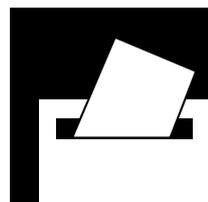




A reforma da lei eleitoral em África

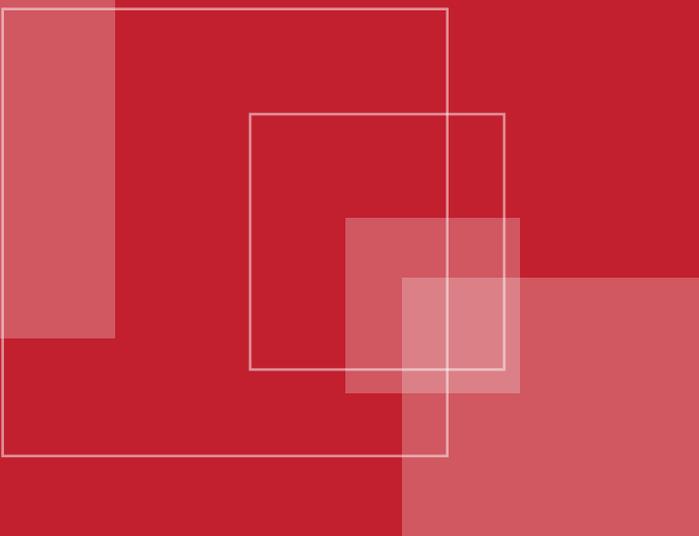
Perspectivas sobre o papel dos OAEs e abordagens do compromisso

Documento de orientação
Outubro de 2014





Os processos de reforma da lei eleitoral expõem os OAEs a uma série de dilemas. Para começar os OAEs necessitam determinar se devem engajar se num tal processo... Se os OAEs decidirem que sim, quais são os princípios que devriam guiar este compromisso e como esses princípios poderiam ser integrados no trabalho diário? Atendendo ao facto que os processos de reforma da lei são, ao mesmo tempo, políticos e técnicos por natureza, como é que os OAEs devem manobrar neste domínio?



International IDEA em resumo

O que é International IDEA?

O Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (International IDEA) é uma organização intergovernamental com a missão de apoiar a democracia sustentável em todo o mundo.

Os objectivos do Instituto são defender um papel mais forte para as instituições e processos democráticos bem como uma democracia mais sustentável, eficaz e legítima.

O que faz International IDEA?

O trabalho do Instituto é organizado aos níveis global, regional e do país, focando no cidadão como o motor da mudança. A Internacional IDEA produz um conhecimento comparativo nas suas áreas de perícia principal : os processos eleitorais, a elaboração de constituições, a participação e representação políticas, a democracia e o desenvolvimento, bem como a democracia no seu relacionamento com o género, a diversidade e os conflitos e segurança.

IDEA traz este conhecimento aos actores nacionais e locais que trabalham em pro da reforma democrática, e facilita o diálogo a favor da mudança democrática.

No seu trabalho, IDEIA visa:

- o incremento da capacidade, legitimidade e credibilidade da democracia
- uma maior participação inclusiva e uma representação responsável
- uma cooperação democrática mais efectiva e legítima.

Onde que trabalha a International IDEA?

International IDEA trabalha, no mundo inteiro. Com sede em Estocolmo, Suécia, o Instituto tem escritórios em África, na Ásia e o Pacífico, na América Latina e as Caraíbas, na Ásia Ocidental e no Norte de África.



Recursos de Internacional IDEA sobre processos eleitorais



© Instituto Internacional para a Assistência Eleitoral e Democracia 2014

As publicações do International IDEA são livres de interesses nacionais ou políticos específicos. Os pontos de vista expressos nesta publicação não exprimem necessariamente os pontos de vista de International IDEA, nem do seu Conselho de Administração o de seus membros.

Os pedidos de autorização para reproduzir ou traduzir toda ou qualquer parte desta publicação devem ser dirigidos a:

International IDEA
Stromsborg
SE -103 34 Stockholm
Sweden

International IDEA encoraja a divulgação do seu trabalho e responde prontamente a pedidos de autorização para reproduzir ou traduzir as suas publicações.

A versão electrónica desta publicação está disponível sobre Licença de Direitos de Autor "Creative Commons" (CC) — Licença Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0. É livre para copiar, distribuir e transmitir a publicação, bem como para remisturar e adaptá-la, desde que seja para efeitos não-comerciais que tenham os reconhecimentos adequados da publicação e desde que a mesma seja distribuída somente sobre licença idêntica à presente. Para as condições completas deste CCI, veja: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

Se trata de uma tradução directa de alguns capítulos da versão inglesa de "Reforma da lei eleitoral em África : perspectivas sobre o papel dos OAE's e abordagens do compromisso" do International IDEA. A exactidão do documento traduzido não foi verificada pelo International IDEA. Em caso de dúvida, a versão original inglesa prevalece (ISBN 978-91-87729-77-5). A tradução foi realizada pela Ukwazi Conference Interpreters and translators e a revisão pelo Alain Blanchemanche.

Desenho gráfico por: Turbo Design, Ramallah
ISBN: 978-91-7671-038-8

Índice

Principais recomendações	2
Sumario Ejecutivo.....	3
1. Introdução.....	5
2. O quadro de reforma da lei eleitoral	7
Factores desencadeadores.....	7
A relevância da política.....	12
3. Papeis dos OAEs.....	14
Mandato Formal	14
Papel na prática e escopo de trabalho.....	14
4. Abordagens dos OAEs	16
As actividades	16
Os relacionamentos.....	21
5. Desafios e riscos.....	29
Os desafios	29
Os riscos	30
6. Recomendações para os OAEs tomarem parte em lei eleitoral	33
Referencias bibliográficas e recursos complementares.....	35
Acrónimos e abreviaturas	36
Agradecimentos	37

Principais recomendações

- 1 Dar prioridade ao compromisso minucioso nos processos de revisão pós-eleição:** os Órgãos de Administração Eleitoral (OAEs) devem utilizar os processos de revisão pós-eleição como um leque de oportunidades para identificar e analisar a necessidade de reforma da lei eleitoral.
- 2 Estabelecer planos e calendários claros para o compromisso dos OAEs:** o compromisso dos OAEs na área da reforma da lei eleitoral requer uma planificação rigorosa e uma consideração ciente dos horizontes temporais. A planificação também pode implicar a reflexão sobre quando e em que circunstâncias é que um OAE se deveria retirar completamente da área da reformada.
- 3 Garantir que existe o financiamento adequado e atempado:** os OAEs necessitam de comprometer-se de uma forma estreita com o seu respectivo governo e parlamento e, onde é mais apropriado, com os prestadores de assistência e os doadores, de modo a assegurar que existam fundos adequados para a execução do plano de engajamento do OAE no processo de reforma da lei eleitoral.
- 4 Empreender pesquisas que garantam conhecimentos/aptidões adequados:** é essencial que os OAEs envolvidos na área de reforma da lei eleitoral se encontrem os mais bem informados possível sobre a matéria.
- 5 Envolver os *stakeholders* através a organização de consultas amplas e inclusivas:** os OAEs têm necessidade de organizar consultas com a mais larga gama de *stakeholders* possível, de forma a promover a credibilidade - baseada na confiança mútua, na cooperação e na transparência - do processo de reforma da lei eleitoral e os seus resultados.
- 6 Trabalhar de maneira estreita com as plataformas interpartidárias:** as plataformas interpartidárias oferecem um ponto de entrada valioso para as relações do OAE com os partidos políticos sobre questões atinentes à reforma da lei eleitoral. Ao proporcionarem espaços aos políticos onde se possam reunir, conversar e identificar, de uma maneira informal, as posições em comum, as plataformas interpartidárias estão a fornecer uma base sólida aos OAEs para conseguirem resolver de forma construtiva e conjunta os assuntos relativos a um *stakeholder* de especial relevância.
- 7 Envolver de uma forma regular os decisores:** os OAEs devem envolver de maneira estreita o seu respectivo governo e parlamento a fim de conseguirem promover e fomentar o compromisso político no processo de reforma.
- 8 Manter-se neutros e serem vistos como tal:** o assunto da reforma eleitoral é politicamente sensível. Os OAEs precisam de manobrar com cuidado num processo de reforma de modo a evitar a percepção de que estão a apoiar um lado.
- 9 Incluir uma perspectiva de género:** Ao trabalhar na área da reforma da lei eleitoral, é necessário os OAEs incluírem uma perspectiva de género, tanto ao nível do processo e dos resultados.
- 10 Permanecer fiel aos princípios básicos:** Os processos de reforma eleitoral devem ser norteados pela preocupação toda abrangente de proteger e promover os direitos eleitorais dos cidadãos.

Sumario executivo

Os Órgãos de Administração Eleitoral (OAEs) geralmente têm um papel chave a desempenhar nos processos de reforma da lei eleitoral. Reconhecendo embora a realização da reforma da lei eleitoral só sendo possível dentro de uma estrutura acordada com o governo e o poder legislativo, os OAEs têm a perícia crucial e a experiência prática no tocante a assuntos relacionados com eleições, bem como uma extensiva rede de parceiros relevantes para os processos de uma análise jurídica.

A meta geral deste documento de orientação é fornecer directrizes para o compromisso nesta área dos procedimentos de reforma da lei eleitoral. Após uma breve introdução ao assunto, o documento vai analisar a questão do quadro de reforma da lei eleitoral, antes de passar a explorar os papéis e as abordagens do OAE e os desafios e riscos ligados ao envolvimento do OAE. O documento termina com a elaboração de um conjunto de dez recomendações que pretende nortear o compromisso do OAE sobre os assuntos ligados à reforma da lei eleitoral em África.

As pesquisas efectuadas para a elaboração deste documento, indicam que os OAEs em África têm um papel importante a desempenhar nos processos de reforma da lei eleitoral ao nível do continente, entre outras coisas, através da avaliação, a pesquisa, os processos consultivos e a advocacia. Baseadas em duas décadas de experiência, existem importantes melhores práticas e lições aprendidas a extrair deste trabalho que foi efectuado para informar e conduzir o futuro compromisso dos OAEs nesta área.

Antes de mais, os OAEs devem assegurar que possuem capacidade suficiente para engajar se eficazmente em processos de reforma da lei. Em termos simples, tais capacidades podem ser divididas em recursos humanos e financeiros. A decisão por parte do OAE de se envolver deve ser seguida de uma reflexão conscienciosa sobre a necessidade de se verificar uma redistribuição interna dos recursos e, possivelmente, contemplar também os prós e os contras de trabalhar com actores externos, tais como os prestadores de assistência eleitoral e doadores.

Contanto que as capacidades adequadas se encontrem no lugar, os OAEs podem participar numa grande variedade de actividades tal como, por exemplo, organizar os processos de revisão e consultas pós-eleitorais, realizar as pesquisas quer comparativas ou com orientação específica, etc. De modo a conseguirem efectuar uma recolha eficaz dos pontos de vista sobre desafios que carecem de abordagem e para os efeitos de exploração de alternativas de mudança e a promoção da reforma entre os responsáveis por decisões chaves, os OAEs devem manter uma boa relação e trabalhar em estreita colaboração com uma vasta gama de *stakeholders*, tais como os partidos políticos, a sociedade civil, os meios de comunicação social, as comissões públicas, etc. A fim de promover a vontade e o compromisso políticos para com a agenda de reforma, é de especial importância que os OAEs efectuem consultas regularmente com o governo e o parlamento.

A contratação do OAE deve ser conduzida por princípios subjacentes indexados a questões de inclusão, neutralidade e transparência. As consultas largas e a participação inclusiva de grupos tipicamente marginalizados, tais como mulheres e minorias étnicas ou religiosas, para citar alguns, são essenciais para qualquer processo de reforma eleitoral.

Além disso, é crucial os OAEs preservarem a sua neutralidade nestes processos. As reformas eleitorais são matéria sensível, e quaisquer percepções de parcialidade por parte do OAE poderá comprometer o resultado de todo o processo de reforma. Intimamente vinculado a isto, está a transparência – incluindo a troca de informação – chave esta que garante que o compromisso do OAE seja bem-vista por todos os *stakeholders*.

A fim de promover o objectivo prioritário de aumentar a integridade das eleições, as recomendações do OAE na reforma da lei devem ser guiadas por princípios básicos, relativos ao direito de cada cidadão em participar na vida política e exercer o seu direito de voto durante eleições que estejam autênticas, credíveis e pacíficas.

1. Introdução

A reforma eleitoral é uma parte integrante do desenvolvimento democrático. Em termos gerais, as reformas eleitorais são empreendidas para melhorar o processo eleitoral promovendo os direitos eleitorais dos cidadãos e tornando operacionais os princípios-chaves da imparcialidade, a inclusão, a transparência, a integridade e a exatidão. A reflexão contínua, a reforma e adaptação do quadro jurídico governando os processos eleitorais, com base nas experiências, revisões e avaliações, são aspectos necessários das democracias quer as antigas e as mais recentes.

O que é a reforma eleitoral?

O manual de internacional IDEA sobre o conceito da gestão eleitoral (2014a) divide as reformas eleitorais em três categorias:

- Política
- Administrativa
- Jurídica

A reforma política eleitoral refere-se a mudanças efectuadas no ambiente político onde o OAE opera, por exemplo, reformas que concedem maior autonomia aos OAEs. A reforma da administração eleitoral envolve as mudanças ligadas principalmente com o trabalho diário a um OAE tal como a introdução de novas estratégias, políticas e estruturas. Por fim, a reforma jurídica eleitoral refere-se a mudanças mais amplas que afectam a constituição, as leis eleitorais e os regulamentos.

Abrangida sob esta descrição, a reforma da lei eleitoral explora as alterações efectuadas as disposições constitucionais e a legislação relacionada com as eleições, incluindo não somente as leis que dizem respeito exclusivamente as eleições, mas também as leis associadas de perto com as eleições, tais como as leis que regem os partidos políticos, as leis dos meios de comunicação social, etc. E de assinalar que a reforma da lei eleitoral requer o consentimento do parlamento para produzir efeito ou, alternativamente pode ser passada através de um decreto do governo.

Os processos de reforma da lei eleitoral expõem os OAEs a uma série de dilemas. Para começar os OAEs necessitam determinar se devem engajar-se num tal processo. Os OAEs têm por mandato, em primeiro lugar, de gerir as eleições. Em África, a maioria dos OAEs carecem de quadro jurídicos formais para se envolver na reforma legislativa. Ao mesmo tempo, os OAEs possuem informação valiosa sobre o modo como as leis eleitorais funcionam na prática e têm um interesse em assegurar que um quadro jurídico adequado seja estabelecido de forma a facilitar a organização das eleições. Onde os OAEs optarem por se envolver, pode ser que tenham que ponderar as circunstâncias onde devem retirar-se da arena de reforma.

Mais, se os OAEs decidirem que sim, quais são os princípios que deveriam guiar este compromisso e como esses princípios poderiam ser integrados no trabalho diário? Atendendo ao facto que os processos de reforma da lei são, ao mesmo tempo, políticos e técnicos por natureza, como é que os OAEs devem manobrar neste domínio?

Este documento de orientação explora o envolvimento do OAE na área de reforma da lei eleitoral em África, visando providenciar orientações para o compromisso do próprio OAE. Mais especificamente, o mesmo apresenta assuntos principais aos OAEs que estes terão que considerar em aditamento à experiência prática e as lições aprendidas de OAEs que já antes empreenderam trabalhos nesta área. De referir que os detalhes técnicos sobre as recomendações e propostas de lei e os resultados substantivos dos processos de reforma não são aqui abordados em pormenor. Em vez disso, o documento toma uma abordagem orientada nos serviços que salienta os princípios chaves do compromisso e fornece propostas sobre várias formas de realizar estes princípios aquando da preparação e a execução de um plano de contratação do OAE numa reforma de lei eleitoral, em termos de actividades e relações com os *stakeholders*.

O documento é dividido em seis secções. A secção 1 apresenta um resumo do dilema que enfrenta o envolvimento do OAE em processos de reforma da lei eleitoral. A segunda secção introduz o quadro em que as reformas eleitorais ocorrem, e explora os factores de lançamento e a pertinência do contexto político para os desenvolvimentos de reforma. A secção 3 analisa o papel dos OAEs nos processos de reforma da lei eleitoral, focando mandatos formais assim como o compromisso na prática. A quarta secção providencia uma visão em torno das diferentes abordagens do OAE, com especial ênfase sobre as actividades e os relacionamentos com os *stakeholders*. Os assuntos que dizem respeito aos princípios directores chave do compromisso do OAE, estão incluídos nesta vista geral. Na secção 5, os riscos e os desafios do engajamento do OAE são explorados. Por fim, é esboçada uma versão elaborada das recomendações chaves para o compromisso do OAE nos processos de reforma da lei, na secção 6.

2. O quadro de reforma da lei eleitoral

A reforma da lei eleitoral tem sido destacada na política africana desde que a ‘terceira onda’ de democracia deflagrou no continente africano no início dos anos ‘90 (Huntington, 1991). Desde então, alguns países alteraram as regras do registo eleitoral e o desenho do sistema eleitoral; introduziram quotas de género e outras medidas de acção afirmativa de forma a realçar a participação dos grupos tipicamente marginalizados, tais como os jovens, as pessoas portadoras de deficiência ou as minorias étnicas; ocasionaram e emendaram quadros jurídicos que governam as finanças dos partidos e as campanhas, bem como a votação fora do país; e ajustaram a legislação de modo a abrir caminho para o uso das novas tecnologias. Além disso, vários países emendaram as leis pertinentes às próprias comissões eleitorais, i.e. nos termos da sua composição, a nomeação dos seus membros, das suas funções e a sua independência.

Factores desencadeadores

Uma vasta gama de factores desencadeadores e, geralmente, um conjunto dos mesmos, pode ajudar a fazer arrancar um processo de reforma eleitoral. Em primeiro lugar, o fracasso de uma eleição para alcançar resultados aceitáveis, muitas vezes junto a alegações de delitos e fraudes, e o conflito potencial emanando das eleições contestadas, levam frequentemente a que possam surgir debates sobre a reforma da lei. A lista dos resultados das eleições que foram contestados em África tornou-se cada vez maior ao longo dos últimos anos, incluindo, entre outros, o Quênia em 2007 e 2013, o Zimbabué em 2008, a Costa do Marfim em 2010, a República Democrática do Congo em 2011, as Ilhas Seychelles em 2011, o Gana em 2012, o Mali em 2013, a Guiné-Bissau em 2014 e a Mauritânia em 2014.

As eleições falhadas são particularmente prejudiciais em países pós-conflito ou em transição, onde estes resultados podem facilmente destabilizar uma situação política instável. A proclamação de resultados contraditórios por parte da Comissão Eleitoral Independente e pelo Concelho Constitucional da Costa do Marfim a seguir à corrida eleitoral de 2010, provocou a morte de mais de 460 pessoas e deixou outras 750 000 desalojadas, devido ao alastramento da violência entre os dois campos políticos (Carter Center 2011). Nos países onde uma cultura democrática se encontra mais firmemente enraizada e as práticas democráticas são arraigadas, tais situações têm maior probabilidade de levar a lutas judiciais potencialmente prolongadas, como no caso do Gana a seguir as eleições de 2012. Dito isto, devido aos grandes riscos acarretados pelas eleições, as democracias aparentemente estáveis são colocadas sob ameaça sempre que os resultados das eleições são disputados – o rescaldo das eleições de 2007 no Quênia é uma história que pode servir seriamente de lição.

A inadequação do quadro jurídico actual e os esforços empreendidos para harmonizar as leis, são outros dos factores desencadeadores de reforma eleitoral em África. Os OAEs e os *stakeholders* no processo eleitoral podem acordar que a estrutura tal como está de momento, por ter sido criada de uma forma progressiva, torna-se demasiada complexa e talvez até incompatível, e que as emendas às diversas leis nunca foram devidamente harmonizadas. Além disso, em determinadas áreas até se podem identificar as lacunas que carecem de intervenção jurídica. Por outro lado, pode haver a necessidade de esclarecer certos aspectos ou termos.

A violência eleitoral leva a reformas constitucionais e eleitorais no Quênia

Mathieu Merino, Perito eleitoral

As eleições de 2007 no Quênia foram marcadas por violência de uma intensidade tão inesperada que tomou tanto os observadores nacionais e internacionais completamente de surpresa. A violência que varreu o país durante várias semanas, teve um impacto profundo no tecido social, económico e político do Quênia. Mais de 1 200 pessoas perderam a vida e cerca de 600 000 pessoas ficaram desalojadas, com danos registados na ordem dos USD 1.5 bilhões. A falta de fiabilidade e imparcialidade nas modalidades de organização eleitoral utilizadas (determinação dos círculos eleitorais, registos eleitorais, o processo de compilação, a transmissão e verificação dos resultados) contribuíram em larga medida para o desencadeamento da violência. Contudo, estas falhas não explicam inteiramente o motivo da intensidade e dimensão étnica dos confrontos, os quais devem ser entendidos no contexto da situação histórico-económica do Quênia.

O diálogo liderado por Kofi Annan no início de 2008 para pôr fim à violência e a tensão, resultou na formação de um governo de coalizão entre os principais rivais políticos. Em Fevereiro de 2008, os principais partidos na disputa eleitoral assinaram um Acordo de Princípios de Parceria do Governo de Coalizão. Uma das responsabilidades do governo de coalizão era liderar as reformas básicas. Uma das reformas mais importantes foi a promulgação de uma nova constituição, que foi aprovado pelo Quênia com uma margem dos dois terços no referendo de 4 de Agosto de 2010, organizado de uma forma livre e justa pela Comissão Eleitoral Independente interina.

A seguir à adopção da nova constituição, o quadro jurídico que governa os processos eleitorais também foi revisto em 2011 incluindo:

- a Lei eleitoral lidando com a organização e administração das eleições;
- a Lei dos Partidos Políticos, que visa a reforma da legislação em vigor no sentido de passar a ter em conta as consequências das reformas da Constituição;
- o Projecto de Lei relativo ao Financiamento de Campanha, que tem como finalidade reger as fontes de financiamento, os custos e os limites máximos de despesa para os candidatos a eleições primárias;
- o Projecto de Lei sobre a Comissão Eleitoral Independente e os Círculos Eleitorais, focando a organização e o funcionamento da Comissão eleitoral.

Abordar as lacunas que existem no quadro jurídico actual foi um dos principais factores desencadeadores da reforma eleitoral em Serra Leoa em 2012 (Conteh 2014). Entre outras coisas, não havia qualquer lei específica para a organização de referendos ou eleições locais do governo, nem para a delimitação dos círculos eleitorais. Na véspera das eleições no Malawi em 2014, o OAE, em colaboração com parceiros internacionais, engajou se num exercício de reforma para harmonizar o quadro jurídico das eleições nacionais, que tinha evoluído aos poucos, de uma forma fragmentada, desde 1993 (Patel 2014).

Os procedimentos jurídicos e os casos submetidos aos tribunais também podem despoletar a reforma eleitoral. Numerosas actividades empreendidas durante o processo eleitoral como um todo podem estar sujeitas a desafios no aparelho judiciário. Os

procedimentos relacionados com, por exemplo a delimitação dos círculos eleitorais, o registo de partidos e as listas de candidatos, a conduta da campanha, votação fora do país e a acreditação dos observadores eleitorais, são alguns exemplos de assuntos que podem ser levados a tribunal. Os OAEs, por vezes, trouxeram nova legislação a tribunal. Em 2002 - 3, por exemplo, a Comissão Eleitoral Independente da Nigéria levou a Lei Eleitoral de 2002 a tribunal a fim de se chegar a uma decisão sobre a constitucionalidade de certas novas disposições referentes à sua autoridade para determinar a data e ordem das eleições (Akinduro 2014).

Os casos em tribunal desencadearam a reforma eleitoral na África do Sul

Mette Bakken, Oficial de Programas, International IDEA

Dois casos apresentados ao Tribunal Constitucional forneceram o pano de fundo para as emendas do quadro jurídico na África do Sul no período antes das eleições de 2014. Primeiro, uma série de casos, consolidados sob o assim-chamado 'caso Richter', foram trazidos perante o Tribunal Constitucional para disputar a secção 33(1) da Lei Eleitoral, vinculativa dos direitos de votação de pessoas a residirem fora do país no dia da eleição. O caso apresentado colocou em causa um artigo que especificava que só os membros do corpo diplomático e as suas famílias, bem como essas pessoas que se encontravam temporariamente no estrangeiro de férias ou em viagens de negócio, em visita a instituições de ensino ou terciárias, ou que estivessem a participar em eventos desportivos internacionais, é que teriam autorização para votar fora do país. Em Março de 2009, o Tribunal Constitucional declarou que 'todos os cidadãos sul-africanos inscritos como eleitores mas que se encontravam ausentes do país no dia das eleições, tinham direito ao voto'. Embora a decisão do Tribunal garantisse que todas as pessoas registadas para votar o pudessem fazer nas eleições de 2009 a acessibilidade às urnas continuava a ser limitada para essas pessoas a residirem no estrangeiro que não estivessem inscritas no registo eleitoral. Numa tentativa de expandir os direitos de votação, a Comissão Eleitoral Independente propôs que se oferecesse aos cidadãos a residir no estrangeiro a oportunidade de se registarem também fora do país.

Em segundo lugar, as emendas à Lei Eleitoral, promulgadas em 2003, afectando os direitos dos presidiários de participarem nas eleições, foram colocadas em causa ao nível do Tribunal Constitucional, no caso do *Ministro do Interior contra NICRO e Outros*. As emendas de 2003 estabeleciam os direitos dos presidiários de se registarem e de votarem, mas excluíam um grupo específico de presidiários, aqueles ‘a servirem penas de prisão sem a opção de multa’ (Lei Eleitoral de 2003: secções 8 e 24B). O Ministério do Interior argumentou que a emenda deveria permanecer inalterada devido a custos e a constrangimentos logísticos, e também afirmou que ‘fazer provisões especiais para que os presidiários conseguissem votar...ia transmitir uma mensagem pouco correcta ao público, no sentido do governo ser “tolerante” em relação à questão da criminalidade’. Todavia, o Tribunal Constitucional decidiu a favor do requerido, ressaltando que:

... dada a história de ostracismo no nosso país, o direito ao voto ocupa um lugar especial na nossa democracia. Qualquer limitação deste direito deve assentar em motivos claros e convincentes.

Neste contexto, o processo de reforma eleitoral, com início em 2013, antes de tudo, era dirigido a alinhar o quadro jurídico que governa o processo eleitoral, com as disposições constitucionais conforme esclarecimentos contidos nos acórdãos do Tribunal Constitucional.¹

Os tratados e instrumentos internacionais e regionais motivaram os países a introduzir reformas eleitorais. Em África, existem numerosos tratados que abordam assuntos pertinentes sobre a organização e a gestão das eleições, assim como áreas afins tais como os direitos humanos e de género. No processo de incorporação das obrigações oriundas de tratados internacionais e regionais, a ocorrência da reforma eleitoral pode servir para aumentar a compatibilidade entre as leis nacionais e as obrigações contidas nos tratados.

Os principais tratados internacionais neste sentido, incluem a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Convenção Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), assim como a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (1981) e a Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança (2007). Esta última, por exemplo, obriga os estados partes a “estabelecer e reforçar os órgãos eleitorais nacionais independentes e imparciais, responsáveis pela gestão das eleições” (artigo 17). Em África, existem diversos instrumentos regionais que também abrangem as eleições. O Protocolo sobre a Democracia e Boa Governança da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) (2001) vincula os seus signatários, enquanto que os Princípios e Orientações da Comunidade de Desenvolvimento de África Austral (SADC) em matéria de Eleições Democráticas (2004), são de natureza não vinculativa.

¹ Fontes: Tribunal Constitucional da África do Sul, *Richter contra O Ministro do Interior e Outros (com a Aliança Democrática e Outros, e com o Afriforum e Outro como Amici Curiae)*, ‘Resumo de Imprensa’, 12 de Março de 2009, <<http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2009/3media.pdf>>, com acesso a 29 de Maio de 2014; Tribunal Constitucional da África do Sul CCT 03/04, *Ministro dos Assuntos Internos contra NICRO e Outros*, ‘Resumo de Imprensa’, <http://www.sentencingproject.org/doc/publications/fd_lit_southafrica-summary.pdf>, com acesso a 29 de Maio de 2014.

Muitos países de África também ratificaram tratados que promovem a participação das mulheres nos processos democráticos. A Convenção dos Direitos Políticos das Mulheres (1952), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), o Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África (2003) e a Declaração Solene da União Africana sobre a Igualdade de Género em África (2004), incluem compromissos relativos aos direitos das mulheres na política e nas eleições (IDEA Internacional 2014b). Estes instrumentos apelam à integração do princípio chave da igualdade e não-discriminação de género nos quadros jurídicos governando os processos eleitorais e leis afins. Cabe mencionar que, a nível regional, o Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento de 2008 exorta os estados partes a garantir 50 por cento dos postos de tomada de decisões, tanto no sector público e privado, a mulheres até 2015, e a adoptar medidas legislativas sobre a participação efectiva das mulheres nos processos eleitorais (artigos 12-13).

Alinhando as responsabilidades regionais sobre género com os quadros constitucionais na Tanzânia

Emmanuel Kawishe, Conselheiro Legal, Comissão Nacional de Eleições da Tanzânia

O projecto de Constituição da Tanzânia (desde Julho de 2014) vem abrir caminho a uma maior representação das mulheres na política. Em consonância com as obrigações do país face ao Protocolo sobre Género da SADC, o projecto de constituição garante 50 por cento de representação às mulheres a nível do parlamento, o que representa um acréscimo em relação à quota actual de 30 por cento. Enquanto faz a abolição das provisões de 1977 de assentos especiais para as mulheres, aos Tanzanianos também será pedido que votem a favor de dois representantes em cada um dos círculos eleitorais — um homem e uma mulher.

Muitas das vezes, as recomendações efectuadas a seguir a uma missão de observação das eleições traçam propostas de reforma jurídica passíveis de promover eleições credíveis e legítimas. Estas recomendações, que emanam tanto dos cidadãos como de grupos internacionais de observação eleitoral, poderão suscitar debates sobre a de reforma através assuntos específicos que necessitam uma análise jurídica. Quando Seychelles alterou a sua Constituição em 2011 para instituir uma comissão eleitoral de pleno direito, este foi, em parte em resposta às recomendações feitas pelos observadores eleitorais.

A pressão externa tende a influenciar as agendas de reforma nacionais em África, em que os parceiros internacionais podem pressionar os governos e os legisladores para se envolver na reforma do quadro eleitoral. Essa pressão pode ser ligada ao suporte vital do doador. A Lei de Reforma Eleitoral, que foi aprovada pela Assembleia Legislativa Nacional de Transição da Libéria em 2004, exemplifica como a pressão diplomática de missões estrangeiras e organismos internacionais e regionais influenciaram a aprovação de um projecto que estava em conformidade com as normas internacionais. As pressões das instituições internacionais e regionais podem estar intimamente ligado às recomendações dos observadores e obrigações / compromissos dos tratados.

As agendas pessoais também podem impactar processos de reforma. Indivíduos dentro do governo, do parlamento ou dentro dos OAEs podem ter certas idéias que eles querem levar. Por exemplo, o Presidente da Comissão Eleitoral na Namíbia nomeado em 2011 tinha um interesse particular na promoção da participação das mulheres nas estruturas de tomada de decisão, o que garantiu um compromisso mais forte para a integração da perspectiva de género no processo de reforma da Lei Eleitoral de 2011-4. Neste caso, o apoio explícito e compromisso dos altos escalões permitiu o reconhecimento da importância da igualdade de género para o trabalho dos OAEs, bem como impulsionar a abordagem desta questão no processo de reforma legal (Kandawasvika-Nhundu 2014).

A relevância da política

O contexto político é crucial para entender a evolução de uma iniciativa de reforma eleitoral desde a sua iniciação à sua promulgação no parlamento. Como reformas eleitorais podem influenciar quem ganha e quem perde as eleições, elas determinam a vida de políticos que, ao mesmo tempo se sentam no Parlamento, com um mandato para fazer novas leis. Isso explica por que algumas grandes reformas eleitorais têm dificuldade de acontecer. Uma vez estabelecido, o quadro consagra os interesses dos mandatários, que se beneficiam do *status quo* e podem, portanto, não estar interessados com a reforma (Norris, 1995).

Em países onde um partido domina a paisagem política, a reforma da lei eleitoral pode ser menos provável. Por um lado, os mandatários têm, ao longo do tempo, adaptaram-se às normas existentes do jogo e não têm qualquer motivo para mudar. Por outro lado, a oposição por causa da sua fraqueza e mesmo se pode querer a mudança, ela não tem a força no parlamento para reformar o sistema que está em vigor. Nos países em que dois grandes partidos se alternam no poder, a mudança pode também ocorrer raramente. Enquanto uma parte pode argumentar que a reforma é necessária, embora seja na oposição, tais idéias são muitas vezes abandonados logo que o partido recupere. A mudança pode ser mais provável onde existem vários partidos representados no parlamento e onde há um grau de distribuição de poderes entre eles.

Notavelmente, a relevância do contexto político é afectada pela natureza da questão da reforma em questão. Algumas iniciativas de reforma são potencialmente mais politicamente explosivas do que outros. As reformas dos sistemas eleitorais, por exemplo, têm implicações consideráveis. É menos provável que o vencedor de eleições seja a favor de mudar o sistema que levou ao seu ganha a presidência ou a maioria no parlamento. As partes se adaptaram às regras existentes do jogo e sabem como se posicionar estrategicamente de acordo com essas regras. Da mesma forma, as iniciativas de reforma dos financiamentos dos partidos e campanhas representam uma outra área em que os interesses da elite política podem impedir a mudança. Outra questão controversa em países pós-conflitos é a votação no estrangeiro. Na África, os conflitos resultaram na emigração de determinados grupos, como as minorias étnicas e religiosas. Se essas minorias pertencem à parte vencida a um conflito, o governo pode seguir interesses partidários e não permitir a votação fora do país por razões administrativas,

operacionais ou financeiros, justificando assim excluir os cidadãos do seu direito político de base para votar.

Outras reformas podem ser de natureza mais técnica. Por uma questão de harmonização, alterações aos limites dos distritos administrativos, podem resultar em alterações nos limites dos distritos eleitorais. Enquanto alterações para limites eleitorais podem ser altamente políticas, quando já tenha sido tomada a decisão de ajustar os limites administrativos, alterando os limites para os distritos eleitorais é provável que seja mais de um exercício técnico. Da mesma forma, as alterações legais que se seguem das decisões judiciais podem ser menos politicamente controversas, como a luta já foi travada dentro do Judiciário. Alterações de datas das eleições, devido a considerações práticas, tais como logística ou tempo também podem ter uma passagem relativamente fácil perante o parlamento. Outras alterações técnicas aos quadros jurídicos que regem as eleições podem incluir, por exemplo, a introdução de definições de certos termos.

O contexto político e a natureza do assunto em questão são susceptíveis de ter um impacto na participação do OAE nos processos de reforma da lei eleitoral. Onde a falta de vontade política e os compromissos com a reforma não existem, os OAEs pode optar por não envolver-se simplesmente porque as recomendações não são susceptíveis de produzir resultados. Onde reformas em debate são altamente politizadas, os OAEs podem optar por sair devido a preocupações de neutralidade. Mais frequentemente, no entanto, os OAEs na África estão a participar. O seu papel e abordagens para a reforma da lei eleitoral, integra estratégias que mitiguem os riscos e desafios representados pelo contexto político em que o processo se desenrola.

3. Papeis dos OAEs

Mandato formal

O mandato formal para os OAEs de realizarem reformas legais podem ser instituído na Constituição ou no quadro jurídico específico que rege as eleições, tais como as leis sobre eleições ou comissões eleitorais.

Os OAEs operando em Seychelles e Zimbabué têm cada um um mandato constitucional para se envolver em reforma da Lei Eleitoral. Na sequência de uma alteração à Constituição de Seychelles, uma comissão eleitoral de pleno direito eleitoral foi estabelecida com um mandato de cinco comissários para, entre outras coisas, «à revisão da legislação em vigor que rege a matéria eleitoral e faz recomendações ao Governo» (artigo 116 (1)). No Zimbabué, a Constituição pôs em vigor depois de um referendo popular em 2013 especifica que alterações à Lei Eleitoral podem ser introduzidas ou qualquer legislação subsidiária feita sob essa lei, a menos que a Comissão Eleitoral fosse consultada e quaisquer recomendações feita pela Comissão fossem devidamente consideradas “(artigo 157(4)).

A Lei Eleitoral da Assembleia Nacional (2011) do Lesoto afirma que o OAE terá os poderes para “rever continuamente a legislação e outros assuntos relacionados com as eleições e referendos e fazer recomendações adequadas» (artigo 135). Da mesma forma, a Nova Lei de Eleições (1986) da Libéria estabelece que o OAE tem o poder de “propor à Assembleia Legislativa Nacional para promulgação, alteração e revogação de qualquer disposição da Lei Eleitoral” (secção 2.9 (c)). A lei emendada sobre a composição, funções e operações da Comissão Eleitoral Independente (2001), de Costa do Marfim especifica que o OAE poderá fazer recomendações ao governo sobre todas as questões submetidas à sua jurisdição (artigo 39).

Em outros países, como o Malawi, Serra Leoa, Sudão do Sul, Suazilândia, Togo e Zâmbia, os OAEs não têm mandato formal para se envolver em reforma jurídica definida em sentido estrito. Podem, no entanto, ter um mandato para fazer regulamentos subsidiários que têm implicações para a organização de eleições. O OAE na Zâmbia, por exemplo, está mandatado para “fazer regulamentos por instrumentos jurídicos que prevêm a inscrição de eleitores para efeitos de eleições e para o procedimento e forma de condução das eleições; regulamentos separados podem ser feitas em relação a cada categoria de eleições” (Lei Eleitoral de 2006 : secção 129).

Papel na prática e escopo de trabalho

Na prática, os OAEs em todo o continente são não obstante dos seus mandatos formais e quase sem excepção, consideravelmente envolvidos em reforma da lei eleitoral. Embora reconhecendo que a reforma legal por natureza só pode ser efectuada no âmbito do quadro acordado com o governo e a legislatura, os OAEs, devido às suas experiências na preparação e organização das eleições, podem servir como um centro de conhecimento de como pôr leis na prática. Eles sabem o que funciona e o que não funciona, onde existem lacunas e onde existem sobreposições, bem como novos desafios que precisam ser abordadas em termos legais. O papel central do OAE foi destacado em um discurso

dado na décima sexta Conferência Anual Geral do Fórum Eleitoral dos países da SADC em Agosto de 2014.

“As Comissões Eleitorais, independentemente do seu estatuto em relação ao Executivo, precisam construir espaços, onde os seus conhecimentos não só são reconhecidos, mas também valorizados no processo de reforma. Encontrar este espaço é mais fácil quando o quadro jurídico de um país o protege e o define claramente. Quando não é explicitado, as autoridades eleitorais precisam estar constantemente a trabalhar para assegurar que o processo de reforma está ancorado na experiência da Comissão” (Nackerdien 2014).

Além disso, e no âmbito da sua missão primária de gestão das eleições, os OAEs estabeleceram relações formais e informais com os principais parceiros que podem fornecer uma visão mais aprofundada dos processos de reforma, incluindo partidos políticos, sociedade civil, meios de comunicação, redes regionais e internacionais e, naturalmente, ao público em geral. Desde que as relações são construídas na confiança e transparência, os OAEs estão em uma boa posição para recolher informações e opiniões dos vários interessados, para construir consenso em torno de opções políticas e para enriquecer as recomendações finais com os resultados da consulta.

Mandato formal dos OAEs e o seu papel, na prática, em Serra Leoa

Mohamed N. Conteh, Comissário da Comissão Nacional de Eleições em Serra Leoa

A Comissão Nacional Eleitoral (CNE) na Serra Leoa não tem um mandato formal para se envolver em reforma da lei eleitoral, como por exemplo a elaboração de contas e apresentação directamente no parlamento. No entanto, a secção 33 da Constituição e secção 166 da Lei de Eleições Públicas 2012 preve que a CNE adopta regulamentos por via estatutária. Mas, para que qualquer instrumento / regulamentação legal feita pela CNE tenha força de lei, deve ser publicada no jornal oficial nacional e apresentado ao Parlamento, após o que “entrará em vigor no termo de um período de vinte e um dias a não ser a menos que o Parlamento, antes do termo do referido prazo de 21 dias, anular todas as ordens, tais regras ou regulamentos tem que ter pelo menos dois terços dos votos dos membros do Parlamento ” (artigo 170 (7c) da Constituição).

O Parlamento tem os poderes de legiferar, incluindo os aspectos relacionados à reforma eleitoral. Na prática, desde que foi reestruturado em 2005, o processo de reforma da lei eleitoral foi iniciado pela CNE através do Gabinete do Procurador-Geral, o Ministério da Justiça e do Departamento dos Juristas, e em colaboração com a Comissão responsável pela reforma legislativa. Notavelmente, esta última tem o mandato formal para rever toda a legislação nacional e fazer recomendações para a reforma.

O processo de reforma legal que culminou com a aprovação da Lei de Eleições públicos em 2012 foi iniciado pela CNE em colaboração com as autoridades e organismos apropriados, como a Comissão de Reforma da Lei, o Departamento dos agentes de justiça, organizações da sociedade civil envolvidas com as eleições.

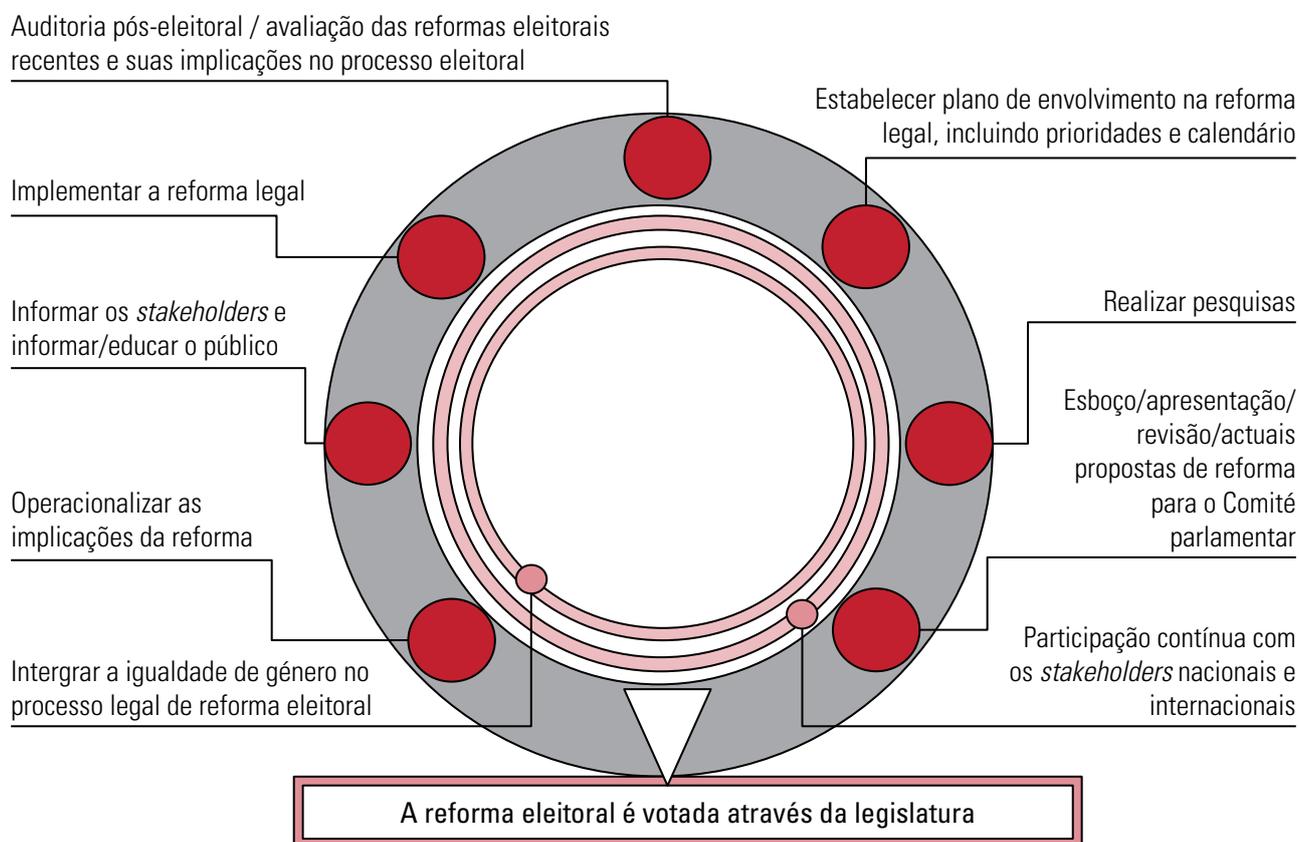
4. Abordagens dos OAEs

A metodologia dos OAEs para a reforma da lei eleitoral pode ser dividida em duas áreas que se concentram em: 1) actividades que os OAEs empreendem; e 2) relações essenciais que os OAEs adoptam e administram que são motivos de preocupação para o seu envolvimento na reforma legal.

As actividades

A participação dos OAEs na área de reforma da lei eleitoral pode ser vista a partir de uma perspectiva do ciclo eleitoral. Tipicamente, um processo de reforma é iniciado no período pós-eleitoral com uma análise ou uma avaliação da eleição anterior. No período pré-eleitoral, uma série de actividades precisa ser executada, como planeamento, pesquisas, interagindo com os *stakeholders*, desenvolvimento de documentos conceituais e posições políticas, e também apresentar recomendações ou propostas de lei para o governo e / ou parlamento. Finalmente, quando uma nova lei for adoptada, os OAEs precisam operacionalizar as implicações da reforma, informar e educar os *stakeholders* sobre a mudança, bem como implementar a reforma.

Figura 1: Envolvimento do OAE nos processos legais de reforma eleitoral



O processo de reforma legal geralmente começa com um processo de revisão pós-eleitoral. Os comentários pós-eleitorais são usados pelos OAEs para “avaliar a adequação das estruturas legais e da gestão das eleições e do seu desempenho na realização de eleições credíveis” (2014a IDEA Internacional).

Assim, uma avaliação pós-eleitoral analisa os sucessos e falhas durante um processo eleitoral. Além disso, pretende-se descobrir as causas por trás dos desafios registados, a fim de melhorar as condições para eleições futuras. Ao analisar os pontos fortes e fracos do próprio OAE, bem como o quadro jurídico que o OAE opera dentro, tais revisões vão dar um valioso contributo para o debate de reforma jurídica e dará aos OAEs uma boa ideia do que pode ser mudado.

As avaliações pós-eleitorais podem ser realizadas internamente ou externamente. Os comentários internos implicariam que o próprio OAE empreendem uma avaliação do seu próprio desempenho e os factores circunstanciais que influenciam o seu trabalho no contexto de uma eleição concluída. Críticas externas, por outro lado, são realizadas por especialistas externos do OAE que estão a avaliar as eleições em questão. Tais avaliações podem ser realizadas por uma equipa de especialistas eleitorais recrutados internacionalmente, regionalmente ou nacionalmente. Alternativamente, avaliações podem ser realizadas num modo de “avaliação paritária” por exemplo, por um OAE de outro país ou por uma rede de OAEs.²

Auditoria independente do desempenho pós-eleitoral na Nigéria

Olufunto Akinduro, Oficial de Programa, Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África

Na sequência das eleições de 2011, a Comissão Eleitoral Independente da Nigéria decidiu embarcar em um processo independente de auditoria de desempenho pós-eleitoral. O recenseamento e o Comité de Revisão foram estabelecidos com a participação de oito membros oriundos do mundo académico, grupos da sociedade civil e peritos eleitorais independentes. A Comissão procedeu à apreciação através de visitas de campo às instalações dos OAEs nos níveis nacional e dos diferentes estados, entrevistas, discussões em grupo e uma chamada a contribuição. Além disso, ele recebeu a participação do pessoal dos OAEs, de *stakeholders* em todo o país e de parceiros técnicos dos OAEs.

O relatório de auditoria do comité foi disponibilizado ao público em 2012. A celeridade do lançamento do relatório, que saiu menos de um ano após as eleições, garantiu que contribuiu para processos de planeamento da Comissão antes das eleições de 2015, e que as questões identificadas possam contribuir para o trabalho dos OAEs na área de reforma legal.

Guiado pelo resultado de um processo de revisão, os OAEs estabelecem planos para a sua participação em reforma da lei eleitoral. Como primeiro passo, os OAEs precisam

² Por exemplo, a Associação das Autoridades Eleitorais Africanas iniciou trabalhos nesta área para os OAEs membros.

desenvolver prioridades para o seu trabalho. Tendo identificado os principais desafios com base em avaliações pós-eleitorais e relatórios de observação, os OAEs podem arrancar com o seu compromisso, reconhecendo que eles podem não ser capazes de realizar tudo o que eles gostariam, tendo em conta as restrições em as áreas de vontade política, bem como recursos financeiros e humanos. Quando as prioridades são claras, os planos dos OAEs delineam um conjunto de actividades e um calendário e, além disso, fornecem uma visão geral inicial dos *stakeholders* com as quais o OAE pretende trabalhar com o processo de reforma. Para garantir que as reformas potenciais sejam promulgadas bem antes das eleições, os OAEs precisam colocar esforço considerável em estabelecer um cronograma realista, que leve em conta os factores externos fora do seu controlo.

Uma abordagem inclusiva para a fase de planeamento pode promover a confiança e credibilidade no processo de reforma eleitoral. Isto é particularmente importante se o OAE assume um papel de destaque no processo de reforma. Os OAEs muitas vezes encaram esses planos como negócios interno. Ao convidar os interessados para rever e fornecer contribuições para o plano em si, os OAEs demonstram abertura e transparência e podem, assim, ganhar importantes apoios da parte dos *stakeholders*, incluído dos partidos políticos.

Desenvolvimento de um roteiro para a reforma eleitoral em Seychelles

Mette Bakkem, Oficial de Programa, IDEA Internacional

Após a conclusão das eleições legislativas de 2011, a Comissão Eleitoral de Seychelles desenvolveu seu Roteiro para a Reforma Eleitoral 2011-3, traçando o contexto, os principais objectivos e estratégia para o processo global de reforma. O processo de reforma foi previsto para ser concluído no prazo de 14 meses e compreendeu três fases distintas:

1. consultas nacionais: revisão dos textos, convites aos *stakeholders*, reuniões públicas/workshops, tomando nota e analisando/resumindo informações dos parceiros, publicação do progresso do debate sobre a reforma;
2. consenso nacional: identificação das melhores práticas, organização de workshops, consultas públicas
3. caminho a seguir: acordo no âmbito do OAE sobre as principais recomendações a serem feitas, e na apresentação de um relatório final, publicação da proposta de reforma.

Para o fim de Outubro de 2011, a Comissão Eleitoral apresentou o roteiro para o governo e, posteriormente, convidou todos os partidos políticos para uma reunião para discutir o documento. No entanto, a aliança da oposição recusou-se a participar da reunião, argumentando que os *stakeholders* deveriam ter sido convidados a participar no desenvolvimento do roteiro. Esta situação criou um primeiro obstáculo para o processo de reforma e exigiu que a Comissão Eleitoral abrir o roteiro para a deliberação, a fim de trazer a oposição de volta para a mesa. No final, poucas mudanças foram feitas, mas e provou ser um compromisso importante para construir a confiança entre os diferentes *stakeholders* e especialmente os partidos da oposição.

Na fase que se segue, os OAEs geralmente envolvem-se em pesquisa abrangente para estabelecer possíveis alternativas legais que poderiam corrigir as deficiências existentes. A fase de investigação inclui uma revisão completa dos documentos pertinentes, incluindo as próprias leis, relatórios de observação, as obrigações internacionais/regionais, as melhores práticas globais e regionais e as experiências comparativas. Pode também implicar uma compilação de leis eleitorais. Nos casos da Serra Leoa e Gana, por exemplo, os OAEs produziram compêndios de factores relevantes em um documento que facilitou os processos de reforma em si.

A fase de investigação requer conhecimentos abrangentes sobre uma ampla gama de questões que podem não estar sempre disponíveis internamente. Os OAEs podem, portanto, buscar apoio externo através do recrutamento de peritos eleitorais que trabalham com o OAE por um curto prazo. Os peritos regionais e internacionais têm a vantagem de ter uma vasta experiência de outros países dentro e fora da região e podem oferecer alternativas e soluções que os organismos de gestão eleitoral não possam ter pensado. Vale a pena notar que o reforço temporário da capacidade em matéria de reforma jurídica de um OAE durante um debate pode ser uma vantagem em si, como muitos OAEs africanos não dispõem de recursos humanos suficientes para exercer adequadamente nesta área.

Tem que se integrar no processo de investigação as consultas com os *stakeholders* no domínio eleitoral. Tais consultas podem assumir diferentes formas, entre encontros individuais, reuniões de pequenos grupos com determinados actores, workshops de informação, conferências nacionais com os múltiplos *stakeholders*.

O objectivo de tais consultas é duplo. Em primeiro lugar, elas oferecem aos OAEs uma oportunidade para fornecer informações sobre o trabalho que estão realizando em relação ao debate sobre a reforma, bem como para apresentar sua pesquisa sobre as alterações legais necessárias e testar as suas opiniões e posições políticas perante os *stakeholders*. Em segundo lugar, as consultas são realizadas a fim de trazer a experiência e o conhecimento de fora da OAE para a mesa e, portanto, para agregar valor ao conteúdo específico das recomendações finais que os OAEs desenvolvem e apresentar as ao governo ou parlamento.

As consultas requerem um planeamento cuidadoso. Os OAEs mapeam o quadro dos *stakeholders* para certificar-se de que as consultas beneficiem da representação de um vasto segmento de actores políticos no país. Ao estabelecer a lista de convidados, os OAEs podem considerar convidar representantes de todas as partes políticas relevantes, em várias localizações geográficas, minoritários e / ou grupos religiosos, bem como representantes de grupos de mulheres e de jovens também como redes existentes. Notavelmente, os OAEs também podem optar por abrir reuniões de consulta ao público, como foi feito pela Comissão Eleitoral em Seychelles no processo de reforma 2011–3. Claro, os convites para reuniões e eventos consultivos precisam ser enviados a tempo e deve especificar a contribuição exacta do representante, se tal contribuição for necessária.

Seminário consultivo organizado pela Comissão Eleitoral da Namíbia

Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, Oficial Superior de Programa, IDEA Internacional

No contexto do processo de reforma eleitoral 2011-4 na Namíbia, a Comissão Eleitoral organizou um workshop de consulta com os *stakeholders* sobre a reforma da lei eleitoral em Março de 2013. O workshop reuniu um grupo diverso de *stakeholders* e representantes de organizações comunitárias, da sociedade civil, todos partidos políticos da Namíbia, membros do parlamento, ministérios, académicos e instituições políticas, mídia, igrejas, líderes tradicionais e representantes de organizações internacionais e regionais. O OAE organizou o workshop consultivo com o objectivo de envolver diferentes actores nacionais e sensibilizando-os às propostas de reforma eleitoral que estão sendo feitas pela Comissão Eleitoral, bem como fazer consenso sobre as propostas de reforma. O workshop consultivo concentrou-se sobre as seguintes questões:

- a visão geral do documento produzido pelo OAE sobre as propostas da reforma eleitoral;
- as lições e boas práticas dos processos regionais e internacionais de reforma;
- a protecção constitucional e autoridade executiva do OAE;
- as questões-principais I: registo de eleitores, representação política, boletins de voto especiais, membros dos partidos políticos, financiamento dos partidos políticos, assistência aos eleitores nas mesas de votação, voto no exterior, notificações de eleição e outras questões administrativas;
- questões-principais II: género nas eleições, o código de conduta para os partidos políticos e a mídia;
- questões-principais III: disputa eleitoral e resolução de conflitos para a Namíbia.

Com base em pesquisas e consultas, o OAE estabelece suas recomendações finais, que podem ser apresentadas como conselhos ou como um projeto de lei. Ao estabelecer estas recomendações, o OAE analisa provas e contributos da investigação e consulta os *stakeholders* e faz a sua própria determinação em relação ao tipo de alteração que é necessário para promover o desenvolvimento democrático no país. Só explicando adequadamente porque optou por uma alternativa em vez de outro, poderá demonstrar a sua neutralidade no processo de reforma.

Nos casos em que a reforma da lei eleitoral toca em constituições nacionais, os OAEs podem estar envolvidos na gestão dos referendos, em que alterações ao quadro legal que rege o processo eleitoral são apresentadas ao eleitorado. Por exemplo, os referendos constitucionais na Libéria (2011) e Zimbabué (2013), bem como o próximo referendo na Tanzânia (que deverá ter lugar antes das eleições de 2015), todos consideraram as disposições relevantes ao quadro eleitoral. Notavelmente, a participação dos OAEs nesta área está sob seu mandato normal para gerir as eleições e referendos e portanto, não está ligada a seu papel como um parceiro principal na reforma legal como tal.

Finalmente, dado o seu mandato para gerir as eleições e referendos de acordo com as leis existentes, os OAEs são fundamentais na fase de execução das novas leis.

Para cumprir as novas leis, os OAEs podem precisar produzir novos regulamentos e procedimentos, treinar seus funcionários e pessoal eleitoral. Além disso, os OAEs precisam empreender esforços consideráveis em matéria de educação cívica e eleitoral. As estratégias eficazes de educação cívica e eleitoral precisam ser estabelecidas e lançadas bem antes das eleições para se certificar de que os eleitores não são apenas informados, mas que também possam compreender as implicações das novas leis. No contexto das alterações às leis relativas à votação no estrangeiro promulgada antes das eleições 2014 na África do Sul, o OAE envolveu intensamente comissões diplomáticas no exterior para se certificar de que os novos procedimentos fossem compreendidos. Além disso, as informações sobre as possibilidades para novos segmentos do eleitorado de registrar se e votar no exterior foi divulgada através do site da internet do OAE.

Os relacionamentos

O sucesso do compromisso de um OAE na área dos processos de reforma da lei eleitoral depende da sua capacidade de estabelecer e gerenciar uma infinidade de relações com os *stakeholders* que façam parte integrante de decisão ou que têm interesse no resultado do processo de reforma mais em geral.

Uma gestão eficaz dos relacionamentos com os principais *stakeholders* é importante para fortalecer a confiança e a credibilidade dos OAEs em contribuir ao quadro jurídico que rege as eleições. Ao não incluir os *stakeholders* nas discussões correm o risco de se distanciar, e criar uma barreira entre si e outros actores com interesses directos no processo. Além disso, o grau em que um OAE consegue influenciar novas leis depende de sua capacidade de promover uma boa relação de trabalho com os decisores. No final, os OAEs não fazem leis - este é o mandato dos parlamentos, que geralmente tomam decisões com base na apresentação de novas leis pela parte do executivo eleitoral. Para o OAE conseguir ter as suas recomendações aprovadas, é necessária uma boa colaboração com as principais entidades do Estado. A tabela abaixo fornece uma visão não exaustiva da variedade de *stakeholders* com as quais os OAEs podem envolver quando estiver trabalhando na área da reforma da lei eleitoral.

Princípios chaves para a relação do OAE com os *stakeholders* quando se envolver em reforma eleitoral:

- Inclusão
- Transparência
- Receptividade
- Independência
- Imparcialidade
- Comunicação
- Compartilhamento de informação
- Igualdade

Actores estatais	Actores não estatais
<ul style="list-style-type: none"> • Governo (por exemplo, Departamento de Justiça, Finanças, etc.) • Parlamento (incluindo a Comissão de Assuntos Jurídicos, Assuntos Internos, etc.) • O Gabinete do Procurador-Geral; • Magistratura Judicial; • Comissões públicas (por exemplo, a reforma da lei, revisão constitucional, direitos humanos, género, mídia, etc.); • Comunidade diplomática internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Partidos políticos e as redes interpartidárias; • Organizações e redes da sociedade civil; • Organizações religiosas/os líderes religiosos; • O público / os eleitores; • Instituições de mídia; • Observadores eleitorais internacionais/nacionais; • Redes internacionais e regionais dos OAEs ; • Prestadores de assistência internacional; • Parceiros de desenvolvimento/doadores; • Peritos de eleições.

Uma boa colaboração com o Parlamento é essencial para os OAEs colaborarem em reforma legal devido ao seu papel na aprovação de leis. Mais frequentemente do que não, um comité parlamentar especial como o Comité de Assuntos Jurídicos ou o Comité de Assuntos Internos irá rever uma proposta de alterações antes de ser entregue no parlamento. É crucial que os OAEs tenham acesso a esta arena para promover seus pontos de vista sobre a reforma. Assim, um OAE deve desenvolver um bom sistema para informar o Parlamento sobre as suas actividades e progressos, e deve também fazer-se disponível para contribuir aos debates quando for solicitado.

Em alguns países, os OAEs são capazes de fazer propostas de alteração directamente perante o parlamento. Este é o caso no Gana, por exemplo, onde o Presidente da Câmara pode propor projectos de lei em nome do OAE na sua qualidade de responsável pelos assuntos governamentais (Dowetin 2014). Em outros países, como a África do Sul, os OAEs apresentam as suas recomendações e são convidados para as reuniões das comissões parlamentares para discutir a necessidade de reforma e prestar esclarecimentos sobre as diferentes alternativas disponíveis e as suas implicações, etc. Mais informalmente, a comissão eleitoral em Serra Leoa reuniu-se com membros do parlamento em reuniões pré-legislativas para discutir um projecto de lei eleitoral antes de ser finalmente debatida e aprovada no parlamento. Em Gana, a comissão eleitoral também se reuniu com os representantes parlamentares em reuniões a portas fechadas para determinar a direcção das propostas de reforma legal em resposta a processos judiciais e recomendações.

De forma semelhante, é importante para os OAEs fomentar a cooperação com o governo e os ministérios relevantes. A experiência mostra que a comunicação e advocacia são fundamentais. É essencial que os OAEs informem as entidades relevantes do seu trabalho e avanços na área de reforma. Além disso, os OAEs precisam empreender

sérios esforços para sensibilizar as entidades relevantes dentro do governo a respeito de porque é que certas reformas são necessárias e que tipo de desafio está a responder. Ao estabelecer intercâmbios regulares e construtivos, os OAEs podem promover a vontade política e o compromisso nos circuitos do governo em relação às suas recomendações feitas em terreno politicamente neutro.

O governo muitas vezes serve como um “guardião” (*gatekeeper*) para contributos do OAE, as recomendações, podem ser filtradas através do gabinete do Presidente/Primeiro-Ministro e/ou ministérios relevantes antes de ser encaminhados para o parlamento como um projecto do Executivo. Este é o caso em Seychelles, por exemplo, onde as recomendações da Comissão Eleitoral foram submetidas ao Presidente, em vez de diretamente de ir aos legisladores no Parlamento. Em outros casos a reforma da lei eleitoral dever ser impulsada através de, decretos governamentais ou presidenciais. Este foi o caso no Zimbabué em 2013, quando o Presidente Mugabe ultrapassou o parlamento e acelerou o processo legal, a fim de preparar o caminho para a organização de eleições em Julho, como ordenado pelo Tribunal Constitucional.

Notavelmente, se o envolvimento do OAE nos processos de reforma da lei eleitoral implica dotações extra-orçamentais, o pedido de uma tal atribuição é normalmente apresentado ao Ministério das Finanças. Seria, portanto, aconselhável para os OAEs promover um relacionamento mutuamente colaborativo com este ramo do Executivo.

Um OAE também podem se envolver com comissões públicas. Em alguns países, os OAEs que trabalham na área da reforma da lei eleitoral precisam levar em conta o trabalho das comissões de reforma jurídica específicas encarregadas de fornecer formalmente entrada para os processos de reforma ao governo e / ou ao parlamento. Este foi o caso, por exemplo, no que diz respeito aos processos realizados na Serra Leoa antes das eleições de 2012 e na Nigéria antes das eleições de 2009. Os fluxos de informação mútua bem como a colaboração em actividades relacionadas com o processo de reforma, tais como a organização de seminários com os *stakeholders*, poderiam promover tais relacionamentos. Sem uma boa colaboração com a comissão de reforma legislativa, as recomendações e os conselhos do OEA não podem ser seriamente considerados e podem não fazer parte da opinião legal que a comissão de reforma da lei submete ao governo ou parlamento. Os OAEs também precisam levar em conta o trabalho que está ou foi realizada por comissões de reforma constitucional. As recomendações de tais entidades devem informar do trabalho dos organismos de gestão eleitoral e os OAEs podem também contribuir para tais comissões na sua área de competência. Por exemplo, a Comissão Eleitoral Independente provisória que foi instituída na sequência das eleições violentas no Quênia, em 2007, contribuíram em estreita colaboração com o Comité de Peritos com a tarefa de consolidar propostas de reforma constitucional. Finalmente, um OAE também podem se envolver com outras comissões, incluindo aqueles encarregados de género, direitos humanos e questões de mídia, etc., dependendo do que as entidades estão em vigor no país em questão e sua relação com os processos eleitorais. Tais comissões podem ser convidadas a consultas e / ou para dar uma contribuição escrita para projectos de recomendações / de leis, conforme estabelecido pelo OAE.

Uma relação inclusiva e de confiança com os partidos políticos é também crucial para o trabalho dos OAEs na área de reforma da lei eleitoral. Os OAEs precisam pensar cuidadosamente sobre o envolvimento das partes. Em alguns casos, os OAEs optaram por se envolver com todos os partidos políticos registados para maximizar a inclusão e a construção de consenso. Em outros, onde, por exemplo, tem havido muitas partes para envolver ou em que algumas partes são evidentemente inactivos, os OAEs estabeleceram critérios para seu envolvimento com partidos políticos. Nesses casos, é importante que os OAEs façam seus critérios conhecidos, especialmente para as partes que não são convidados para eventos organizados pelo OAE em questões de reforma. A participação do OAE com os partidos políticos geralmente tem como alvo estruturas de liderança, mas eles podem também tomar medidas para assegurar que as vozes das minorias no seio dos partidos, como as mulheres e os jovens, têm a oportunidade de fornecer elementos para o processo de reforma.

Os partidos políticos podem dar um valioso contributo para o debate sobre a reforma eleitoral. Por exemplo, eles podem levantar questões e desafios que não foram identificados ou priorizados pelos OAEs e, portanto, afectam a agenda de reforma. Além disso, os partidos políticos podem também propor soluções construtivas para os desafios existentes e, assim, fortalecer o resultado da reforma. Ao avaliar as propostas de partidos políticos, no entanto, os OAEs devem levar em conta que eles estão lidando com entidades que têm interesses directos nos resultados de reforma. Por exemplo, um partido político pode solicitar o OAE para propor alterações ao sistema eleitoral e apresentar uma série de argumentos para que tais mudanças podem beneficiar o desenvolvimento democrático e, ao mesmo tempo, essas mudanças provavelmente aumentem seus números no parlamento. Os OAEs devem, portanto, ouvir, mas também avaliar cuidadosamente, as propostas apresentadas pelos partidos políticos.

As plataformas interpartidárias oferecem um ponto de entrada importante para as relações do OAE com os partidos políticos. Ao proporcionar um espaço para que os políticos encontram se informalmente, discutir e identificar posições comuns sobre questões, tais como a reforma eleitoral, as plataformas interpartidárias oferecem um fórum para resolver problemas de forma construtiva. Em países com sistemas partidários dominantes, a participação em tais fóruns de diálogo pode ser crítico para a inclusão e amplo consenso no processo.

O diálogo interpartidário desenvolveu se em diferentes momentos em resposta a diferentes contextos e de diferentes maneiras. No Quênia, o OAE faz a ligação com os partidos em um comité de ligação dos partidos políticos. Na África do Sul, a lei exige que o OAE organize uma comissão de ligação dos partidos políticos a todos os níveis do governo, do nível nacional para os níveis locais. Em Gana, o OAE iniciou rodadas multipartidárias no início de 1994, com o objectivo específico de conseguir a reforma eleitoral. Em Seychelles, não existem estruturas formais para o diálogo interpartidário. Durante o processo de reforma eleitoral, no entanto, o OAE estabeleceu o Fórum de Reforma Eleitoral, que reuniu representantes dos partidos e da sociedade civil para se entrar em discussões semanais sobre a reforma eleitoral.

Trabalhando com o Comité consultivo interpartidário em Gana

Theo Dowetin, Perito Eleitoral

O Comité consultivo interpartidário tem servido como uma plataforma para o diálogo interpartidário, consultas e formação de consenso sobre questões de reforma eleitoral em Gana. Alguns efeitos positivos da colaboração entre o OAE e este fórum incluem a aliviar as tensões entre os partidos políticos com diferentes agendas e promover ajustes em que o debate saudável é incentivado. O diálogo interpartidário e a cooperação, também, promovem o conceito de “oposição leal”, um princípio de democracia liberal que, em essência, significa que todas as partes interessadas partilham valores e objectivos democráticos comuns. Enquanto adversários políticos podem discordar sobre certas questões, é imperativo que eles tolerem uns aos outros e reconheçam o papel crucial que a oposição desempenha nos processos democráticos.

Na corrida para as eleições gerais de 2012 e com a introdução de tecnologias biométricas em Gana, uma série de instrumentos constitucionais relacionados com os processos de recenseamento eleitoral e de votação foram alterados pela Comissão Eleitoral em consulta com o Comité consultivo interpartidário. Juntamente com os partidos políticos, a Comissão Eleitoral criou dois comités (uma Comité Técnico e um Comité Jurídico). Os comités foram presididos pelo Vice-Presidente das operações dos OAEs e Vice-Presidente das Finanças, respectivamente. O Comité Jurídico de sete membros foi incumbido de elaborar a legislação e foi composta por três representantes da Comissão Eleitoral, um representante do partido do governo, um representante do maior partido da oposição e dois representantes dos restantes 14 partidos de oposição combinados. O Comité Jurídico elaborou os instrumentos constitucionais e os apresentou à Comissão Eleitoral. Este último tinha o direito de adicionar, subtrair ou rejeitar totalmente o projecto, mas, neste caso, ele só fez pequenas alterações antes que os instrumentos constitucionais fossem enviados para o escritório do Procurador-Geral e, finalmente, entregue no parlamento.

A sociedade civil definida como as organizações da sociedade civil (OSC) e organizações de base comunitária ou religiosas são outros parceiros importantes nos processos de reforma da lei eleitoral. Baseados nos grandes números de OSC na África juntamente com o seu alcance geograficos em questões relacionadas com o desenvolvimento democrático, direitos humanos, género e outros temas relevantes para processos eleitorais os OAEs deveriam tomar a sociedade civil em conta nas diferentes etapas do processo de reforma. Em primeiro lugar, a sociedade civil pode dar um contributo importante para a identificação de desafios e prioridades fundamentais. Em segundo lugar, intimamente relacionada ao nível de base, a sociedade civil pode contribuir de forma construtiva para a formulação de opções políticas que reflectam os interesses públicos gerais, opiniões e demandas e, assim, complementar a interacção directa dos OAEs com o público, que muitas vezes é mais limitada. Em terceiro lugar, os OAEs podem encontrar um parceiro útil em redes da sociedade civil para apressar a agenda de reformas, o que é crucial, onde o compromisso político não é convincente e, portanto, onde as partes interessadas na reforma tem necessidade de envolver extensivamente na advocacia e lobby. Finalmente, na fase de execução, a sociedade civil pode desempenhar

um papel fundamental na sensibilização do público para as reformas realizadas e a forma em que as mudanças afectam a maneira como as pessoas votam.

As OSCs envolvidas em grupos de observação de cidadão (ou locais) representam um grupo particularmente importante das OSCs. Através da análise sistemática de informações, e uma profunda análise de recomendações, bem como a participação na promoção da reforma eleitoral através, por exemplo, a organização de reuniões públicas ou de partes interessadas após as eleições que foram realizadas, essas organizações possuem um conhecimento valioso que precisa ser adicionado nos processos de reforma. Os OAEs precisam levar em consideração recomendações de observação e estabelecer estruturas de consulta e partilha de informação com as OSCs que actuam neste domínio.

Da mesma forma, a observação eleitoral internacional fornece recomendações para a reforma eleitoral. Os mandatos dos observadores internacionais são normalmente limitados a observar e fornecer recomendações para a melhoria. Os OAEs devem consultar os grupos de observadores internacionais no que diz respeito às recomendações sobre a reforma legal para obter uma melhor compreensão de por que elas foram feitas e esclarecer possíveis alternativas. Os observadores eleitorais internacionais têm cada vez mais consciência de que as recomendações feitas em uma eleição muitas vezes são replicadas na próxima. Isso indica que as recomendações não contribuirão efetivamente para os debates políticos no período inter-eleitoral após as missões internacionais deixarem o país. Para ainda mais melhorar essas recomendações, a União Europeia começou recentemente a implantação de missões de acompanhamento que visam fazer um balanço das medidas tomadas para dar seguimento às recomendações fornecidas na eleição anterior.

Trabalhando com os observadores eleitorais da UE em Malawi

Nandini Patel, Presidente do Instituto de Política de Interação

A União Europeia (UE) tem servido como um parceiro crucial para a Comissão Eleitoral do Malawi. As missões de observação eleitoral da UE foram mobilizadas nas últimas três eleições organizadas em 2004, 2009 e 2014. Além disso, em 2012, posicionaram a sua primeira missão de acompanhamento (EUFUM), que foi incumbido de “avaliar o estado, a utilidade e a viabilidade das recomendações da EU EOM, bem como a programação de uma mesa-redonda para reanimar o debate sobre as recomendações” (EUFUM Relatório 2012). Foi decidido quando a EUFUM foi implantada que a decisão tinha sido feita de que as eleições locais seriam organizadas simultaneamente com as próximas eleições presidenciais e parlamentares marcadas para Maio de 2014. Esta situação levou a EUFUM a avaliar as recomendações, e ajudar a Comissão Eleitoral definir prioridades e identificar os riscos e as estratégias de mitigação relacionadas com a realização das eleições tripartidas. Além do apoio técnico, a UE estendeu também apoio financeiro para o processo de reforma legal.³

³ Organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais (IFES), a Commonwealth, IDEA Internacional e outros fornecem especialização técnica e capacitação na área da reforma eleitoral. As organizações regionais em África também estão a ganhar terreno. Uma organização que é digno de mencionar é o Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África (EISA), que se especializa em assuntos relacionados com as eleições. Notavelmente, as organizações regionais, como a União Africana e as Comunidades Económicas Regionais estão cada vez mais oferecendo suporte técnico para as eleições para além de recomendações no âmbito dos seus esforços de observação eleitoral.

Através da mídia, os OAEs têm a oportunidade de sensibilizar o eleitorado para o seu trabalho de reforma eleitoral. A mídia também é crucial para reforçar a sensibilização dos OAEs em relação à importância de novas reformas, uma vez aprovadas em lei, e de abordar como as reformas podem impactar onde / como eleitores possam registrar se para votar, etc. Além disso, os OAEs precisam examinar o debate na mídia em relação à reforma. Por exemplo, partidos políticos e organizações da sociedade civil podem expressar ou debater recomendações de reforma e/ou apresentar as suas queixas sobre o processo de reforma nos meios de comunicação, em vez de trazer questões directamente para o OAE.

Os OAEs também podem envolver-se directamente com o público através, por exemplo, a organização de reuniões públicas, em que os OAEs podem informar o público sobre o seu trabalho, por um lado, e os participantes podem fornecer informações directamente sobre questões de reforma. Além disso, os OAEs precisam planejar e lançar campanhas de educação do eleitor e de informação para promover a conscientização sobre reformas legais quando decretado. Dependendo do tamanho do país em questão, o envolvimento directo com o público pode exigir o envolvimento de estruturas do OAE nos níveis locais ou regionais que possam canalizar informações ao nível nacional. Notavelmente, os OAEs participam com a sociedade civil e a mídia lida indirectamente com o público em geral.

Os OAEs podem trabalhar em estreita colaboração com o gabinete do Procurador-Geral para garantir que as recomendações propostas estão em conformidade com os quadros constitucionais e legais existentes no país. A colaboração entre o OAE e o Gabinete do Procurador-Geral é, portanto, de natureza técnica. De forma semelhante, os OAEs podem procurar o conselho de instituições judiciais antes de que as recomendações e/ou propostas de alteração sejam apresentadas aos tomadores de decisão. Como mencionado, os OAEs também podem levar os casos a tribunal, se eles acreditam que as alterações legais adoptadas entrem em conflito legal com as disposições constitucionais.

Os prestadores de assistência internacionais e regionais são muitas vezes a chave principal para o trabalho de reforma dos OAEs. A assistência técnica pode fornecer conhecimentos em termos de pessoal ou de consultores experientes para ajudar os OAEs a assumir pesquisas e de consulta dos *stakeholders*. Tendo trabalhado em questões semelhantes em outros países, os peritos podem dar aos OAEs acesso a dados comparativos valiosos. Especialistas vindos de fora, que não têm interesse directo no resultado do processo de reforma, também podem servir como corretores neutros em situações em que a neutralidade do OAE no processo de reforma é contestada pelos partidos políticos.

Ao se envolver com prestadores de assistência internacional e regional, os OAEs devem pensar no futuro e considerar onde os prestadores de assistência internacionais e regionais como o PNUD, IFES, IDEA Internacional e EISA podem fornecer o maior valor acrescentado. Tomando o plano relevante do OAE para a participação na reforma eleitoral como ponto de partida, os OAEs devem identificar lacunas nas capacidades internas e considerar quando é necessário o apoio. Os prestadores de assistência internacionais e regionais podem, por exemplo, ajudar a recrutar consultores de curto

prazo, caso em que é crucial para o OAE identificar as competências necessárias e determinar um cronograma.

Trabalhando com parceiros internacionais na Nigéria

Olufunto Akinduro, Oficial de Programa, Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África

A Comissão Eleitoral Independente da Nigéria mantém um bom relacionamento com os parceiros internacionais que fornecem suporte técnico para o seu trabalho. Estes parceiros incluem a Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais (IFES) e PNUD através do seu projecto de Governança Democrática para Desenvolvimento, que é financiado pelo Fundo Comum dos Doadores. Estes parceiros têm fornecido apoio técnico ao OAE com a contratação de peritos para fornecer dados sobre os aspectos específicos do trabalho da comissão. Por exemplo, IFES contribuiu significativamente para a elaboração de uma abordagem da Comissão para o quadro jurídico de financiamento dos partidos e campanhas em conformidade com o projecto de reforma eleitoral de 2005. IFES organizou conferências em que os peritos internacionais forneceram perspectivas comparativas sobre as melhores práticas internacionais. O Fundo Comum dos Doadores apoiou o trabalho do Comité de revisão do registo e das eleições no processo de auditoria da eleição pós-2011, fornecendo suporte técnico.

Os OAEs também podem precisar trabalhar com os doadores quando se envolvem na área de reforma eleitoral. Deve notar-se que, em alguns países (por exemplo, Zimbabué), o apoio dos doadores aos processos eleitorais em geral está fora dos limites, como as eleições são consideradas integralmente ligada à soberania nacional. Nestes países, o apoio dos doadores podem, por exemplo, ser utilizados exclusivamente para capacitação e treinamento. Em outros países (por exemplo, Serra Leoa e Libéria), os doadores são bem-vindos para apoiar os processos eleitorais de forma mais geral, incluindo os processos de reforma eleitoral. Quando este for o caso, os OAEs poderão receber apoio financeiro para recrutar consultores e peritos, organizar reuniões públicas e conferências com os *stakeholders*, materiais de impressão, realizar campanhas de advocacia, etc. Enquanto tornando possível para os OAEs realizar trabalhos de reforma eleitoral global, os OAEs que estão fortemente dependente do financiamento dos doadores precisam planear cuidadosamente suas actividades e comunicar estreitamente com os doadores para garantir que o financiamento adequado seja alocado a tempo. Além disso, os OAEs precisam levar em consideração as expectativas dos doadores e comunicar metas razoáveis e realistas para as intervenções a serem financiadas por doadores.

5. Desafios e riscos

Existem vários desafios e riscos ligados ao compromisso dos OAEs nos processos de reforma da lei eleitoral, os quais podem em geral ser divididos em duas categorias: políticos e técnicos.

Os desafios

Um desafio crucial para o trabalho dos OAEs está relacionado com a vontade política e o compromisso político em relação à agenda de reforma legal. As reformas legais precisam ser eventualmente adoptadas pelos políticos ou pelo governo através de procedimentos de decretos legislativos ou através de estruturas parlamentares. No final, os OAEs podem fazer recomendações ou propostas de lei de alteração e se envolver com as partes interessadas do governo e parlamentares para defender e sensibilizá-los para a necessidade de reforma e as razões por trás das recomendações feitas pelo OAE. Se as propostas de reforma não são vistas como beneficiando aos mandatários, e onde estes últimos são suficiente fortes para bloquear propostas de reforma no parlamento, o trabalho que os OAEs empreendem podem tornar-se redundante.

Os obstáculos formais e processuais também podem representar um desafio para o trabalho do OAE nesta área. Em primeiro lugar, onde os OAEs não tem um mandato formal para o compromisso, isso pode resultar em uma situação em que o seu envolvimento é questionado. Isso é mais provável de acontecer quando é acoplado com uma falta de vontade política ou compromisso com a agenda de reformas, como pode ser o caso, se as propostas de reforma são de natureza altamente política (e não técnica). Em segundo lugar, as regras processuais, em particular no que diz respeito à forma como alterações eleitorais são apresentadas no parlamento, podem impactar as possibilidades dos OAEs para defender eficazmente as suas propostas de reforma. Em países onde o OAE alega recomendações através do governo ou comissões parlamentares específicas antes de serem apresentadas as contas, os projectos de reforma podem ser diluídos antes que eles atinjam os decisores finais. Geralmente, isso é menos provável de acontecer em países onde os OAEs estão autorizados a apresentar alterações directamente no parlamento.

Obstáculos processuais na Nigéria

Olufunto Akinduro, Oficial de Programa, Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África

Um desafio associado com o trabalho sobre questões de reforma levadas a cabo pela Comissão Eleitoral Independente da Nigéria está relacionado à forma como ele sustenta projectos de lei à Assembleia Nacional. De acordo com as regras processuais, as propostas de lei deverão ser apresentadas na Assembleia Nacional ou por um membro do parlamento ou pelo Executivo. Quando o OAE apresentou um projeto de lei em 2005, a posição do projeto de lei foi questionada por membros da Assembleia Nacional. Finalmente, quando o projeto de lei foi aprovado, ele teve que ser apresentado como proveniente da Comissão Parlamentar de Assuntos Eleitorais. Esta situação permitiu que o comité adaptou o conteúdo do projeto de lei antes da apresentação.

A reforma da lei eleitoral pode levar um tempo considerável. Os OAEs precisam de levar em conta que a investigação e as consultas são actividades que consomem tempo. Em particular, o desenvolvimento de consenso entre os vários actores sobre questões intrínsecas à democracia como a reforma eleitoral não requer apenas tempo, mas também paciência. É preciso criar ideias de raízes e as fazer crescer entre os actores envolvidos. Além disso, os OAEs precisam levar em conta que certas fases do processo de reforma estão fora do seu controle. Isto é particularmente verdade para a promulgação de emendas através de estruturas governamentais e/ou parlamentares, mas também sempre que recomendações precisam passar por uma comissão de reforma legal ou equivalente antes de fazer seu caminho para os tomadores de decisão. O cuidadoso planeamento e gestão são, portanto, essenciais.

Como boa prática os OAEs deveriam engajar-se no início da fase pós-eleitoral para permitir espaço suficiente para discussões e debate antes de finalizar recomendações. A realização de tal obra quando as experiências da eleição anterior ainda estão frescas deveria fazer avançar o debate.

O financiamento relativo ao envolvimento do OAE na reforma legal, o que geralmente ocorre entre as eleições, pode apresentar um outro desafio para o trabalho dos OAEs. Durante este período, as dotações orçamentais do Estado são susceptíveis de diminuir e, da mesma forma, a fraca disponibilidade dos doadores após pesados investimentos em organização de eventos eleitorais. Dito isto, o trabalho de reforma eleitoral pode ser realizado mesmo com orçamentos relativamente restritos. Desde que os OAEs mantêm boas relações com os ministérios responsáveis pelo orçamento do OAE e/ou prestadores de assistência e os doadores e fazem um plano claro para a sua participação no debate legal de reforma no período pós-eleitoral, pode ser possível atrair os fundos necessários para conduzir as actividades relacionadas aos processos de reforma.

Para fazer isso de forma eficaz, é necessário um certo nível de capacidade interna. Em particular, a escolha de pessoal com uma formação jurídica adequada para liderar o esforço do OAE é crucial. Se o OAE não tem capacidades internas, os prestadores de assistência internacional/regional podem oferecer consultores especializados para períodos de tempo específicos para empreender investigações sobre estruturas existentes, obrigações internacionais e regionais, melhores práticas, conhecimento comparativo, etc., bem como a elaboração de recomendações e/ou propostas de emendas. Intimamente relacionado com isso, os OAEs podem ter dificuldade em reter a capacidade jurídica interna. Mais frequentemente do que não, este trabalho é realizado por um ou dois funcionários principais. Escusado será dizer que, se essas pessoas deixarem o seu posto, o trabalho do OAE será seriamente afectada. Há, portanto, uma necessidade de construir uma memória institucional relacionada com os processos de reforma que podem aliviar tais circunstâncias.

Os riscos

O principal risco para o envolvimento do OAE refere-se a (percepção de) neutralidade. A reforma eleitoral é uma questão altamente sensível politicamente. É de extrema

importância que os OAEs não tomem uma posição política na reforma eleitoral, mas que as recomendações e propostas de lei baseadas em julgamentos que se ligam com o que o OAE acredita que é melhor para reforçar e consolidar as práticas democráticas no país. Para fazê-lo, os OAEs necessitam recolher informações, fazer pesquisas completas, integrar as tendências, melhores práticas regionais ou internacionais, e fornecer claras ligações entre eles e as recomendações/propostas de emendas.

Intimamente ligado ao anterior, os OAEs não só são obrigados a fazer recomendações imparciais mas também devem ser percebidos como tais pelos *stakeholders* – como o público, partidos políticos ou outros. Tais percepções não são necessariamente construídas apenas sobre o resultado do trabalho dos OAEs em termos das recomendações feitas, mas também sobre o processo pelo qual produziu estas recomendações. A chave principal para isso é o desenvolvimento das relações dos interessados que são construídos na confiança mútua, inclusão e compartilhamento de informações.

Em termos de prioridades, os OAEs estão em primeiro lugar responsáveis da gestão das eleições, e seu papel na reforma eleitoral é muitas vezes considerado de importância secundária. Este é particularmente o caso que muitos OAEs não tem um mandato formal para se envolver em reforma eleitoral, embora possam desempenhar essas tarefas, mediante solicitação e/ou quando o tempo e os recursos humanos o permitam. No entanto, se os OAEs precisam de se envolver na organização de eleições parciais, referendos, eleições antecipadas, etc., existe o risco de que o seu trabalho na área da reforma eleitoral se é mesmo suportado por um mandato formal, e pode ser esquecido, ou ser interrompido completamente.

Relacionada com o acima é a questão das prioridades. Com várias questões submetidas no mesmo tempo, há um risco de que alguns delas vão desaparecer e, eventualmente, serem esquecidas, possivelmente sem querer. As questões que são destinadas a enfrentar desafios legais à participação política reforçada de grupos marginalizados são típicas a este respeito.

O risco do desaparecimento do género na Namíbia

Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, Oficial de Programa, IDEA Internacional

Embora a Comissão Eleitoral da Namíbia tinha manifestado o compromisso de tomar as questões de igualdade de género em consideração nas suas reformas legais eleitorais, o risco do chamado desaparecimento do género era aparente no processo de reforma da lei eleitoral que teve lugar a partir de 2011 até 2014. Isto deveu-se o facto de que, enquanto as desigualdades de género e as lacunas nos processos eleitorais e os resultados destes processos eram reconhecidos, a igualdade de género tende a dar lugar a prioridades concorrentes, tais como financiamento dos partidos políticos / finanças, igualdade entre os partidos políticos, e autoridades e independência / autonomia da Comissão Eleitoral, apesar do género ser um aspecto transversal de todas estas questões. No entanto, o risco do desaparecimento proporcionou uma abertura para a constante reiteração da necessidade de abordar áreas de preocupação a partir de uma perspectiva de género.

O tempo também é um factor de risco. Quando as emendas legais são apresentadas na véspera do início das eleições, há um risco de que os OAEs não tenham o tempo suficiente, por exemplo, para a sensibilização do público, a capacitação do pessoal das mesas de voto sobre a mudança e as suas implicações para os envolvidos. Nesses casos, quando o tempo é limitado, mas que as alterações são esperadas, os OAEs podem estabelecer estruturas paralelas na eventualidade de que as novas leis possam ser passadas. Este foi o caso por exemplo quando a comissão eleitoral na África do Sul promulgou em Novembro de 2013 a votação fora do país, antes das eleições organizadas em Maio do ano seguinte. A importância da reforma é oportunamente destacada no Protocolo da CEDEAO sobre Democracia e Boa Governação (artigo 2 (1)), que estipula que “nenhuma modificação substancial deve ser feita às leis eleitorais nos últimos seis (6) meses antes das eleições, excepto com o consentimento da maioria dos actores políticos”.

A dependência dos OAEs nos recursos externos para a concretização da reforma eleitoral representa outro risco para o seu trabalho nesta área. Os processos burocráticos ligados a fundos do governo extra-orçamentais e/ou financiamento de doadores podem ser tediosos e demorar mais tempo do que o esperado, pondo assim em risco os prazos para o envolvimento dos OAEs. Da mesma forma, os processos para identificar e recrutar peritos e garantir a sua presença no país para trabalhar com o OAE podem levar mais tempo do que o esperado.

Outro factor de risco que afecta a participação de OAEs na reforma eleitoral é a rotatividade de pessoal. O número de pessoas com experiência jurídica que trabalham em questões de reforma é muitas vezes limitado. Sempre que indivíduos com experiência na elaboração de recomendações de reforma legal ou emendas abandonam o emprego, pode diminuir o ritmo do processo, como os OAEs vão precisar de recrutar e treinar novos funcionários, possivelmente, para assumir a tarefa.

6. Recomendações para os OAEs tomarem parte em lei eleitoral

1. **Dar prioridade ao compromisso minucioso nos processos de revisão pós-eleição:** os Órgãos de Administração Eleitoral (OAEs) devem utilizar os processos de revisão pós-eleição como um leque de oportunidades para identificar e analisar a necessidade de reforma da lei eleitoral. Tais processos idealmente combinam informações de diversas fontes, como as avaliações pós-eleitorais internas e / ou externas do desempenho dos OAEs/auditorias, relatórios de observação de eleições, workshop com os *stakeholders*/conferências, etc.
2. **Estabelecer planos e calendários claros para o compromisso dos OAEs:** o compromisso do OAE na área da reforma da lei eleitoral requer uma planificação rigorosa e uma consideração ciente dos horizontes temporais. Os planos de trabalho e calendários precisam levar em conta o *modus operandi* dos principais *stakeholders* envolvidos com os OAEs e as entidades, as recomendações precisam ser submetidas antes de qualquer mudança possa ser assinada em lei. Notavelmente, a fim de que os OAEs possam impactar a reforma legal, suas recomendações devem ser apresentadas às autoridades competentes, bem antes das próximas eleições. Finalmente, a planificação também pode implicar a reflexão sobre quando e em que circunstâncias é que um OAE se deveria retirar completamente da área da reforma.
3. **Garantir que existe o financiamento adequado e atempado:** os OAEs necessitam de comprometer-se de uma forma estreita com o seu respectivo governo e parlamento e, onde é mais apropriado, com os prestadores de assistência e os doadores, de modo a assegurar que existam fundos adequados para a execução do plano de engajamento do OAE no processo de reforma da lei eleitoral. Quando a assistência é encaminhada para os OAEs através da disponibilização de peritagem em vez de ou para complementar, o financiamento directo, os OAEs devem pensar no futuro e comunicar estreitamente com prestadores de assistência para garantir que essa perícia seja disponibilizada em tempo certo.
4. **Empreender pesquisas que garantam conhecimentos/aptidões adequados:** é essencial que os OAEs envolvidos na área da reforma da lei eleitoral se encontrem os mais bem informados possível sobre a matéria. Qual é o actual quadro jurídico implicado, quais são os desafios, quais são as alternativas possíveis e como estas alternativas desempenham na prática, levando em consideração o contexto sociopolítico do país os OAEs são convidados a reunir-se com os partidos políticos, organizações da sociedade civil e *stakeholders* entre outros, com potencialmente fortes departamentos de investigação e elaborar argumentos e propostas. Através de pesquisa e análise, os OAEs serão capazes de se comprometer de forma eficaz e construtiva.
5. **Envolver os *stakeholders* através a organização de consultas amplas e inclusivas:** os OAEs têm necessidade de organizar consultas com a mais larga gama de *stakeholders* possível, de forma a promover a credibilidade - baseada na confiança mútua, na cooperação e na transparência - do processo de reforma da lei eleitoral e os seus resultados. Além disso, através dessas consultas, os OAEs podem tornar-se conscientes das questões e desafios que precisam ser abordados,

e têm a oportunidade de ouvir as possíveis soluções apresentadas pelos outros *stakeholders*.

6. **Trabalhar de maneira estreita com as plataformas interpartidárias:** as plataformas interpartidárias oferecem um ponto de entrada valioso para as relações do OAE com os partidos políticos sobre questões atinentes à reforma da lei eleitoral. Ao proporcionarem espaços aos políticos onde se possam reunir, conversar e identificar, de uma maneira informal, as posições em comum, as plataformas interpartidárias estão a fornecer uma base sólida aos OAEs para conseguirem resolver de forma construtiva e conjunta os assuntos relativos a um *stakeholder* de especial relevância. Em países com sistemas de partido dominante, o envolvimento com tais fóruns de diálogo pode ser fundamental para garantir que o processo seja verdadeiramente inclusivo e que promova amplo consenso.
7. **Envolver de uma forma regular os decisores:** os OAEs devem envolver de maneira estreita o seu respectivo governo e parlamento a fim de conseguirem promover e fomentar o compromisso político no processo de reforma. Sem o apoio do governo e do parlamento, os esforços do OAE para desenvolver um quadro jurídico melhor para governar os processos eleitorais tendem a falhar. Trata-se de um ponto importante para promover a vontade política e para estabelecer um sistema adequado para comunicação e partilha de informações.
8. **Manter-se neutros e serem vistos como tal:** o assunto da reforma eleitoral é politicamente sensível. Os OAEs precisam de manobrar com cuidado num processo de reforma de modo a evitar a percepção de que estão a apoiar um lado. A percepção de um compromisso distorcido pode comprometer a credibilidade dos resultados dos processos de reforma da lei eleitoral.
9. **Incluir uma perspectiva de género:** ao trabalhar na área da reforma da lei eleitoral, é necessário os OAEs incluírem uma perspectiva de género, tanto ao nível do processo e dos resultados. Em termos de processo, os OAEs precisam de garantir que as opiniões de homens e mulheres são solicitadas e abordadas nas recomendações feitas. Quando se trata de resultados, os OAEs têm necessidade de abordar activamente questões políticas legais que promovam a igualdade de participação e representação. A fim de evitar uma situação em que a igualdade de género torna-se simplesmente um adorno, as questões de género precisam de ser explicitamente abordadas desde o início do processo de planeamento.
10. **Permanecer fiel aos princípios básicos:** os processos de reforma eleitoral devem ser orientados pela preocupação de proteger e promover os direitos eleitorais dos cidadãos. Ao fazer recomendações para a criação de novas leis ou alterar as existentes, os OAEs precisam de examinar cuidadosamente em que medida a sua proposta garante que este objectivo maior é alcançado.

Referencias bibliográficas e recursos complementares

- ACE: The Electoral Knowledge Network, 'Encyclopaedia', <<http://aceproject.org/ace-en>>
- ACE: The Electoral Knowledge Network, 'Regions and countries', <<http://aceproject.org/regions-en>>
- Akinduro, Olufunto, 'Electoral reform in Africa: Case study- Nigeria', ACE: The Electoral Knowledge Network, 2014, <<http://aceproject.org/ace-en/topics/lf/default>>
- Bakken, Mette, 'Electoral reform in Africa: Case study South Africa', ACE: The Electoral Knowledge Network, 2014, <<http://aceproject.org/ace-en/topics/lf/default>>
- Bakken, Mette, 'Electoral reform in Africa: Case study —Seychelles', ACE: The Electoral Knowledge Network, 2014, <<http://aceproject.org/ace-en/topics/lf/default>>
- Carter Center, 'International election observation mission to Côte d'Ivoire—Final report' 2011
- Conteh, Mohamed N. 'Electoral reform in Africa: Case study—Sierra Leone', ACE: The Electoral Knowledge Network, 2014, <<http://aceproject.org/ace-en/topics/lf/default>>
- Democracy Reporting International, 'Electoral Law Reform Processes: Key Elements for Success', Briefing Paper, 12 May 2011
- Dowetin, Theo, 'Electoral reform in Africa: Case study—Ghana', ACE: The Electoral Knowledge Network, 2014, <<http://aceproject.org/ace-en/topics/lf/default>>
- EU Election Follow-Up Mission (EUFUM), Final report, 2013, <http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/MW/malawi-final-report-elections-follow-up-mission-eu/at_download/file>, accessed 10 July 2014
- Hartmann, Christof, 'Paths of Electoral Reform in Africa', In M. Basedau, G. Erdmann and A. Mehler (eds.) *Votes, Money and Violence: Political Parties and Elections in Sub-Saharan Africa* (Uppsala: Nordic Africa Institute, 2007)
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, OKLA: University of Oklahoma Press, 1991)
- IDEA International, *Electoral Management Design: The New International IDEA Handbook* (Stockholm: IDEA International, 2014a)
- IDEA International, *Political Parties in Africa through a Gender Lens* (Stockholm: IDEA International, 2014b)
- IDEA International, *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance* (Stockholm: IDEA International, 2014c)
- IDEA International, *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the IDEA International Database* (Stockholm: IDEA International, 2012)
- IDEA International, Stockholm University and Inter-Parliamentary Union, 'Quota project', 2014, <<http://www.quotaproject.org>>
- Kandawasvika-Nhundu, Rumbidzai, 'Electoral reform in Africa: Case study—Namibia', ACE: The Electoral Knowledge Network, 2014, <<http://aceproject.org/ace-en/topics/lf/default>>
- Leyenaar, Monique and Hazan, Reuven Y., 'Reconceptualising Electoral Reform', *West European Politics*, 34/3 (May 2011), pp. 437–55
- Merino, Mathieu, 'Electoral reform in Africa: Case study—Kenya', ACE: The Electoral Knowledge Network, 2014, <<http://aceproject.org/ace-en/topics/lf/default>>
- Nackerdien, Rushdi, Keynote Address delivered at the 16th Annual General Conference of the ECF SADC, Mauritius, 12-13 August 2014
- Norris, Pippa, 'The Politics of Electoral Reform in Britain', *International Political Science Review*, 16/1 (January 1995), pp.65–78
- Patel, Nandini, 'Electoral reform in Africa: Case study—Malawi', ACE: The Electoral Knowledge Network, 2014, <<http://aceproject.org/ace-en/topics/lf/default>>

Acrónimos e abreviaturas

CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CEN	Comissão Eleitoral Nacional
EU	União Europeia
EUFUM	Missão de acompanhamento da União Europeia
IFES	Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais
International IDEA	Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral
OAE	Orgão de administração eleitoral
OSC	Organização da sociedade civil
PG	Procurador-Geral
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral

Agradecimentos

Um agradecimento especial vai para o autor do estudo, Mette Bakken, que elaborou e desenvolveu este documento no âmbito da iniciativa em curso 'Reforma Eleitoral na África' que está sendo implementado pelo Programa África do IDEA. Agradecimentos especiais vão para os autores dos estudos de casos individuais desenvolvidos no âmbito da iniciativa: Olufunto Akinduro, Mohamed N. Conteh, Theo Dowetin, Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, Emmanuel Kawishe, Mathieu Merino e Nandini Patel.

Além disso, numerosos indivíduos e colegas de IDEA International forneceram comentários e importantes contribuições para as primeiras versões do documento, incluindo Raul Avila, Anne Sofie Holm Gerhard, Stina Larserud, Naomi Marilyn Ngalula, Seema Shah e Domenico Tuccinardi. Agradecimentos também ao Alain Blanchemanche por editar o texto final. Por último, mas não menos, agradecemos também a responsável das publicações de IDEA International, Lisa Hagman, pela coordenação da produção e publicação deste documento.



INTERNATIONAL IDEA
Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral
SE-103 34 Stockholm
Sweden
Tel +46 8 698 37 00
Fax +46 8 20 24 22
E-mail info@idea.int

ISBN 978-91-7671-038-8