



IDeIAS

Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

Administração eleitoral em Moçambique: reformas necessárias

Egídio Chaimite

Os conflitos que têm marcado as eleições do país desde 1994 são, em parte, reflexo de um clima de desconfiança bastante amplo, envolvendo, por um lado, os principais actores políticos e as instituições responsáveis pela gestão dos processos eleitorais, e, por outro, os cidadãos de uma forma geral. A questão que se coloca é: como eliminar esta desconfiança? Como credibilizar os processos eleitorais em Moçambique? Estas questões remetem-nos a uma reflexão que, no âmbito dos estudos sobre a governação eleitoral, é centrada em três dimensões: a do *rule making*, que incide na análise dos critérios de escolha e definição das regras básicas que regem os processos eleitorais; o *rule application*, que analisa a aplicação das regras definidas na primeira dimensão; o *rule adjudication*, que é a dimensão da gestão das controvérsias e litígios resultantes da competição eleitoral. As três dimensões são complementares e interdependentes, mas, para o presente texto, focamo-nos na segunda, igualmente designada por administração eleitoral: organização e condução de eleições por parte de Órgãos de Gestão Eleitoral (OGE)¹.

Órgãos de Gestão Eleitoral: da desconfiança à violência eleitoral

A credibilidade dos OGE é fundamental para que as eleições sejam bem sucedidas. Esta é a razão por que muitos estudos recentes se têm focado na análise destas instituições². Supõem alguns que o carácter, as competências e o funcionamento dos OGE pode determinar que uma eleição seja garantia de uma boa transição política e de reforço do carácter democrático de um regime ou, pelo contrário, fonte de instabilidade e conflitos³. Em algumas democracias consolidadas, por exemplo, a confiança dos cidadãos e dos actores políticos naquelas instituições permite que, mesmo quando haja problemas técnicos durante a administração eleitoral, se encontrem soluções e se resolvam sem que se ponha em causa a validade de todo processo. Contudo, em democracias frágeis, como as de

muitos países africanos, os processos eleitorais são frequentemente contestados por causa de desconfianças de parcialidade na actuação dos OGE. Nestes países, problemas técnicos, parte dos quais decorrentes da complexidade do conjunto de actividades desenvolvidas durante os períodos eleitorais, são frequentemente politizados, criando tensões que, por vezes, degeneram em conflitos pós-eleitorais.

Em Moçambique, as tensões políticas influem significativamente na politização de alguns problemas técnicos, conduzindo, nalguns casos, à violência durante os processos eleitorais. Mas as desconfianças decorrem também da existência e prevalência de inúmeras irregularidades massivamente ignoradas pelos OGE, o que, por sua vez, contribui para a descredibilização destas instituições, tanto pelos partidos políticos da oposição como por parte da sociedade civil. A questão das “vigilias eleitorais” é apenas um exemplo do que acontece quando os cidadãos-eleitores pouco confiam nos OGE.

As “vigilias eleitorais” consistem na permanência dos cidadãos (eleitores e não eleitores) nas assembleias de voto depois da votação, chegando alguns a pernoitar nas mesmas. O alegado objectivo é de evitar situações de fraude protagonizadas, sobretudo, durante o período da contagem dos votos. As “vigilias” são oficialmente ilegais (artigo 82 da Lei 4/2013, de 22 de Fevereiro), por isso combatidas, mas somente nas zonas de influência da oposição como é o caso da província central de Sofala. Em Gaza, por exemplo, uma zona de forte influência da Frelimo, a permanência dos cidadãos nas assembleias de voto é até estimulada e organizada pelas lideranças locais que, nalgumas circunstâncias, compõem grupos para preparação e distribuição de refeições depois do processo de votação⁴. Diferentemente das “vigilias” das zonas de influência da oposição, que são motivadas por desconfianças na actuação dos OGE, nas zonas de influência da Frelimo, a concentração dos cidadãos nas assembleias de voto é essencialmente um mecanismo de mobilização e

controlo político, pois, para além dos incentivos providenciados (transporte e refeições), estas concentrações permitem que as lideranças locais identifiquem os eleitores ausentes durante o processo de votação e, por vezes, segui-los e ‘obrigá-los’ a votar.

A Renamo, principal partido da oposição no país, foi sempre céptica em relação à imparcialidade da Comissão Nacional de Eleições (CNE) e do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), as duas instituições responsáveis pela organização dos processos eleitorais em Moçambique. Nas eleições gerais de 2014, por exemplo, a Renamo impôs com sucesso o retorno ao modelo de composição dos OGE baseado na representação maioritariamente partidária, retrocedendo sobremaneira nos esforços que, depois de 2004, tendiam à “despartidarização” daqueles órgãos. De acordo com a Lei 9/2014, de 12 de Março, aprovada em consequência dos consensos alcançados entre a Renamo e o Governo da Frelimo, a composição da CNE passava de 13 membros (Lei 6/2013, de 22 de Fevereiro) para 17, sendo 5 da Frelimo, 4 da Renamo, 1 do MDM e os restantes 7 provinham de organizações da sociedade civil. Tratou-se de um acréscimo de 2 membros para a Renamo e 3 para a sociedade civil, dado que, segundo a Lei 6/2013, estes indicariam apenas 2 e 3 membros, respectivamente. Contudo, comparado com as eleições gerais de 2009 (Lei 8/2007, de 5 de Junho), em 2014, a sociedade civil ficou menos representada (de 8 para 7 membros) e os partidos políticos duplicaram a sua presença, passando dos anteriores 5 membros (3 da Frelimo e 2 da Renamo) para 10. Com algumas peculiaridades, esta estrutura foi igualmente adoptada ao nível provincial e distrital, não só para as comissões eleitorais mas também para os STAEs. Estes últimos, nos períodos eleitorais transformaram-se em estruturas pesadas e eminentemente políticas, dada a criação de um número elevado de cargos para directores e directores adjuntos, chefes e chefes adjuntos para departamentos e sectores técnicos, entre outros, todos com base

na representação partidária.

Não obstante estas mudanças, o processo eleitoral não ganhou maior credibilidade e a própria Renamo que, com elas, mostrou a sua desconfiança quanto à possibilidade de vitória sem o controlo da administração eleitoral, acabou não reconhecendo os resultados. Como refere Pastor “quando os governantes recusam-se a dar respostas a preocupações legítimas e continuam a manipular o processo eleitoral, opositores podem concluir que a violência é o único caminho para a mudança”⁵. Essa é a via pela qual a Renamo enveredou.

Os modelos de composição dos OGE

O modelo adoptado para a composição dos OGE em 2014 enquadra-se no tipo misto: parte dos membros dos OGE provinham dos partidos políticos e outros de organizações da sociedade civil. Este modelo combina aspectos de dois outros, nomeadamente o partidário e o especializado. Enquanto que no primeiro modelo, os membros dos OGE são indicados com base na sua vinculação partidária, no segundo privilegia-se as capacidades técnicas e as qualificações profissionais dos membros, podendo ser magistrados, académicos, personalidades da sociedade civil, entre outros. O quarto modelo é o de carreira. Neste último, o recrutamento é feito entre os funcionários, com destaque para os que ocupam cargos de destaque no sector da justiça.

Importa referir que nenhum dos modelos está isento de defeitos, e, portanto, o grau de sucesso de cada um é relativo. O modelo misto, por exemplo, tem sido referenciado como sendo funcional na Bulgária e no Uruguai⁶, enquanto que em Moçambique, como se pôde notar anteriormente, parece não ter sido suficiente para credibilizar as eleições gerais de 2014. Organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA) têm financiado e incentivado a adopção do modelo especializado. Entre as suas vantagens, destaca-se o facto de conferir uma imagem de neutralidade, dado que os seus membros não estão vinculados a partidos políticos e, por isso, supõe-se que não tenham interesse explícito em favorecer qualquer dos actores envolvidos na competição eleitoral. Outra vantagem é que, com a *expertise* dos membros, pode-

se minimizar erros durante a administração eleitoral e, conseqüentemente, reduzir o risco de tensões e violência eleitoral.

As recomendações do PNUD e do IDEA incluem ainda um outro elemento decorrente da classificação dos modelos quanto à posição institucional: o carácter independente dos OGE. É independente o OGE que não está subordinado a qualquer instituição do Estado; caso contrário, é considerado do tipo governamental.

Pressupõe-se que a ausência de vínculo com o executivo favorece a autonomia e a agilidade na actuação dos OGE, daí que a sua combinação com o modelo especializado reforça a confiança dos cidadãos na sua neutralidade e, portanto, tem um potencial de credibilizar cada vez mais os processos eleitorais. Como refere Lehoucq, inspirado na experiência da América latina, “(...) somente quando os partidos delegarem a governança eleitoral para um organismo autónomo é que os conflitos eleitorais deixarão de promover instabilidades políticas”⁷. Mas, independentemente da norma internacional prescrita pelo PNUD e pelo IDEA, vincando a necessidade da não subordinação dos OGE ao executivo e da especialização dos seus membros, há um conjunto de princípios básicos, sem os quais nenhum desses órgãos pode funcionar eficientemente⁸. Nos próximos parágrafos, insistimos na necessidade de reforço da independência e da inclusividade dos OGE em Moçambique.

Por uma administração eleitoral mais independente e inclusiva

A independência dos OGE não tem que ser somente estrutural, ou seja, não basta que os OGE não se subordinem oficialmente ao Governo, o que muitas vezes é garantido através da lei ou da Constituição, mas devem igualmente ser independentes na prática e na liderança quotidiana. Esta última questão implica a possibilidade dos OGE tomarem decisões livres e isentas de qualquer interferência político-partidária, situação que parece difícil num contexto em que a maioria dos membros dos OGE são indicados por partidos, apesar de formalmente se distanciarem de interesses partidários quando integrados naqueles órgãos. O caso de Moçambique, onde o nível de polarização política é bastante elevado, a celeridade dos processos na administração eleitoral é prejudicada pelos recorrentes impasses

derivados de embates partidários. Daí que um modelo tendencialmente especializado parece mais adequado. Porém, a actual realidade do país revela que o ideal de despartidarização dos OGE é improvável, pelo que, alternativamente, a opção seria de se manter uma parte de membros provenientes dos partidos, mas privilegiando-se uma composição maioritariamente apartidária, como vinha sendo a tendência dos últimos processos eleitorais. Entretanto, dado que os partidos da oposição também desconfiam da partidarização de parte das organizações da sociedade civil, é preciso que se encontrem mecanismos para que os membros dos OGE provenientes dessas organizações sejam efectivamente independentes.

Mas a independência dos OGE precisa ser igualmente percebida tanto pelos actores políticos como por todos outros grupos da sociedade moçambicana, o que implica maior inclusão e transparência na administração eleitoral. Estes últimos princípios pressupõem a alteração da lógica essencialmente exclusivista de toda a governação eleitoral em Moçambique. A questão das leis eleitorais é apenas um exemplo. Se, para o caso das eleições gerais de 2014 esta resultou de acordos entre a Renamo e o Governo da Frelimo, sem, portanto, um debate amplo, envolvendo outros partidos políticos, a sociedade civil e os demais sectores da sociedade moçambicana, noutros processos eleitorais ela foi simplesmente ‘imposta’ a partir do voto maioritário da Frelimo na Assembleia da República. O sentimento de marginalização que daí resulta é alargado, quando a aplicação obedece às mesmas lógicas adoptadas durante a elaboração. Nesta última perspectiva, pode-se referir a título de exemplo, o facto de parte das brigadas de recenseamento e de votação serem definidas e fixadas sem concertação prévia com as lideranças e comunidades locais e, por vezes, serem alteradas sem que estas sejam informadas. Como consequência, alguns eleitores acabam por não votar e outros, revoltados, sentenciam: “Como nós não somos nada... Talvez por sermos machopes... vamos deixar os machanganas votarem. Ficamos assim: até no dia que nos valorizarem e trouxerem mesa aqui, nós nunca vamos votar!”⁹

1. Jinadu, L. A. (1997). “Matters Arising: African Elections and The Problem of Electoral”, *Administration*, Vol. 2 N° 1, pp. 1-12.

2. Ver, por exemplo, Marchetti, V., Cambauva, D., (2013), “Poliarquia e policy making: modelos de análise de Governança Eleitoral”, Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, 23 a 25 de abril de 2013, UNESP, Araraquara (SP), pp. 1-15.

3. Pastor, R. (1999), “the role of electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research”, *Democratization*, vol. 6, n° 4, pp. 1-27.

4. Chaimite, E., Forquilha, S., (2015) “Afinal nem todos votam em Manjaceze?”, Relatório de investigação n° 3, Maputo: IESE.

5. Pastor, R. (1999), Art. Cit. p.2.

6. Marchetti, V. (2008), « Governança eleitoral : o modelo brasileiro de justiça eleitoral », *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 51, n° 4, pp. 865-893.

7. Lehoucq, F. (2002), « Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization », citado por Marchetti, V. (2008), « Governança eleitoral : o modelo brasileiro de justiça eleitoral », *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 51, n° 4, p 874.

8. Mozzafar, S. e Schedler, A. (2002), “The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction”. *International Political Science Review*, vol. 23, n°1, p. 15.

9. Paulo, S., Entrevista Massango-Manjaceze, 7 de Julho de 2015.