

CENTRO DE RECURSOS ELEITORAIS DO EISA



Uma publicação semanal sobre o processo eleitoral de 2019 em Moçambique

Fortes sinais de manipulação intencional?

Notas sobre *gerrymandering* no recenseamento eleitoral de 2019

Por Zefanias Matsimbe

E-mail: zefanias@eisa.org.za

“O optimismo do STAE e CNE, ante as evidências de que algo não está bem, leva à suspeita de que estes estejam mais interessados em mostrar, para fins de que não temos ciência, que o processo “está a decorrer normalmente”, do que necessariamente centrar-se na resolução dos problemas detectados, de modo a tornar o recenseamento eleitoral mais inclusivo, principalmente no centro do país.”

O recenseamento eleitoral em curso revela-se dos mais problemáticos dos últimos [recenseamentos] realizados no país, designadamente desde a introdução do recenseamento biométrico com recurso ao equipamento informático para captação, limpeza e armazenamento de dados provisórios e compilação final dos cadernos eleitorais.

São dois os desafios centrais que, a nosso ver, afectam negativamente este recenseamento: o primeiro, e talvez o mais importante, é de natureza técnica e logística (avaria de equipamentos, falta de fontes alternativas de corrente eléctrica, incompatibilidades entre as várias componentes do equipamento, etc.) e o segundo é o efeito dos fenómenos naturais, quais sejam os ciclones Idai e Kenneth.

São, essencialmente, dois os argumentos que trazemos para a leitura dos acima referidos desafios que estão a afectar o processo em curso, nomeadamente:

- (i) O primeiro argumento é o de que os dois fenómenos naturais, principalmente o Idai, **resultaram em desafios localizáveis numa região tipicamente de domínio**

dos partidos da oposição, o que poderá afectar negativamente maior número de seus apoiantes, e automaticamente favorecer o partido no poder. Chamamos a esta realidade de *gerrymandering* não intencional;

- (ii) O segundo argumento tem que ver com o facto de **os problemas técnico-logísticos, geograficamente, se terem sobreposto aos originados pelo Idai**; isto é, ocorrem, em grande parte, nas mesmas regiões afectadas pelo Idai, o que nos parece configurar uma tentativa de manipulação dos números para fins inconfessáveis, situação que poderá ter seu reflexo nos resultados eleitorais. Chamamos a isto *gerrymandering* intencional.

Mas o que será *gerrymandering* e como se manifestaria no contexto moçambicano?

Gerrymandering significa a manipulação dos círculos eleitorais para beneficiar ou prejudicar um ou outro partido¹. É um termo cunhado a partir do nome de um antigo governador do Estado de Massachusetts, nos Estados Unidos de América (EUA), Elbridge Gerry, que em 1812, manipulou a delimitação do seu círculo eleitoral para garantir a sua reeleição. A manipulação dos limites geográficos do seu círculo eleitoral resultou num território com uma configuração sob a forma de uma salamandra (salamander, em Inglês), como mostra a figura abaixo. Mais tarde, o termo evoluiu de ‘gerry’ (governador Gerry) e ‘mander’ (de salamander) para *gerrymandering* (Gerry + salamander)².

1 Elklit, Jorgen, “Electoral Institutional Change and Democratic Transition: You Can Bring a Horse to Water, But You Can’t Make It Drink,” paper presented to the European Consortium for Political Research, 1999

2 *Gerrymander(ing)* é, na verdade, uma “palavra resultante da junção de pares de outras palavras, normalmente construída de forma consciente”, ou simplesmente amálgama, como explanam Margarita Correia e Lúcia Lemos (Inovação Lexical em Português; Lisboa: Edições Afrontamento; 2005).



Fonte: BRIDGE (Version2) – Boundary Delimitation Module

Gerrymandering é mais comum em democracias que usam sistema eleitoral maioritário, corporizados por círculos eleitorais uninominais, com actualização regular do tamanho dos círculos eleitorais.

Na verdade, *gerrymandering* não tem a ver apenas com a manipulação do tamanho geográfico, mas também com os números. Esta é a perspectiva que queremos usar na nossa análise do processo de recenseamento eleitoral.

Volvidas três semanas depois do arranque do recenseamento eleitoral, os cerca de 600 observadores que integram uma iniciativa de observação do recenseamento eleitoral em representação das organizações Associação Desenvolvimento e Sociedade (ADS) e a Comissão Episcopal de Justiça e Paz (CEJP) da Igreja Católica, a Liga de ONGs Moçambicanas (JOINT), o Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC), a Solidariedade Moçambique (SolidMoz) e a Sociedade Aberta (SA) continuam a reportar casos de interrupções no funcionamento das brigadas, devido, principalmente, à avaria dos equipamentos e falta de corrente eléctrica. Estas constatações refutam, sobremaneira, o optimismo dos Órgãos de Gestão Eleitoral (OGE) que mostram que o recenseamento arrancou alegadamente sem sobressaltos e que os problemas registados em algumas brigadas no arranque do processo “já foram pronta e tecnicamente resolvidos”.

Os OGE vão mais longe ainda, mormente ao fazerem passar a ideia de que, apesar dos problemas técnicos, combinados aos efeitos dos ciclones Idai e Kenneth, as metas inicialmente previstas são ainda alcançáveis. Há, a nosso ver, muitas reservas

em relação a este pronunciamento³.

A sociedade civil, que tem estado a acompanhar atentamente o desenrolar do processo, sustenta, com evidências, o seu cepticismo em relação à difícil missão do alcance das metas, dados os vários problemas que o processo enfrenta. Numa análise preliminar dos números que têm sido publicados, semanalmente, pelo STAE, Miguel de Brito⁴ partilhou, através da rede social Facebook, o seguinte:

“Um total de 1.706.362 eleitores registaram-se nas primeiras 2 semanas. Isso representa 23,2% da meta total de 7.341.736. Até ao fim das 2 primeiras semanas, deveriam ter se recenseado 31% da meta total...Na segunda semana de recenseamento houve um declínio acentuado nos níveis de inscrição: apenas 764.761 pessoas registaram-se, em comparação com 941.601 na primeira semana. Isso significa que os recenseados da segunda semana foram apenas 81% dos inscritos na primeira semana. Na segunda semana, o STAE atingiu apenas 67% de sua meta semanal (comparado a 82,4% na primeira semana). Cumulativamente, após duas semanas, o STAE recenseou 75% da meta de 14 dias...” (Miguel de Brito)

Numa outra análise, Izidro Ractone, baseado em Manica e associado ao IMD⁵, mostra-se preocupado em relação ao grande número de potenciais eleitores que, involuntariamente, serão excluídos de exercer o seu direito constitucional de escolher os seus representantes em Outubro próximo:

“A meta é recensear 7.341.735 eleitores em 45 dias. Isto significa que no mínimo o STAE deve recensear 163.149 eleitores por dia. Nos primeiros 15 dias, foram recenseados 1.706.362 eleitores. A média diária actual é de 113.757 eleitores. Claramente há um défice de mais ou menos 49.392 eleitores por recensear. Se o ritmo for esse, até ao dia 30 de Maio o STAE recenseará apenas 5.119.086 eleitores, deixando de fora do processo cerca de 2.222.663 eleitores. Embora com este número teremos registado mais ou menos 69,72% de eleitores previstos, o número de eleitores que não poderão votar será elevadíssimo...” (Izidro Ractone)

O optimismo do STAE e CNE, ante as evidências de que algo não está bem, leva à suspeita de que estes estejam mais interessados em mostrar, para fins de que não temos ciência, que o processo “está a decorrer normalmente”, do que necessariamente centrar-se na resolução dos problemas detectados, de modo a tornar o recenseamento eleitoral mais inclusivo, principalmente no centro do país.

Entre os OGE há, ainda, sinais de falta de articulação entre os de nível nacional, provincial e distrital, com cada um dos níveis a procurar mostrar protagonismo e poder no seu território, conforme o atestam as situações seguintes:

- Na província de Nampula, observadores há que foram impedidos de ter acesso aos postos de votação, simplesmente porque os OGE distritais decidiram não reconhecer a autenticidade das credenciais passadas pelos OGE Provinciais;

3 Ver consubstanciação dessas reservas no *review* do processo eleitoral de 2019 em Moçambique na próxima segunda-feira, 13 de Maio.

- A nível nacional, o processo de credenciação foi dos mais atrasados dos últimos anos por burocracias exageradas e desnecessárias, com o que se não credibiliza o processo ora em curso;
- Casos mais caricatos aconteceram na Zambézia e Tete, onde os expedientes de pedido de credenciação dos observadores da Igreja Católica foram devolvidos pelos OGE provinciais, alegadamente porque não se faziam acompanhar da cópia do Boletim da República (BR) que autoriza esta igreja a operar nas duas províncias. Mais do que mostrar poder, os dois OGE parece estarem receosos de que os observadores possam ver algo que não deviam, nos postos de recenseamento. Há também indícios de falta de conhecimento da legislação eleitoral.

A demora na tramitação das credenciais pelos STAE e CPEs é um problema recorrente, de eleição em eleição, mas que desta vez pouco se justifica a sua ocorrência, uma vez que se trata de algumas dezenas de credenciais apenas que cada OGE provincial deveria emitir.

Esta situação antevê um desafio maior para Outubro, quando o número de observadores nacionais e internacionais a acreditar alcançar centenas ou mesmo poucos milhares. Os OGE precisam, pois, de reflectir profundamente sobre esta questão.

O optimismo de alcance das metas será um sonho dificilmente realizável enquanto problemas técnicos de vária ordem persistirem, três semanas depois do processo. Embora com tendência a baixar, as impressoras continuam a avariar, dia após dia, e a falta de corrente ainda é notória.

Por outro lado, alguns postos de recenseamento, mesmo os instalados em instalações com pontos de electricidade da rede nacional, ficam algum tempo sem operar por falta de recarregamento de credelec. Muitos destes problemas são reportados pelos observadores afectos à região centro de Moçambique.

No decurso do processo, verificam-se incongruências operacionais entre os postos, o que denuncia deficiências na formação dos brigadistas. Por exemplo, os observadores reportam que os brigadistas têm mais habilidades para fazer novas inscrições, mas não para actualização. Outro exemplo, quando a impressora avaria algumas brigadas interrompem completamente o recenseamento, enquanto outras prosseguem. Nestas últimas, os brigadistas apelam aos eleitores inscritos para voltarem numa outra ocasião, indeterminada, para buscar o cartão. A medida aqui parece boa, mas o grande perigo é a impressora continuar inoperacional por longo período, obrigando a que os inscritos se cansem e desistam de se dirigir aos postos para levantar os seus cartões.

Julgamos haver informação suficiente para justificar a nossa suspeita de os problemas todos que caracterizam este processo se assemelharem, materialmente, como uma espécie de manobras de *gerrymandering* intencional e não intencional.

bras de *gerrymandering* intencional e não intencional.

Mas, antes disso, recordemo-nos das questões que colocamos nas edições anteriores: *se a data do recenseamento eleitoral foi fixada com suficiente antecedência, e que a equipa que conduz o processo é a mesma que conduziu, com menos problemas, a primeira fase de recenseamento em 2018, o que explica a actual desorganização e limitada capacidade de resposta? Por que o Governo, mesmo sabendo dos desafios para o rápido retorno da vida à normalidade depois do Idai, ignorou o apelo dos OGE, das OSC, do INGC para alargar o período de adiamento do recenseamento?*⁶

Não há dúvidas que a ocorrência do Idai resultaria num *gerrymandering* não intencional, uma vez que os efeitos impediriam grande número dos residentes nestes locais de se recensear. Grande número dos habitantes dos distritos de Búzi e Nhamatanda, na província de Sofala, tiveram uma deslocação forçada para a cidade da Beira e outros lugares seguros. Apesar de o Governo, através do Primeiro-Ministro, ter ordenado ao encerramento dos centros de acomodação, nem todas as pessoas voltarão às suas zonas de origem antes do fim do recenseamento. Consequentemente, estes deslocados não poderão se recensear em virtude de estarem lá temporariamente.

Se o Idai era inevitável, a acção humana que se seguiu já não o era. A Renamo reagiu imediatamente à decisão do Conselho de Ministros de retardar o começo do recenseamento por apenas 15 dias, mesmo sabendo que os desafios no terreno seriam enormes. Na altura a Renamo acusou a Frelimo de ter, supostamente, assim decidido para dificultar o recenseamento dos eleitores residentes nestas, para garantir a sua derrota nas eleições de Outubro. A constituir verdade, esta seria uma situação paradigmática de *gerrymandering* intencional, uma acção deliberada para prejudicar a oposição.

Vale a pena recordar que a credibilidade de um processo depende não só do que efectivamente acontece, mas também da percepção que o público tem sobre o processo. Neste processo, há uma grande percepção de que problemas técnicos que se verificam com os equipamentos (computadores e impressoras) são mais comuns nas províncias de forte domínio da oposição, por os OGE terem, deliberadamente, alocado equipamento obsoleto para estas regiões de modo a excluir uma larga maioria dos apoiantes da oposição. A ser verdade, estamos perante um indício de um *gerrymandering* intencional.

Gerrymandering é aplicado quando o nível de competitividade política é elevado. No caso de Moçambique, não restam dúvidas de que a introdução da eleição dos governadores de província, a partir das eleições de 15 de Outubro próximo, associado aos resultados eleitorais que a oposição teve nas eleições autárquicas, veio aumentar o nível de competitividade, aticando os apetites para a aplicação do *gerrymandering*, situação que poderá piorar nas eleições de 2024 quando se eleger os administradores distritais.

4 Miguel de Brito é especialista moçambicano de eleições e antigo Director Residente do EISA em Moçambique.

5 Institute for Multiparty Democracy, Escritórios de Moçambique.

6 Questões levantadas por Domingos do Rosário na Edição 1 deste review sobre o processo eleitoral de 2019 em Moçambique.

Financiamento político público é importante, sim, mas...quando inicia a prestação efectiva de contas?

Por Ericino de Salema

E-mail: ericino@eisa.org.za

Há muito que se concluiu, universalmente, que financiamento político, sobretudo o público, é importante para que os processos eleitorais sejam potencialmente mais robustos, mas tudo deve ser feito em estrita observância de princípios como os da transparência, equidade e ética política. Mesmo o financiamento privado, que é permitido em países como Moçambique, deveria ser feito à luz de princípios tais. Nas linhas que se seguem, apresentamos breves comentários a algumas normas da Lei número 12/2014, de 23 de Abril, que altera e republica a Lei número 8/2013, de 27 de Fevereiro – que estabelece o Quadro Jurídico para a Eleição do Presidente da República e para a Eleição dos Deputados da Assembleia da República –, sobre financiamento político público e privado.

“Artigo 37

(Financiamento da campanha eleitoral)

1. A campanha eleitoral é financiada por:
 - a) Contribuição dos próprios candidatos, dos partidos políticos, coligações de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores proponentes;
 - b) Contribuição voluntária de cidadãos nacionais e estrangeiros;
 - c) Produto da actividade das campanhas eleitorais;
 - d) Contribuição dos partidos amigos nacionais e estrangeiros;
 - e) Contribuição de organizações não-governamentais nacionais ou estrangeiras.
2. O Orçamento do Estado deve prever uma verba para o financiamento da campanha eleitoral, a ser desembolsada aos destinatários até vinte e um dias antes do início da campanha eleitoral;
3. É proibido o financiamento às campanhas eleitorais dos candidatos e dos partidos políticos, coligações de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores proponentes por parte de governos estrangeiros, organizações governamentais e instituições ou empresas públicas nacionais ou estrangeiras.
4. As entidades referidas no número anterior podem contribuir para financiar ou para reforçar a verba do Orçamento do Estado previsto para a campanha eleitoral.”

Comentários:

- (i) Acha-se claro que o legislador moçambicano permite o financiamento privado de candidatos a Presidente da República (PR), partidos políticos, coligações de partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores proponentes, mas fá-lo num quadro quanto a nós problemático, uma vez não estabelecer limites nem instituir obrigatoriedade de publicitação. Como forma de esses financiamentos não desnivelarem o campo político, seria razoável que se fixasse um limite sobre os mesmos, bem assim algum controlo por entidades relevantes quanto à licitude dos fundos que corporizam esses financiamentos. Com isso, em última análise, os próprios candidatos a PR, seus partidos políticos, coligações de partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores proponentes se protegeriam de eventuais riscos reputacionais, já que os que patrocinam campanhas eleitorais nem sempre possuem “mãos limpas”.
- (ii) Tem sido recorrente, no nosso país, funcionários [públicos], incluindo professores primários e enfermeiros, serem obrigados a financiar a campanha de certo partido político e seus candidatos, o que é manifestamente ilegal. Julgamos ter chegado o momento de a Comissão Nacional de Eleições (CNE) exercer uma “magistratura de influência” quanto a este aspecto, comunicando progressivamente com os actores políticos. Em última instância, o Ministério Público deve, assim que tomar conhecimento, cuidar, ele próprio, de demandar o cumprimento da lei.
- (iii) A nossa lei, à excepção do que sucede com os tempos de antena na rádio e televisão públicas (Rádio Moçambique e Televisão de Moçambique), é lacónica quanto à questão de financiamento político público indirecto. Na próxima edição desta publicação sobre o processo eleitoral de 2019, este assunto será desenvolvido, dada a sua relevância.

“Artigo 39

(Contabilização de despesas e receitas)

1. As candidaturas às eleições devem contabilizar discriminadamente todas as receitas e despesas efectuadas com a campanha eleitoral decorrentes do financiamento do Estado, rubrica por rubrica e por cada tipo de eleição e comunicá-las à Comissão Nacional de Eleições, no prazo máximo de sessenta dias após a proclamação oficial dos resultados do escrutínio.
2. Todas as verbas atribuídas pelo Estado referidas no artigo anterior, que não sejam utilizadas ou que tenham sido utilizadas para fins distintos do estabelecido na presente Lei, devem ser devolvidas à Comissão Nacional de Eleições.”

Comentários

- (i) Até onde se sabe, não tem havido um exercício compreensivo de prestação de contas por parte dos receptores de fundos públicos para as campanhas eleitorais, o que é por demais problemático. Não seria má notícia se os que são ou pretendem ser poder demonstrassem bons exemplos a partir da fase inicial da luta política.
- (ii) Nesse quadro, não é de ignorar que possam existir casos de desvio de aplicação, todos eles configurando situações de enriquecimento sem causa. É tempo de a própria CNE se ocupar seriamente do assunto, sendo certo que a sua estrutura nitidamente partidarizada e não independente, como deveria ser, tendo em conta o que decorre da Constituição da República de Moçambique (CRM), deve ser um obstáculo a isso.

“Artigo 40

(Responsabilidade pelas contas)

Os candidatos, os partidos políticos, coligações de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores proponentes, consoante os casos, são responsáveis pelo envio, discriminado e individualizado, das contas das candidaturas e da campanha eleitoral.”

Comentários

- (i) Qual é a consequência do desrespeito deste comando legal? É justo que quem, sem motivo legalmente procedente, se furte à prestação de contas, volte a ser financiado pelos mesmos contribuintes em pleitos eleitorais seguintes? Este é um assunto

muito sério, que, como tal, deve merecer a atenção dos Órgãos de Gestão Eleitoral.

- (ii) Quanto aos partidos políticos com assento na Assembleia da República (AR), talvez fosse bom que, em sede da próxima revisão da lei se cuidasse, por exemplo, de estabelecer um mecanismo que previsse o congelamento do financiamento pelo Estado às bancadas parlamentares, até que os partidos políticos, coligações de partidos políticos ou grupos de cidadãos proponentes que as suportem cuidem de prestar contas, de forma discriminada e individualizada.

“Artigo 41

(Prestação e apreciação de contas)

1. A Comissão Nacional de Eleições procede à apreciação da regularidade das receitas e despesas no prazo de sessenta dias, fazendo publicar as suas conclusões num dos jornais mais lidos do país e no Boletim da República.
2. No caso de se verificar qualquer irregularidade nas contas, a Comissão Nacional de Eleições notifica o partido político ou a coligação de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores proponentes para proceder à rectificação, no prazo de quinze dias.
3. Se as entidades concorrentes às eleições não prestarem contas no prazo fixado no número 1 do artigo 39 [um período máximo de sessenta dias] da presente Lei, ou se não procederem à apresentação de novas contas, nos termos do número 2 do presente artigo, ou se concluir que houve infracção ao disposto no artigo 39 da presente Lei, a Comissão Nacional de Eleições participa ao Ministério Público, para procedimento, nos termos da lei.”

Comentários

- (i) Não há notícias de a CNE ter alguma vez se preocupado por algo tal. Há fortes indicações de a entidade não o fazer por suposta falta de estrutura para o efeito, o que não deixa de ser problemático.
- (ii) Sendo certo que a CNE não possui estrutura para fazê-lo directamente, já se não pode anuir que o órgão não o faça de outros moldes. Por via, por exemplo, de contratação de firmas de auditoria, para a feita da competente verificação de contas. Dessa feita, dada a politização do órgão, se obviaria uma eventual “desconfiança à partida” de alguns sectores, se tal for feito por entidades como a Inspeção Geral de Finanças ou o Tribunal Administrativo. Seja como for, isto não deve eternamente continuar uma “autêntica *farra*”.



Av. Julius Nyerere, número 360
1º Andar Esquerdo
Maputo-Moçambique
Telephone: +258 21 487096
Website: www.eisa.org.za

As visões e opiniões expressas nos artigos aqui publicados são da responsabilidade dos respectivos autores, não reflectindo necessariamente as políticas oficiais ou o posicionamento do EISA (Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa – Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África), nem dos seus parceiros financeiros.

Parceiros financeiros do EISA em Moçambique:

