



# A Observação Eleitoral

Guia Prático para os Membros de Missões de Observação Eleitoral no Estrangeiro



LE DIRECTEUR GÉNÉRAL  
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC



# A Observação Eleitoral

Guia Prático para os Membros de Missões de  
Observação Eleitoral no Estrangeiro



LE DIRECTEUR GÉNÉRAL  
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

Favor encaminhar qualquer pergunta ou comentário a respeito deste documento a:

Le Directeur général des élections du Québec  
Secrétariat général  
3460, rue de La Pérade  
Sainte-Foy (Québec)  
Canada  
G1X 3Y5

Telefone: 418 644-1090  
Fax: 418 643-9451  
Correio eletrônico: <secretariatgeneral@dgeq.qc.ca>

O leitor interessado em obter maiores informações sobre o Diretor Geral das Eleições do Quebec poderá consultar seu site no seguinte endereço:  
<<http://www.electionsquebec.qc.ca>>

Este documento está disponible en español.  
This document is available in English.  
Ce document est disponible en français.

Gostaríamos de agradecer sinceramente a Assembléia Nacional de Quebec pelas traduções em espanhol e português.

Segunda edição revista e aumentada  
por Madeleine Albert

Dépôt légal -  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada  
ISBN 2-550-40510-2

# Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introdução .....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>1. Observação, princípios e códigos de conduta .....</b>           | <b>3</b>  |
| 1.1 Natureza da observação .....                                      | 3         |
| 1.2 Tipos de observadores.....  | 3         |
| Observadores internacionais .....                                     | 4         |
| Observação internacional a longo prazo .....                          | 4         |
| Observação internacional a curto prazo .....                          | 4         |
| Observadores nacionais .....  | 5         |
| 1.3 Princípios e códigos de conduta.....                              | 5         |
| Código de Conduta para a Observação Eleitoral (Internacional IDEA) .. | 6         |
| Código de conduta da OSCE .....                                       | 6         |
| Código de conduta da União Interparlamentar .....                     | 7         |
| Diretrizes da observação eleitoral (Francofonia).....                 | 8         |
| <b>2. Principais envolvidos .....</b>                                 | <b>11</b> |
| 2.1 Autoridades do país solicitante .....                             | 11        |
| Governo.....  | 11        |
| Estrutura encarregada de gerenciar as eleições.....                   | 11        |
| 2.2 Partidos políticos do país solicitante.....                       | 12        |
| 2.3 Organismos da sociedade civil do país solicitante.....            | 12        |
| 2.4 Organismos de promoção da democracia .....                        | 13        |
| 2.5 Autoridades do país de origem do observador.....                  | 13        |
| 2.6 Instituição ou empregador que delega o observador .....           | 14        |
| 2.7 Parlamentares.....  | 14        |
| 2.8 Peritos .....   | 15        |
| <b>3. Preparativos para a missão .....</b>                            | <b>17</b> |
| 3.1 Escolha dos observadores .....                                    | 17        |
| 3.2 Termos de referência da missão .....                              | 17        |
| 3.3 Mandato e status do observador.....                               | 17        |
| 3.4 Conhecimento do país anfitrião e de sua legislação.....           | 18        |
| Geografia, história e economia .....                                  | 18        |
| Situação política e democracia.....                                   | 18        |
| Processo eleitoral em andamento.....                                  | 19        |
| 3.5 Preparo profissional do observador.....                           | 19        |
| Qualidades do observador.....   | 19        |
| Conhecimentos necessários .....                                       | 20        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>4. Realização da missão .....</b>  | <b>21</b> |
| 4.1 Atividades antes do dia do escrutínio .....   | 21        |
| Chegada no país .....   | 21        |
| Instalação .....  | 21        |
| Contatos com as autoridades civis, políticas e administrativas .....                        | 22        |
| Atividades e observações preliminares .....   | 22        |
| Contatos com a mídia.....   | 23        |
| Coordenação com as outras missões de observação internacional .....                         | 23        |
| Relatório provisório do período pré-eleitoral .....   | 24        |
| Observação do período eleitoral .....   | 24        |
| Lei eleitoral e administração das eleições.....   | 25        |
| Delimitação territorial.....  | 25        |
| Inscrição dos eleitores.....  | 25        |
| Partidos políticos e candidatos.....  | 26        |
| Clima da campanha eleitoral.....  | 26        |
| Acesso à mídia .....  | 27        |
| Mídia escrita.....  | 27        |
| Mídia eletrônica .....  | 27        |
| 4.2 Atividades no dia do escrutínio.....  | 28        |
| Abertura e localização das seções eleitorais .....  | 28        |
| Disponibilidade de urnas, cédulas eleitorais, listas eleitorais e materiais eleitorais..... | 28        |
| Realização da votação.....  | 29        |
| Apuração da votação e a proclamação dos resultados .....                                    | 29        |
| Relatório provisório do dia do escrutínio.....  | 30        |
| 4.3 Atividades após o dia do escrutínio .....   | 31        |
| Processamento das reclamações .....   | 31        |
| Relatório provisório do período pós-eleitoral .....   | 31        |
| Comunicado .....  | 32        |
| Relatório de missão.....  | 32        |
| <b>5. Medidas a serem tomadas após a missão .....</b>                                       | <b>33</b> |
| 5.1 Redação e publicação do relatório .....   | 33        |
| Prazo para a redação do relatório.....  | 33        |
| Propriedade do relatório.....   | 33        |
| Processamento do relatório e medidas a serem tomadas .....                                  | 33        |
| <b>Conclusão.....</b>   | <b>35</b> |
| <b>Notas.....</b>   | <b>37</b> |
| <b>Bibliografia .....</b>   | <b>39</b> |

## **Anexos**

### **Anexo I**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Preparo pessoal do observador.....</b>      | <b>45</b> |
| Autorizações e condições do destacamento ..... | 45        |
| Documentos necessários .....                   | 45        |
| Medidas de ordem médica .....                  | 46        |
| Pertences pessoais.....                        | 47        |
| Negócios em andamento .....                    | 47        |

### **Anexo II**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Elementos de observação pré-eleitoral .....</b> | <b>49</b> |
| Lei eleitoral .....                                | 49        |
| Delimitação eleitoral e modo de escrutínio .....   | 49        |
| Inscrição .....                                    | 49        |
| Partidos políticos e candidatos.....               | 50        |
| Clima da campanha eleitoral e da mídia .....       | 50        |

### **Anexo III**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Elementos de observação do escrutínio .....</b>              | <b>53</b> |
| Seções eleitorais ou locais de votação .....                    | 53        |
| Cédula eleitoral .....  | 53        |
| Sigilo do voto .....  | 54        |
| Procedimentos.....  | 54        |
| Eleitores .....   | 54        |
| Pessoal eleitoral .....   | 55        |
| Apuração do escrutínio e compilação dos resultados .....        | 55        |
| Resultados .....  | 56        |
| Fraudes e reclamações .....                                     | 56        |
| Irregularidades eleitorais.....                                 | 57        |
| Modelo de um relatório síntese elaborado por um observador..... | 58        |

### **Anexo IV**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Direitos e deveres dos observadores.....</b> | <b>59</b> |
| Direitos:.....                                  | 59        |
| Deveres: .....                                  | 59        |

### **Anexo V**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Plano de um relatório geral de uma missão de observação eleitoral.....</b> | <b>61</b> |
|---|-----------|





# Introdução

Durante os últimos anos, as missões de observação de eleições multiplicaram-se no mundo inteiro. Se, no passado, a observação eleitoral dava lugar a uma certa improvisação, é necessário reconhecer que, de agora em diante, este tipo de atividade caracteriza-se por um maior profissionalismo.

Alguns balanços de missões de observação eleitoral já foram publicados, a nível regional ou internacional. A partir da experiência de terreno, os organismos internacionais que fazem a promoção da democracia estabeleceram princípios fundamentais e códigos de conduta, e criaram ferramentas de trabalho para os observadores. Além disso, os países que realizaram nos anos oitenta e no início dos anos noventa seus primeiros escrutínios democráticos estão agora em fase de consolidação de suas instituições democráticas, o que exige, da parte dos observadores, especialização e conhecimentos ainda maiores. As expectativas são grandes e a comunidade internacional deve satisfazê-las adequadamente.

O objetivo deste documento é colocar à disposição dos membros das missões de observação eleitoral uma ferramenta prática para que possam preparar-se adequadamente e adquirir rapidamente os conhecimentos essenciais para a realização de seu mandato. Ele permitirá que o leitor familiarize-se com os conhecimentos mais recentes na área da observação eleitoral e disponha dos elementos concretos necessários para uma observação completa e adequada.

Neste guia, nós abordaremos sucessivamente a observação, seus princípios e os códigos de conduta que a regem; os principais envolvidos, como também os preparativos, a realização e as medidas a serem tomadas após a missão. A preparação pessoal do observador e a lista de elementos suscetíveis de serem observados são examinadas em anexo.

É claro que uma ferramenta como este Guia Prático do Observador deverá ser periodicamente atualizada. Os comentários dos usuários a respeito desta publicação são bem-vindos. Asseguramos aos nossos leitores que seus comentários e sugestões serão levados em consideração.



# 1.

## Observação, princípios e códigos de conduta

### 1.1 Natureza da observação

Desde o início, é oportuno definir com precisão o que queremos dizer com a expressão «observação eleitoral». Segundo a definição do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral, uma observação eleitoral é:

---

*«A coleta sistemática de informações relacionadas com um processo eleitoral e a formulação de julgamentos fundados sobre a realização deste processo a partir das informações coletadas por pessoas que não estão especificamente autorizadas a interferir no processo e cuja participação em atividades de mediação não deve ser tal que ponha em perigo sua responsabilidade principal de observação<sup>1</sup>.»*

---

Esta definição permite precisar o papel exato que os observadores devem desempenhar. É necessário lembrar que os observadores são em primeiro lugar e acima de tudo testemunhas do processo eleitoral. O que lhes é solicitado, é observar, anotar e sugerir. Alguns gostariam de que os observadores desempenhassem um papel de mediador. Em nossa opinião, isto deveria acontecer somente em circunstâncias totalmente excepcionais, sob o risco de colocar em risco o princípio de não-intervenção nos assuntos internos de um país que todos os observadores devem respeitar. É claro que os observadores devem exercer sua função de testemunhas dentro do respeito da soberania do país solicitante, dos termos de referência de sua missão e das regras de ética que abordaremos mais adiante.

### 1.2 Tipos de observadores

Distingue-se geralmente dois tipos de observadores: os observadores internacionais e os observadores nacionais. Ambos os tipos não estão necessariamente presentes num determinado escrutínio. De qualquer modo, seu papel tem pontos comuns mas também algumas diferenças notáveis.

## Observadores internacionais

Os observadores internacionais não são cidadãos do país onde realiza-se a observação de um escrutínio. Eles são delegados por seu próprio país ou por um organismo internacional para fazer parte de uma missão de observação. Seu conhecimento do país onde realiza-se o escrutínio a ser observado e sua experiência profissional variam consideravelmente segundo o caso. Por isso, é importante que as missões de observação internacional sejam compostas de observadores com grande experiência, mas também de pessoas mais jovens, que poderão assim beneficiar-se dos conhecimentos dos observadores mais antigos. O número de membros da missão de observação internacional é determinado pelo organismo mandatário levando em conta a representatividade regional dos Estados membros deste organismo.

## Observação internacional a longo prazo

Um julgamento fundado sobre uma eleição ou uma consulta popular não pode estar baseado unicamente sobre aquilo que observa-se no dia do escrutínio. O grau de preparação da administração eleitoral como também as condições da realização das etapas preparatórias a um escrutínio são elementos cruciais para o sucesso de um evento eleitoral. Neste contexto, a observação do período pré-eleitoral e da campanha eleitoral propriamente dita são essenciais. Segundo as palavras da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa, a função do observador não é somente tirar a fotografia do dia do escrutínio, mas assistir ao filme do evento<sup>2</sup>.

Assim, compreende-se toda a importância de garantir a presença in loco, com alguns meses de antecedência, de um pequeno grupo de observadores internacionais a longo prazo que, presentes no país onde deve realizar-se um escrutínio, estarão ao mesmo tempo aumentando seu conhecimento do país e do processo eleitoral como também estabelecendo uma rede de contatos tanto junto às instituições encarregadas da realização das eleições quanto à sociedade civil. Quando os observadores internacionais a curto prazo chegam ao país alguns dias antes do escrutínio, eles podem beneficiar-se da análise de seus colegas já instalados localmente.

## Observação internacional a curto prazo

Os observadores internacionais a curto prazo, após terem participado de uma reunião preparatória, chegam ao país alguns dias antes do escrutínio e geralmente deixam o país alguns dias após o escrutínio. Seu número é geralmente muito mais elevado que o número de observadores a longo prazo. Eles compensam de alguma maneira sua curta estada com uma presença massiva e em todas as regiões do país. Seus esforços de observação estão voltados para os últimos dias antes

do escrutínio e o dia do escrutínio propriamente dito, como também a apuração e a proclamação dos resultados. Devemos insistir aqui sobre o fato de que eles devem estar adequadamente preparados e entrar o mais rapidamente possível em contato com as autoridades apropriadas do país anfitrião, com os observadores internacionais a longo prazo, com os membros de outras missões de observação internacional a curto prazo, com os observadores nacionais, como também com as organizações representativas da sociedade civil.

### **Observadores nacionais**

Alguns cidadãos do país onde realiza-se um escrutínio podem igualmente manifestar o desejo de participar da observação do processo eleitoral. Estes são voluntários saídos de organizações da sociedade civil que desejam garantir uma vigilância democrática constante ou pontual da vida política de seu país. Embora seu conhecimento aprofundado do país seja inegavelmente uma vantagem, algumas pessoas questionam os conhecimentos técnicos dos observadores nacionais e seu grau de envolvimento nos debates políticos de seu país, o que às vezes pode criar uma certa dúvida quanto à credibilidade de suas observações<sup>3</sup>. Por isso, os observadores internacionais devem, em seus contatos com os observadores nacionais, coletar comentários representativos do leque de opiniões do eleitorado do país.

## **1.3 Princípios e códigos de conduta**

A presença de observadores estrangeiros no território de um país não acontece sem levantar questões de ordem ética. O simples fato de estar no coração de uma campanha eleitoral e nos locais do escrutínio num país estrangeiro pode levar um observador a encontrar-se em situações às vezes muito delicadas. Alguns organismos internacionais que dedicam-se à promoção dos direitos democráticos e que patrocinam missões de observação elaboraram códigos de ética para os observadores. Estes documentos ajudam a efetuar uma observação mais profissional. Falamos mais especificamente do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral, da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa, da União Interparlamentar e da Francofonia.

## Código de Conduta para a Observação Eleitoral (Internacional IDEA)

Para o Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral, com sede em Estocolmo e geralmente conhecido como Internacional IDEA, os deveres do observador são os seguintes:

- reconhecer e respeitar a soberania do país anfitrião;
- agir com independência e imparcialidade;
- cobrir todos os aspectos da eleição em sua observação eleitoral e levar em conta todas as circunstâncias pertinentes;
- atuar de forma transparente;
- efetuar uma observação eleitoral minuciosa<sup>4</sup>.

## Código de conduta da OSCE

A Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) também elaborou regras de ética a serem seguidas pelos membros de missões de observação eleitoral. A OSCE recomenda que os observadores adotem os seguintes princípios de conduta (tradução livre):

« ...

- Os observadores devem manter a imparcialidade mais rigorosa no cumprimento de seus deveres, e não devem em nenhum momento exprimir nenhuma tendenciosidade ou preferência em relação às autoridades nacionais, partidos, candidatos, ou em relação a qualquer assunto que seja objeto da campanha eleitoral.
- Os observadores devem realizar suas atividades sem interferir no processo eleitoral, nos procedimentos no dia do escrutínio, nem na apuração e compilação dos resultados.
- Os observadores devem estar munidos dos documentos de identificação exigidos pelo governo anfitrião ou a comissão eleitoral, e devem identificar-se junto às autoridades competentes, quando isto lhes for solicitado.
- Os observadores não devem usar ou exibir símbolos, cores ou faixas associados a um partido político.
- Os observadores podem chamar a atenção dos membros do pessoal eleitoral local sobre determinadas irregularidades, mas não devem nunca dar-lhes instruções ou contradizer as decisões tomadas pelos responsáveis eleitorais.
- Os observadores basearão todas suas conclusões sobre fatos bem documentados e verificáveis, e deverão elaborar um relatório estatístico de todos os locais de votação visitados.

- Os observadores deverão abster-se de fazer comentários pessoais ou prematuros sobre suas observações, quer seja à mídia ou a pessoas interessadas, e limitarão seus comentários a informações gerais sobre a natureza de suas atividades como observadores.
- Os observadores devem participar em reuniões de avaliação pós-eleitoral, por fax ou por telefone, se necessário.
- Os observadores devem obedecer a todas as leis e regulamentos do país anfitrião<sup>5</sup>.»

### Código de conduta da União Interparlamentar

Os princípios de conduta recomendados pela União Interparlamentar são semelhantes aos princípios sugeridos pelos outros organismos internacionais que atuam na área da promoção dos direitos democráticos. Assim, de maneira geral, o Código de Conduta para as Eleições recomenda que:

---

*«O comportamento dos observadores internacionais, além de ser respeitoso da legislação nacional, é regido pelos princípios gerais da responsabilidade: os observadores devem limitar-se ao seu mandato, demonstrar profissionalismo, ser honestos e imparciais<sup>6</sup>.»*

---

Mais exatamente, as seguintes regras são enunciadas:

« ...

- Agir com a mais estrita neutralidade e sem tomar partido em relação às autoridades nacionais, partidos e candidatos, eleitores, imprensa e mídia, e organização dos observadores eleitorais.
- Abster-se de qualquer ato que possa causar problema ao sistema eleitoral, ou à administração da eleição.
- Divulgar publicamente qualquer fato que poderia dar lugar a um conflito de interesses, ou criar a aparência de um conflito de interesses, durante a observação e a avaliação.
- Recusar os presentes de partidos ou pessoas que participem da eleição.
- Respeitar as leis e os regulamentos nacionais, como também o código eleitoral.
- Demonstrar prudência antes de publicar as informações coletadas durante a observação, e evitar conclusões apressadas.
- Basear todas as suas conclusões sobre fatos verificáveis e utilizar as normas de referência reconhecidas<sup>7</sup>.»

## Diretrizes da observação eleitoral (Francofonia)

A Francofonia adotou diretrizes para o envio de uma missão de observação eleitoral. Estes princípios foram adotados pelo Conselho Permanente da Francofonia (CPF) em Marraqueche em 17 e 18 de dezembro de 1996. Eles indicam que os observadores devem ter uma reputação de independência de espírito, imparcialidade e objetividade<sup>8</sup>.

Entre os princípios fundamentais que determinam o envio de uma missão de observação da Francofonia, nota-se que o Estado solicitante deve, em primeiro lugar, enviar uma solicitação ao presidente do Conselho Permanente da Francofonia e ao secretário-geral da Agência intergovernamental da Francofonia (AIF) três meses antes do escrutínio. O CPF ou seu presidente podem decidir, junto com sua resposta afirmativa, se for o caso, enviar uma missão exploratória, cujo objetivo é coletar documentos, analisar as medidas tomadas ou consideradas como também o contexto, e redigir um relatório para o presidente do CPF.

A missão de observação, que encaixa-se no contexto mais amplo do apoio ao processo de democratização levado à frente por vários países francófonos, deve ser realizada dentro do respeito da soberania do Estado solicitante e da legislação em vigor. Munidos de termos de referência e ordens de missões apropriadas, os membros da missão devem ter uma reputação de independência de espírito, imparcialidade e objetividade. Mais especificamente, eles devem ter um bom conhecimento das regras e técnicas eleitorais. Espera-se, além disso, que eles conheçam o país solicitante ou pelo menos a região onde a missão deve ser realizada.

O número de membros da missão é determinado pelo presidente do CPF, levando em conta o caráter de multilateralidade francófona. Deste modo, uma atenção especial será dada à representação das diferentes regiões que compõem a Francofonia. Munidos da documentação pertinente que a Agência lhes terá comunicado antes de partir, os membros da missão participarão de uma reunião preparatória.

Desde que possível, espera-se que os membros da missão de observação façam todos os contatos apropriados com as autoridades políticas e administrativas do país, particularmente as autoridades encarregadas da organização e do controle das eleições. Uma atenção especial deve ser dada à acessibilidade efetiva aos órgãos da imprensa.

Durante sua estada, os observadores tomarão nota da localização das seções eleitorais, e de suas horas de funcionamento; das condições efetivas de votação; da presença de representantes dos partidos ou dos candidatos; da qualidade dos agentes encarregados da execução

das operações; das condições de apuração do escrutínio. Em relação à duração de sua estada, é desejável que os observadores cheguem ao país solicitante com tempo suficiente para poder exercer sua missão em condições satisfatórias, que eles assistam à apuração dos resultados e permaneçam in loco pelo menos até a proclamação provisória dos resultados. Um comunicado de imprensa deverá ser divulgado in loco o mais rápido possível após a apuração dos votos, pelo responsável ou o porta-voz da missão. A missão deve também, na medida do possível, ser realizada em coordenação com outras missões de observação internacionais.

Enfim, dentro de quinze dias após seu regresso, a missão deve entregar um relatório ao presidente do CPF. Este relatório é publicado. O CPF recebe oficialmente o relatório e se pronuncia sobre as medidas que serão tomadas, após ter recebido o parecer da Comissão Política.

\* \* \*

Além das particularidades destes códigos de conduta, é necessário compreender que o comportamento dos membros de missões de observação eleitoral é um fator determinante para assegurar a credibilidade da missão e, portanto, seu sucesso. Por isso, o conhecimento dos códigos de conduta e o respeito das regras de ética reconhecidas internacionalmente nesta área são imperativos.



## 2.

# Principais envolvidos

## 2.1 Autoridades do país solicitante

Entre as autoridades do país solicitante, diferenciamos o governo do país anfitrião e a estrutura responsável pela administração das eleições.

### Governo

O governo é a mais alta autoridade política do país anfitrião. Encarregado dos assuntos públicos, cabe a ele conceder aos membros da missão de observação eleitoral as credenciações e os documentos de identificação necessários a seus deslocamentos no território. É também o governo que assume a responsabilidade pela segurança da votação. Em todas as suas comunicações com o governo como em qualquer ato ou declaração, os observadores deverão respeitar a soberania nacional.

### Estrutura encarregada de gerenciar as eleições

A Agência Intergovernamental da Francofonia distingue três formas de divisão das responsabilidades relativas à organização das eleições: gerenciamento das operações eleitorais confiada ao Ministério do Interior; organização confiada ao Ministério do Interior ao qual uma comissão eleitoral nacional está subordinada; gerenciamento de todo o processo eleitoral por uma comissão eleitoral nacional autônoma ou independente (CENA ou CENI)<sup>9</sup>.

- Comissão eleitoral

Em determinados casos, uma comissão eleitoral assume a responsabilidade pela realização do escrutínio. Formada por um número variável de membros, em alguns países, esta estrutura é composta de representantes nomeados pelo poder executivo, pelo poder legislativo - incluindo os partidos políticos de oposição - pela sociedade civil, etc. Esta comissão pode ser permanente ou ad hoc. Neste último caso, talvez ela tenha sido criada apenas algumas semanas antes do escrutínio. A comissão pode também fornecer credenciações aos observadores.

- **Ministério do interior e da administração do Território**  
Em alguns países, é o governo que assume o gerenciamento do processo eleitoral confiando esta responsabilidade ao ministério do interior e da administração territorial. Deste modo, as eleições são gerenciadas pelos responsáveis regionais e locais subordinados a este ministério: chefes e subchefes de distritos administrativos, governadores.

## 2.2 Partidos políticos do país solicitante

A existência de eleições implica na presença de partidos políticos. Junto com os candidatos, eles são os principais participantes políticos numa campanha eleitoral. O que distingue um partido político de um grupo de interesses, é que o objetivo de um partido é exercer o poder, ou pelo menos participar de seu exercício, por exemplo formando com outros partidos um governo de coalizão. Alguns partidos bem estruturados têm uma organização de envergadura nacional e apresentam candidatos em praticamente todas as circunscrições. Outros partidos têm uma base regional ou étnica. Outros são formados somente por um número pequeno de militantes. Em todos os casos, os membros da missão de observação eleitoral deverão contatar os partidos políticos representando o leque mais amplo de opiniões do país, mas sem esquecer os candidatos independentes.

## 2.3 Organismos da sociedade civil do país solicitante

O termo «sociedade civil» designa todas as forças vivas de um país que atuam coletivamente na vida pública, com exceção do governo e partidos políticos<sup>10</sup>. Sindicatos, associações, igrejas, órgãos da imprensa, associações profissionais, grupos de mulheres ou de jovens são alguns exemplos de organizações que fazem parte da sociedade civil. Uma sociedade civil forte e pluralista é uma das características essenciais de uma democracia. No contexto de uma campanha eleitoral, a sociedade civil desempenha um papel de mobilização e vigilância importante. É importante que os membros da missão de observação encontrem-se com o maior número possível de representantes de organizações da sociedade civil.

## 2.4 Organismos de promoção da democracia

A extensão das práticas e dos valores democráticos levou à eclosão e ao desenvolvimento de numerosos grupos e organismos dedicados à promoção da democracia. Estes organismos e grupos têm adquirido uma grande experiência e por isso podem contribuir para a consolidação da democracia nos países que solicitam sua colaboração, particularmente para o envio de observadores, a publicação de relatórios, etc.

Apresentamos a seguir alguns destes organismos e grupos com os quais um observador pode ser convidado a colaborar ou a entrar em contato:

- Agência Intergovernamental da Francofonia (AIF);
- Assembléia Parlamentar da Francofonia (APF);
- Centro Internacional dos Direitos da Pessoa e do Desenvolvimento Democrático;
- Council of Freely Elected Heads of Government;
- Friedrich Ebert Foundation;
- Grupo de Estudo e Pesquisas sobre a Democracia e o Desenvolvimento Econômico e Social (GERDDES);
- Hemisphere Initiative;
- International Foundation for Electoral Systems (IFES);
- International Human Rights Law Group;
- Internacional IDEA;
- International Republican Institute (IRI);
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI);
- Carter Center;
- National Endowment for Democracy (NED);
- Organização dos Estados Americanos (OEA);
- Organização das Nações Unidas.

## 2.5 Autoridades do país de origem do observador

As autoridades do país de origem do observador ou de seu governo podem ser envolvidas em dois momentos: no momento da escolha dos membros da missão de observação e no momento da tomada de decisão sobre o que fazer após a recepção do relatório. Entre estes dois momentos, estas autoridades não interferem diretamente junto aos membros da missão mas podem exprimir seus comentários junto ao organismo que patrocina a missão de observação.

## 2.6 Instituição ou empregador que delega o observador

A instituição ou o empregador que delega um de seus membros como participante numa missão de observação participa no momento da escolha dos observadores. Embora o vínculo empregatício seja mantido, são as condições do destacamento que tornam-se a ponte entre a pessoa que torna-se membro da missão de observação e sua instituição ou empregador. Em sua missão, os observadores estão subordinados ao organismo que patrocina a missão de observação eleitoral.

## 2.7 Parlamentares

As missões de observação eleitoral são geralmente compostas de peritos e parlamentares. É necessário lembrar aqui as qualidades específicas e os conhecimentos totalmente únicos dos quais dispõem os parlamentares e que os tornam participantes indispensáveis e essenciais das missões de observação de eleições, em parceria é claro com os peritos em gerenciamento de eleições.

Um parlamentar é em primeiro lugar um representante eleito, isto é, alguém que viveu no terreno e que gerenciou e realizou com êxito uma ou várias campanhas eleitorais. Por isso, ele conhece, de maneira concreta e prática, as principais engrenagens de uma campanha eleitoral. Seu conhecimento da vida política e sua atuação junto às bases eleitorais são com certeza um ponto forte.

O parlamentar dispõe também de uma outra vantagem que é seu conhecimento das engrenagens da vida parlamentar: participação nos trabalhos da Assembléia, trabalho em comitês, representação dos interesses de seus eleitores, controlador dos fatos e ações do governo. Sua experiência política, particularmente no gerenciamento de crises políticas e na realização de negociações, representa além disso uma vantagem inegável onde suas capacidades de análise e de diagnóstico puderam ser valorizadas.

Enfim, por causa de seu status, ele dispõe de uma autoridade moral que pode ser muito útil no contexto de uma missão de observação. Todas estas qualidades fazem do parlamentar um ator de primeiro plano no apoio à implementação e ao reforço do Estado de direito e, mais particularmente, das instituições parlamentares e eleitorais nos países em transição democrática.

## 2.8 Peritos

A missão de observação eleitoral beneficia-se da contribuição dos peritos em mais de um aspecto.

Quando os peritos são especialistas em administração de eleições, eles estão familiarizados com todas as engrenagens do gerenciamento das operações eleitorais: elaboração de listas eleitorais, estabelecimento do título eleitoral, treinamento do pessoal eleitoral, organização de seções eleitorais, logística e segurança, financiamento de partidos políticos e candidatos, controle de despesas eleitorais, relações com a mídia, prevenção de fraudes, disputas eleitorais e gerenciamento de reclamações. Além disso, eles têm um conhecimento íntimo das operações eleitorais no terreno. Enfim, geralmente eles viveram de perto vários acontecimentos eleitorais em seu próprio país e muitas vezes participaram de missões de observação eleitoral, de análise ou de apoio técnico no estrangeiro.

Estes peritos dispõem de conhecimentos operacionais que lhes permitem avaliar a qualidade da preparação e da organização das atividades eleitorais, demonstrando ao mesmo tempo uma sensibilidade às realidades políticas inerentes ao contexto eleitoral.

Os especialistas que não são nem parlamentares nem peritos em gerenciamento de eleições originam-se de meios muito diferentes: universitários, magistrados ou presidentes de associações de juristas, etc. Alguns deles dispõem de conhecimentos sobre os diferentes modos de escrutínio e sobre os mecanismos eleitorais e podem fazer uma contribuição apreciável no contexto de uma missão de observação.

Por isso, toda missão de observação de eleição deve incluir a presença de peritos entre seus membros.



## 3.

# Preparativos para a missão

## 3.1 Escolha dos observadores

A escolha dos observadores depende de vários fatores. É o organismo que patrocina a missão de observação que faz a escolha final, a partir dos nomes dos observadores potenciais encaminhados por um país. Os parlamentares são escolhidos por seu parlamento e os peritos por seu empregador. Geralmente, o organismo patrocinador se encarrega de assegurar uma representação regional adequada e de equilibrar a composição da missão a fim de que indivíduos com menos experiência sejam associados a observadores aguerridos.

## 3.2 Termos de referência da missão

As missões de observação eleitoral são realizadas dentro de termos de referência estabelecidos pelo organismo ou o país que patrocina a missão. Estes termos de referência, que estipulam as condições de envolvimento numa determinada situação, constituem o âmago legal que rege a realização da missão. Eles podem ser, por exemplo, os artigos aplicáveis de um acordo de paz ou de uma resolução das Nações Unidas.

## 3.3 Mandato e status do observador

De uma maneira geral, os observadores têm como mandato agirem como testemunhas daquilo que observam e emitir um parecer sobre a credibilidade do processo eleitoral em função de critérios relativos à honestidade e ao caráter democrático da eleição, e à aplicação da lei eleitoral e dos procedimentos aprovados, levando em consideração princípios democráticos fundamentais. Este mandato consiste também, embora de maneira indireta, de favorecer a implantação de melhores sistemas eleitorais. Por outro lado, notemos que o mandato específico do observador pode variar um pouco segundo a missão.

Mais especificamente, os observadores têm um papel bem definido com regras de ética a serem seguidas e um mandato preciso que devem respeitar. Em relação a isto, o organismo mandatário remeterá ao observador suas instruções e as instruções do país anfitrião como também diferentes documentos de acreditação. Nestes documentos, encontram-se particularmente as formalidades de acreditação, direitos, prerrogativas e deveres dos observadores, como também instruções específicas. É necessário notar aqui que pode acontecer que alguns destes documentos não sejam entregues aos observadores.

O observador representa também seu país. Além disso, a fim de evitar qualquer ato impróprio suscetível de ter conseqüências negativas tanto à delegação da qual ele faz parte quanto ao governo de seu próprio país, o observador deve ser prudente em sua atuação e respeitar a soberania do país anfitrião.

### **3.4 Conhecimento do país anfitrião e de sua legislação**

Para assegurar o sucesso de uma missão de observação eleitoral, é absolutamente essencial que o observador tenha conhecimentos mínimos sobre o país anfitrião. Por isso, é importante constituir uma pasta tratando dos três assuntos a seguir:

#### **Geografia, história e economia**

Informações sobre o território (mapa geográfico), o clima, a evolução histórica, a população (grupos étnicos, religiosos, etc.), a situação econômica, poderão ser muito úteis e darão uma idéia do comportamento e das regras a serem seguidas que variam de um país a outro. Seria também importante conhecer certas particularidades como, por exemplo, os comportamentos a ter ou a evitar nos países onde a cultura religiosa ou as regras sociais são diferentes, os horários de trabalho do país anfitrião, etc.

#### **Situação política e democracia**

Seria importante obter as seguintes informações sobre o país anfitrião: regime político, instituições, governantes, forças políticas presentes (partidos políticos, sindicatos, outros), tradição eleitoral do país, etc. Sobre os partidos políticos, o observador deve anotar os seguintes elementos: nomes dos partidos e de seus dirigentes; orientação e principais fontes de apoio; filiações estrangeiras ou outras.

## Processo eleitoral em andamento

Às vezes, uma missão de observação é precedida de uma missão de avaliação preliminar. Assim, será possível obter, antes mesmo de chegar ao país, dados importantes e atualizados sobre o processo eleitoral em andamento. Um conhecimento detalhado do alicerce legal do sistema eleitoral do país é absolutamente indispensável. Por isso, é necessário realizar uma análise rigorosa da constituição e da lei ou do código eleitoral em vigor. A realização completa do processo eleitoral é regida por estes documentos legais. Um bom conhecimento e a compreensão da constituição, da lei e do código eleitoral facilitarão muito as tarefas a serem efetuadas no terreno. Contudo, acontece muitas vezes que somente é possível obter o código eleitoral quando o observador chega ao país.

A lei eleitoral cria as instâncias administrativas encarregadas de aplicar a legislação eleitoral. Por isso, é importante conhecer o nome, a composição, as funções, o modo de nomeação dos membros ou quaisquer outras características dos diferentes componentes da estrutura administrativa.

Por fim, é importante compilar dados sobre o território eleitoral, particularmente o número de circunscrições eleitorais, sua repartição, o alcance geográfico, a população eleitoral, etc.

## 3.5 Preparo profissional do observador

É evidente que não é possível improvisar a participação numa missão de observação eleitoral. Caso aconteça que os observadores disponham apenas de alguns dias entre sua nomeação e a partida para o país anfitrião, é importante dar uma atenção particular à preparação profissional do observador. Na verdade, ele deve ter qualidades e conhecimentos suscetíveis de melhorar muito as chances de sucesso de sua missão.

### Qualidades do observador

Em primeiro lugar e acima de tudo, a pessoa encarregada de uma missão de observação deve estar disponível e motivada. Ela deve entender bem a importância e o impacto do papel que lhe é confiado.

Este indivíduo deve necessariamente ter facilidade de trabalhar em equipe e possuir uma grande abertura de espírito pois ele será convidado a colaborar com pessoas de países, meios e culturas diferentes. Ele terá também que viver num ambiente pouco familiar e será confrontado com

valores sociais, culturais e políticos diferentes. Além disso, este tipo de missão exige do candidato uma grande flexibilidade pois ele terá obrigatoriamente que lidar com acontecimentos fortuitos ou, em outras palavras, a gerenciar o imprevisto.

Uma excelente saúde e uma boa capacidade de adaptação são pré-requisitos essenciais pois muitas vezes as condições de vida são difíceis por causa do clima, carências materiais e um trabalho em condições restritivas. É importante que todos os candidatos a uma missão de observação sejam informados dos riscos potenciais inerentes a essas missões. Mesmo se a segurança é geralmente garantida pelas forças da ordem do país anfitrião, continua sendo importante ser prudente e observar as regras elementares de segurança.

Finalmente, o indivíduo que participa de uma missão de observação deve estar ciente do impacto político de sua atuação. A este respeito, ele deve demonstrar discrição, ponderação, objetividade, imparcialidade e neutralidade no exercício de suas funções.

O leitor encontrará no Anexo I maiores informações sobre os principais elementos a serem considerados na preparação pessoal do observador.

### **Conhecimentos necessários**

Para participar de uma missão de observação eleitoral, é imperativo poder se expressar na língua ou nas línguas do país anfitrião. Por outro lado, como trata-se de uma missão de caráter eleitoral, o participante deve possuir um bom conhecimento do processo eleitoral e dos sistemas eleitorais como também a capacidade de compreender e aplicar a legislação eleitoral. Um bom conhecimento de seu próprio país seria desejável, particularmente em matéria de história política e atualidade, pois é possível que o observador seja questionado a este respeito.

Além disso, ele deve estar ciente das condições mínimas que regem a realização de eleições livres e democráticas, e que emanam de diversas convenções internacionais. Para os indivíduos e grupos, estas condições resumem-se aos seguintes direitos:

- liberdade de expressão;
- liberdade de associação;
- direito de reunião;
- voto livre e secreto;
- direito à igualdade.

## 4.

# Realização da missão

## 4.1 Atividades antes do dia do escrutínio

### Chegada no país

No contexto de uma missão de observação, o observador deve chegar no país alguns dias antes do evento a fim de poder observar in loco o clima das eleições, completar seus conhecimentos e coletar quaisquer informações necessárias sobre o processo em andamento.

Ao chegar, o observador é geralmente recebido por uma pessoa designada para isto. Por isso, antes de partir, é prudente se informar a respeito das providências previstas para a chegada.

### Instalação

O primeiro passo ao chegar é registrar-se na embaixada de seu país ou junto ao órgão equivalente. Como parte de certas missões de observação, uma visita ao embaixador é necessária para obter informações e recomendações pertinentes. Além disso, a embaixada poderá fornecer informações em matéria de saúde como, por exemplo, uma lista de médicos, clínicas ou hospitais para emergências. Ela poderá também informar ao observador a respeito das medidas a serem tomadas ou dos mecanismos existentes para uma evacuação do país em caso de urgência.

Finalmente, o observador deve fornecer desde que possível a seu empregador as informações necessárias a fim que possa ser contatado rapidamente e a qualquer momento (números de telefone e de fax, endereço postal completo, etc.). Em seguida, o observador deverá informar periodicamente seu empregador.

É durante este período que são geralmente realizadas as sessões de informação durante as quais o observador toma conhecimento de suas funções, dos procedimentos a seguir, da composição de sua equipe, da nomeação do chefe de missão, de suas atribuições e dos meios colocados à sua disposição. Outras missões de observação são organizadas no país embora possa haver reuniões de intercâmbios

durante as quais se poderá efetuar entre outros, um intercâmbio de informações, tarefas, responsabilidades, à parceria de equipes, e isto pode acontecer durante toda a estada.

Caso isto ainda não tenha sido feito, as medidas necessárias à instalação oficial (acreditação, etc.), física e operacional serão transmitidas ao observador no momento de sua chegada ou alguns dias após sua chegada. Por outro lado, o organismo mandatário deve remeter um crachá ou insígnia que permita bem identificar os observadores a fim de evitar contratempos.

### **Contatos com as autoridades civis, políticas e administrativas**

O mais rápido possível após a chegada no país, o chefe de missão faz os contatos necessários com as autoridades civis, políticas e administrativas do país anfitrião, particularmente as autoridades encarregadas da organização e do controle das eleições. Em particular, ele deverá obter as creditações e documentos de identificação necessários. A qualidade dos primeiros contatos pode ser determinante para o êxito da missão. Por isso, é muito importante dar a este aspecto toda a atenção necessária.

### **Atividades e observações preliminares**

Desde sua chegada, o observador deve estar visível e assinalar sua presença. Com o objetivo de obter o retrato mais objetivo possível da situação, ele deve procurar estabelecer contatos e coletar informações junto a pessoas e organismos representativos das principais esferas de atividades do país como, por exemplo:

- representantes e chefes de partidos políticos;
- candidatos;
- administradores e funcionários governamentais;
- responsáveis pela administração eleitoral;
- sindicatos;
- organismos que lutam pelos direitos humanos;
- grupos étnicos;
- eleitores;
- cidadãos canadenses residindo no país;
- líderes religiosos.

Em realidade, o processo de observação começa desde a chegada no país. Por isso, é desejável percorrer todo o território nacional ou pelo menos o território atribuído ao observador, a fim de obter uma visão geral do processo em andamento, localizar as seções eleitorais,

identificar anomalias (fraudes, reclamações) e dificuldades potenciais. Neste momento, o observador deve assinalar sua presença junto às autoridades locais e representantes dos partidos políticos e informar-se a respeito dos obstáculos encontrados.

Os contatos com os eleitores permitirão conhecer o clima eleitoral. Por isso, o observador deve procurar conhecer os eleitores, suas expectativas, sua confiança na administração da eleição, seu interesse pelos partidos, seu conhecimento dos candidatos e do procedimento eleitoral, como também a acessibilidade da informação. A fim de favorecer a liberdade de expressão, estas entrevistas não devem ser realizadas na presença das forças de segurança governamentais.

As observações preliminares devem também incluir diferentes grupos: sindicatos, grupos religiosos, polícia e forças armadas.

Por outro lado, a atitude do país em relação aos observadores com relação à liberdade de ação, à possibilidade de dialogar com outros observadores, o contexto administrativo e jurídico, deverá ser anotada. Notemos que às vezes esta estrutura pode ser diferente da estrutura indicada nos acordos preliminares. Neste caso, será necessário informar ao organismo mandatário a este respeito das diferenças.

### **Contatos com a mídia**

Durante este período e durante toda a estada, uma atenção particular será dada à mídia tanto escrita quanto eletrônica. Três aspectos devem ser observados mais particularmente, isto é, a cobertura da campanha eleitoral como um todo, a acessibilidade à mídia e a possibilidade de existência de censura.

Durante toda sua estada, o observador pode ser convidado a dar sua opinião ou fazer comentários sobre aspectos diferentes do processo observado. É conveniente lembrar que em todas as suas atuações, o observador deve permanecer neutro. Além disso, a menos que tenha recebido um mandato oficial, o observador deve abster-se de fazer declarações públicas e deve encaminhar qualquer pedido de entrevista ou declaração a seu chefe de missão.

### **Coordenação com as outras missões de observação internacional**

Na medida do possível, a missão deve ser realizada em coordenação com outras missões de observação internacionais. A multiplicação de intercâmbios com os outros observadores permitirá tomar conhecimento de um maior leque de fatos, opiniões e análises. Idealmente, os chefes de missão devem manter contatos regulares com os outros chefes de missão durante toda sua estada no país.

## Relatório provisório do período pré-eleitoral

A redação de relatórios é uma tarefa obrigatória para todos os observadores. Em realidade, ela é parte integrante da missão. Existem dois tipos de relatórios, isto é, os relatórios intermediários ou provisórios e o relatório da missão propriamente dito. Estes relatórios resumem as observações feitas durante as diferentes etapas do processo eleitoral e contêm as conclusões e recomendações dos observadores. A fim de facilitar este exercício, é essencial tomar notas de maneira cotidiana.

Segundo o tipo de missão, estes relatórios serão redigidos em função dos diferentes períodos do processo eleitoral, isto é, o período pré-eleitoral, o período eleitoral propriamente dito e o período pós-eleitoral. Eles serão elaborados a partir das notas tomadas diariamente e dos formulários fornecidos pelo organismo mandatário ou elaborados pelo observador em função dos elementos a serem observados e da lei eleitoral.

O relatório provisório do período pré-eleitoral deve incluir em particular as seguintes informações:

- documentação eleitoral coletada in loco como, por exemplo, a lei eleitoral, as normas e as instruções de realização do escrutínio, ou qualquer outro documento pertinente;
- organização eleitoral como um todo, como também o clima pré-eleitoral;
- reclamações e as dificuldades encontradas;
- calendário de atividades e as pessoas encontradas;
- recomendações feitas.

O relatório provisório é transmitido ao chefe de missão.

## Observação do período eleitoral

O escrutínio é geralmente o foco da missão de observação. Contudo, ela pode cobrir o processo eleitoral como um todo. Por isso, examinaremos a seguir, além do escrutínio propriamente dito, as etapas de um evento eleitoral.

Além disso, o organismo mandatário fornece geralmente um conjunto de critérios de observação ou elementos a serem observados, determinados pela lei eleitoral ou regulamento equivalente. Porém, o observador pode ser levado a estabelecer ele próprio sua lista e é por isso que o Anexo II apresenta uma lista dos elementos possíveis de serem observados.

## Lei eleitoral e administração das eleições

A lei eleitoral, pedra angular do processo eleitoral, deve assegurar a equidade entre todos os atores eleitorais (eleitores, candidatos, partidos políticos). Entre as condições mínimas para a realização de eleições livres<sup>11</sup>, a adoção do código eleitoral deve estar baseada no consenso mais amplo possível de parlamentares.

Em relação aos aspectos administrativos, reuniões devem ser organizadas com as autoridades centrais responsáveis pela administração eleitoral. As observações devem ser estruturadas ao redor dos seguintes aspectos:

- competência dos administradores;
- acessibilidade às autoridades e ao pessoal;
- organização e a eficácia da atuação do organismo;
- treinamento e o enquadramento do pessoal eleitoral;
- existência de procedimentos eleitorais;
- estrutura regional (autoridade, atribuições);
- existência de comitês de fiscalização.

Em relação à preparação e ao planejamento da eleição, seria importante verificar se os formulários, os manuais e documentos preparados para o escrutínio estão disponíveis e se são adequados. Uma atenção particular deve ser dada à concepção das cédulas eleitorais (tipo de cédulas utilizadas) e às medidas de segurança para sua impressão e ao controle da qualidade.

## Delimitação territorial

O estabelecimento de uma delimitação equitativa está ligado ao respeito de alguns conceitos como, por exemplo, a igualdade do voto do eleitor (uma pessoa, um voto). Idealmente, esta delimitação deve ser efetuada por um organismo independente e, se este não for o caso, a oposição deve poder participar do processo de delimitação.

## Inscrição dos eleitores

O período de inscrição dos eleitores é uma fase importante do processo eleitoral. As diferentes etapas ligadas à inscrição dos eleitores têm uma grande importância pois podem suscitar ou destruir a confiança do eleitor nas autoridades eleitorais. É deste modo que a presença de observadores favorece a transparência do processo. Os observadores devem estar familiarizados com os seguintes aspectos:

- normas e os procedimentos ligados à inscrição;
- materiais utilizados;
- etapas de realização da inscrição;
- listas eleitorais (elaboração, publicação e correções);
- documentos de identificação ou o título de eleitor.

## **Partidos políticos e candidatos**

Antes de partir, o observador organizou uma pasta contendo informações básicas sobre os partidos políticos. Nesta etapa, ele deverá voltar sua atenção para as formalidades de registro de partidos, sua participação no processo eleitoral, o período de registro de candidatos, o modo de nomeação de candidatos e a publicação das listas de candidatos.

A equidade em matéria de acessibilidade aos recursos do Estado para todos os partidos políticos constitui sem dúvida um dos elementos que permitem verificar que o escrutínio é livre, honesto e democrático. Em realidade, o não respeito deste princípio causará um prejuízo sério à campanha eleitoral dos partidos políticos de oposição.

Diferentes aspectos devem ser observados em relação ao financiamento. Por exemplo:

- montantes alocados aos partidos pelo Estado ou oriundos do exterior;
- despesas eleitorais;
- utilização dos diferentes recursos do Estado (prédios públicos, transporte, etc.).

## **Clima da campanha eleitoral**

Qualquer elemento suscetível de perturbar o clima eleitoral e, como conseqüência, a participação eleitoral, deve ser destacado. Por exemplo:

- boicote da eleição;
- violação das regras de direito;
- condições econômicas;
- atividades que podem prejudicar a realização da campanha;
- possibilidade de violência e intimidação.

## **Acesso à mídia**

Em alguns países, existe uma autoridade responsável pelo acesso à mídia. Esta autoridade garante que o tempo de propaganda eleitoral nos órgãos de imprensa seja dividido de modo equitativo entre os partidos políticos durante a campanha eleitoral e que o tratamento jornalístico seja imparcial.

Uma atenção particular deve ser dada a todos os órgãos da mídia. Seria útil constatar, em relação à imprensa escrita e a mídia eletrônica (televisão e rádio), os seguintes elementos:

### **Mídia escrita**

- nomes dos principais jornais;
- filiação (órgão independente, órgão de imprensa governamental);
- tiragem.

### **Mídia eletrônica**

- licenças necessárias;
- filiação;
- porcentagem da população que tem acesso a estes órgãos.

O observador deverá observar mais particularmente os seguintes três elementos: a censura, a acessibilidade à mídia e a cobertura.

Se existe censura, o observador deverá identificar quem a exerce, os fundamentos legais que a sustentam e qual o tipo de informação que é objeto de censura. Em relação à acessibilidade, é importante verificar se a mídia deu seu apoio ao conjunto de candidatos e partidos ou a um número restrito deles. É importante verificar também se os diferentes partidos puderam beneficiar-se de modo equitativo do tempo de propaganda eleitoral nos órgãos da mídia. Quanto à cobertura da campanha eleitoral, o observador deve verificar se a mídia têm tratado a campanha de modo equilibrado.

É importante notar que nos países em via de democratização, a utilização de pôsteres continua sendo uma forma de divulgação muito importante. Em relação a isto, os seguintes pontos devem ser observados: os usuários, o alcance e o respeito da utilização de pôsteres.

## 4.2 Atividades no dia do escrutínio

Antes de examinar as diferentes etapas da observação de um escrutínio, é necessário fazer algumas considerações e recomendações preliminares.

O período de observação do escrutínio vai da abertura das seções eleitorais à apuração dos votos. Isto quer dizer que o observador deve preparar-se para longas horas de trabalho e prever algumas necessidades, particularmente alimentares. Durante este exercício, espera-se que o observador revele dentro da mais estrita neutralidade todas as lacunas ou anomalias suscetíveis de prejudicar a expressão do voto e que avalie a qualidade do processo eleitoral como um todo.

A fim de planejar adequadamente um dia de observação, o observador deve elaborar um plano de trabalho. Este plano deve conter os seguintes pontos:

- composição da equipe;
- itinerário, horário e local de partida;
- lista das seções eleitorais a serem visitadas (localização, pessoas a serem encontradas);
- suporte logístico (recursos humanos e materiais);
- mandato e tarefa.

Para fazer uma avaliação séria do escrutínio é necessário visitar um número suficiente de locais de votação. Ao chegar, o observador deve apresentar-se aos membros do pessoal eleitoral e aos representantes dos partidos políticos e mostrar sua acreditação e/ou um documento de identidade emitido pelas autoridades. Caso não ocorra nenhum contratempo, estima-se que é necessário um mínimo de 20 a 30 minutos por seção eleitoral para permitir que o observador faça com que sua presença seja bem notada e anote as informações necessárias.

### **Abertura e localização das seções eleitorais**

O observador deve anotar a organização, a localização e a acessibilidade da seção eleitoral como também seu horário de funcionamento. Em relação ao espaço, tudo deve estar organizado para garantir o sigilo do voto.

### **Disponibilidade de urnas, cédulas eleitorais, listas eleitorais e materiais eleitorais**

Uma atenção particular deve ser dada aos materiais colocados à disposição do pessoal eleitoral e dos eleitores: lista eleitoral, registro

do escrutínio, minutas, cédulas eleitorais, urna, cabine de votação, iluminação, etc. É importante notar se os materiais estão disponíveis em quantidade suficiente, desde a abertura da seção eleitoral e durante todo o dia.

### **Realização da votação**

É necessário identificar todo o pessoal eleitoral e avaliar sua competência particularmente em relação ao conhecimento e à aplicação das normas e dos procedimentos eleitorais.

Os procedimentos eleitorais devem definir um número determinado de eleitores para cada seção eleitoral. Além disso, a fim de evitar qualquer confusão, nenhuma alteração de última hora deve ser feita nos procedimentos. Ao fiscalizar a realização da votação, é importante anotar os seguintes pontos:

- organização do espaço;
- acessibilidade;
- presença de representantes dos partidos políticos ou de candidatos;
- qualidade do pessoal da seção eleitoral;
- tempo de espera e de votação;
- procedimentos de identificação dos eleitores;
- procedimentos de votação;
- sigilo do voto;
- negação do direito de votar;
- número de eleitores inscritos que não votaram;
- número de eleitores que utilizaram ajuda para votar;
- reclamações;
- gestos potenciais de intimidação (perto ou no interior do local de votação);
- segurança das pessoas e dos materiais eleitorais (particularmente das urnas);
- satisfação ou insatisfação dos diferentes envolvidos (partidos políticos, eleitores).

### **Apuração da votação e a proclamação dos resultados**

Além de estar presente nesta etapa, o observador deverá garantir que as normas e diretrizes relacionadas à apuração sejam conhecidas e aplicadas pelo pessoal eleitoral designado para esta tarefa. Os elementos a serem observados são os seguintes:

- os envolvidos;
- os métodos de apuração e compilação;
- o encaminhamento das minutas e dos materiais.

Quando a apuração realiza-se num local diferente do centro de votação, o observador deve assegurar-se de que todos os dispositivos de segurança foram implementados, especialmente em relação ao transporte das urnas.

O recenseamento dos votos, isto é, a confirmação oficial dos resultados apurados, é uma atividade importante que deve ser realizada após a apuração do escrutínio. A fim de evitar qualquer possibilidade de fraude, o observador deve assistir a esta etapa do processo eleitoral.

O pessoal eleitoral autorizado deve preencher, assinar e encaminhar diferentes documentos. O observador deve verificar se estas formalidades são devidamente executadas. A divulgação dos resultados deve ser feita pelas autoridades eleitorais num prazo razoável a fim de não prejudicar o processo.

### **Relatório provisório do dia do escrutínio**

O relatório provisório do dia do escrutínio deve resumir o conjunto das atividades do dia e ser estruturado em função dos seguintes elementos:

- clima geral do dia do escrutínio, território percorrido e seções eleitorais visitadas;
- organização das seções eleitorais;
- realização do escrutínio;
- apuração dos votos;
- confirmação dos resultados apurados (recenseamento dos votos);
- divulgação e publicação dos resultados;
- reclamações e seu encaminhamento;
- conclusões e recomendações.

Tal como o relatório provisório do período pré-eleitoral, o relatório provisório do dia do escrutínio será transmitido ao chefe de missão que o tratará da mesma maneira. O observador poderá utilizar os elementos apresentados no anexo III para elaborar seu quadro de observação.

## 4.3 Atividades após o dia do escrutínio

### Processamento das reclamações

Às vezes, no contexto de algumas missões, os observadores estão habilitados a receber e encaminhar reclamações durante todo o período de observação. Esta função é normalmente regida por regras fornecidas pelo organismo mandatário ou pelas autoridades eleitorais ou governamentais. Ela é uma função crucial levando em conta as conseqüências que pode ter sobre a credibilidade e a confiança que os diferentes envolvidos terão no processo eleitoral.

Ela é particularmente delicada e exige que o observador use de muito tato. Em alguns casos, os reclamantes podem esperar que o observador faça uma investigação ou resolva o problema imediatamente. O observador deve agir com neutralidade, objetividade e imparcialidade demonstrando seu interesse mas sem se envolver demasiadamente. Além disso, ele não deve fazer o papel de juiz nem pronunciar-se sobre a questão. O observador não é um árbitro e em nenhuma hipótese deve interferir quando surgirem problemas sérios, exceto se tiver recebido um mandato expresso para fazê-lo. Seu papel deve limitar-se a coletar todas as informações e assegurar ao reclamante que a reclamação será encaminhada à autoridade competente. As seguintes informações devem encontrar-se num formulário de reclamação:

- número da reclamação;
- nome e endereço do reclamante;
- data e local do incidente;
- natureza da reclamação (inscrição irregular, etc.);
- resumo (circunstâncias e testemunhas);
- comentários do observador e medidas tomadas.

### Relatório provisório do período pós-eleitoral

O conteúdo deste relatório será elaborado a partir dos seguintes elementos:

- resultados preliminares;
- confirmação dos resultados apurados (recenseamento dos votos);
- final do processo;
- declaração oficial dos resultados;
- reclamações e contestações.

## Comunicado

O comunicado é um meio eficaz e simples de tornar públicas algumas informações essenciais. Como o relatório de missão é geralmente publicado após o retorno dos membros da missão a seus países respectivos, a missão deve divulgar os aspectos essenciais de suas conclusões através de um comunicado o mais rápido possível após a realização do escrutínio.

## Relatório de missão

Como os membros de uma missão de observação eleitoral devem apresentar um relatório de missão escrito, é importante começar sua redação e, se possível, terminá-la antes de deixar o país anfitrião. Os relatórios provisórios redigidos durante a estada servirão de ponto de partida para a redação deste relatório. Este trabalho pode ser repartido entre os membros de uma missão de observação, após terem chegado a um acordo prévio sobre o conteúdo do relatório. Eles nomearão uma pessoa para garantir a coordenação da redação, da edição e da divulgação.

O conteúdo do relatório de missão deve resumir num estilo narrativo e descritivo o conjunto das atividades e do mandato confiado. O conteúdo deve compreender os seguintes elementos:

- contexto global e eleitoral;
- importância das eleições;
- objetivos;
- lista dos observadores;
- termos de referência da missão;
- mandato da missão;
- composição, mandato e divisão das equipes;
- plano de trabalho e prazo;
- itinerário dos observadores;
- métodos de observação utilizados;
- modos de cooperação com as outras missões;
- resultados da observação;
- conclusões da missão;
- recomendações com o objetivo de consolidar as instituições democráticas;
- anexos (comunicados, instruções, boletins, calendários de reuniões, comunicações, etc.);
- resumo do relatório.

## 5.

# Medidas a serem tomadas após a missão

## 5.1 Redação e publicação do relatório

### Prazo para a redação do relatório

O relatório de missão deve ser elaborado e transmitido ao organismo mandatário o mais tardar dentro de quinze dias após o retorno dos observadores.

### Propriedade do relatório

O relatório de missão é de propriedade do organismo mandatário a quem cabe a decisão de sua divulgação.

### Processamento do relatório e medidas a serem tomadas

O organismo mandatário, desde a recepção do relatório de missão, o transmite ao Estado solicitante, aos Estados membros do organismo, como também aos organismos internacionais de promoção da democracia que patrocinaram outras missões no país anfitrião.

O relatório de missão é recebido oficialmente pelas instâncias do organismo mandatário que pronunciam-se sobre as medidas a serem tomadas.

A instância responsável, no organismo mandatário, pelo encaminhamento do relatório toma as medidas apropriadas para isto o mais rapidamente possível.

O organismo mandatário toma as providências necessárias para a publicação do relatório.

Desde há alguns anos, as missões de observação eleitoral suscitam numerosos comentários tanto apontando seus benefícios quanto criticando-os ou apontando suas deficiências.





## Conclusão

Em termos mais propriamente políticos, as opiniões sobre a utilidade das missões de observação eleitoral são divididas. Por um lado, alguns reconhecem que estas missões são um meio de divulgar normas reconhecidas com o objetivo de assegurar a regularidade das eleições, agir contra as tentativas de fraudes e tranquilizar o eleitorado. Por outro lado, questiona-se a utilidade e a eficácia destas missões. A mídia publica comentários sobre o fato de que as missões de observação eleitoral seriam uma obrigação à qual os Estados se submetem sob a pressão dos organismos de financiamento. Uma destas críticas, em particular, é de que as missões dariam seu aval a resultados nem sempre fiáveis. Por isso, o apoio ou a condenação das missões de observação mereceriam ser melhor motivados. É necessário lembrar a este respeito que, segundo organismo Internacional IDEA, um dos deveres do observador é realizar uma observação exaustiva e exata.

Já observou-se a que ponto, desde há alguns anos, a observação eleitoral caracteriza-se por um maior profissionalismo. Reconhece-se cada vez mais que estas missões devem ser compostas de especialistas, peritos ou parlamentares. Os conhecimentos técnicos e políticos destes indivíduos é certamente um ponto forte para garantir o sucesso das missões de observação eleitoral.

Mesmo assim, é necessário que estes especialistas sejam adequadamente preparados e dotados de ferramentas que permitam-lhe efetuar a observação do processo eleitoral de modo exaustivo, exato e profissional. A publicação deste Guia Prático do Observador tenta satisfazer a estas exigências, ou pelo menos este foi o objetivo para o qual ele foi elaborado.

Esperamos que ele satisfará à suas expectativas e necessidades.

Boa missão!!!





## Notas

- <sup>1</sup> Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral, Código de Conduta. Observação Eleitoral Ética e Profissional, p. 10.
- <sup>2</sup> Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa, The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook, p 8.
- <sup>3</sup> A este respeito, sugerimos que o leitor consulte Neil Nevitte e Santiago A. Canton, «The Role of Domestic Observers», Journal of Democracy. Julho de 1997, pp. 47-61.
- <sup>4</sup> Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral, Código de Conduta. Observação Eleitoral Ética e Profissional, p. 10.
- <sup>5</sup> Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa., op. cit., pp. 5-6.
- <sup>6</sup> Guy S. Goodwin-Gill, Code de conduite pour les élections. Genebra, 1998. União Interparlamentar, p. 45
- <sup>7</sup> Guy S. Goodwin-Gill. op.cit., pp.45-46.
- <sup>8</sup> Conselho Permanente da Francofonia. Documento de diretrizes para o envio de uma missão de observação eleitoral. Adotado pelo CPF em sua 23a sessão, em 12 e 13 de novembro de 1996. (CPF-23/96/D 299), p. 5.
- <sup>9</sup> AGÊNCIA DA FRANCOFONIA. Delegação geral de cooperação jurídica e judiciária. Consultations électorales en Francophonie. Balanço, participação da Francofonia e perspectivas futuras. Sessões de intercâmbios em Bordeaux em 1995, e em Dakar em 1997, p. 66.
- <sup>10</sup> Sugerimos ao leitor consultar, a este respeito, o número temático intitulado: «Rethinking Civil Society», Journal of Democracy, vol. 5, número 3, julho de 1994, pp. 4-56.
- <sup>11</sup> INTERNATIONAL REPUBLICAN INSTITUTE, Election observation: what makes an election “Free and Fair”, Washington, p. 3.





## Bibliografia

«International Organizations and Democracy», *Journal of Democracy*, volume 4, número 3, julho de 1993: 3-69.

AGENCE DE LA FRANCOPHONIE. Delegação geral de cooperação jurídica e judiciária. *Consultations électorales en Francophonie. Balanço, Participação da Francofonia e Perspectivas Futuras. Sessões de intercâmbio em Bordeaux em 1995 e em Dakar em 1997*, Paris, [s.d.]: 89.

ASSEMBLÉIA NACIONAL DE QUEBEC, <http://www.assnat.qc.ca>.

BAILIE, Warren, JOHNSON, David, «Observing other people voting», *Options politiques*, janeiro de 1987: 11-13.

BAKARY, Tessy D., *L'observation des élections en Afrique noire*, Université Laval, [s.d.]: 9.

BEIGBEDER, Yves, *Le contrôle international des élections*, Paris et Bruxelles, Bruylant-LGDJ, 1994, collection Axes du savoir: 187.

BOURGI, Albert, «Impostures électorales», *Jeune Afrique*, de 5 a 11 de janeiro de 1999: 31.

CAROTHERS, Thomas, «The Observers Observed», *Journal of Democracy*, volume 8, numero 3, julho de 1997:17-33.

COMITÉ DE COORDENAÇÃO DA MISSÃO DA OEA NO HAITI, *Guide à l'intention des membres de la mission d'observation de l'organisation des États américains pour l'inscription des électeurs du 5 au 26 octobre, 1990*, outubro de 1990, [pág. var.].

CONSELHO PERMANENTE DA FRANCOFONIA, *Document portant principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections*. Adotado pelo CPF em sua 23a sessão, 12 e 13 de novembro de 1996, (CPF-23/96/D 299): 5.

CROTTY, William, «The Political Scientist as Comparative Election Observer», *PS: Political Science & Politics*, volume XXIV, número 1, março de 1991: 64-69.

DIAMOND, Larry, «Toward Democratic Consolidation», *Journal of Democracy*, volume 5, número 3, julho de 1994: 4-17.

ÉLECTIONS CANADA, Les critères régissant une élection démocratique, Background documentation, 1991.

ELKLIT, Jorgen et Palle SVENSSON, «What Makes Elections Free and Fair?», *Journal of Democracy*, volume 8, número 3, julho de 1997: 32-46.

GARBER, Larry, *Guidelines for International Election Observing*, The International Human Rights Law Group, Washington, 1984: 101.

GOODWIN-GILL, Guy S., *Élections libres et régulières. Droit international et pratique*. Genebra, União Interparlamentar, 1994: 135.

GOODWIN-GILL, Guy S., *Codes de conduite pour les élections*. Genebra, União Interparlamentar, 1998: 154.

HAITI. CONSEIL ÉLECTORAL PROVISOIRE, *Règlements sur l'observation internationale*, Coleção «Les cahiers électoraux», número 8, [s.d.]: 4.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA A DEMOCRACIA E A ASSISTÊNCIA ELEITORAL, *Lessons Learnt: International Election Observation*. Seventeen Organizations Share Experiences on Electoral Observation. A Roundtable jointly organized by the United Nations Electoral Assistance Division and International IDEA, Estocolmo, 10-12 de outubro de 1995: 29.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA A DEMOCRACIA E A ASSISTÊNCIA ELEITORAL, *Código de Conduta. Observação Eleitoral Ética e Profissional*, Estocolmo, 1998: 27.

INTERNATIONAL REPUBLICAN INSTITUTE, *Election observation: What makes an election "Free and Fair"*, Washington, [s.d.]: 3.

NEVITTE, Neil e Santiago A. CANTON, «The Role of Domestic Observers», *Journal of Democracy*, volume 8, número 3, julho de 1997: 48-61.

ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E A COOPERAÇÃO NA EUROPA, *The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook*, Segunda Edição, Varsóvia, 1997: 39.

UNIÃO INTERPARLAMENTAR, *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*. Adotada por unanimidade pelo Conselho Interparlamentar em Paris, em 26 de março de 1994, Genebra: s.p. Folheto.

UNIÃO INTERPARLAMENTAR, *Déclaration universelle sur la démocratie*. Adotada pelo Conselho Interparlamentar em sua 161ª sessão, Cairo, 16 de setembro de 1997, [s.d.]: 7. Folheto.

SMITH, George R., «Facilitating Observer Activities», site *Aceproject*, <<http://www.aceproject.org/main/english/em/eme09.htm>>.





# Anexos



## Preparo pessoal do observador

A fim de poder satisfazer as restrições de todas as formalidades e condições iniciais e conhecer as restrições envolvidas, uma atenção particular deve ser dada a alguns elementos. Estes formalidades são, segundo o caso, de responsabilidade do organismo mandatário, do empregador ou da pessoa designada para uma missão. Além disso, o observador deve solicitar ao organismo mandatário todos os documentos necessários à sua missão.

### Autorizações e condições do destacamento

As formalidades envolvidas nas autorizações e as condições do destacamento podem variar dependendo da esfera de atuação do organismo, isto é, setor público, paraestatal ou privado:

- Autorizações do empregador (administração eleitoral, funcionalismo público ou outras);
- Condições do destacamento:
  - manutenção ou não do salário, seguros e outras obrigações sociais;
  - compra de bilhetes de viagem e taxas de aeroporto:
    - » verificar qual é o organismo encarregado da compra;
    - » verificar quem paga os custos das taxas de aeroporto (cerca de \$20 por aeroporto);
    - » viajar de preferência em classe econômica;
  - diárias;
  - despesas de viagem e avances em dinheiro;
  - duração do destacamento

### Documentos necessários

A maioria dos documentos necessários são listados abaixo. A fim prevenir a perda ou o roubo de documentos, é imperativo depositá-los num cofre de segurança. Além disso, sugere-se enfaticamente fotocopiar os documentos mais importantes e de conservá-los num outro local:

- passaporte válido para o período da missão (organismo responsável pela emissão de passaportes);
- vistos - prever a necessidade de fazer escalas (a obtenção de vistos geralmente está sob a responsabilidade do organismo mandatário. Caso contrário, é necessário consultar a embaixada ou o consulado);
- atestado de vacinação (clínicas de saúde/viagem);
- documentos de viagem;
- seguros (viagem, saúde, invalidez, etc.);
- credenciações, instruções, ordem de missão (é possível que estes documentos sejam fornecidos somente ao chegar no país);
- cheques de viagem, dinheiro pessoal e cartões de crédito;
- cartão de seguro médico emitido pelo governo;
- cartões de visitas;
- cartões telefônicos com código internacional;
- fotos (formato passaporte; prever várias unidades para diferentes formalidades).

### Medidas de ordem médica

É essencial ser informado das condições sanitárias do país anfitrião e das precauções a serem tomadas tanto antes da partida quanto no momento da chegada. A este respeito, as clínicas de saúde/viagem oferecem documentação e conselhos pertinentes. Em relação a isto, mesmo se a missão ainda não tiver sido confirmada, sugerimos marcar uma consulta com uma clínica, a fim de não deixar este assunto para a última hora.

- Vacinas apropriadas:
  - prever as vacinas pelo menos um mês antes da viagem;
  - verificar quem paga as despesas de vacinação;
  - as clínicas de saúde/viagem sugerem algumas vacinas. Porém, é necessário verificar junto ao organismo mandatário se é necessário tomar vacinas suplementares;
- grupo sanguíneo;
- atestado médico;
- prever eventuais necessidades médicas e dentárias de remédios;
- kit de primeiros socorros (para o conteúdo, verificar junto a uma clínica saúde/viagem ou uma clínica pública);
- levar sempre consigo toda as informações necessárias quanto ao seu estado de saúde (pulseira médica, etc.).

## **Pertences pessoais**

Em relação à bagagem, sugerimos levar apenas o mínimo necessário. Geralmente, o organismo mandatário fornece informações a este respeito antes da viagem. Porém, existem alguns guias de viagem excelentes que oferecem conselhos muito úteis particularmente em relação às roupas e às regras a serem respeitadas no país:

- roupas apropriadas (adaptadas ao clima, de fibras naturais, de cores claras; prever uma roupa apropriada para as visitas oficiais);
- cinturão de viagem (cinturão-passaporte);
- kit de higiene pessoal;
- duplicatas de óculos e próteses;
- produtos contra picadas de mosquitos;
- conversor e adaptador de corrente;
- não usar nenhuma jóia visível;
- lanterna de bolso;
- levar consigo no avião os artigos de primeira necessidade e uma muda de roupa.

## **Negócios em andamento**

Diversas medidas devem ser tomadas em previsão de uma ausência mais ou menos prolongada. Caso necessário, uma pessoa deve ser nomeada para assumir as obrigações em curso:

- pagamento de contas;
- aluguel, hipotecas, seguros;
- entrega de correspondência (aviso à empresa de correios);
- testamento e procuração em caso de impossibilidade de tomar decisões;
- pessoa a ser avisada em caso de urgência.



# Elementos de observação pré-eleitoral

### Lei eleitoral

1. Quem participou da elaboração da legislação eleitoral?
2. Como foi adotada a legislação eleitoral (decreto, lei, referendo, etc.)?
3. Quem administra esta legislação?
4. Como e por quem são nomeados os administradores eleitorais?
5. Quais são os poderes atribuídos a eles?
6. Qual é seu grau de autonomia?

### Delimitação eleitoral e modo de escrutínio

7. Quem efetua a delimitação dos territórios para fins eleitorais?
8. Como esta delimitação é efetuada?
9. Quais são os principais critérios de delimitação?
10. O território é dividido em quantas «circunscrições»?
11. Qual é o modo de escrutínio para cada nível eleitoral?

### Inscrição

12. A inscrição é obrigatória?
13. Qual o processo utilizado para a inscrição?
14. Qual o mecanismo que existe para determinar quem tem o direito de votar?
15. Quais as categorias de pessoas privadas do direito de voto (presos, etc.)?
16. Os eleitores são bem informados das datas, horas e locais onde eles podem se inscrever?
17. Quais os meios utilizados para informar os eleitores?
18. Os locais de inscrição são adequados e acessíveis?
19. Os materiais necessários estão disponíveis?
20. Quais os materiais utilizados (registro, cartão de inscrição, etc.)?

21. O pessoal designado para esta tarefa parece competente?
22. Qual é o papel de cada membro do pessoal?
23. O processo de inscrição se realiza de modo ordenado?
24. Houve casos de eleitores que foram intimidados ou receberam gratificações ilícitas?
25. Houve casos de eleitores inscritos indevidamente?
26. Há um período de revisão? Caso sim, quais os mecanismos utilizados?
27. Houve solicitações de anulação de inscrição?

### **Partidos políticos e candidatos**

28. Quais são as regras relativas à inscrição de partidos políticos?
29. Estas regras permitem a exclusão de determinados partidos?
30. A lei eleitoral controla determinadas atividades dos partidos políticos?
31. De quais meios os partidos políticos dispõem para divulgar seu programa?
32. Os partidos políticos têm um papel a desempenhar na administração eleitoral?
33. A lei eleitoral contém dispositivos relativos ao financiamento dos partidos políticos?
34. O Estado aloca somas ou recursos a todos os partidos políticos?
35. Os partidos políticos são sustentados financeiramente por fontes externas?
36. O partido no poder utiliza recursos públicos para fins partidários?
37. Quais são os critérios de elegibilidade de candidatos? Um depósito é exigido?
38. Qual é o período de recepção das declarações de candidaturas?
39. Quais são as formalidades e os documentos necessários para as declarações de candidatura?
40. A lista oficial dos candidatos é publicada na mídia ou afixada em locais públicos?
41. Existem procedimentos de contestação de candidaturas?
42. Houve desistências?

### **Clima da campanha eleitoral e da mídia**

43. Os direitos humanos são respeitados?
44. As regras de direito como um todo são respeitadas?

45. Existem outros fatores que poderiam perturbar a participação eleitoral?
46. Duração da campanha eleitoral?
47. É possível dizer que a imprensa é livre?
48. Caso haja censura, como e por quem ela é exercida?
49. Todos os partidos têm um acesso equitativo à mídia?
50. A mídia dá um tratamento equilibrado à campanha eleitoral?
51. A publicidade eleitoral é limitada?
52. A informação é acessível à população como um todo?
  - ▶ taxa de analfabetismo;
  - ▶ porcentagem da população que tem um aparelho de televisão ou rádio.



# Elementos de observação do escrutínio

### Seções eleitorais ou locais de votação

1. A localização e organização física das seções eleitorais são convenientes?
2. Elas são guardadas pela polícia ou pelos militares? Caso sim, eles facilitam o exercício do direito de voto?
3. O número de seções eleitorais é suficiente (número de eleitores por seção eleitoral)?
4. A localização das seções eleitorais é bem conhecida e de fácil acesso aos eleitores?
5. Todos os materiais necessários estão disponíveis?
6. Existem seções eleitorais especiais (voto antecipado, seções eleitorais móveis, etc.)?
7. Qual é o horário de funcionamento das seções eleitorais como um todo? Este horário foi respeitado?

### Cédula eleitoral

8. Qual é o tipo de cédula eleitoral utilizado?  
uma só para todos os candidatos  
uma por candidato
9. A cédula eleitoral é suficientemente clara?  
foto do candidato  
sigla do partido político  
nome do candidato  
cor do papel
10. Como a cédula eleitoral deve ser marcada?
11. As cédulas eleitorais são numeradas?
12. As cédulas eleitorais contêm as iniciais de um dos membros do pessoal eleitoral?
13. É possível identificar um eleitor a partir de sua cédula eleitoral?
14. A cédula eleitoral é depositada na urna pelo eleitor?

## **Sigilo do voto**

15. Qual é o tipo de urna utilizado?
16. Utilizam-se urnas seladas? De que tipo? Presença ou ausência de urnas seladas?
17. O posicionamento físico da cabine de voto garante uma votação sigilosa?
18. Como são coletadas as cédulas eleitorais após o exercício do direito de voto?

## **Procedimentos**

19. As menções relativas à realização da votação estão incluídas num documento como, por exemplo, o registro do escrutínio?
20. O que acontece com as cédulas não utilizadas ou rasuradas?
21. Quais são as medidas tomadas para evitar fraudes?

## **Eleitores**

22. Quem tem o direito de votar?
23. Quais são os meios utilizados para a identificação dos eleitores?  
lista eleitoral  
título eleitoral  
outros
24. Um eleitor munido de um documento de identidade mas não inscrito pode votar?
25. Existem medidas previstas para o voto de eleitores ausentes? Caso sim, quais?
26. Existem mecanismos previstos para as pessoas que não podem se deslocar até as seções eleitorais?
27. Houve casos de eleitores a quem o direito de voto foi recusado? Caso sim, qual a razão?
28. Os eleitores podem receber ajuda? De quem? Quantos eleitores foram ajudados?
29. Quanto tempo é necessário para que o eleitor exerça seu direito de voto, da recepção da cédula eleitoral ao depósito na urna?
30. Qual é o tempo de espera fora da seção eleitoral?
31. Quantos eleitores votaram durante sua visita?
32. Os eleitores parecem entender bem os procedimentos de votação?
33. Os eleitores podem chegar facilmente aos locais de votação?
34. Existe qualquer forma de intimidação em relação aos eleitores?

35. As pessoas presentes na seção eleitoral tentam influenciar os eleitores?
36. O processo parece crível junto aos eleitores?
37. No momento de fechamento da seção eleitoral, as pessoas que estavam esperando puderam votar?
38. De modo geral, os eleitores parecem satisfeitos?

### **Pessoal eleitoral**

39. O pessoal eleitoral é facilmente identificável (o responsável, o escrutinador, o responsável pela segurança, etc.)?
40. Quais são as outras pessoas presentes (partidos políticos, voluntários, jornalistas, forças da ordem)?
41. Como o pessoal eleitoral foi selecionado?
42. O pessoal recebeu um treinamento adequado? Eles parecem competentes?
43. O pessoal eleitoral executa as tarefas relativas às normas e aos procedimentos que lhes foram atribuídos?

### **Apuração do escrutínio e compilação dos resultados**

44. Onde se faz a apuração?
45. Quanto tempo se passou entre o fechamento da seção eleitoral e a apuração?
46. Quem está presente no momento da apuração?
47. As regras são bem conhecidas das pessoas que efetuam a apuração?
48. Em que condições se faz a apuração?
49. Quem observa a apuração?
50. Quem efetuou a compilação?
51. Como são encaminhados os resultados e a quem?
52. As cédulas eleitorais não utilizadas ou rasuradas são contadas?
53. A apuração é feita num local diferente da seção eleitoral? Caso sim, onde e quais medidas de segurança tomadas?
54. Quem efetua o transporte da urna?
55. Quanto tempo durou a apuração?
56. A quem são encaminhados os resultados da apuração?
57. Como os resultados são oficializados?
58. Quem pode contestar os resultados? Houve contestação?

59. O que acontece com os materiais eleitorais uma vez a apuração terminada (urnas, cédulas utilizadas, listas eleitorais, registros do escrutínio, etc.)?

## **Resultados**

60. Quem está autorizado a divulgar os resultados?
61. O organismo encarregado da divulgação dos resultados é crível?
62. Quanto tempo se passou entre o final do escrutínio e o anúncio dos resultados oficiais?
63. Quais os resultados do escrutínio?
64. Qual é a taxa de participação?
65. Qual é a taxa de cédulas rejeitadas? Ela parece anormalmente alta?

## **Fraudes e reclamações**

66. Quais as medidas tomadas para evitar fraudes eleitorais?
67. Os observadores estão integrados a todas as etapas do processo eleitoral e mais especificamente à etapa de apuração dos votos?
68. Todos os partidos participaram da apuração?
69. Houve reclamações?
70. A população estava informada da possibilidade de fazer uma reclamação?
71. Ocorreram irregularidades ou incidentes particulares que devem ser registrados?

## Irregularidades eleitorais

- Intimidação, violência;
- Delimitação eleitoral desproporcional;
- Aplicação errônea das disposições da Lei das Eleições;
- Autoridades eleitorais nacionais, regionais ou locais que aderem à causa de um partido;
- Um único eleitor com vários Títulos Eleitorais;
- Venda de Título Eleitoral;
- Eleitor que se encontra na impossibilidade de se alistar para as eleições;
- Modificação ilegal da lista eleitoral;
- Obstrução ao direito de voto;
- Voto de indivíduos desqualificados como eleitores;
- Um único eleitor que vota várias vezes;
- Sobrelotação ou violação das urnas, violação das cédulas de candidatura;
- Seções de votação fantasmas ou fictícias;
- Má organização deliberada do escrutínio;
- Exploração da ignorância dos eleitores;
- Indução ao erro através do uso de tinta indelével visível;
- Falsificação de atas;
- Manipulação dos números na publicação de resultados;
- Cumplicidade da Justiça em caso de litígio;
- Compra de voto de determinados eleitores.

# Modelo de um relatório síntese elaborado por um observador

**Nome de observador:** \_\_\_\_\_

**Zona de credenciamento:** \_\_\_\_\_

**Tipo de eleição:** \_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_\_

Número de seções de votação visitadas: \_\_\_\_\_

Número de seções de votação observadas: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Descrição das irregularidades encontradas: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Estatísticas das irregularidades encontradas: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Falhas administrativas: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Recomendações vinculadas à legitimidade do voto no setor de observação:

\_\_\_\_\_

Recomendações para a melhoria da gestão do processo eleitoral:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Anexos:** Relatórios de cada seção de votação observada

# Direitos e deveres dos observadores

Os observadores são independentes, embora tenham os direitos e deveres abaixo relacionados. Estes direitos e deveres não se isentam mutuamente, ou seja, alguns são direitos e deveres ao mesmo tempo.

### Direitos:

- Ter acesso a todos os lugares do território do país anfitrião sem autorização ou aviso prévio, a não ser onde sua segurança pessoal esteja em jogo;
- Estar habilitado a observar todo o processo eleitoral;
- Ser livre de encontrar e conversar com os representantes dos partidos políticos, com os candidatos e com os fiscais eleitorais segundo disponibilidade dos mesmos;
- Observar toda reunião de autoridades eleitorais e políticas durante audiências, objeções, reclamações e recursos;
- Acompanhar o transporte do material e observar as entregas do mesmo ;
- Ter acesso a qualquer zona eleitoral, a qualquer seção de voto e a qualquer central de apuração dos resultados;
- Relatar suas observações à sua organização.

### Deveres:

- Respeitar as leis e reconhecer a soberania do país anfitrião ;
- Não se ingerir em assuntos do país;
- Não se ingerir no processo eleitoral, não dar instruções aos fiscais eleitorais e não perturbar o processo;
- Demonstrar neutralidade, imparcialidade, objetividade e inexistência de idéias pré-concebidas, não usar uniforme, símbolos, cores ou outros detalhes que subentendam seu apoio a um dos partidos ou candidatos;

- Trazer sobre si, ininterruptamente, o cartão de credenciamento emitido pelo país anfitrião durante todo o período da observação do processo;
- Avisar a autoridade eleitoral, o mais rápido possível, de toda suspeita de irregularidade importante ou fraude observada e solicitar que seja redigido um relatório sobre o ocorrido;
- Respeitar o voto secreto;
- Não possuir nem trazer consigo arma alguma durante o período de sua designação às funções de observador eleitoral.

# Plano de um relatório geral de uma missão de observação eleitoral

- I. Sumário
- II. Termos de referência
- III. Contexto e implicações das eleições
- IV. Quadro legal, político e administrativo da organização eleitoral
- V. Métodos de observação empregados
- VI. Descrição das atividades da missão
- VII. Obstáculos encontrados
- VIII. Análise dos diferentes aspectos do período precedente à realização do escrutínio, por exemplo:
  - Escolha e comportamento dos membros da Junta Eleitoral;
  - Estrutura eleitoral;
  - Quadro jurídico;
  - Calendário eleitoral;
  - Ambiente geral;
  - Diferentes participantes;
  - Inscrição dos eleitores e dos candidatos;
  - Campanha eleitoral;
  - Preparação e distribuição do material eleitoral;
  - Informação do eleitorado;
  - Formação dos membros das seções de votação.

- IX. Avaliação dos fatos importantes da observação, por exemplo:
- Ambiente interno e externo das seções de votação;
  - Material eleitoral: listas eleitorais, urnas, cédulas de votação, cabina de votação, etc.
  - Conduta dos agentes eleitorais;
  - Conduta dos eleitores;
  - Preparação da apuração;
  - Devolução do material;
  - Consolidação dos resultados.
- X. Conclusões da missão
- Eventuais restrições do relatório
- XI. Recomendações que visam à consolidação das instituições democráticas
- XII. Agradecimentos

Anexos possíveis:

- Comunicados de imprensa emitidos pela missão;
- Relatórios pre-eleitorais;
- Composição e distribuição das equipes;
- Plano e calendário de trabalho;
- Itinerário dos observadores;
- Relatório estatístico dos fatos observados;
- Documentos recuperados localmente (códigos eleitorais, manuais dos membros das zonas eleitorais, regulamentos, procedimentos, formulários, atas, amostras de cédulas de voto e outros materiais);
- Personalidades, organizações e partidos políticos encontrados;
- Colaboração eventual com outras organizações;
- Reclamações e contestações recebidas;
- Outras formas de auxílio da comunidade internacional para a realização das eleições.



