

Comissão Nacional de Eleições: uma reforma necessária

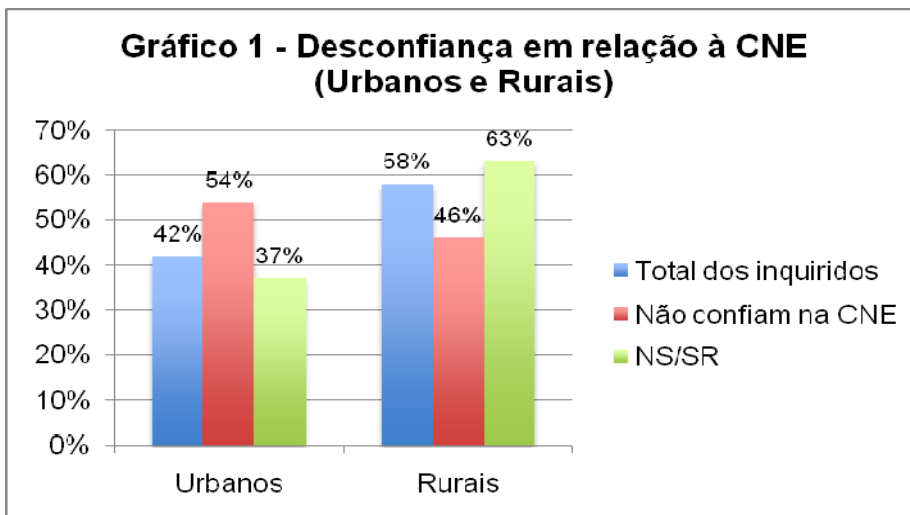
Luis de Brito

Introdução

Os órgãos de gestão eleitoral, no caso de Moçambique a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), desempenham uma função central no processo eleitoral, dependendo a qualidade das eleições em grande medida da qualidade do desempenho destas instituições. O próprio reconhecimento da legitimidade dos resultados eleitorais e, por consequência, do poder saído das eleições depende muito da sua neutralidade em relação às várias forças políticas em competição.

Não só os órgãos de gestão eleitoral devem ser neutros, mas devem igualmente ser percebidos como tal pelos cidadãos. Ora, os dados de um inquérito realizado após as eleições de 2004 mostraram que, se a maioria dos interrogados (80%) declarava ter confiança na CNE, uma percentagem significativa de cidadãos (20%) declarava abertamente a sua desconfiança. Embora não tenha havido um trabalho equivalente de inquérito para as eleições de 2009, as grandes contestações que se registaram a propósito de algumas decisões da CNE, nomeadamente em relação à exclusão de candidatos e listas, deixam adivinhar que os resultados em termos de confiança neste órgão seriam provavelmente piores do que os observados em 2005. Para além disso, existem outras indicações que levam a pensar que o nível de confiança na CNE seja inferior ao apurado, pois a experiência de inquérito por questionário em Moçambique tem mostrado que para as perguntas de opinião de índole política (mas também para algumas perguntas factuais, como por exemplo sobre o voto) existe um claro enviesamento das respostas em favor das posições ou ideias vulgarmente consideradas "politicamente correctas" (ou seja, aquelas que se conformam mais com as posições do partido no poder).

Neste breve texto, tentamos mostrar que embora o nível da desconfiança manifestado em relação à CNE pareça não ser muito elevado, ele é preocupante por três razões



principais. Em primeiro lugar, porque esse descontentamento tende a ser mais forte nos meios urbanos, nalguns dos quais houve revoltas populares nos anos recentes; em segundo lugar, porque se manifesta mais fortemente não só em regiões historicamente mais favoráveis à oposição, mas igualmente em zonas de hegemonia do partido no poder, incluindo a capital; finalmente, porque se inscreve num contexto de abstenção extremamente elevada, que de alguma forma traduz um alto grau de desinteresse e falta de confiança dos cidadãos no sistema político e a sua frustração com o desempenho dos partidos.

O descontentamento com a CNE

A análise da distribuição das opiniões dos cidadãos em relação à CNE revela duas grandes clivagens. Em primeiro lugar, observa-se uma relação significativa entre o local de residência (rural ou urbano) e as opiniões sobre a CNE, sendo que a manifestação de desconfiança em relação à CNE é mais importante nas cidades que no campo. Como ilustra o Gráfico 1, embora a amostra fosse composta por 42% de inquiridos urbanos e 58% de rurais, dos que não confiam na CNE, 54% viviam nos centros urbanos e somente 46% nas zonas rurais. A clivagem entre urbanos e rurais observa-se igualmente no que diz respeito às não-respostas (NS/SR), que se concentram nas áreas rurais. A segunda grande clivagem,

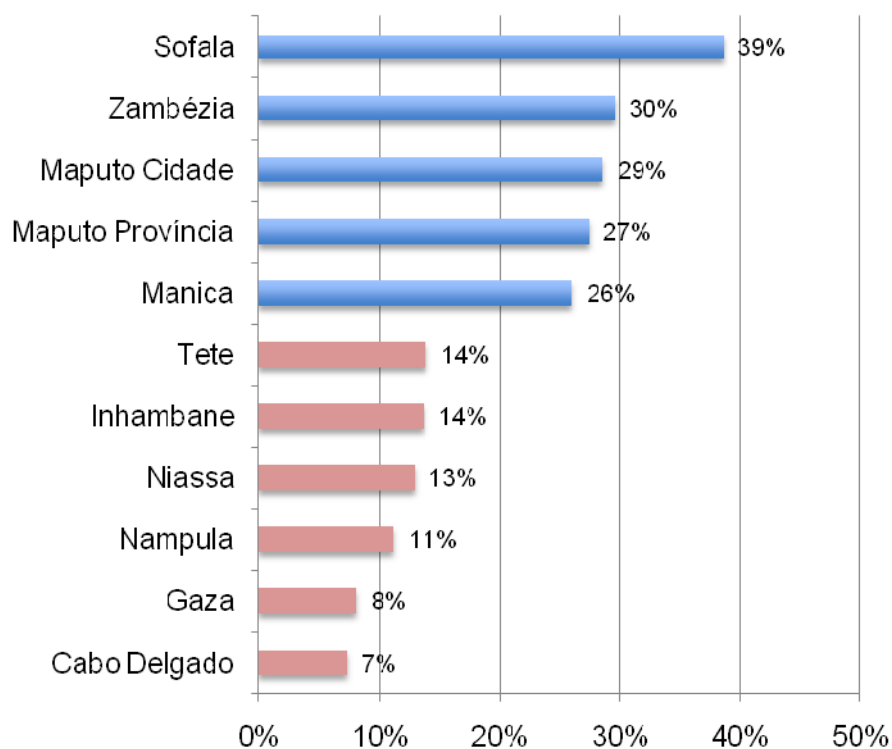
ainda mais significativa que a primeira, é a que se traduz nas diferenças de apreciação que se constata quando os dados são desagregados por província.

O Gráfico 2 mostra que as províncias se organizam em dois grupos bem distintos: por um lado, Cabo Delgado, Gaza, Nampula, Niassa, Inhambane e Tete apresentam níveis de desconfiança mais baixos que a média, e, por outro lado, Sofala, Zambézia, Maputo Cidade, Maputo Província e Manica apresentam níveis de desconfiança acima da média. Esta divisão corresponde em grande medida às áreas de influência de cada um dos dois grandes partidos (Frelimo e Renamo) definidas historicamente desde as eleições de 1994, embora com duas particularidades: Nampula, que era até 2004 uma área de grande influência da Renamo, aparece junto das províncias onde a influência da Frelimo é maior e, inversamente, Maputo Cidade e Maputo Província, onde a Frelimo é claramente dominante em termos eleitorais, aparecem no grupo das províncias de maior influência da Renamo.

Uma proposta para a formação consensual da CNE

O facto das opiniões negativas em relação aos órgãos de gestão eleitoral se concentrem em zonas onde a oposição tem sido eleitoralmente forte não pode deixar de ser visto como mais um testemunho da desconfiança reinante entre os dois principais parti-

Gráfico 2 - Desconfiança em relação à CNE (Províncias)



dos. Para ultrapassar essa desconfiança e criar um clima de competição democrática pacificada, capaz de favorecer a remobilização dos cidadãos para o processo eleitoral, parece ser absolutamente necessário reformar o processo de formação da CNE. Algumas ideias sobre este tema foram já propostas e são aqui retomadas.³

A experiência mostra que, com base nas actuais normas de selecção dos candidatos estabelecidas na lei da CNE, é praticamente impossível formar uma comissão imparcial e equidistante dos partidos, ainda que aquela seja de facto composta maioritariamente por personalidades provenientes da sociedade civil. Também parece evidente que, no estágio actual do processo de democratização em Moçambique, os partidos não aceitam renunciar à sua presença na CNE.⁴ Nestas condições, uma via recomendável para se chegar à formação de uma CNE capaz de desenvolver as suas actividades respeitando os princípios essenciais que devem caracte-

rizar a actuação dos órgãos de gestão eleitoral numa democracia pluralista, ou seja, o respeito da lei, a transparência e a imparcialidade, mas sem excluir os partidos, seria adoptar um processo em três etapas:

1. Cada partido com representação na Assembleia da República, nas assembleias provinciais ou nas assembleias municipais designaria um membro da CNE⁵. Isto colocaria os partidos em posição de igualdade no que respeita à preparação e gestão dos processos eleitorais, ou seja, nenhum se encontraria em posição de impor as suas escolhas.
2. Os membros designados pelos partidos escolheriam por consenso cinco personalidades dentre os candidatos propostos pelas organizações da sociedade civil (pré-seleccionados pelo Conselho Constitucional em função de critérios objectivos fixados em lei, como, por exemplo, nível e tipo de formação, idade, ou anos de experiência de trabalho).

1 O inquérito *Comparative National Elections Project* (CNEP) é um projecto de pesquisa comparada sobre eleições nacionais iniciado nos finais dos anos 1980. Em 2004, na sua terceira fase, o projecto passou a abranger um total de 18 países, incluindo pela primeira vez dois países africanos, a África do Sul e Moçambique. O principal instrumento do projecto é um questionário comum a todos os países abrangidos pelo estudo. Em Moçambique, o questionário foi administrado em Junho de 2005 a uma amostra representativa nacional composta por 1214 cidadãos maiores de 18 anos, sendo 51% mulheres e 49% homens. A amostra foi definida de acordo com a metodologia usada pelo Instituto Nacional de Estatística, a partir de uma amostra-mãe.

2 Se é possível compreender facilmente que as posições críticas sejam fortes no Grande Maputo, a maior concentração urbana do país, onde os cidadãos têm mais acesso à informação, já o caso de Nampula necessitaria ser estudado para se encontrar uma explicação adequada.

3 Para um conjunto de propostas destinadas a melhorar alguns dos aspectos centrais do processo eleitoral, ver Brito, L. 2011. *Revisão da Legislação Eleitoral: algumas propostas para o debate*. In Brito, L., Castel-Branco, C. N., Chichava, S. e Francisco, A. (Orgs.). *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo: IESE.

4 Até se poderia pensar que o seu interesse primeiro é o de obter emprego para alguns dos seus quadros.

5 Idealmente, se os partidos aceitassem realmente a ideia de uma comissão eleitoral independente e não partidária, estes não seriam membros da comissão, mas formariam simplesmente um colégio eleitoral para a escolha dos membros da CNE.

6 Jean-Charles de Borda foi um matemático francês do século XVIII que trabalhou sobre sistemas de votação e criou o seu método procurando obter resultados de eleições que fossem o mais possível consensuais e justos.

No caso de não ser possível chegar a consenso num período de tempo determinado pela lei, proceder-se-ia a uma votação usando um sistema de voto preferencial seguindo o método de Borda⁶ na sua forma mais simples. Cada um dos membros indicados pelos partidos indica na lista de candidatos a sua preferência do primeiro ao último; a cada uma das posições corresponde uma pontuação: n (n igual ao número total de candidatos) para a primeira preferência, $n-1$ para a segunda preferência, $n-2$ para a terceira e assim sucessivamente; assim, são eleitos os cinco candidatos que reúnem o maior número de pontos. Dentre os muito numerosos sistemas de votação, para além de ser de uso muito simples, este é também o que permite a escolha dos candidatos mais consensuais.

3. Uma vez a CNE composta na totalidade, o seu presidente seria eleito pelo mesmo sistema, dentre os membros provenientes da sociedade civil.

Conclusão

É evidente que o problema da confiança dos cidadãos nas instituições políticas - e em primeiro lugar nos próprios partidos - não se resolve simplesmente com a solução do problema da CNE, mas este poderia ser um passo nesse sentido. Porém, o debate actual sobre a CNE, concentrado apenas em aspectos como a definição de qual deve ser o seu número de membros, ou quantos devem ser indicados pelos partidos, não trata das questões essenciais e apenas pode acentuar o divórcio crescente entre os políticos e os cidadãos comuns, com todas as consequências negativas que daí podem resultar para a consolidação da democracia e estabilidade do país.