

Revisão da Legislação Eleitoral

Algumas propostas para o debate

Luís de Brito

INTRODUÇÃO

Os levantamentos populares de Fevereiro de 2008 e de Setembro de 2010 mostraram que, apesar dos vários escalões de governo e de toda a máquina administrativa que cobre o país até ao nível dos bairros e quarteirões, acompanhada de uma estrutura paralela de órgãos partidários da Frelimo,¹ não existem canais funcionais e eficientes de negociação e concertação na sociedade moçambicana, que o governo conhece mal a realidade da vida das camadas sociais mais desfavorecidas e que nenhum dos partidos políticos com representação parlamentar parece assumir de facto a representação dos interesses dos pobres. De alguma maneira, isto reflecte-se no divórcio da maioria dos cidadãos em relação à política, traduzido no alto nível de abstenção – acima de 50% – que se registou nas duas últimas eleições legislativas e presidenciais moçambicanas. Embora este seja um aspecto que os responsáveis políticos preferem ignorar, uma abstenção muito elevada fragiliza o poder e reduz a legitimidade da governação.²

As razões que levam um grande número de cidadãos a desinteressarem-se pela política podem ser muito variadas. Certamente, a não realização de expectativas criadas com o fim da guerra civil e o estabelecimento da democracia multipartidária, aliada ao insuficiente cumprimento de promessas eleitorais pelos governantes, são factores que contribuem para essa situação, mas não são os únicos. Os problemas e conflitos que têm marcado os processos eleitorais desde 1994 também contribuem para a “desafeição” dos cidadãos em relação aos assuntos políticos e de governação. Embora o melhoramento do processo eleitoral não seja

¹ Dos restantes partidos com representação na Assembleia da República, nas assembleias provinciais e nas assembleias municipais, apenas a Renamo tem uma organização relativamente importante, com delegações em todas as províncias e na maioria dos distritos, mas a sua abrangência e presença no terreno não pode ser, de maneira nenhuma, comparada à da Frelimo.

² O conceito de “governação” é muito mais abrangente do que “governo” e, contrariamente a uma opinião bastante generalizada, deve ser, neste caso, entendido que a falta de legitimidade se aplica a todas as organizações e instituições políticas, sem excepção.

necessariamente remédio suficiente para combater a abstenção e o desinteresse dos cidadãos, pois há outros factores que contribuem para tal, pode ter um contributo significativo na dignificação da vida política e na promoção dos valores da liberdade e da democracia no seio da sociedade.

A legislação eleitoral moçambicana é em geral considerada relativamente boa, mas a sua aplicação tem-se revelado muito deficiente, marcada por interpretações discutíveis, influenciadas por interesses do partido no poder, ou, pelo menos, em benefício desse partido. Se é evidente que a revisão da legislação eleitoral pode contribuir para melhorar o ambiente e as práticas eleitorais, tornando-as mais conformes aos princípios que devem reger as eleições democráticas, é igualmente evidente que isso depende, em grande medida, dos órgãos que têm a responsabilidade de organizar e dirigir os processos eleitorais, no caso moçambicano em especial a Comissão Nacional de Eleições (CNE). Pela sua importância capital, e porque a questão da CNE e do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) têm sido dos assuntos que no processo eleitoral mais têm suscitado um aceso debate público, a questão dos órgãos de gestão eleitoral é a primeira abordada no presente texto. São igualmente abordadas algumas questões relativas ao recenseamento eleitoral, que é o elemento de base sobre o qual se edifica o processo da escolha dos representantes políticos, às assembleias de voto e à votação e, finalmente, à contagem e apuramento de resultados.

Em geral, são aqui retomadas ideias que foram sendo apresentadas em vários textos e intervenções durante os últimos anos e que reflectem, para além da experiência própria, algumas recomendações feitas em diversos relatórios de grupos de observadores eleitorais que têm acompanhado a realização das eleições em Moçambique.

SOBRE OS ÓRGÃOS DE GESTÃO ELEITORAL

De acordo com o seu modo de formação, a sua composição e a articulação com as estruturas governamentais, os órgãos de gestão eleitoral são geralmente classificados em três modelos: governamental, independente e misto. No caso do modelo governamental, a organização e condução das eleições é feita sob a responsabilidade de órgãos do executivo, em geral através do Ministério do Interior, da Administração Territorial, ou equivalente, frequentemente em colaboração com as autoridades locais/municipais; no caso do modelo independente, os processos

eleitorais são organizados e dirigidos por um órgão específico, uma comissão de eleições, composta por membros que não fazem parte do governo (podendo ser personalidades provenientes da sociedade civil, ou de partidos políticos), que dispõe de um orçamento próprio, de serviços técnicos e é autónoma em relação ao executivo; no caso do modelo misto, como o seu nome indica, trata-se de uma fórmula que inclui elementos das duas primeiras, normalmente acrescentando ao sistema do modelo governamental uma comissão independente de supervisão e controlo. Naturalmente, existem inúmeras variantes destes modelos, sendo a solução adoptada por cada país o reflexo das suas condições políticas e contexto histórico particulares.

Em Moçambique, para as primeiras eleições multipartidárias, foram criados dois órgãos de gestão eleitoral: a Comissão Nacional de Eleições e o Secretariado Técnico da Administração Eleitoral. Na óptica da classificação acima apontada, não obstante várias mudanças em certos aspectos da CNE e do STAE ao longo do tempo, a opção moçambicana enquadra-se no âmbito do modelo independente, assentando inicialmente numa comissão eleitoral formada essencialmente por representantes dos partidos e, na sua forma actual, por representantes dos partidos e membros da sociedade civil.³

A CNE, criada por ocasião das primeiras eleições em 1994 (Lei 4/93), tinha uma composição relativamente equilibrada entre o partido no poder e os partidos da oposição.⁴ Com efeito, dos vinte e um membros que a compunham, dez eram escolhidos pelo governo (ou seja, pelo partido no poder), outros dez escolhidos pelos partidos da oposição (sendo sete indicados pela Renamo e os restantes pelos outros partidos da oposição) e, finalmente, uma personalidade era indicada pelos membros da comissão e nomeada pelo Presidente da República para a função de presidente da comissão.⁵ Para além disso, a CNE disporia de dois vice-presidentes, sendo um indicado pela Renamo e outro pelos restantes partidos políticos (de facto, a Frelimo). Ao mesmo tempo, a mesma lei estabeleceu a formação do Se-

³ Num certo momento, com a dupla subordinação do STAE à CNE e ao executivo, esboçava-se a adopção de um modelo misto. No entanto, com a subordinação permanente do STAE à CNE, actualmente em vigor, voltou-se para o modelo independente.

⁴ Este aspecto decorre dos termos do Acordo Geral de Paz (AGP) assinado em Roma a 4 de Outubro de 1992 (Lei 13/92). O AGP estabelecia que a Renamo apresentaria “um terço dos membros a designar na referida Comissão” (ponto IV. 3a do Protocolo III).

⁵ No caso de não haver uma proposta consensual dos membros da comissão para a figura do presidente da mesma, estes deveriam submeter ao Presidente da República uma lista de cinco nomes dentre os quais ele faria a sua escolha.

cretariado Técnico de Administração Eleitoral como órgão de apoio subordinado à CNE (art. 19). Conforme o estabelecido no Decreto 6/94, o STAE também foi estruturado reservando uma série de postos, incluindo de direcção, à Renamo e a outros partidos da oposição, para além de integrar membros apresentados pela Organização das Nações Unidas (ONU).⁶ Assim, a composição do STAE central era constituída por cinquenta técnicos, sendo vinte e cinco apresentados pelo governo, treze pela Renamo e restantes partidos políticos e doze pela ONU (art. 8 do decreto 6/94); para além disso, a Renamo, por um lado, e os restantes partidos, por outro, tinham o direito de indicar um director-adjunto para os gabinetes provinciais e distritais do STAE (arts. 10 e 12 do Decreto 6/94).

A lei eleitoral de 1993 (4/93) aplicava-se especificamente “às primeiras eleições gerais multipartidárias” (art. 1), terminando a CNE o seu mandato “com a apresentação do relatório final, cento e vinte dias após a publicação do mapa oficial das eleições” (art. 18). Por consequência, tanto os princípios adoptados para a formação da CNE como a própria comissão esgotavam-se no termo desse primeiro processo eleitoral. Isto significava que uma nova legislação eleitoral teria de ser adoptada para os processos eleitorais seguintes. De facto, desde então, tem sido produzida nova legislação eleitoral praticamente para cada ciclo eleitoral, sem que um verdadeiro consenso entre as forças políticas se tenha estabelecido,⁷ o que cria um ambiente permanente de conflito e contestação entre os partidos políticos. Entre outros efeitos, esse ambiente conflituoso, acompanhado de ameaças mais ou menos veladas de retorno à guerra, tem seguramente levado muitos eleitores a decidir pela não participação nos actos eleitorais.

Curiosamente, o objectivo de “equilíbrio, objectividade e independência em relação a todos os partidos políticos” enunciado no AGP para a CNE (ponto IV. 3a do Protocolo III), que (considerando que os membros da comissão eram indicados pelos próprios partidos) só poderia ser atingido através de uma composição equitativa entre a parte governamental e a oposição foi abandonado na

⁶ A ONU estava presente no processo moçambicano através de uma operação especial designada ONUMOZ.

⁷ Com excepção da última legislação eleitoral, que se aplicou às eleições presidenciais e legislativas de 2009, aprovada apenas pela bancada da Frelimo, toda a restante legislação foi sempre formalmente aprovada por unanimidade na Assembleia da República. No entanto, essa unanimidade era na realidade falsa na sua essência pois foi sempre resultado de negociações de última hora (apenas a alguns meses da data das eleições) e de pressões várias da comunidade internacional sobre os partidos, depois de as comissões de revisão da legislação eleitoral terem trabalhado durante longos meses, por vezes anos, sem atingirem um consenso.

legislação subsequente em favor de uma representação partidária na CNE, mas agora seguindo como critério o peso de cada formação política na representação parlamentar.

Depois de um breve período em que a intenção do governo era passar a direcção e organização das eleições integralmente para o STAE, ou seja, adoptar um modelo estritamente governamental de gestão dos processos eleitorais, a resistência da Renamo a essa ideia levou a que fosse de novo instituída a figura da CNE como órgão de direcção das eleições. Porém, a concessão feita à Renamo foi limitada, pois a Frelimo não cedeu sobre um aspecto central: uma composição que lhe garantia presença maioritária na nova CNE. Foi assim que a comissão formada em 1997 para “institucionalizar a organização e o funcionamento de um órgão de direcção de processos eleitorais” (Lei 4/97, introdução) passou a ser composta por nove membros escolhidos da seguinte forma: “a) um presidente... designado pelo Presidente da República; b) sete membros eleitos pela Assembleia da República, respeitando a proporcionalidade da representação parlamentar; c) um membro designado pelo Conselho de Ministros” (art. 5). Deixaram também, nesta nova versão da comissão, de existir os cargos de vice-presidentes, anteriormente divididos entre a Renamo e a Frelimo. Por seu lado, o STAE passava a ser uma administração pública que, nos termos da lei, se subordinava “exclusivamente à Comissão Nacional de Eleições” *apenas no período eleitoral* (art. 17). Finalmente, o princípio que determinava em 1993 que as deliberações da CNE seriam obrigatoriamente tomadas por consenso (Lei 4/93, art. 22) foi substituído pelo princípio do voto maioritário (Lei 4/97, art. 15). Consagrava-se assim o predomínio e controlo total dos órgãos eleitorais pelo partido governamental, a Frelimo, que desde as primeiras eleições multipartidárias sempre dispôs de uma maioria absoluta no parlamento. Esse controlo manteve-se de facto até aos dias de hoje, não obstante, como se verá adiante, uma aparente entrega (em 2007) da maioria dos lugares e da presidência da CNE a representantes da “sociedade civil”.

Em 1999, a CNE passou a ser constituída por dezassete membros (Lei 4/99, alterada pela Lei 8/99), sendo quinze “apresentados pelos partidos políticos com assento na Assembleia da República e eleitos por esta, de acordo com o princípio da representatividade parlamentar” (art. 5), isto é, cada partido indicando um número de membros correspondente à percentagem da sua representação no parlamento, sendo os dois restantes indicados pelo governo. O presidente da comissão era, de acordo com essa lei, nomeado pelo Presidente da República, depois de escolhido pelos respectivos membros, no seu seio (art. 5).

Entretanto, depois de mais uma revisão da legislação eleitoral, em 2002, a composição da CNE foi de novo alterada (Lei 20/02), passando esta a ser composta por dezanove membros e, de novo, por um presidente e dois vice-presidentes (art. 4). Neste caso, o presidente da CNE passava a ser designado “por proposta da sociedade civil” e eleito pelos restantes membros da comissão (art. 5), “apresentados pelos partidos políticos ou coligações de partidos com assento na Assembleia da República, de acordo com o princípio da representatividade parlamentar.” (art. 5). A lei era omissa em relação ao procedimento de escolha dos dois vice-presidentes, mas foi mantida a tradição de reservar uma das vice-presidências para a Renamo, o que, na ausência de responsabilidades específicas reservadas aos vice-presidentes, nunca foi mais do que um aspecto meramente simbólico. A partir de 2002, o STAE passou a ficar permanentemente subordinado à CNE (art. 28), fechando-se assim um ciclo em que a governamentalização da gestão dos processos eleitorais sempre esteve presente como uma potencialidade em benefício de uma solução que se situa formalmente no âmbito de um modelo de gestão eleitoral independente.

Os permanentes conflitos e o fraco desempenho das sucessivas comissões eleitorais levaram a uma crescente pressão para transformar esse órgão numa instituição efectivamente independente dos partidos. Para tal, a solução apontada depois das eleições de 2004 era que os seus membros fossem escolhidos pela sociedade civil. Um compromisso foi alcançado nos termos do qual os partidos manteriam uma representação através de membros nomeados por si, mas a maioria deveria ser proposta pelas organizações da sociedade civil. Na base desse entendimento, a CNE, em conformidade com a Lei 8/07, passou a ser formada por treze membros, dos quais cinco são eleitos pela Assembleia da República, sempre obedecendo ao critério de representação proporcional à representação parlamentar (art. 5), sendo os oito restantes escolhidos pelos membros designados pelos partidos através da Assembleia da República, dentre listas de candidatos submetidos por organizações da sociedade civil (art. 5). No actual figurino, o presidente da CNE é eleito pelos seus pares dentre os membros saídos das listas da sociedade civil e posteriormente nomeado e empossado pelo Presidente da República (art. 5).

Este modelo, que aparentemente poderia permitir ultrapassar a permanente desconfiança e conflito à volta da CNE e facilitar a realização de eleições efectivamente “livres, justas e transparentes”, falhou nos seus objectivos. De facto, a solução encontrada tem várias debilidades: em primeiro lugar, porque mantém como base da comissão uma estrutura partidária assente na proporção da representação

parlamentar dos partidos, o que, dada a regra das decisões poderem ser tomadas por maioria, significa em termos práticos a predominância do partido no poder, forte da sua maioria parlamentar; em segundo lugar, porque o mecanismo final de escolha dos membros da sociedade civil, tal como está definido, é de facto um mecanismo de cooptação que evidentemente é usado pelos membros pertencentes ao partido no poder para escolherem apenas candidatos que lhes sejam próximos. Foi assim que uma série de candidatos submetidos por um grupo de ONGs, depois de um longo processo de consultas, concertação e debates públicos nas províncias, foram preteridos em favor de candidatos simplesmente apresentados por organizações próximas da Frelimo.

É evidente que a própria natureza da “sociedade civil”, que na prática não existe como uma unidade que possa ser representada enquanto tal, mas apenas – e só no que diz respeito à sua componente organizada – como uma colecção de organizações diferentes e independentes entre si, conduz a que, na ausência de uma clara vontade política da parte de quem tem o poder de decisão, o processo de escolha seja orientado pelos interesses imediatos da parte mais forte e, como tal, considerado pelas outras como uma forma de manipulação. Ora, a dificuldade de negociar e chegar a soluções efectivamente consensuais entre os dois principais protagonistas do processo político moçambicano, a Frelimo e a Renamo, tem sido uma característica essencial e permanente desde a celebração do Acordo Geral de Paz⁸ e não constituiu grande surpresa a forma como a escolha dos membros da CNE “representantes da sociedade civil” acabou sendo feita.

A permanente alteração da composição da CNE e da forma de designação dos seus membros e direcção mostram quatro coisas: em primeiro lugar, que a questão da direcção dos processos eleitorais sempre foi um problema, cuja solução ainda não foi encontrada; em segundo lugar, que a presença de membros da oposição neste órgão de gestão eleitoral depois de 1994 é apenas simbólica e praticamente não tem nenhum efeito; em terceiro lugar, que embora se tenha procurado introduzir um sistema que garantisse um funcionamento independente e imparcial em relação aos partidos, através de representantes da sociedade civil, o mecanismo de selecção impediu que o

⁸ O próprio Acordo Geral de Paz, cuja negociação levou mais de dois anos, não obstante ser amplamente celebrado como um sucesso (o que é inegável do ponto de vista da solução do conflito armado e da instalação no país de um clima de paz duradoura), pode ser visto mais como uma rendição negociada da Renamo, do que como uma verdadeira solução consensual do conflito, o que não é indiferente no que diz respeito à forma – e limitações – que assumiu o posterior processo de democratização.

resultado desejado fosse atingido; em quarto lugar, que a partir das primeiras eleições multipartidárias o controlo da Frelimo sobre os órgãos eleitorais foi uma constante.

A actuação da CNE nas eleições presidenciais e legislativas de 2009 deu lugar a uma série de conflitos, críticas e grande polémica pública, não só por parte dos partidos de oposição e cidadãos, mas também por parte de alguns “doadores”, sendo de destacar os que se encontram agrupados no chamado “G 19” e os Estados Unidos da América, que por várias vezes expressaram a sua preocupação e desagrado em relação à forma como o processo eleitoral estava a ser conduzido, o que levou a uma grande críspação com o governo. É assim que, num comunicado de 17 de Setembro de 2009, o “G 19” dizia que “o compromisso de Moçambique realizar processos [eleitorais] livres, credíveis e democráticos é um dos fundamentos mais importantes para a nossa cooperação de longo prazo e parceria no desenvolvimento. É por isso que estamos preocupados com as recentes decisões que tiveram impacto na participação de muitos candidatos nas várias eleições” e terminava declarando: “como amigos e parceiros de Moçambique, instamos a que esta situação seja resolvida urgentemente para possibilitar a continuação da campanha sem desconfiança, medo de conflito nem violência”.

As críticas e acusações mais frequentes em relação à actuação da CNE em 2009 incluem: a interpretação restritiva, e em alguns casos abusiva, de normas legais em desfavor das candidaturas da oposição, o tratamento diferenciado dessas candidaturas, o não cumprimento de prazos e de alguns outros preceitos legais e, em geral, a ausência de transparência e imparcialidade na sua actuação.

A experiência mostrou 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 seja de facto composta maioritariamente por personalidades provenientes da sociedade civil. Também parece evidente que, no estágio actual do processo de democratização em Moçambique, ainda caracterizado por um alto nível de desconfiança entre os dois principais partidos, estes dificilmente aceitam renunciar à sua presença na CNE. Nestas condições, uma via possível para se chegar à formação de uma CNE capaz de desenvolver as suas actividades de forma mais respeitadora dos princípios essenciais que devem caracterizar 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: em primeiro lugar, cada partido com representação na Assembleia da República, nas assembleias provinciais e nas assembleias municipais

designaria um delegado para a CNE; em segundo lugar, os membros designados pelos partidos escolheriam cinco personalidades dentre os candidatos propostos pelas organizações da sociedade civil, por consenso;⁹ em terceiro lugar, seria eleito o presidente da comissão, dentre os membros provenientes da sociedade civil. Um tal processo de formação da CNE permitiria, por outro lado, pela composição daí resultante, um maior controlo, mas também mais confiança, em relação ao trabalho do STAE, tornando desnecessária a sua partidarização, como tem sido advogado pela Renamo.¹⁰

Para além dos órgãos de gestão eleitoral, há alguns outros aspectos críticos do processo eleitoral que poderiam ser melhorados, contribuindo assim para a realização de eleições mais transparentes e justas, cujos resultados sejam credíveis e aceites pelo conjunto dos actores políticos, tanto partidos, como cidadãos. As secções seguintes tratam desses temas de uma forma breve.

SOBRE O RECENSEAMENTO ELEITORAL

Tal como acontece com a legislação relativa à CNE, também o recenseamento eleitoral tem sido regido por diferentes leis.¹¹ A Lei 5/97 definia que o recenseamento efectuado ao abrigo da Lei 4/93 se mantinha válido (art. 58) e estabelecia que a validade do recenseamento seria permanente e que este seria actualizado anualmente (art. 6). Porém, as dificuldades técnicas da sua actualização e a exigência da Renamo levaram a que a Lei 9/99 estabelecesse a realização de um novo recenseamento (dito “de raiz”) para as eleições desse ano (art. 58). A Lei 18/02 manteve ainda, em termos de âmbito temporal, a disposição segundo a qual a validade do recenseamento seria permanente e que o mesmo seria actualizado anualmente (art. 7). Assim, o processo eleitoral de 2004 foi realizado com base no recenseamento de 1999 e em actualiza-

⁹ Dada a falta de tradição de negociação entre os partidos, o recurso à regra do consenso pode significar alguma dificuldade inicial na obtenção de um acordo entre todas as partes, mas permite depois uma maior legitimidade e eficiência na gestão do processo eleitoral, na medida em que impede que as escolhas sejam feitas apenas com base em interesses estritamente partidários.

¹⁰ Na actual situação, à semelhança da CNE, toda a actividade do STAE é suspeita de ser influenciada pelos interesses da Frelimo. Por outro lado, em processos eleitorais anteriores, a inclusão de representantes da oposição no STAE, prevista na lei para garantir uma maior transparência e confiança no processo, apenas teve como resultado inúmeras situações de tensão e dificuldades no seu funcionamento.

¹¹ Inicialmente regido pela lei eleitoral (Lei 4/93), passou desde 1997 a ser tratado numa lei específica, a Lei 5/97, mais tarde substituída pela 9/99, a que se seguiram as leis 18/02 e 9/07.

ções, não anuais como estabelecido pela lei, mas feitas para as eleições autárquicas de 2003 e para as próprias eleições de 2004. Verificou-se então que, por dificuldades técnicas, mas provavelmente também decorrentes da própria concepção do modelo de recenseamento, o número de eleitores apurado e oficialmente usado era muito superior à realidade. Isto aconteceu basicamente porque, para além de não existir um mecanismo adequado para eliminar os registos dos eleitores que morrem, também não tinham sido eliminadas muitas inscrições repetidas, resultantes de mudança de endereço dos eleitores e, provavelmente também, da simples emissão de segundas vias do cartão de eleitor.¹² De novo em 2007, já na preparação do novo ciclo eleitoral (autárquicas de 2008 e presidenciais, legislativas e provinciais de 2009), a lei sobre o recenseamento foi alterada. A nova lei (9/07) procura resolver os problemas detectados estabelecendo que a validade do recenseamento eleitoral passa a ser para cada ciclo eleitoral e que o mesmo será actualizado nos anos de eleições (art. 7).¹³

O recenseamento eleitoral é um dos elementos fundamentais do processo eleitoral, pois serve, em primeiro lugar, para definir a lista dos cidadãos com direito de voto, ou seja, dos eleitores, sendo-lhes assim garantido o direito de escolher os seus representantes, que é uma das bases dos regimes democráticos. Os cadernos eleitorais que resultam do recenseamento servem não só para identificar os cidadãos que poderão exercer o direito de voto e facilitar o exercício desse direito, como também para facilitar o controlo sobre eventuais irregularidades e fraudes na votação e contagem dos votos, pelo que constituem um elemento central no desenrolar das eleições. Quando os dados são devidamente divulgados, o recenseamento permite ainda que os partidos e candidatos possam organizar de forma mais eficaz as suas campanhas de mobilização do eleitorado, que as organizações da sociedade civil e também os próprios órgãos de gestão eleitoral possam preparar melhor as suas intervenções no âmbito da educação eleitoral.¹⁴ Nesta perspectiva, o facto de o recenseamento e de os cadernos eleitorais que dele resultam serem contestados pela oposição é um aspecto que contribui para enfraquecer o processo eleitoral e, como tal, merece reflexão.

A maior parte das críticas registadas ao processo eleitoral, no que se refere ao recenseamento, resultam de uma insuficiência de confiança nos órgãos de

¹² É por esta razão que o valor oficial da abstenção nestas eleições (64%) está inflacionado. Na verdade, a abstenção terá sido apenas ligeiramente superior a 50%.

¹³ Em princípio, há em cada ciclo dois anos eleitorais, sendo um para as presidenciais, legislativas e provinciais e o outro para as autárquicas.

¹⁴ Dentre outras funções, pode-se salientar que o recenseamento, no sistema eleitoral moçambicano, serve também para definir o número de mandatos para cada círculo eleitoral.

gestão eleitoral e na falta de transparência. Apesar de ter sido apontada pelo Conselho Constitucional (CC), na sua deliberação de validação e proclamação dos resultados eleitorais de 2004 (Deliberação nº 5/CC/05), a necessidade de transparência, esta recomendação ainda não surtiu efeito. Na verdade, essa e outras recomendações do CC foram ignoradas na revisão da legislação eleitoral que se seguiu. Assim, embora a Lei 9/07 estabeleça, como é lógico e desejável, que “o recenseamento eleitoral deve corresponder, com actualidade, ao universo eleitoral” (art. 4), ela não estabelece mecanismos adequados de verificação.

A Renamo tem acusado o STAE de não fazer devidamente o recenseamento eleitoral em zonas onde tem grande influência e de usar o processo de informatização dos cadernos eleitorais para os manipular.¹⁵ Este tipo de acusações é muito difícil de provar, mas há indícios suficientes de parcialidade na actuação dos órgãos de gestão eleitoral¹⁶ para justificar a adopção de novas medidas que aumentem a transparência no processo. Isto é tanto mais justificado quanto a orientação geral que a lei estabelece ao afirmar que a CNE tem a responsabilidade de “garantir que os recenseamentos e os processos eleitorais se organizem e se desenvolvam com ética e em condições de plena liberdade, justiça e transparência” (Lei 8/07, art. 7) não parece suficiente.

Dentre as medidas que devem ser tomadas para prevenir e resolver problemas relativos ao recenseamento eleitoral, destaca-se, em primeiro lugar, a integração na legislação dos aspectos relativos à observação eleitoral que estão actualmente remetidos para a responsabilidade regulamentar da CNE (Lei 7/07, art. 9 e Lei 9/07, art. 18). A aprovação tardia do regulamento de observação e algumas das suas disposições têm dificultado o exercício do direito de observação pelas organizações interessadas. Além disso, a sua incorporação na lei poderia ser ocasião

¹⁵ A utilização de computadores no processo eleitoral sempre suscitou a oposição da Renamo, quer para as operações de recenseamento eleitoral, quer para o apuramento dos resultados. Esta oposição expressa uma desconfiança exagerada, mas que se pode compreender dado o controlo que a Frelimo exerce sobre o processo e alguns problemas observados no uso de computadores e programas, como aconteceu, por exemplo, com os programas informáticos de apuramento dos resultados. Nestas condições, e dado que a informatização tem o potencial de facilitar e melhorar significativamente o processo eleitoral, a solução parece passar pela instituição de órgãos de gestão reconhecidos por todas as partes como efectivamente independentes e imparciais, capazes de estabelecer mecanismos de transparência total em relação a todas as suas actividades, fazendo assim com que a desconfiança em relação a este tipo de solução técnica desapareça.

¹⁶ Note-se, no entanto, que muitos dos problemas que afectam a qualidade do desempenho dos órgãos de gestão eleitoral resultam simplesmente da marcação tardia da data das eleições, que, entre outras dificuldades, obriga a um trabalho sob pressão extrema do tempo e tem provocado sobreposições inevitáveis de alguns prazos legais com todos os efeitos perversos que daí decorrem.

de clarificação de uma série de aspectos relativos aos direitos dos observadores e ao seu acesso à informação numa óptica de aumentar a transparência.¹⁷

Toda a informação relativa ao recenseamento eleitoral deve ser de livre acesso, devendo a base de dados do registo ser colocada, em formato digital, atempadamente à disposição de todos os candidatos, mas também dos cidadãos e organizações da sociedade civil interessados.¹⁸ O acesso à lista eleitoral permitiria que os partidos, candidatos, observadores, ou outros cidadãos interessados conhecessem não só a distribuição do eleitorado pelo território, mas permitir-lhes-ia também testar e verificar a qualidade do registo, quer no que se refere a inscrições múltiplas de eleitores, quer a eleitores recenseados mas que não aparecem nos registos, ou à presença de eleitores falecidos.¹⁹

SOBRE AS ASSEMBLEIAS DE VOTO E A VOTAÇÃO

As questões relativas às assembleias de voto e ao processo de votação são tratadas nas leis 7/07 (eleição do Presidente da República e dos deputados à Assembleia da República), 10/07 (eleição das assembleias provinciais) e 18/07 (eleição dos órgãos das autarquias). Embora a maior parte das disposições estabelecidas nestas leis não ponham problema, há alguns aspectos que podem ser consideravelmente melhorados para garantir uma maior transparência e reduzir a conflitualidade que se tem verificado.

Actualmente, a lei do recenseamento (Lei 9/07) estabelece que “o local de funcionamento da assembleia de voto coincide, sempre que possível, com o posto de recenseamento eleitoral” (art.11). Não parece que haja razões suficientemente fortes

¹⁷ Embora sempre tenham sido registados problemas com a observação eleitoral, depois das eleições de 1994, houve momentos particularmente tensos envolvendo a observação internacional em 2004. Naturalmente, a observação deve ser não só facilitada para reforçar a confiança e a credibilidade dos resultados, como deve abranger todas as fases e actos do processo eleitoral, sem excepção, e a única razão de incluir esta proposta a propósito do recenseamento eleitoral é porque este constitui o primeiro momento desse processo.

¹⁸ Quando se diz “formato digital”, entende-se um formato que possibilite o tratamento e análise da informação e não apenas a sua consulta.

¹⁹ Em geral, os órgãos de gestão eleitoral moçambicanos devem ter a preocupação, à semelhança do que acontece na maior parte dos países, de desenvolver e manter um *website* onde divulgam uma grande variedade de materiais relativos às eleições, desde a legislação e regulamentos, a materiais de educação eleitoral, passando por estudos e resultados de inquéritos, resultados eleitorais e uma grande variedade de dados estatísticos.

para admitir excepções à regra de coincidência entre o local de voto e o local de recenseamento e, para evitar eventuais confusões e reduzir a probabilidade de erros e trocas de cadernos (o que tem acontecido com uma certa frequência em determinadas áreas), seria preferível adoptar a obrigatoriedade das assembleias de voto funcionarem nos respectivos locais de recenseamento, o que permitiria ao eleitor saber, sem margem para dúvida, onde iria votar. Esta opção significa, por outro lado, que não deve haver recurso a brigadas móveis de recenseamento, a não ser que haja condições para instalar uma assembleia de voto em cada local onde elas efectuem registos. Finalmente, do ponto de vista logístico, esta medida teria a vantagem de permitir que se conhecesse, desde o momento do recenseamento, a lista das assembleias de voto, que nas condições actuais apenas é divulgada trinta dias antes da votação.²⁰ Este tipo de medida simples poderia evitar que se criem situações, frequentemente denunciadas pela oposição, de grandes distâncias a percorrer pelos eleitores em zonas onde ela é tradicionalmente mais forte do que o partido no poder.²¹

O segundo ponto central no que diz respeito às assembleias de voto é a composição das respectivas mesas. A parcialidade das mesas de voto tem sido uma reclamação constante da oposição e um dos pontos cruciais que deve ser encarado é o facto de muitos presidentes de mesa recusarem receber as reclamações dos fiscais dos partidos de oposição, impossibilitando, desta maneira, que a oposição possa submeter as suas reclamações nos termos da lei e, por conseguinte, que estas tenham o tratamento devido aos vários níveis de administração da justiça eleitoral. A solução encontrada por alguns países para este tipo de problema foi, em primeiro lugar, o de organizar um sistema de recrutamento dos membros das mesas aberto e partilhado por todos os partidos concorrentes, e, em segundo lugar, o de fazer a formação das equipas e sua distribuição pelas mesas através de um sorteio.

Este tipo de procedimento poderia facilmente ser adoptado pela legislação eleitoral moçambicana, eliminando assim um importante foco de tensão e contestação, tanto mais que nestas condições fica igualmente não só reduzida a probabilidade de acontecer a exclusão indevida de fiscais da oposição em determinadas mesas de voto, como tem acontecido com frequência em algumas zonas, como também

²⁰ De facto, não só a divulgação pela CNE do número e localização das assembleias de voto tem sido tardia, como tem sido incompleta: apenas locais de votação, sem indicação dos códigos das assembleias, desrespeitando o que está estipulado na lei.

²¹ Estas afirmações nunca foram sistematicamente documentadas de maneira a confirmar, sem margem de dúvida, a acusação, apesar de haver também registo de alguns testemunhos nesse sentido de alguns observadores eleitorais.

significativamente diminuída a possibilidade de fraude por enchimento de urnas, ou viciação das actas e editais, que, nas duas últimas eleições, foi detectada num número preocupante de assembleias de voto, onde se registaram níveis de participação obviamente falsos, em alguns casos mesmo superiores a 100%. Uma outra prática registada com frequência, que poderia ser evitada com essa forma de recrutamento e formação das mesas de voto, é a inutilização de votos favoráveis à oposição.²²

No que se refere à votação, a lei deveria prever a possibilidade de utilização, ainda que inicialmente a título experimental e restrito, do voto electrónico. Dentre os vários modelos existentes, o utilizado nas eleições indianas é provavelmente o mais adaptado às condições de Moçambique, dada a sua configuração tecnológica simples e o facto de funcionar com bateria e não precisar de estar ligado em rede. Este sistema que, embora tenha alguns inconvenientes,²³ tem proporcionado resultados excelentes em eleições que mobilizam cerca de setecentos milhões de eleitores, incluindo um grande número de analfabetos. Ele é composto por uma unidade de controlo, que fica na mesa de voto e permite abrir e fechar o terminal de voto para cada eleitor, e a unidade de voto, que tem a mesma configuração dos boletins de voto que são usados em Moçambique e onde o eleitor faz a sua escolha simplesmente carregando no local que corresponde ao quadrado onde se marca a escolha num boletim de papel.²⁴ Dentre as vantagens que a adopção desta solução para o voto traria, podem-se destacar as seguintes: grande simplificação e rapidez das operações nas mesas de voto; eliminação de motivos de contestação e conflito à volta da validade e da contagem dos votos; rapidez e rigor no apuramento dos resultados finais; significativa redução dos custos das eleições; virtual impossibilidade de fraude nos resultados.

SOBRE A CONTAGEM E APURAMENTO DE RESULTADOS

A introdução de um sistema electrónico de votação teria como consequência a facilitação do processo de contagem e apuramento dos resultados eleitorais. Porém, a sua eventual adopção teria sempre que ser precedida de um período de

²² Infelizmente, até hoje nenhuma sanção foi aplicada aos autores de tais práticas, mesmo em casos perfeitamente documentados.

²³ O maior dos quais parece ser o de não deixar um traço físico dos votos individuais.

²⁴ Para uma apresentação pormenorizada do sistema, ver http://eci.nic.in/eci_main/Audio_Video-Clips/presentation.asp.

testagem, pelo que se mantém a necessidade de proceder a melhoramentos na legislação actual que rege o processo.

Tal como está legalmente instituída, a contagem e apuramento de resultados constitui um processo complexo e longo, definido pelas leis 7/07 (eleição do Presidente da República e dos deputados à Assembleia da República), 10/07 (eleição das assembleias provinciais) e 18/07 (eleição dos órgãos das autarquias).

Um dos aspectos mais críticos da actual legislação é o facto de estabelecer prazos desnecessariamente longos para a CNE anunciar os resultados (quinze dias para o anúncio de resultados nacionais), mesmo assim, sistematicamente desrespeitados. Ora, sendo a contagem e apuramento dos resultados um elemento crucial do processo eleitoral, quanto mais demorado for o anúncio dos resultados, mais probabilidades existem de haver desconfiança em relação à sua credibilidade. A razão principal para os atrasos na divulgação de resultados eleitorais parece decorrer da maneira como o processo tem sido levado a cabo pelos órgãos de gestão eleitoral, baseado no processamento dos editais das mesas a nível provincial e nacional, o que não parece ser exactamente o que está estipulado na legislação. De facto, o processamento de actas e editais das mesas de voto só deveria ser feito ao nível dos distritos e cidades (e aí é que deve ser usado o programa informático de apuramento), baseando-se depois, aos níveis provincial e nacional, o processo nas actas e editais do nível imediatamente inferior, ou seja dos distritos ou cidades, para o processamento provincial (Lei 7/07, art. 106), e das províncias para o processamento nacional (Lei 7/07, art. 116).

Com a aplicação estrita do dispositivo estabelecido pela lei para a contagem e apuramento de resultados, nem as Comissões Provinciais de Eleições, nem a CNE, necessitariam de mais de um dia para realizarem a centralização dos resultados. Assim, seria possível anunciar os resultados provisórios, ainda sujeitos a revisão por reclamações e requalificação de votos nulos, num prazo de três dias, como acontece na maioria dos países. No que se refere ao uso de um programa informático no tratamento dos resultados, a lei deveria estabelecer regras que incluíssem: um prazo de aprovação do programa definido com a antecedência necessária para permitir a sua inspecção e verificação atempadas;²⁵ a obrigação de auditoria por especialistas independentes de todos os sistemas informáticos usados no processo eleitoral e a divulgação dos respectivos relatórios; a possibilidade de inspecção

²⁵ A aprovação tardia e os erros e falhas detectadas em cima da hora nos programas informáticos aprovados pela CNE para o tratamento dos resultados tem estado na origem de grandes desconfianças e fortes críticas por parte dos partidos da oposição.

efectuada por especialistas mandatados por partidos concorrentes, ou candidatos, quando por estes requerida. Estas medidas seriam um importante contributo para aumentar a tão necessária confiança ao processo eleitoral.

Para além dos aspectos mais gerais relativos ao apuramento de resultados, existe uma disposição na lei que deve absolutamente ser revista. Trata-se do artigo que determina: “Em caso de discrepância entre o número de boletins de voto existentes nas urnas e o número de votantes, vale, para efeitos de apuramento, o número de boletins de voto existentes nas urnas, se não for maior que o número de eleitores inscritos” (Lei 7/07, art. 85, alínea 1). Tal como está redigido, este artigo permite aceitar votos resultantes do enchimento das urnas, em vez de simplesmente permitir aceitar pequenas divergências que podem resultar de erros menores, como parece ser o seu espírito. Para evitar sucessivas recontagens injustificadas e eventuais anulações de votações devido a pequenas diferenças, o artigo deveria especificar qual é a margem de erro (diferença entre o número de votantes assinalados e o número de votos na urna) aceitável, para além da qual a votação seria anulada.²⁶

NOTA FINAL

Infelizmente, a forma como as sucessivas revisões da legislação eleitoral têm sido feitas, fundamentalmente usando o método de discutir para cada artigo isoladamente a sua manutenção, reformulação ou eliminação, sem uma perspectiva global e sem um debate público amplo capaz de fazer ultrapassar os interesses mais imediatos dos partidos, tem levado a que tais revisões acabem por ter um efeito praticamente nulo. É assim que, já depois das eleições de 2004, o relatório de uma prestigiada organização internacional fazia notar que “as revisões da legislação que regeu as eleições de 2004 não parecem ter sido baseadas numa visão estratégica do que deve ser um sistema eleitoral; pelo contrário, as mudanças parecem mais uma vez ter sido feitas numa base *ad-hoc*, com base em problemas observados nas eleições de 1999 e de 2003 e nas relações entre a Frelimo e a Renamo.”²⁷ Depois da

²⁶ Recorde-se que a contagem nas mesas é feita à noite em condições pouco favoráveis, destacando-se o cansaço dos membros da mesa depois de um longo dia de trabalho, as condições de iluminação frequentemente pouco adequadas, e em alguns casos o baixo nível académico dos responsáveis pelas operações de contagem que também favorece a ocorrência de erros.

²⁷ Traduzido pelo autor de “Observing the 2004 Mozambique Elections”, The Carter Center, Special Report Series, October 2005, p. 23.

“crise diplomática” que se seguiu às eleições de 2009, regidas por uma legislação apenas aprovada pela bancada da Frelimo, espera-se que um real e amplo debate público tenha lugar para sustentar uma efectiva e adequada revisão da legislação eleitoral e é nesse sentido que se deve entender a presente contribuição.