos partidos políticos e a representação popular**

**Luanda
Universidade Católica de Angola,
Faculdade de Direito,
13.-15.11.2001**

Programa

Terça-Feira, 13 de Novembro de 2001

8.30 horas

SESSÃO DE ABERTURA

Palavras de Boas Vindas do digníssimo Reitor da Universidade Católica de Angola,
Dom Damião Franklin

Palavras de Boas Vindas da Representante da Fundação Friedrich Ebert, Dra. Sabine
Fandrych

Abertura Oficial por sua Excelência o primeiro Vice-Presidente da Assembleia
Nacional, Sr. Julião Mateus Dino Matross

10.00 horas - intervalo

I. INTRODUÇÃO AOS SISTEMAS ELEITORAIS: PANORÂMICA GERAL

10.30 horas

Dr. Adérito Correia, Universidade Católica de Angola:

Introdução: A Evolução do Direito eleitoral e os diferentes tipos de sistemas eleitorais

11.30 horas - debate

14.30 horas

Dr. Matthias Basedau (Universidade Heidelberg, Alemanha)

Princípios básicos e Fórmulas dos diferentes sistemas eleitorais

15.30 horas – debate

16.00 horas - intervalo

16.30 horas

Dr. Fernando Marques da Costa (Instituto de Estudos para Desenvolvimento, Portugal)

Sistemas Eleitorais, legitimidade e participação

17.30 horas - debate

Quarta-Feira, 14 de Novembro de 2001

II. ELEIÇÕES EM PAÍSES DE TRANSIÇÃO: EXPERIÊNCIAS, OPORTUNIDADES E RISCOS

9.00 horas

Dr. Raúl Araújo, Universidade Agostinho Neto:

Eleições nos PALOP- Experiências e desafios

10.00 horas – debate

10.30 horas - intervalo

11.00 horas

Dra. Dren Nupen, Presidente do Electoral Institute of Southern Africa, Africa do Sul:

Organização, assistência técnica e supervisão de eleições: As experiências da Africa Austral

12.00 horas - debate

14.30 horas

Dr. Obede Baloi, Universidade Eduardo Mondlane, Moçambique:

Eleições e o voto regional no contexto da consolidação da paz e reconstrução: O exemplo de Moçambique

15.30 horas – debate

16.00 horas – intervalo

16.30 horas

Dr. Bornito de Sousa, Universidade Agostinho Neto:

A observação eleitoral internacional com ênfase para a recente experiência de Timor Leste

Quinta-Feira, 15 de Novembro de 2001

III. ANÁLISE DO SISTEMA ELEITORAL EM ANGOLA

9.00 horas

Dr. Raúl Araújo, Universidade Católica de Angola:

O sistema eleitoral actual em Angola: uma avaliação

10.00 horas – debate

10.30 horas – intervalo

11.00 horas

Dr. Bornito de Sousa, Universidade Agostinho Neto:

Perspectivas para uma futura lei eleitoral à luz da reforma constitucional:

14.30 horas

IV. DEBATE EM PAINEL: PERSPECTIVAS PARA ANGOLA

16.30 horas

V. SESSÃO DE ENCERRAMENTO

RECEPÇÃO