

# Policy Brief No.12

20.04.2021

## Os desafios da nova CNE em contexto de autoritarismo político em Moçambique

---



Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África



© EISA, Abril de 2021

Policy Brief editado por:

Ericino de Salema (ericino@eisa.org.za)

# Os desafios da nova CNE em contexto de autoritarismo político em Moçambique

- “...sendo seus membros indicados pelos partidos políticos com assento na AR (Frelimo, Renamo e MDM) para defender os seus interesses, a CNE deve criar mecanismos para se distanciar dos ditames de seus padrões e organizar e gerir o processo eleitoral de forma independente, objectiva neutra e imparcial...”

Domingos M. do Rosário (domingos@eisa.org)

Tomaram posse, a 15 de Janeiro de 2021, os 17 integrantes da Comissão Nacional de Eleições (CNE), que substituiu a anterior, que foi, durante sete anos, presidida pelo Sheikh Abdul Carimo Sau<sup>1</sup>. Na cerimónia de tomada de posse, o Presidente da República (PR), Filipe Nyusi, exortou aos novos membros da CNE para “exercerem as suas funções com independência e imparcialidade, distanciando-se de orientações emanadas de partidos políticos”<sup>2</sup>. Se o apelo do PR dava substância às críticas oriundas da sociedade, dos partidos políticos da oposição e das missões de observação eleitoral (tanto domésticas como internacionais) em relação à falta de isenção, transparência e neutralidade dos Órgãos de Administração Eleitoral (OAE) moçambicanos<sup>3</sup>, uma questão deve ser colocada: será possível a nova CNE, constituída por membros indicados pelos partidos políticos representados na Assembleia da República (AR) – Frelimo, Renamo e MDM – e por representantes de organizações da “sociedade civil” cooptados pelos já referidos partidos políticos, e que opera em contexto de “regime autoritário”, conduzir eleições de forma isenta, imparcial e transparente, em resposta ao pedido do PR?

A partir da análise da literatura, relatórios das missões de observação doméstica e internacional, artigos de imprensa e observação directa dos actos eleitorais, argumentamos que em regimes autoritários e de fraca institucionalização do regime em que o partido no poder organiza eleições para assegurar o poder e legitimar-se perante a sociedade, existem poucas chances de os OAE actuarem de forma isenta e transparente.

A partir da análise da governação eleitoral no período entre 2013-2019<sup>4</sup> mostraremos, em primeiro lugar, que, apesar das tentativas deste órgão conduzir o processo eleitoral com isenção e transparência, a sua fraca institucionalização tornou a CNE num instrumento para o regime autoritário legitimar as suas vitórias eleitorais, tanto nas eleições locais de 2018, assim como nas gerais (legislativas, presidenciais e provinciais) de 2019.

As reformas operadas na estrutura e no funcionamento dos OAE em 2014 serviram não só para preencher os interesses do partido governamental, mas participaram também no reforço de seu poder de influência nos OAE. Em segundo lugar, vamos discutir os mecanismos implementados pelo regime autoritário para influenciar as escolhas na actual CNE e os desafios que esta vai enfrentar para gerir, de forma transparente, os processos eleitorais subsequentes. O período em análise foi escolhido não só porque foi o mais longo na história eleitoral moçambicana que um OAE se manteve em funções, mas também para enaltecer a figura do Sheikh Abdul Carimo Sau, que recentemente perdeu a vida, depois de ter tentado implementar reformas no funcionamento dos OAE, de maneira a se reconciliarem com a sociedade.

## Regimes autoritários e suas práticas

Regime semi-autoritário ou híbrido refere-se aos diversos regimes políticos que “combinam alguns elementos democráticos e alguns autocráticos”<sup>5</sup>. Os progressos democráticos atingidos um pouco depois das transições

- 1 Esta data, tinha sido fixada na sequência da alteração pontual operada à Lei orgânica da CNE, pela Assembleia da República e visava a prorrogar o mandato de alguns membros do órgão que se encontravam fora do mandato, desde Maio de 2019.
- 2 RM, “Presidente da República recomenda transparência na CNE”. In <https://www.rm.co.mz/rm.co.mz/index.php/component/k2/item/14365-presidente-da-republica-recomenda-credibilidade-e-transparencia-na-cne.html>. Acessado no dia 11 de Abril de 2021.
- 3 “CIP alerta para a sofisticação da Fraude eleitoral e impunidade em Moçambique”. In <https://www.dw.com/pt-002/cip-alerta-para-sofistica%C3%A7%C3%A3o-da-fraude-eleitoral-e-impunidade-em-mo%C3%A7ambique/a-46460931>; As “tabelas de Bartolomeu” que deram vitória à Frelimo e Nyusi na CNE”, *Canal de Moçambique*, 31 de Outubro de 2019, p.5.; L. Mabunda, “Crónica de uma fraude anunciada.” *Expresso*, 19 de Outubro de 2019. De acordo com o Afro-Barómetro os níveis de confiança dos órgãos de Administração reduziram de 72% em 2005/2006 para 48% em 2014/2015; No Índice de Percepção de Integridade Eleitoral (PEI), Moçambique está abaixo da média africana em todas as subdimensões, com as maiores discrepâncias a situarem-se na avaliação sobre o nível de integridade das autoridades eleitorais, cuja desconfiança aumentou de 17% em 2005 para 38% em 2017.
- 4 Este foi o período mais longo na história eleitoral Moçambicana que um órgão de administração eleitoral conseguiu permanecer no cargo.
- 5 S. Levitsky, & L. A. Way, L. A., *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.

políticas das décadas 1980/90 foram seguidos por uma reacção autoritária, onde a “democracia” na realidade foi reduzida a um conjunto de instituições formais sem verdadeira substância democrática<sup>6</sup>.

Na maioria de tais regimes, apesar de existirem partidos políticos, organizações da “sociedade civil” e se realizarem eleições de forma regular, existe uma mistura de ditadura pessoal e domínio de partido no poder<sup>7</sup>. Tais regimes carecem de uma arena suficientemente justa para que o partido governamental possa ser destituído do poder<sup>8</sup>, uma vez que desenvolve mecanismos de controlo e manipulação política sobre os OAE para agir a seu favor e, assim, vencer eleições<sup>9</sup>.

Naverdade, durante as eleições o partido governamental, agindo como um actor unificado, promete bens e serviços aos cidadãos em troca de seus votos, o que torna as eleições um mecanismo de fortalecimento de uma rede clienteslista pela qual a elite dirigente concede favores aos seus “clientes” ao nível local, em troca da promessa de votos<sup>10</sup>.

### **Será que Moçambique pode ser considerado um Estado semi-autoritário?**

Moçambique reúne “algumas” das características acima descritas, o que levou o *The Economist Unit* a considerar o país como um Estado Autoritário<sup>11</sup>. De facto, na década de 1990 Moçambique experimentou uma transição pós-conflito, de um partido único para um sistema multipartidário. Apesar de se realizarem eleições de forma regular para escolha de representantes dos diferentes escalões da hierarquia do poder, ainda são fortemente visíveis sinais de um sistema centralizado.

Depois de um período de “paz precária”, o país retornou, em resultado da contestação eleitoral, a um ambiente de confrontação política, que veio a se

deteriorar em 2015<sup>12</sup>. A partir desta data, o país seguiu um itinerário quase que de “criminalização do Estado”<sup>13</sup>, com o surgimento de uma rede de crime organizado e de esquadrões da morte, com a missão não só de assassinar intelectuais, mas também de intimidar e raptar figuras da sociedade civil, académicos, jornalistas e empresários<sup>14</sup>.

A descoberta das dívidas ocultas, a intensificação do conflito armado no centro (Sofala e Manica) e no norte (Cabo Delgado) e a criminalização do Estado contribuíram para a restauração de um regime de práticas autoritárias, de resto evidenciado pela limitação da liberdade de expressão, em particular, e abusos dos direitos humanos, em geral.

### **Governança da CNE (2013-2019): As virtudes de OAE inclusivos**

O sistema político eleitoral do país caracteriza-se por uma grande instabilidade. Em cada ciclo eleitoral registam-se reformas na legislação eleitoral, sobretudo na composição dos Órgãos de Administração Eleitoral (OAE), com o objectivo de acomodar os interesses dos dois maiores partidos políticos (Frelimo e Renamo) e não necessariamente para garantir os direitos políticos dos cidadãos.

Para o ciclo eleitoral de 2013-2014, uma nova CNE, sucedânea da anterior, foi eleita, sendo composta por 13 membros: cinco indicados pela Frelimo, dois pela Renamo, um pelo MDM, um proveniente do Conselho Superior da Magistratura Judicial, um proveniente do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público e três provenientes da sociedade civil, a qual elegeu, na sua primeira sessão, o Sheik Abdul Carimo Sau como seu presidente, numa cerimónia marcada pela ausência dos vogais da Renamo no órgão<sup>15</sup>.

6 Levitsky S, Way LA. The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*.13 (2), 2002, pp.51-66.

7 M. Ottaway, M. *Democracy Challenged: The Rise of Semi-authoritarianism*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

8 W. Case, “The Evolution of Democratic Politics”. In M. Beeson (ed.), *Contemporary Southeast Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2002, pp. 91–111.

9 T. James, *Elite Statecraft and Election Administration: Bending the Rules of the Game?* New York: Palgrave Macmillan, 2012.)

10 J. Brownlee, “Executive Elections in the Arab World: When and How Do They Matter?”, *Comparative Political Studies*, 44 (7), 2011, pp. 807–28.

11 Freedom House (2019). Freedom in the World 2019: Democracy in Retreat. In [https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019\\_FH\\_FITW\\_2019\\_Report\\_ForWeb-compressed.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf), accessed in October, 28, 2020.

12 RFI, “Frelimo acusa Renamo de raptar dirigentes do partido no poder”, in <https://www.rfi.fr/pt/mocambique/20160109-frelimo-acusa-renamo-de-raptar-dirigentes-do-partido-no-poder>, acessado no dia 14 de setembro de 2020.

13 J.-F. Bayart, S. Ellis & B. Hibou, *The criminalization of the state in Africa*, Oxford, International African Institute in association with James Currey, 1999.

14 DW, “Violência eleitoral dispara em Moçambique” In <https://noticias.sapo.mz/actualidade/artigos/violencia-eleitoral-dispara-em-mocambique>, acedee le 1 mai 2020; RFI “Moçambique: assassinato de membro da Sala da Paz” in <http://www.rfi.fr/pt/mocambique/20191007-mocambique-membro-da-sala-da-paz-mortalmente-baleado>, acedee le 1er mai 2020; VOA “Assassinato de Anastácio Matavel intimida observadores” in [www.voaportugues.com/a/assassinato-de-anastacio-matavel-intimida-observadores-eleitorais-diz-coordenador-da-sala-da-paz-51164](http://www.voaportugues.com/a/assassinato-de-anastacio-matavel-intimida-observadores-eleitorais-diz-coordenador-da-sala-da-paz-51164), acedee le 1 er mai 2020.

15 CNE. “Deliberação n°17/CNE/2013 que aprova a eleição do membro da CNE, Abdul Carimo Sau para presidente da Comissão Nacional de eleições”. Boletim da Republica, Suplemento, 1ª Série n° 41, 23 de Maio de 2013.

A ausência da Renamo terá se devido ao facto de o partido ter arguido, dias antes, que num contexto de partidização do Estado e de instituições fracas e politizadas o partido no poder, a Frelimo, tinha usado a ditadura parlamentar para implantar OAE – CNE e Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) – a seu favor. Portanto, a Renamo reivindicava a presença de olheiros de todos os partidos nestes organismos, de modo a garantir que os processos decorressem de forma livre, justa e transparente<sup>16</sup>. De facto, mesmo excluindo os membros provenientes da sociedade civil, quando se olha atentamente para a composição do órgão constata-se que pelo menos sete membros daquela CNE tinham fortes ligações ao partido governamental.

Em Fevereiro de 2014 foi alcançado um acordo para a revisão do pacote eleitoral<sup>17</sup>. Esse acordo culminou com a aprovação de emendas à principal legislação eleitoral, incluindo a aprovação de uma nova lei da CNE<sup>18</sup>, que substituiu a CNE constituída com base na Lei número 6/2013, de 22 de Fevereiro. A nova CNE seria composta por 17 membros: cinco indicados pela Frelimo, quatro pela Renamo e um pelo MDM. Os restantes sete membros eram provenientes de Organizações da Sociedade Civil (OSC) legalmente constituídas e cooptadas pelos partidos políticos<sup>19</sup>.

A cooptação dos membros da CNE pelos partidos políticos implicava que cada partido político devia ter, na CNE, membros da sociedade civil por si indicados, o que esvazia por completo a possibilidade de a sociedade civil na CNE preencher o seu papel democratizador, uma vez que passava oficialmente a obedecer às ordens vindas dos partidos políticos. Num sistema clientelista como é o caso de Moçambique, a continuidade dos membros provenientes da sociedade civil na CNE depende da vontade política dos partidos que apoiaram a sua nomeação, o que dificulta a sua emancipação.

É nesse quadro que a sociedade civil:

“Tornou-se num prolongamento dos partidos políticos. Na CNE não há sociedade civil (...) Não há ninguém que é da sociedade civil como tal (...) Nós somos indicados no meio dos políticos

e procuramos puxar a corda do lado político. E no meio de tudo isso ficamos absorvidos. Os membros das OSC acabam sendo diluídos pelos partidos políticos”<sup>20</sup>.

Com a atrás referida reforma, assiste-se:

- (i) à reinclusão dos membros dos três partidos políticos com representação parlamentar (Frelimo, Renamo e MDM) no STAE, especificamente ao níveis provincial, distrital e/ou de cidade;
- (ii) à indicação de um membro por cada um dos partidos políticos para fazer parte das mesas de voto para as eleições de 2014, de modo a garantir, supostamente, transparência do processo eleitoral.

De referir que a mesma lei define o STAE como sendo órgão de apoio que se subordina à CNE. Contudo, essa subordinação é, na verdade, fictícia, ainda mais porque o STAE possui mais influência do que a própria CNE. Essa influência resulta não só da partidização da administração pública moçambicana, mas também do poder atribuído a esta instituição pelas reformas da legislação eleitoral moçambicana. De facto, as alterações na legislação feitas nos últimos anos serviram para atribuir ao STAE o papel dominante no processo de apuramento de resultados eleitorais<sup>21</sup>, o que equivale a dizer que o STAE possui controlo quase absoluto no decurso da fase mais decisiva do processo.

### Em busca da transparência nas eleições moçambicanas?

O Sheik Abdul Carimo Sau, que tinha sido eleito por maioria de votos em 2013, continuou a presidir à CNE. Proposto pelo Observatório Eleitoral (OE), onde tinha ocupado cargos de coordenador técnico (2009-2013) e director executivo (2013), em representação do Conselho Islâmico de Moçambique, Carimo Sau, que tinha criticado duramente os OAE em 2012, acusando-os de não serem nem independentes, nem imparciais<sup>22</sup>, inicia uma campanha de credibilização da CNE junto da

16 DW, “ Sucesso das autárquicas só depende da CNE, diz a RENAMO”. <https://www.dw.com/pt-002/sucesso-das-aut%C3%A1rquicas-s%C3%B3-depende-da-cne-diz-a-renamo/a-17217887>. Acedido no dia 13 de Abril de 2021.

17 DW “RENAMO quer adiar recenseamento eleitoral em Moçambique”, <https://www.dw.com/pt-002/renamoquer-adiar-recenseamento-eleitoral-em-mo%C3%A7ambique/a-17431135>.

18 “Parlamento aprova revisão da lei eleitoral para silenciar armas.” *O País*, 24 de Fevereiro de 2014, p.3.

19 Lei 9/2014 de 12 de Março. *Boletim da República*. 1a série, nº 21, suplemento. A constituição desta CNE obedeceu a um *political settlement*, não formalizado, entre as elites da Renamo e da Frelimo aquando do processo negocial de 2014. Segundo os termos do acordo, as 3 bancadas parlamentares iriam legitimar os 3 membros da sociedade civil eleitos pela Frelimo e que já faziam parte da CNE desde 2013 e em contrapartida, a oposição escolheria também os seus elementos da “sociedade civil” com o apoio do voto maioritário da Frelimo. Isso implica que cada partido político devia ter na CNE, membros da sociedade civil por si indicados o que esvazia por completo a possibilidade de a sociedade civil na CNE preencher o seu papel democratizador, uma vez que passa oficialmente a obedecer às ordens vindas dos partidos políticos.

20 Entrevista com um membro da CNE realizada em Setembro de 2020.

21 J. Hanlon, “ Integridade eleitoral em Moçambique: Uma perspectiva política e histórica”. In D. M. Rosário, E. Guambe et E. Salema. *Democracia Multipartidária em Moçambique*, Maputo: EISA, 2020, pp. 152-170.

22 “ STAE e CNE não são órgãos independentes nem imparciais”. Canal de Moçambique, 24 de Outubro de 2012, p. 5.

sociedade e dos partidos políticos, que se resume no seguinte:

- (i) Uma das primeiras medidas tomadas foi abrir a CNE à sociedade<sup>23</sup>. Neste contexto, durante o processo eleitoral de 2014 os OAE mantiveram reuniões regulares com partidos políticos, organizações da sociedade civil, órgãos de comunicação social e presidentes de comissões eleitorais nacionais nos e dos países da África Austral, embaixadores acreditados em Moçambique, instituições religiosas e missões de observação internacional, com o objetivo de discutir e actualizar as várias etapas do processo eleitoral<sup>24</sup>. Para materializar esta prática foram abertos centros de imprensa em todas as capitais provinciais, visando disponibilizar diversas informações aos órgãos de comunicação social, aos partidos políticos, observadores, sociedade civil e aos cidadãos em geral, sobre todos os conteúdos relativos ao processo eleitoral, incluindo a divulgação dos resultados eleitorais<sup>25</sup>. Com a experiência acumulada no Observatorio Eleitoral, Carimo Sau tinha entendido que o sucesso das eleições era amplamente determinado pela relação entre as diferentes partes interessadas no processo eleitoral. Inclusão, transparência e responsabilidade são, pois, essenciais para criar a confiança do público nas eleições;
- (ii) A segunda medida introduzida pela CNE presidida por Carimo Sau foram os Comitês para a Resolução de Conflitos Eleitorais<sup>26</sup>. Este novo mecanismo foi introduzido para implementar técnicas para a prevenção, mitigação e gestão de conflitos eleitorais e para melhorar os mecanismos de contacto, troca de informação e experiências na resolução de problemas, o que daria credibilidade ao processo eleitoral;
- (iii) A terceira foi a condução de um estudo interno

sobre as alterações pontuais que a CNE achava que deveriam ser feitas na legislação eleitoral (sobretudo na fase de votação, apuramento e contagem) de forma a tornar os processos eleitorais mais transparentes;

- (iv) Por último, mas nem por isso menos importante, foi o estudo sobre a introdução do voto electrónico nas eleições moçambicanas<sup>27</sup>.

Maior parte das propostas feitas pela CNE nesse mandato, sob a égide do Sheik Abdul Carimo Sau, foram “ignoradas” pelo Estado, por suposta falta de recursos financeiros. Com essas limitações, o processo eleitoral sofreu um grande revés desde o processo de aquisição dos materiais de registo eleitoral, que tinha sido adjudicado num processo pouco transparente e mais custoso, a empresas de responsáveis do partido governamental<sup>28</sup>; passando pela distribuição desigual pelo STAE das brigadas de registo eleitoral a favor das zonas de influência do partido governamental; e uso excessivo da força policial contra os candidatos da oposição durante a campanha eleitoral.

Aliás, foi durante a campanha eleitoral que as promessas clientelistas do regime autoritário se fizeram sentir em peso. Mesmo sem meios financeiros, uma vez que as receitas dos projectos de gás adiantadas pela Occidental Petroleum Corporation e pela Total, no valor de 880 milhões de dólares norte-americanos, tinham sido empregues para pagar o deficit do processo eleitoral<sup>29</sup>, Nyusi fez promessas eleitoralistas difíceis, quiçá impossíveis, de concretizar em apenas cinco anos, como a de “um distrito, um hospital distrital” em todos os 154 distritos do país<sup>30</sup>.

Na fase da votação assistiu-se à não contabilização, pelo STAE, dos resultados de 330 mesas de assembleias de voto (presidenciais e legislativas) nas províncias dominadas pela oposição. Assistiu-se, igualmente, à introdução nas urnas de cerca de 105 mil votos a favor do candidato presidencial do partido governamental<sup>31</sup>.

23 “Presidente da CNE promete nova dinâmica e mais abertura nos processos eleitorais”, *O País*, 27 de Maio de 2014, p. 3.

24 CNE, Resolução n.º 2/CNE/2015 de 14 de Maio de 2014.

25 “CNE e STAE inauguram hoje centro de imprensa”. *Noticiais*, 3 de Outubro de 2014, p. 8.

26 N. De Noronha, “CNE de Moçambique propõe comités para resolução de conflitos eleitorais”. In <http://www.dw.com/pt/cne-de-mo%C3%A7ambiqueprop%C3%B5e-comit%C3%A9s-para-resolu%C3%A7%C3%A3o-de-conflitos-eleitorais/a-17902805>. Acessado no dia 13 de Abril de 2021.

27 “Defende presidente da CNE: Há que pensar na votação electrónica”. *Noticiais*, 27 de Fevereiro de 2017. In <https://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/1-plano/65471-defende-presidente-da-cne-ha-que-pensar-na-votacao-electronica>. Acessado no dia 13 de Abril de 2021.

28 D.M. Rosário e E. Muendane, « Se faire recenser ? Oui, mais voter ? » Le cens caché du matériel du vote au cours des élections de 2014 au Mozambique ». *Politique Africaine*, 144, 2016, pp. 73-94 ; STAE continua a apostar em empresas dos camaradas da Frelimo », *Savana*, 18 julho de 2014, p. 2 ; « Académica e Escopil voltam a fornecer material de votação », *O País*, 24 julho de 2014, p. 2 ; « MAE apadrinha cabritismo na CNE », *Zambeze*, 14 de Agosto de 2014, p. 4.

29 “Moçambique paga eleições e cobre perdas com ciclone com dinheiro extra do petróleo”, in <https://noticias.sapo.mz/actualidade/artigos/mocambique-paga-eleicoes-e-cobre-perdas-com-ciclones-com-dinheiro-extra-das-petroliferas>. Acédée le 2 december 2019.

30 “Um distrito, um hospital: 90 distritos vão beneficiar de hospitais construídos de raiz”. <http://opais.sapo.mz/um-distrito-um-hospital-90-distritos-vao-beneficiar-de-hospitais-construidos-de-raiz>. Site accédé le 29 novembre 2019.; M. Mosse “ O cinzentismo de Nyusi e suas incongruências”. *A Carta*, 16 de Janeiro de 2020.

As eleições de 2018/2019 destacaram-se pela forma como o partido no poder se vangloriou do seu poder de manipular os OAE para praticar actos eivados de ilicitude, sem ser questionado. Descaradamente, os OAE alteraram os resultados para atribuir vitória ao partido governamental em quatro municípios – Monapo, em Nampula; Alto Molocué, na Zambézia; Moatize, em Tete; e Matola, na província de Maputo<sup>32</sup> - nas eleições autárquicas de 2018. E, nas eleições gerais de 2019, inflacionou o recenseamento eleitoral com 259.000 eleitores fantasmas, tendo ainda bloqueado a observação da sociedade civil<sup>33</sup>.

Esta vulnerabilidade à manipulação enfraqueceu cada vez mais a capacidade da CNE de conduzir eleições consideradas legítimas por todas as partes interessadas. Isto mostra, como dizem certos autores, que em países onde as instituições informais, como as relações patrono-cliente, exercem uma influência significativa na política, pode ser enganoso focarmo-nos apenas na independência formal dos Órgãos de Administração Eleitoral<sup>34</sup>.

Como se pode ver, apesar das tentativas de credibilizar os OAE operadas nesse mandato do Sheikh Abdul Carimo Sau, a influência que o poder autoritário exerce nas instituições, incluindo nos OAE, jogou um papel importante na produção dos resultados finais das eleições realizadas durante esse período. Funcionando num quadro em que o novo candidato da Frelimo, Filipe Nyusi, devia impor-se politicamente, “porque o partido Frelimo tem a legitimidade histórica de governar o país”<sup>35</sup>, o partido tinha investido “tudo”, incluindo a forte interferência nos OAE a todos os níveis, para ganhar as eleições de 2014, o que esvaziou a paridade na composição da CNE e da integração de membros dos partidos políticos nas estruturas da CNE e do STAE.

Não restam dúvidas de que a dinâmica de falta de neutralidade e de transparência dos OAE, do STAE em particular, a favor do partido governamental, persistiu desde o recenseamento até à votação<sup>36</sup>. O limitado conhecimento técnico por parte da CNE contrasta,

na verdade, com o poder técnico e a capacidade de manipulação exercida pelo STAE, qual braço técnico do Estado autoritário nos processos eleitorais. O STAE exerce uma forte influência nos processos eleitorais, que resulta da partidarização da administração pública moçambicana.

Quando se analisa as alterações operadas nos últimos anos, constata-se que grande parte delas serviram para atribuir ao STAE o papel dominante em todo o processo eleitoral, incluindo na fase mais importante, a do apuramento dos resultados eleitorais<sup>37</sup>. Perante este cenário, a pergunta que se coloca é: que desafios irá enfrentar a nova CNE para responder ao apelo presidencial de gerir processos eleitorais com transparência e neutralidade? Antes de responder a esta questão, mostra-se relevante revisitar, ainda que de relance, o processo de constituição da nova CNE.

### Nova CNE: Que Desafios?

Diferentemente dos anteriores processos eleitorais, em que os OAE foram constituídos nas vésperas da realização de eleições, para o próximo processo – eleições municipais de 2023 e gerais (legislativas, presidenciais, provinciais e distritais) de 2024 – a eleição dos membros da CNE que será responsável pela gestão do processo eleitoral foi estabelecida com antecedência necessária. Para além dos 10 membros indicados pelos partidos políticos com representação parlamentar em função da paridade definida em 2014<sup>38</sup>, foi constituída uma Comissão *Ad Hoc*<sup>39</sup> para liderar o processo de selecção dos sete membros provenientes da sociedade civil que integram a comissão<sup>40</sup>.

O lançamento das candidaturas pela comissão gerou uma onda de protestos por parte de OSC que trabalham em governação eleitoral. Estas organizações consideravam que este não era um verdadeiro e genuíno processo de selecção, mas, sim, de cooptação das OSC pelos partidos políticos. Segundo estas, OSCs assim integradas na nova CNE em nada contribuem para a imparcialidade, independência e transparência

31 CIP/Awepa “Frelimo vence mais uma eleição manchada”. *Boletim do processo político em Moçambique*, nº 56, 1 de Dezembro de 2014.

32 CIP “Frelimo vence 4 Municípios com vantagem de apenas 1% ou menos”. *Boletim sobre o processo político em Moçambique*, 67. 14 de Outubro de 2018.

33 J. Hanlon, “Integridade eleitoral em Moçambique...”, *op.cit.*

34 C. Opitz, H. Fjelde & K. Höglund, “Including Peace: The Influence of Electoral Management Bodies on Electoral Violence. *Journal of Eastern African Studies*, 7(4), 2013, pp. 713-731

35 “A Frelimo tem a responsabilidade histórica de governar o país”. *Notícias*, 5 de Agosto de 2016. O mesmo discurso tinha sido produzido em 2004 aquando da primeira transição entre J. Chissano e E. Guebuza, vide *Notícias*, 23 de Agosto de 2004, p.3.

36 Apesar da forte contestação estes OGE foram os únicos na história da jovem democracia eleitoral Moçambicana que geriu dois processos eleitorais (2013-2014 e 2018 e 2019).

37 J. Hanlon, “Integridade eleitoral em Moçambique: Uma perspectiva política e histórica”. In D. M. Rosário, E. Guambe et E. Salema. *Democracia Multipartidária em Moçambique*, Maputo: EISA, 2020, pp. 152-170.

38 Lei 30/2014 de 26 de Setembro. *Boletim da Republica*, 1ª Série, nº 78. Suplemento,

39 Resolução 74/2020 de 6 de Novembro. *Boletim da Republica*, 1ª Série, nº 213, Suplemento.

40 “Constituída Comissão Ad Hoc para escolha dos membros da CNE”. A carta, 5 de Novembro de 2020. In <https://cartamz.com/index.php/politica/item/6485-constituída-comissão-ad-hoc-para-escolha-dos-membros-da-cne>. Acessado no dia 14 de Abril de 2021.

que se exige de um OAE. Exigiam não só a alteração da lei antes de qualquer processo de selecção, mas também a anulação de todo o processo conduzido pela já referida Comissão *Ad Hoc*<sup>41</sup>, por falta de objectividade nos critérios de elegibilidade dos candidatos. Para as mesmas organizações, o processo de selecção devia ser antecedido por iniciativas de consulta pública sobre o perfil dos candidatos, de modo a se elaborar critérios objectivos de elegibilidade<sup>42</sup>. Apesar da petição pública apresentada, o processo de selecção prosseguiu. Sem critério de elegibilidade rigorosa e objectivamente definido, a comissão informou que 123 candidaturas não tinham sido seleccionadas por insuficiência de vagas<sup>43</sup>, sem contudo explicar que critérios tinham sido utilizados para seleccionar os 16 que passaram à fase final, de acordo com o estabelecido pela lei.

Estes passaram por uma audição perante a Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade da Assembleia da República (AR), antes de serem eleitos em sessão plenária da AR os sete membros para a CNE. Na mesma sessão, foram ratificados os 10 nomes propostos pelos partidos políticos com representação parlamentar (Frelimo, Renamo e MDM). Apesar de Moçambique ter um processo muito elaborado de nomeação dos membros da CNE, que passa por um processo de auscultação pela sociedade, escolha e aprovação parlamentar, esse processo não garante ainda a integridade, nem a independência da CNE em relação à manipulação política.

Quando se faz uma análise da composição da actual CNE, constata-se que apenas três dos 17 membros são mulheres; Desses 17, seis transitaram do mandato anterior. Foi eleito para presidir a CNE o Reverendo Dom Carlos Matsinhe, Bispo Anglicano, proveniente da sociedade civil e cooptado pela Frelimo. A eleição do bispo foi percebida pela oposição como um acto não ético, por parte da Frelimo, que usava, de forma alegadamente abusiva, as confissões religiosas para fins políticos-eleitorais:

“Não tenho nada contra o Dom Carlos Matsinhe. Tenho problemas com o uso abusivo da igreja. Não se pode usar o clérigo para estes processos. Sendo clérigo, o representante de Deus na terra, devia abster-se de coisas mundanas. Não se pode servir a Deus e ao diabo em simultâneo”.<sup>44</sup>

Diferentemente de outras figuras ligadas à religião (cristãos e islâmicos) que dirigiram a CNE, o Reverendo Matsinhe é o primeiro que é chefe máximo de uma Igreja em Moçambique, neste caso a Igreja Anglicana. O Bispo Matsinhe tem consciência de que grande parte da sociedade deposita em si a esperança de credibilização das instituições eleitorais, consideradas fortemente influenciadas pelo partido governamental.

Apesar de ser ténue a fronteira entre a política e a religião, espera-se que o Bispo Matsinhe se preocupe mais em fortalecer a sua função eclesial do que se preocupar da oportunidade para iniciar uma carreira política. A experiência de liderança da Igreja, sobretudo no processo de busca de paz, será útil para reconciliar a CNE com a sociedade. Contudo, isso será possível não só se conhecer a técnica e os meandros da gestão eleitoral, mas também se não mostrar disponibilidade nem vontade para receber ordens de quem o indicou.

Para porta-voz da CNE foi eleita a única mulher proveniente da sociedade civil, nomeadamente Alice Banze, mas que, entretanto, viria, poucas semanas depois, a renunciar ao cargo por motivos ainda pouco claros. A renúncia foi prontamente aceite por despacho do Presidente da CNE, sem prévia discussão em plenária, como se a porta-voz tivesse sido indigitada pelo Presidente. A renúncia da porta-voz não se enquadrará numa luta de poderes entre os novos e os antigos membros que influentes no último órgão viram seu poder potencialmente esvaziado e afastados dos mecanismos de tomada de decisão na nova estrutura da comissão?

Seja como for, pelo conhecimento da forma como as eleições são geridas em Moçambique e com o poder autoritário que se sobrepõe a todas as instituições, como é que a CNE vai responder, com independência, isenção, objectividade e imparcialidade nas suas funções e responder ao desafio lançado pelo PR no acto de tomada de posse do novo líder máximo do órgão, o Reverendo Dom Carlos Matsinhe?

Há um conjunto de desafios que a actual CNE deve enfrentar satisfatoriamente para tornar os próximos processos eleitorais mais credíveis, de entre os quais se destacam os seguintes:

- **O desafio da insubordinação:** apesar de se achar legalmente subordinado à CNE, o STAE

41 DW “ Eleição de membros da sociedade civil para CNE “não muda nada”. In <https://www.dw.com/pt-002/elei%C3%A7%C3%A3o-de-membros-da-sociedade-civil-para-cne-n%C3%A3o-muda-nada/a-55596384>. Acessado no dia 14 de Abril de 2021.

42 “Exigimos uma Comissão Nacional de Eleições mais independente e Transparente”. *Petição de um grupo de Organizações da Sociedade Civil que trabalha nas eleições*, Maputo, Setembro de 2020.

43 “Os descartados de peso para Comissão Nacional de Eleições”. A Carta. 9 de Dezembro de 2019. In <https://cartamz.com/index.php/politica/item/6750-os-descartados-de-peso-para-comissao-nacional-de-eleicoes>. Acessado no dia 15 de Abril de 2021.

44 “Eleição do Presidente da CNE: Processo pacífico, mas Renamo disse “não” a Carlos Matsinhe”. <https://cartamz.com/index.php/politica/item/7015-eleicao-do-presidente-da-cne-processo-pacifico-mas-renamo-disse-nao-a-carlos-matsinhe>. Acessado no dia 12 de Abril de 2021.



funciona de forma paralela, beneficiando-se do conhecimento técnico acumulado durante anos e das reformas à legislação eleitoral. Em 2023, por exemplo, serão realizadas as primeiras eleições dos administradores de distritos e das respectivas assembleias distritais. A CNE deve aproveitar esta oportunidade para fazer valer suas opiniões sobre os aspectos materiais das eleições, que precisa ver inclusos na Lei. Apesar de ser um assunto de natureza política, as eleições são em primeira instância um assunto técnico. O STAE aproveita-se do conhecimento técnico que possui para manipular a CNE, que não possui muito conhecimento técnico sobre assuntos eleitorais. Portanto, a CNE deve aproveitar este período para treinar os seus membros para terem um conhecimento mínimo sobre eleições e encontrar mecanismos de fazer valer o seu poder de órgão máximo de administração e/ou gestão de eleições;

- **O desafio da neutralidade:** sendo seus membros indicados pelos partidos políticos com assento na AR (Frelimo, Renamo e MDM) para defender os seus interesses, a CNE deve criar mecanismos para se distanciar dos ditames de seus *patrões* e organizar e gerir o processo eleitoral de forma independente, objectiva neutra e imparcial. Isso passa por estabelecer relações mais amplas com todos os *stakeholders* (media, organizações da sociedade civil, observadores eleitorais, partidos políticos, missões de observação internacionais, etc.) do processo eleitoral e cumprir com as leis eleitorais;
- **O desafio das relações com a Assembleia da República e o Governo:** a CNE deve tentar encontrar mecanismos de fazer passar para a arena legislativa (Assembleia da República e o Governo, sobretudo, tendo estes órgãos de soberania iniciativa de lei) as suas ideias sobre que aspectos da lei eleitoral precisam ser melhorados de forma a facilitar a implementação das regras de jogo eleitoral;
- **O desafio do financiamento a CNE:** muitas fases do processo eleitoral tem sido mal

implementadas e/ou inacabadas devido à falta de fundos. A CNE deve trabalhar para obter fundos para financiar todo o processo eleitoral antes do início do processo de forma a exercer a sua função com independência. Sem financiamento adequado, a gestão eleitoral torna-se complexa, ainda mais porque, muitas das iniciativas, como por exemplo a aquisição de materiais para o registo eleitoral, para educação cívica eleitoral e para financiar as actividades de campanha dos partidos políticos, tem sido implementadas de forma inadequada, o que gera suspeição nos resultados produzidos pela CNE;

- **O desafio da institucionalização dos Comités de Resolução de Conflitos:** como é sabido, a violência tem sido constante nas eleições moçambicanas, sobretudo durante a campanha e votação, o que torna as eleições não credivéis. Instalados e funcionais, estes comités são importantes para a prevenção, resolução e mitigação de conflitos em todas as fases do processo eleitoral;
- **O desafio da Introdução do voto electrónico:** sendo o processo de contagem moroso, subvertido e não confiável pelos *stakeholders* do processo eleitoral, a introdução do voto electrónico pode credibilizar o processo de voto e apuramento numa das fases mais decisivas das eleições. Havendo vontade política para o efeito, algumas das autarquias que acolherão as eleições municipais em 2023 podem ser sujeitos a uma experiência piloto, para que se possa avançar, em segurança, com uma eventual implementação plena nas eleições gerais (legislativas, presidenciais, provinciais e distritais) em 2024. A emergência da COVID-19 em Dezembro de 2019, declarada pandemia pela Organização Mundial da Saúde em Março de 2020, tem sugerido, em eleições que têm sido realizadas em vários países africanos, que nada será como dantes, daí que as oportunidades abertas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação não podem ser vistas como algo marginal.



Parceiros financeiros do EISA em Moçambique:

