

ROGER SOUTHALL

A África do Sul já teve três eleições democráticas (1994, 1999 e 2004), que se realizaram sob condições que foram consideradas pelos observadores amplamente “livres e justas”. Isso indica que após a opressão racial do *apartheid*, quando o domínio da minoria branca era mantido por meio da exclusão legalizada dos negros da influência e do poder político, a democracia está sendo consolidada. A Constituição atual é um dos documentos baseados em direitos mais celebrados no mundo, as liberdades políticas estão legalmente garantidas, a mídia é livre e o debate político é, em geral, robusto. Porém, embora o quadro total seja de otimismo, especialmente se comparado com as práticas autoritárias do passado, alguns setores manifestaram preocupações quanto ao impacto sobre a qualidade da democracia sul-africana do domínio do campo político pelo Congresso Nacional Africano (ANC). Alguns críticos argumentam que o ANC está usando seu controle do Estado para: (a) solapar a independência de vários órgãos constitucionais criados para proteger e aprofundar a democracia; (b) “instalar” seus partidários em altos postos do Estado, da sociedade e da economia e; (c) reduzir a capacidade do Parlamento de fazer o Executivo responder por seus atos. Essas preocupações são enfatizadas pelo que muitos interpretam como intolerância do ANC às críticas e pela contínua debilidade e fragmentação dos

1. Southall, Roger (ed.) (2001). *Opposition and Democracy in South Africa*. Londres, Frank Cass.

partidos de oposição.¹ Não obstante, embora o ANC continue a dominar o cenário eleitoral e político, pode-se dizer que os fundamentos de seu domínio estão sendo desgastados, em primeiro lugar, pelo declínio do entusiasmo dos eleitores pelo partido e, em segundo lugar, pela alienação de muitos dos seus partidários, causada pela adoção de políticas econômicas que, ao mesmo tempo em que abriram espaço para a mobilidade ascendente da comunidade empresarial negra e da classe média negra, causaram um aumento da desigualdade entre ricos e pobres.

O SISTEMA PARLAMENTARISTA DA ÁFRICA DO SUL

Pela Constituição da República da África do Sul, tal como aprovada pelo Parlamento investido de poderes de Assembléia Constituinte em 1996, o presidente é eleito pelos membros da Assembléia Nacional (câmara baixa), após uma eleição geral. Uma vez eleito, o presidente deixa de ser membro do Parlamento, embora mantenha o direito de se dirigir a ele e responder a questões. O presidente designa os ministros e vice-ministros dentre os membros do Parlamento. Ao contrário do presidente, eles mantêm seus assentos no Parlamento e são formalmente responsáveis perante ele. Em essência, portanto, o sistema sul-africano é parlamentarista, embora, uma vez eleito, o presidente e chefe de Estado não seja mais membro do Parlamento.

O SISTEMA ELEITORAL

A Constituição adotada em 1996, tal como sua predecessora “interina” de 1993, requer um sistema eleitoral que resulta “em geral, em representação proporcional”.² Todas as três eleições gerais da era democrática (em 1994, 1999 e 2004) realizaram-se via um sistema de lista partidária única de representação proporcional. De acordo com esse sistema, os partidos políticos apresentam listas de candidatos (para a Assembléia Nacional e para os nove legislativos provinciais) ao eleitorado. Os eleitores, que devem ter 18 anos ou mais e estar registrados, usam duas cédulas, uma para a Assembléia Nacional, outra para província em que moram. Os partidos podem disputar todas ou algumas dessas eleições e, em consequência, as cédulas eleitorais variam de província para província. As cadeiras são alocadas a cada partido conforme seu

2. The Constitution of the Republic of South Africa 1996, 46 (1d).

número de votos, usando-se a cota “Droop”, com os assentos não ocupados na primeira divisão sendo distribuídos por meio do método das maiores sobras.³ Não há um limite mínimo que os partidos devam obter, assegurando-se assim a máxima proporcionalidade da representação.

Embora uma Equipe-Tarefa Eleitoral, presidida pelo dr. Frederick Van Zyl Slabbert, tenha recomendado em seu relatório de 1992 a substituição do sistema de lista única por um de distritos plurinominais (ao mesmo tempo em que mantinha o compromisso com a representação proporcional), a fim de aumentar a *accountability* dos membros do Parlamento, a recomendação não foi levada adiante. Porém, um sistema eleitoral misto, compreendendo a eleição de alguns deputados por meio de listas dos partidos e alguns por meio de distritos eleitorais é agora usado em eleições para governos locais.

REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES

Desde a introdução da democracia em 1994, as eleições na África do Sul têm sido realizadas de forma “livre e justa”. Na verdade, as eleições de 1994 ocorreram em condições políticas menos do que ideais, e a campanha eleitoral se caracterizou por uma considerável violência, em especial na província de KwaZulu-Natal, onde houve uma disputa acirrada entre o ANC e o Partido da Liberdade Inkatha (IFP), de caráter étnico zulu. Com efeito, há fortes indícios de que em 1994, o resultado em KwaZulu-Natal foi “negociado”, ou seja, o resultado do voto popular oficialmente proclamado foi consequência de um acordo político pelo qual o ANC cedeu, em última análise, o controle da província ao IFP a fim de assegurar a paz e a aceitação por parte deste último do resultado em nível nacional.⁴ Porém, problemas desse tipo não ocorreram nas eleições subsequentes.

As eleições são administradas por uma Comissão Eleitoral Independente (IEC), órgão permanente que tem sua independência do governo assegurada pela Constituição. Em geral, a IEC tem se mostrado muito eficiente e embora tenha havido algumas reclamações dos partidos de oposição de que a IEC se inclina a favor do ANC governante, nenhuma dessas queixas foi sustentada de modo convincente.

-
- 3. Lodge, Tom (1999). *Consolidating Democracy: South Africa's Second Popular Election*. Joanesburgo, Witwatersrand University Press, p.19.
 - 4. Southall, Roger. “The South African Elections of 1994: The Remaking of a Dominant Party State”. *The Journal of Modern African Studies*, 32, 4:629-656.

O ESTATUTO LEGAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos são reconhecidos pela Constituição em termos de vários de seus direitos dentro do Parlamento e dos legislativos provinciais. Por exemplo, a Constituição estabelece que as regras da Assembléia Nacional devem prever: (a) “a participação nos debates da Assembléia e de suas comissões dos partidos minoritários representados na Assembléia, de uma forma consistente com a democracia”; (b) a “ajuda financeira e administrativa a cada partido representado na Assembléia em proporção a sua representação, para permitir ao partido e seu líder o desempenho de suas funções de forma efetiva na Assembléia”; e (c) “o reconhecimento do líder do maior partido de oposição na Assembléia como Líder da Oposição”.⁵ Porém, não há seção na Constituição que detalhe as funções e os direitos gerais dos partidos políticos, nem há qualquer lei especial que se refira ao seu estatuto e funcionamento.

Não há restrições legais à formação de partidos políticos na África do Sul. A Carta de Direitos, Capítulo Dois da Constituição, estabelece que “todo cidadão é livre para fazer escolhas políticas, as quais incluem o direito de: (a) formar um partido político; (b) participar das atividades de, ou recrutar membros para um partido político; e (c) fazer campanha para um partido político ou uma causa”.⁶

Os partidos precisam ser registrados na IEC, mas só podem participar de eleições se depositarem os fundos mínimos exigidos pela IEC (atuais) de R100.000 para a Assembléia Nacional e R20.000 para as eleições provinciais.

Não há regulamentações no que diz respeito à fundação de um partido, nem quanto ao recrutamento de candidatos para as eleições, exceto que devem ser cidadãos sul-africanos e eleitores registrados junto à IEC. Desse modo, a Comissão Eleitoral é a responsável pelo registro dos partidos políticos e de seus candidatos.

Em conformidade com a ênfase que a Constituição atribui às liberdades individuais, tais como o direito de reunião e a liberdade de associação, não há provisão para a proibição de partidos políticos. É concebível que pequenos partidos extremistas possam ser banidos na prática se seus líderes e membros forem processados por defender a violência ou por utilizar o “discurso do ódio”, ou por outras violações da Constituição, mas provocaria um grande

5. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, 57 (2).

6. Ibid, 19 (1)

protesto público se tais ações fossem vistas como destinadas a extinguir partidos de oposição, no interesse do partido dominante. Em contraste, vários partidos foram proibidos pelo regime anterior do *apartheid*, com destaque para o Partido Comunista da África do Sul, em 1950, pela Lei de Repressão ao Comunismo, e para o ANC e o Congresso Pan-Africanista, após o massacre de Sharpeville, em 1960.

INCLUSIVIDADE DO SISTEMA POLÍTICO

A Constituição sul-africana baseia-se no princípio da máxima inclusividade, e nenhum grupo social ou étnico carecerá de representação, a não ser que decida não participar da política. Não há minoria significativa que não esteja representada, ainda que certas minorias (por exemplo, os San, habitantes indígenas de grande parte do país) possam se sentir marginalizados, embora por motivos históricos e sociais, mas não legais.

A proibição de participar de partidos políticos ou de seus cargos internos, ou de outras instituições por motivo de raça, religião ou cor é ilegal segundo a Constituição. Em contraste, alguns partidos políticos, em particular o ANC, tentam sobre-representar as minorias raciais no Parlamento e em vários níveis da direção do partido, a fim de implementar a prática do “não-racismo”. O ANC também tem demonstrado seu compromisso com a igualdade de gênero e um regulamento interno determina que pelo menos um terço de suas listas partidárias seja composto por mulheres.

O SISTEMA PARTIDÁRIO

Osistema partidário atual na África do Sul é tão inclusivo porque a Constituição democrática é uma reação à política de discriminação racial do regime do *apartheid*. Quando, em 1910, a União da África do Sul foi fundada a partir das quatro colônias anteriores de Natal, Cabo, Transvaal e Estado Livre de Orange, a qualificação de eleitores para a eleição dos membros da Câmara Baixa era a mesma que existia nas quatro colônias anteriores. No Estado Livre de Orange e no Transvaal, africanos, pessoas de cor e indianos jamais haviam tido o direito de voto. Em Natal, um número muito pequeno de indianos e de negros tinha esse direito, baseado na propriedade e nas qualificações educacionais. No Cabo, onde vivia a maioria esmagadora dos negros, africanos e negros qualificados podiam se registrar como eleitores comuns, mas a quantidade dessas pessoas assim registradas era muito peque-

na. A Lei da África do Sul de 1909 (do Parlamento Britânico), que servia de Constituição, estabelecia que nenhum eleitor registrado no Cabo poderia ser desqualificado por motivos somente de raça ou cor, exceto por uma lei aprovada por ambas as Câmaras do Parlamento, e com uma terceira votação aprovada por não menos do que dois terços do número total de membros das duas casas. Esse procedimento foi adotado em meados da década de 1930, culminando com a remoção dos eleitores africanos das listas comuns de eleitores em 1936: os africanos do Cabo passaram a ter permissão apenas para eleger três europeus para a Câmara Baixa e todos os africanos da União poderiam eleger quatro europeus para o Senado (embora mediante um sistema muito complicado de voto indireto).

Em 1948, o Partido Nacional (NP) subiu ao poder por meio de uma maioria muito precária no Parlamento, graças a sua coalizão com o pequeno partido africâner. Em consequência, com o objetivo de fortalecer sua posição, ele aprovou em 1951 a Lei de Representação Separada dos Eleitores. Essa lei retirava os eleitores de cor da lista de eleitores comuns e determinava a compilação de um registro separado para eles, com o direito de eleger quatro membros para a Câmara Baixa e dois do Senado. Essa lei foi rejeitada pelo Tribunal de Apelação e só acabou sendo aprovada em 1956, depois que o NP conseguiu aprovar uma lei que aumentava o tamanho do Senado e enchê-lo com uma maioria de seus partidários. Em 1959, os “Representantes Nativos” europeus foram removidos do Parlamento, deixando os africanos totalmente desprovidos do direito de votar. Segundo a orientação de seus movimentos políticos, a imensa maioria dos negros boicotou as eleições subsequentes.⁷

Em 1984, uma nova Constituição criou um parlamento “tricameral” composto pela Câmara Baixa para brancos, uma Câmara de Deputados para negros e uma Câmara de Delegados para indianos. Essas câmaras tratariam de seus “assuntos próprios”, enquanto que as questões de interesse comum seriam tratadas por um Conselho do presidente e uma representação de indianos e negros no gabinete. De novo, as eleições para o novo Parlamento foram boicotadas pela imensa maioria dos indianos e negros, e os partidos que participaram foram rotulados de “colaboracionistas”.

Foi em reação contra esse passado de exclusão da maioria da população do direito ao voto com base na raça que os elaboradores da Constituição para a África do Sul democrática insistiram tanto na inclusividade total do sistema político.

7. Sachs, E.S. (1965). *The Anatomy of Apartheid*. Londres, Collet's Publishers, pp. 283-286.

MUDANÇAS NO SISTEMA PARTIDÁRIO DESDE 1994: A INTRODUÇÃO DA LEGISLAÇÃO QUE PERMITE MUDANÇA DE PARTIDO

A principal mudança do sistema partidário desde 1994 foi a absorção do Novo Partido Nacional (NNP), antigo partido governante, pelo ANC, em 2006.

A aprovação da nova Constituição em 1996 criou o cenário para a consolidação do domínio político do ANC. A Constituição “interina” de 1994 havia estabelecido o direito de qualquer partido político que obtivesse dez por cento do voto na eleição geral fundadora de participar de um “Governo de Unidade Nacional” de coalizão. Tendo em vista os resultados da eleição de 1994, isso significou que o ANC assumiu o governo por ser o partido maioritário, tendo o NP e o IFP como parceiros secundários.

O NP havia considerado a participação no governo de unidade nacional como uma maneira de abraçar a reconciliação nacional, ao mesmo tempo em que mantinha uma cabeça-de-ponte importante no poder. Porém, como, ao mesmo tempo, suspeitava profundamente do ANC (especialmente quanto a suas políticas no que diz respeito à distribuição social e aos direitos das minorias), o NP optou pelo que chamou de uma estratégia de “oposição construtiva” que buscava equilibrar sua participação no governo com críticas de atos governamentais específicos. O resultado foi inevitavelmente ambíguo e alienou muitos de seus seguidores, que contrastaram essa postura com a estratégia de “oposição robusta” mantida pelo pequeno, mas muito enérgico e articulado Partido Democrático (DP), liderado por Tony Leon. Apesar de tudo que apregoavam suas credenciais liberais, os ataques frontais do DP ao governo fizeram com que atraísse cada vez mais os conservadores brancos, mudança que foi realçada pelos resultados da eleição geral de 1999. Nelas, o ANC aumentou sua votação e, portanto, sua representação no Parlamento, de 62% para pouco menos de 67%. O ANC também manteve o controle de sete das nove províncias, perdendo apenas em Kwazulu-Natal, onde entrou no governo como parceiro minoritário do IFP, e na província do Cabo Ocidental, onde foi excluído do poder por uma aliança entre NNP e DP. Em contraste, enquanto a votação do DP aumentava de menos de 2% em 1994 para quase 10%, a do NP caía de pouco mais de 20% para menos de 10%, permitindo que o DP vestisse o manto da “Oposição Oficial”.⁸

8. Taylor, Rupert e Hoeane, Thabisi (1999). “Interpreting the South African Election of June 1999”. *Politikon*, 26, 2: 133-144.

As rotações da política nos anos seguintes confirmariam a fraqueza da oposição, que no Parlamento pós-1999 se fragmentou em onze partidos (embora o IFP continuasse com um pé no governo). Não surpreende que o agressivo Leon defendesse a necessidade de união da oposição e tenha sido recompensado com a decisão do NNP, junto com a pequena Aliança da Liberdade, de aliar-se ao DP numa nova Aliança Democrática (DA) para disputar as eleições locais de 1999. (A fusão completa estava fora de questão nessa época devido a uma cláusula da Constituição que exigia que os membros das assembleias nacional e provinciais renunciassem a seus mandatos se mudassem de partidos políticos.) De início, a DA teve bom desempenho, ficando com cerca de 22% dos votos nas eleições locais (em contraste com o total combinado de 16% de DP e NNP na eleição geral), e, o que é mais importante, assumiu o controle da Cidade do Cabo, fazendo da província do Cabo Ocidental o principal baluarte da oposição.

Porém, a aliança do DP com o NNP nunca foi viável. Não se tratava apenas do fato de Leon ofuscar pessoal e politicamente Marthinus van Schalkwyk, que havia sucedido ao ex-presidente de Klerk na liderança do NNP antes da eleição geral. A verdade é que os dois partidos tinham filosofias, ambições e tradições muito diferentes. Não havia nenhuma simpatia entre os dois no regime anterior, quando a crítica de base liberal do DP ao governo do NP havia sido considerada por este desleal à África do Sul, prejudicial à unidade branca e até mesmo anti-africâner. Ademais, o NNP não tinha facilidade para assumir as tarefas de oposição. A longa experiência do DP na oposição o havia equipado para desempenhar esse papel com muito mais eficácia, ao passo que os longos anos de governo do NNP viram sua política interna girar mais em torno de cargos e patronagem do que de princípios e idéias. Portanto, não demorou para que se escutassem queixas do lado do NNP de que as decisões dentro da aliança eram tomadas por um pequeno círculo do DP ao redor de Leon e que as idéias do NNP estavam sendo ignoradas. Em breve, o NNP estava em busca de uma saída da armadilha que armara para si mesmo.

A oportunidade de romper com a DA foi proporcionada por eventos nada edificantes ocorridos na província do Cabo Ocidental. Descobriu-se que o prefeito eleito pela DA para a Cidade do Cabo, Peter Marais, do NNP, um político populista negro decidido a construir para si mesmo uma base política independente da DA, havia fraudado um referendo local para dar a duas ruas históricas da cidade os nomes de Nelson Mandela e F. W. de Klerk. Ele foi demitido por Leon, mas voltou depois de vencer a questão nos tribunais graças a uma tecnicidade, e a partir de então iniciou uma cruzada para tirar o NNP

da DA. Por sua vez, Van Schalkwyk decidiu rapidamente unir-se a Marais no abandono do navio e saltou a bordo de um bote salva-vidas oferecido a eles pelo ANC que, de sua parte, se ressentia muito por sua exclusão do poder em Cabo Ocidental, uma província que classificava de “ainda não liberada”.

Pelo acordo forjado então entre o ANC e o NNP, os dois partidos formaram uma coalizão em novembro de 2001 para assumir o controle da província de Cabo Ocidental, ao mesmo tempo em que o NNP voltava a entrar para o governo nacional. Mas no nível municipal, a situação complicou-se mais: NNP e DP haviam disputado unidos na DA as eleições para o governo local de 1999 e assim, os vereadores do NNP que queriam mudar de lado para se unir ao ANC estavam constrangidos pela cláusula antidefecção da Constituição que havia sido incluída para manter a integridade da representação proporcional (que seria prejudicada pelas mudanças sem controle de partido), e devido à instabilidade política que essas mudanças haviam causado em vários países africanos após a independência política.

Ao revisar a Constituição, a Assembléia Constituinte havia qualificado a cláusula antidefecção com uma provisão que declarava que uma lei ordinária do Parlamento poderia ser aprovada a fim de permitir que membros deixassem os partidos pelos quais haviam sido eleitos sem perder seus mandatos, ou seja, para tal mudança não seriam necessários os procedimentos muito mais complicados de uma emenda constitucional. Isso proporcionou a brecha que o ANC precisava. Rapidamente, o partido tratou de aprovar leis (para todos os níveis eleitorais) que permitiriam a mudança de partido, embora em situações pré-determinadas, desde que essa mudança constituísse 10% ou mais da representação de um partido em determinado órgão legislativo. Essa proposta de lei foi contestada no Tribunal Constitucional pelo Movimento Democrático Unido (UDM), de oposição, que temia uma fuga de seus membros para o ANC. Quando o Tribunal decidiu pela admissibilidade da lei, os temores do UDM se revelaram justificados, pois perdeu imediatamente dez de seus catorze membros eleitos. Do mesmo modo, a DA perdeu o controle para coalizões NNP-ANC em mais da metade dos conselhos municipais em que havia conquistado o poder nas recentes eleições locais, entre eles, o da Cidade do Cabo, a principal jóia da coroa.⁹

9. Southall, Roger e Daniel, John (2005). “The State of parties post-election 2004: ANC Dominance and Opposition enfeeblement”, em John Daniel, Roger Southall e Jessica Lutchman (eds.) *State of the Nation: South Africa 2004-2005*. East Lansing, Michigan State University Press; Cidade do Cabo, HSRC Press, pp. 34-57.

Depois disso, a lei sobre mudanças de partido, que põe sistematicamente em desvantagem os pequenos partidos (para os quais uma única defecção pode acabar com os 10% de representação exigidos em determinados órgãos legislativos) funcionou sempre a favor do ANC que, graças ao seu potencial de oferecer patronagem, atraiu um número significativo de desertores de outros partidos em nível nacional, prejudicou de maneira significativa a viabilidade de vários partidos pequenos de oposição e pôde aumentar suas maiorias em todos os níveis de governo. Por exemplo, na mudança de partidos de 2002 em nível municipal, em que a DA perdeu 417 vereadores, o ANC ganhou 104; em 2003, o ANC aumentou sua maioria na Assembleia Nacional para dois terços, às custas do UDM, ao mesmo tempo em que ganhava o controle da província do Cabo Ocidental e aumentava em três sua representação em Kwazulu-Natal; em 2004, em nível municipal, 330 vereadores (principalmente do NNP) de um total de 460 trocas de partido, foram para o ANC.¹⁰

O domínio político do ANC seria confirmado depois pelo resultado da eleição geral de 2004, quando aumentou sua maioria para pouco menos de 70% dos votos e agora está no poder em todas as nove províncias. Em contraste, o NNP ficou com apenas 1,65% dos votos e optou por se integrar ao ANC. Todos os seus sete representantes passaram para o ANC depois da eleição de 2004, assinalando o fim do partido do apartheid.

CLASSIFICAÇÃO E POSIÇÃO IDEOLÓGICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O sistema partidário sul-africano distingue-se por quatro blocos históricos e ideológicos.¹¹

O principal bloco é o *nacionalista*. Ele é dominado pelo ANC, fundado em 1912 como um movimento nacionalista africano. Na década de 1950, o ANC fez alianças estratégicas com outros partidos congressistas (o Congresso Indiano, o Congresso das Pessoas de Cor e o Congresso dos Democratas (branco)), antes de sua proibição, em 1960. No começo dos anos 90, quan-

10. Faull, Jonathan (2006). *IDASA Submission to the Joint Constitutional Review Committee: Floor Crossing*. Cidade do Cabo, IDASA.

11. Para perfis dos partidos políticos da África do Sul, ver Roger Southall, "South Africa", em Bogdan Szajkowski, *Political Parties of the World*. Londres, John Harper Publishing. Quinta edição, 2002:540-545.

do deixou de ser ilegal, o ANC apresentou-se como um partido que defendia o "não-racismo". Porém, até hoje ele continua a sofrer as tensões entre seus compromissos com o não-racismo e com o africanismo, seu compromisso com a "revolução democrática nacional", reconhecendo que os africanos eram o grupo racial mais oprimido sob o *apartheid*. Sua posição ideológica complica-se mais graças a sua relação formal com o Partido Comunista Sul-Africano (SACP) que, na prática, funciona como um "grupo de pressão de esquerda" dentro do ANC. Ele possui alguns membros no Parlamento, mas foram todos eleitos pela lista partidária do ANC e ocupam cadeiras como deputados do ANC. O ANC é membro da Internacional Socialista social-democrática, mas tendo em vista seu estatuto emergente de partido do empresariado negro e, ao mesmo tempo, sua relação histórica com o SACP, trata-se de uma participação muito ambígua.

O Congresso Pan-Africanista (PAC) separou-se do ANC em 1959, alegando que este era dominado por comunistas brancos. Permaneceu com orientação fortemente africanista, apesar de afirmar que está aberto a todos os sul-africanos que se identifiquem como africanos.

A Organização Popular Azaniana (AZAPO) surgiu do Movimento de Consciência Negra dos anos 70 e defende uma ideologia socialista. Tal como o PAC, embora aberto formalmente a todos, é africanista na prática.

A Aliança Democrática (DA), representante formal do *liberalismo* na África do Sul de hoje, vem de uma longa linhagem de pequenos partidos predecessores que defendem os valores liberais entre a população branca (principalmente anglófona) e no Parlamento. A DA é membro da Internacional Liberal.

Os Democratas Independentes, fundados pela ex-militante do PAC Patricia De Lille, defende várias causas liberais, mas resta alguma incerteza nesse campo, pois é uma combinação de veículo pessoal de De Lille e um veículo político para negros da província do Cabo Ocidental (especialmente) que estão desiludidos com o ANC e a DA.

Quatro partidos que retornaram ao Parlamento em 2004 constituem um bloco *étnico/regional* variado. De longe, o mais significativo é o Partido da Liberdade Inkatha (IFP), que governou a terra natal dos zulus desde o começo dos anos 70, mas ao mesmo tempo reivindicou o estatuto de partido nacional que lutava contra o apartheid. Seu líder nacional, chefe Mangosuthu Buthelezi tem mantido essa ambigüidade. Porém, o apoio ao IFP, que vem de forma esmagadora dos zulus de Kwazulu-Natal, está declinando significativamente e, em 2005, uma briga interna levou à criação do dissidente Congresso Democrático Nacional.

A Frente da Minoria representa interesses indianos conservadores de Kwazulu-Natal, embora seja pouco mais do que um veículo político de seus dois membros do Parlamento.

O Partido Cristão Democrata Unido (UCDP), fundado por Lucas Mangope, ex-presidente do bantustão de Bophuthatswana, representa os interesses de um segmento conservador de opinião tswana. A palavra “cristão” em seu título destina-se a desviar a atenção de sua origem ligada ao apartheid.

A Frente da Liberdade, liderada por Connie Mulder, representa a opinião africâner que estava à direita do NNP.

O Partido Cristão Democrata Africano (ACDP) é o único partido da África do Sul que defende uma plataforma *religiosa* e espousa causas conservadoras.

PARTIDOS E REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR

Graças a uma combinação do sistema eleitoral de representação proporcional por lista nacional e a proibição da livre mudança de partido (exceto sob condições restritas estabelecidas pela legislação discutida acima), os membros do Parlamento estão, no conjunto, submetidos à autoridade da liderança de seus partidos, se quiserem assegurar uma posição elegível nas listas de seus partidos na eleição seguinte. Porém, a lei de mudança de partido enfraqueceu inevitavelmente a autoridade das lideranças dos partidos menores, e aumentou a força de barganha de indivíduos ou grupo de deputados que ameaçam abandonar seus partidos na próxima abertura para transferências partidárias. Enquanto isso, o ANC em particular, mantém a fachada pública de que todas as suas políticas são aprovadas por mandato popular nos fóruns partidários apropriados, e a expressão ou publicação de opiniões controversas não aprovadas pelo partido resultarão normalmente em exigências de pedido de desculpas ao partido ou ações disciplinares.

Embora o SACP funcione como um grupo de pressão de esquerda, o partido faz isso através da “Aliança Tripartite”, na qual, junto com o Congresso dos Sindicatos Sul-Africanos (COSATU), está ligado ao ANC, mas até recentemente, suas críticas às políticas econômicas do governo, que considera “neoliberais” e de não enfrentar questões fundamentais como a pobreza e o desemprego, fizeram com que o partido fosse fortemente criticado e marginalizado pela liderança do ANC. Porém, como o atual presidente Thabo Mbeki está restrito a dois mandatos na chefia do Estado, trava-se agora uma luta pela sucessão dentro do ANC, na qual o SACP e o COSATU apóiam Jacob Zuma (vice-presidente até ser “liberado de seus deveres” pelo presidente, depois que

caiu sob a suspeita de envolvimento em corrupção, em 2005). Isso enfraqueceu seriamente a autoridade de Mbeki, embora a crise dentro do partido permanecesse sem solução no momento em que este artigo foi escrito.

ORGANIZAÇÃO INTERNA DOS PARTIDOS

Oxiste filiação formal aos partidos, mas, na prática, eles são incapazes de manter dados precisos sobre seus membros. Isso leva a consideráveis disputas quanto às credenciais de indivíduos filiados por ocasião de congressos, quando ocorrem as votações sobre as posições partidárias e os lugares nas listas eleitorais do partido.

As estruturas partidárias tendem a refletir a organização administrativa do país, ou seja, os partidos têm estruturas nacional, provinciais e locais, embora o ANC – de longe, o maior deles – tenha organismos regionais dentro de suas estruturas provinciais. O ANC mantém uma tradição formal de “centralismo democrático”, em que as decisões formais da Conferência Nacional são tomadas depois que as discussões se filtram de baixo para cima. Na prática, as decisões fundamentais são tomadas pelo Comitê Permanente Nacional, composto por cinco detentores de cargos nacionais (mais o ex-presidente Nelson Mandela) quinze membros eleitos pelo Comitê Executivo Nacional e três membros *ex officio*. Em contraste, a maioria dos partidos de oposição, na medida em que possuem uma estrutura nacional séria, tendem a seguir o modelo da DA, que tem uma estrutura de liderança federal composta por detentores de cargos nacionais, junto com os líderes partidários provinciais. Uma exceção é o IFP que, refletindo sua dominação histórica pelo chefe Mangosuthu Buthelezi, permite que o líder nacional designe 25 dos cem membros de seu Conselho Nacional.

Os partidos políticos maiores – ANC, IFP e DA – possuem estruturas para a juventude e para as mulheres. Porém, embora as lideranças dessa última tenham representação em suas estruturas nacionais, sua influência sobre as formulações de políticas é marginal e as organizações de mulheres do ANC e do IFP, em particular, são famosas por serem “animadoras de torcida” das lideranças nacionais. Ao contrário, as Ligas da Juventude tendem a ser mais indisciplinadas e, no momento atual, a Liga da Juventude do ANC apóia a campanha informal de Jacob Zuma para ser o candidato à presidência do partido e do país. Os programas partidários são formalmente decididos pelas estruturas nacionais, embora, na prática, tendam a refletir as opiniões das lideranças.

A comunicação política na África do Sul é realizada principalmente através da mídia, das estruturas partidárias e boca a boca. Em época de eleição, a alocação de tempo na televisão e no rádio é feita em proporção à representação dos partidos no Parlamento, mas o contato direto entre político e povo continua sendo extremamente importante num país em que uma grande parte da população é funcionalmente analfabeta. A cobertura da mídia desses comícios é uma fonte importante de informação para muitos eleitores. No período eleitoral, cartazes e folhetos refletem a natureza multilingüística da sociedade.

SELEÇÃO DE CANDIDATOS

Nenhuma lei governa o modo como os partidos políticos compõem suas listas de candidatos, embora a maioria deles adote uma combinação de eleições por delegados e decisões da executiva. Por exemplo, nas conferências provinciais do ANC anteriores às eleições, os delegados votam em nomes de candidatos potenciais em duas listas de indicados apresentadas para os legislativos provincial e federal. As listas resultantes são então revistas por comitês provinciais de listas e depois encaminhadas, já emendadas, à Executiva Nacional. Além disso, uma lista nacional de indicações (“nacional para nacional”) é compilada por um Comitê Nacional de Listas a partir das figuras mais populares que surgem das indicações em todo o país. A metade dos representantes do ANC na Assembléia Nacional vem dessa lista e o resto, de listas “provincial para nacional”. As regras do ANC exigem também que pelo menos 30% dos que já são deputados devem ficar com posições nas listas suficientemente altas para que sejam reeleitos. Ademais, o ANC impôs uma cota que requer que 30% dos seus membros na Assembléia Nacional sejam do sexo feminino.¹²

RELAÇÕES PARTIDÁRIAS COM OUTRAS ORGANIZAÇÕES

A única relação formal de significância entre um partido político e uma organização social é aquela existente entre o ANC e o COSATU, formalizada na Aliança Tripartite.

12. Lodge, Tom. *Consolidating Democracy: South Africa's Second Popular Election*. Joanesburgo, Witwatersrand University Press, cap 4.

A mudança do clima político na África do Sul democrática do pós-guerra fria estimulou os principais partidos políticos a se tornarem mais pragmáticos e menos ideológicos, embora a retórica política do ANC, em especial, insista que o partido adaptou uma linha ideológica consistente à mudança de circunstâncias. Na prática, o ANC fez esforços para se tornar um “partido ônibus”; a DA teve de suavizar seus apelos mais estridentes ao individualismo, numa tentativa de atrair os eleitores africanos, e a ligação do IFP aos interesses étnicos dos eleitores zulus viu um declínio de sua atração. Por ironia, o partido mais ideológico é provavelmente o ACDP, que se mantém fiel ao seu programa conservador e fundamentalista.

CLIENTELAS DOS PARTIDOS

E está em andamento um grande debate sobre se as eleições sul-africanas constituem, na verdade, um “censo racial”, ou seja, o ANC capta a imensa maioria do eleitorado africano majoritário, o IFP depende completamente de uma clientela zulu decrescente e a DA reúne o apoio dos brancos tanto conservadores quanto liberais, enquanto os partidos menores encontram eco em minorias minúsculas (como o FF junto aos africâneres conservadores). A maioria dos analistas de hoje vê um impacto crescente da classe e de outras formas de diferenciação nos padrões eleitorais. Não obstante, esses padrões continuam a mostrar características raciais muito significativas. Porém, uma vez que raça e classe continuam a coincidir, um partido como a DA, que atrai principalmente os brancos, tende a obter o grosso de seu apoio junto aos mais abastados.

FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS

O marco legislativo atual que governa o financiamento dos partidos sul-africanos está baseado na seção 236 da Constituição de 1996, que diz: “Para fortalecer a democracia multipartidária, a legislação nacional deve estipular o financiamento dos partidos políticos que participam das legislaturas nacional e provincial de forma equitativa e proporcional”.

Os princípios incrustados nessa provisão constitucional fundamentaram a aprovação pelo Parlamento da Lei 103 de 1997 de Financiamento Público dos Partidos Políticos Representados que criou o Fundo dos Partidos Políticos Representados e uma comissão parlamentar para tomar as decisões centrais

sobre a fórmula de financiamento dos partidos; a Comissão Eleitoral Independente administra o fundo. O dinheiro dado aos partidos representados deve ser para qualquer objetivo compatível com o funcionamento de um partido político, inclusive para a disputa de eleição.¹³

Além de receber financiamento público nos termos da legislação pertinente, os partidos também têm liberdade para levantar fundos de fontes privadas, inclusive de fora do país: na eleição de 1994, é quase certo que o ANC recebeu financiamento de simpatizantes e governos internacionais.¹⁴ Porém, tendo em vista a insignificância da receita da contribuição de filiados, as principais fontes de financiamento privado vêm das empresas. Infelizmente, é impossível estimar a dimensão ou a proporção desse financiamento, uma vez que os partidos não estão obrigados a revelar esses dados. Ademais, uma petição à Suprema Corte feita pelo Instituto para a Democracia na África do Sul para obrigar os quatro maiores partidos no Parlamento a revelar as fontes de seus financiamentos privados foi rejeitada em abril de 2005 por não ser exigida pela legislação atual, embora o juiz tenha ao mesmo tempo afirmado que os peticionários haviam apresentado argumentos convincentes em defesa da regulamentação das doações aos partidos políticos, no interesse da transparência e da *accountability*.¹⁵ Especulações bem informadas sugeriam que os partidos eram sustentados por seus doadores, principalmente grandes empresas, e que relutavam em revelar os detalhes de seu financiamento, embora uma ou duas dessas empresas tenha indicado que preferiam financiar ambos, governo e oposição. Posteriormente, a necessidade de uma regulamentação mais rígida do financiamento partidário foi enfatizada pela revelação de um escândalo: o ANC recebeu um financiamento indireto de R11 milhões antes da eleição de 2004 de uma empresa petrolífera para-estatal, a PetroSA, via uma firma intermediária que tinha conexões estreitas com figuras de proa do par-

13. Steytler, Nico (2004). "The legislative framework governing party funding in South Africa", em Khabele Matlosa (ed.), *The Politics of state resources: party funding in South Africa*. Joanesburgo, Konrad Adenauer Stiftung.

14. Southall, Roger e Wood, Geoffrey (1998). "Political party funding in southern Africa", em Peter Burnell e Alan Ware (eds.), *Funding Democratisation*, Manchester, Manchester University Press, pp. 202-228.

15. High Court of South Africa (Cape of Good Hope Provincial Division) Case Nº 9828/03. In the case of The Institute for Democracy in South Africa, Judith February and Brett Davidson and the African National Congress, The Democratic Alliance, The Inkatha Freedom Party, and The New National Party. Judgement by J. Griesel delivered 20 April 2005.

tido. As ramificações legais e políticas desse escândalo ainda estão em processo de desvendamento.

A Lei do Financiamento Público de 1997 permite um amplo arbítrio no uso de fundos públicos pelos partidos políticos. Eles podem usar esses fundos para:

- o desenvolvimento da vontade política;
- fazer com que a influência do partido atue na moldagem da opinião pública;
- inspirar e aprofundar a educação política
- exercer influência sobre as tendências políticas.

Estão proibidos os seguintes usos:

- pagar salário a pessoas empregadas pelo governo;
- infringir qualquer código de conduta legislativo;
- promover empreendimentos comerciais
- qualquer outra conduta proibida por uma comissão do Parlamento.

Nos termos dessas regulamentações, 90% do dinheiro são divididos proporcionalmente com base no número de cadeiras que cada partido ocupa nos legislativos nacional e provinciais. Dez por cento são divididos equitativamente entre os nove legislativos provinciais com base no número de cadeiras de cada um. Essas porções provinciais são então divididas igualmente entre os partidos políticos em cada legislativo provincial.¹⁶

Entre as responsabilidades de cada partido político que recebe uma alocação do Fundo dos Partidos Políticos Representados estão as seguintes:

- manter uma conta separada em um banco da República, na qual o dinheiro alocado pelo Fundo deve ser depositado;
- designar um funcionário do partido para ser o contador responsável pelo dinheiro recebido na conta do banco e assegurar que o partido cumpra as exigências da lei;
- providenciar uma declaração de receita e despesa, mostrando em que o dinheiro foi aplicado, para uma auditoria anual. O auditor deve expressar uma opinião sobre se a alocação foi gasta para objetivos não autorizados pela lei;
- apresentar anualmente a declaração financeira e o relatório do auditor à Comissão.¹⁷

16. Steytler, op.cit., p.61.

17. IEC website. http://www.elections.org.za/Party_funding.asp

Os partidos que não têm representação reclamam por não ter acesso ao financiamento público, mas parece haver pouco fundamento nessa queixa, pois na prática, a África do Sul tem o menor limite mínimo de votos para entrar no Parlamento de qualquer país do mundo. Porém, os partidos de oposição argumentam que a fórmula de financiamento pela qual o dinheiro público é distribuído, baseada no princípio da proporcionalidade, favorece imensamente o ANC. Em 2005, por exemplo, o Fundo dos Partidos Políticos atingiu R74,1 milhões, dos quais o ANC recebeu R43,9 milhões, seguido pela DA, com R9,3 milhões; o resto foi dividido entre dezenas de partidos menores.

O constrangimento do ANC resultante do “Petrogate” pode ser um dos motivos de uma proposta apresentada atualmente ao Parlamento que prevê um aumento significativo dos fundos públicos para os partidos políticos da ordem de R310 milhões anuais. Esse dinheiro extra seria distribuído proporcionalmente entre os partidos políticos para os seguintes objetivos: R180 milhões para cotas distritais; R27 milhões para órgãos de coordenação parlamentar; R12,6 milhões para segurança de escritórios distritais e de coordenação; R2,2 milhões para um escritório central dos distritos parlamentares; R64,4 milhões para equipes de apoio e custos operacionais; R10,6 milhões para oficinas de planejamento estratégico; R3 milhões para segurança e motoristas para membros do Parlamento com mais de 70 anos; R8,5 milhões para segurança das mulheres membros do Parlamento; e R1,9 milhão para apoio à liderança dos partidos. (Embora o sistema eleitoral não preveja distritos, os partidos atribuem distritos informais a seus representantes para manter contato com o eleitorado.) A proposta ainda precisa ser debatida pelo Parlamento.¹⁸

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Há indícios de que a participação política formal na África do Sul democrática está em declínio. Na eleição geral de 2004, a porcentagem dos votos válidos foi de 75,5% dos 20.674.926 eleitores registrados, abaixo dos 87,1% dos 18.335.224 eleitores registrados para a eleição de 1999. Embora esse grau de participação continue sendo alto em comparação com as de democracias mais estabelecidas, o otimismo precisa ser qualificado pelos seguintes indicadores:

18. *The Star*, (Johannesburg), 20 de outubro de 2006.

- somente 57% (15.833.554) de todos os eleitores potenciais estimados (27.438.8970) vão às urnas;
- isto significa que 6,76 milhões de eleitores, inadvertida ou deliberadamente, não se registraram junto à IEC;
- 5,06 milhões de eleitores registrados não foram às urnas.¹⁹

Ainda não há conclusões sólidas sobre o motivo da não participação de 40% da população em condições de votar. Porém, o resultado de pesquisas como a do Afrobarometer indica uma ampla desconfiança em relação aos políticos.²⁰ Outra especulação sugere que muitos eleitores de oposição sentem-se esmagados pelo domínio do ANC e pensam que seus votos não fazem diferença. Em contraste, o declínio do apoio popular ao ANC parece estar relacionado a uma percepção de “falta de cumprimento de promessas” do governo e de ampla corrupção, especialmente entre os políticos do ANC em todos os níveis. O reverso disso é que os ambiciosos podem considerar que a participação no ANC é a principal rota para a riqueza pessoal.

ROGER SOUTHALL • Professor pesquisador honorário de Sociologia do Trabalho da Universidade do Witwatersrand e ex-professor de Estudos Políticos da Universidade Rodhes.

-
19. Southall, Roger e Daniel, John (2005). “The State of parties post-election 2004: ANC Dominance and Opposition enfeeblement”, em John Daniel, Roger Southall e Jessica Lutchman (eds.), *State of the Nation: South Africa 2004-2005*. East Lansing, Michigan State University Press; Cidade do Cabo, HSRC Press, pp. 34-57.
 20. Afrobarometer, pesquisa citada em *Mail & Guardian*, (Joanesburgo), 13-19 de dezembro de 2002.