

Policy Brief No. 3

04.05.2020

Fortemente dominado por lógicas partidárias e clientelistas

Por um modelo alternativo e funcional de gestão eleitoral em Moçambique



Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África



© EISA, Maio de 2020

Policy Brief editado por:

Domingos Manuel do Rosário (domingos@eisa.org.za)

&

Egídio Guambe (egidio@eisa.org.za)

Fortemente dominado por lógicas partidárias e clientelistas

Por um modelo alternativo e funcional de gestão eleitoral em Moçambique

Domingos Manuel do Rosário (domingos@eisa.org.za)
&
Egídio Guambe (egidio@eisa.org.za)

Há algumas semanas, um grupo de organizações da sociedade civil (OSCs) produziu um posicionamento a “exigir a nomeação de uma Comissão Nacional de Eleições (CNE) mais independente e transparente”¹. Este documento de pressão foi tornado público numa altura em que o mandato dos actuais membros da CNE² estava prestes a findar, depois de, em Julho de 2019, a Assembleia da República (AR) ter aprovado, com votos dos deputados da Frelimo e do Movimento Democrático de Moçambique (MDM), a prorrogação do mandato dos membros da CNE até ao dia 30 de Abril último (semana passada, entenda-se)³.

Se é verdade que ter uma CNE independente e transparente é necessário para a credibilidade dos processos eleitorais em Moçambique, ainda mais porque a actual CNE foi durante todo o ciclo eleitoral de 2018⁴ e 2019⁵ criticada pela sociedade e pelos partidos políticos da oposição pelo facto de a sua actuação não ter sido isenta, parcial, nem transparente, o que nos parece não passar de ‘remendo novo em calças velhas’ é a eventual opção pela manutenção do actual modelo no processo de constituição da futura CNE, incluindo a indicação de individualidades da sociedade civil que, bem vistas as coisas, uma vez na CNE servirão a agenda dos partidos políticos que lhes patrocinam, e não a integridade eleitoral.

Órgãos de Gestão Eleitoral: Entre a (im)parcialidade e a procura de transparência em Moçambique

Desde a instauração do multipartidarismo (1990) e da realização das primeiras eleições (1994), o cenário político moçambicano é caracterizado pela instabilidade eleitoral. Para cada ciclo eleitoral, foi não só aprovada uma nova legislação eleitoral, mas também se experi-

mentado, sob o ponto de vista substancial, novos tipos e modelos⁶ de gestão eleitoral.

Para as primeiras eleições gerais (Legislativas e Presidenciais de 1994) o Órgão de Gestão Eleitoral (OGE) instalado foi de tipo partidário⁷. Os 20 membros da CNE⁸ foram indicados pelos partidos políticos (Frelimo, Renamo e partidos extraparlamentares), respeitando os princípios de paridade, equilíbrio, objectividade e independência. O vigésimo primeiro membro, o presidente, foi nomeado pelo Presidente da República. Estes princípios eram resultante dos compromissos assumidos no acordo Geral de Paz de Roma (1992).

A tomada de decisões baseada em consensos na CNE em 1994 atrasou, não poucas vezes, o processo, mas foi importante por ter conseguido criar legitimidade das decisões tomadas por este organismo⁹. Por outro lado, o OGE que cuidou das eleições de 1994 não era permanente e seu mandato terminou 20 dias depois da publicação dos resultados eleitorais e toda a responsabilidade de gestão dos aspectos administrativos e técnicos das eleições ficaram, ainda somente sob o ponto de vista formal, sob a responsabilidade do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE), na altura um órgão do Ministério da Administração Estatal.

As leis que institucionalizaram as CNE de 1997 (Lei número 4/1997) para as primeiras eleições autárquicas e de 1999 (Lei número 4/1999, de 2 de Fevereiro, alterada pela Lei número 8/99) para as segundas⁵ eleições gerais (Legislativas e Presidenciais) registaram duas alterações de vulto:

- (i) A primeira alteração em relação à lei de 1994 foi o abandono do princípio de equilíbrio, que

1 CIP, Forcom, CDD, IESE, WLSA, Txeca, Forum Mulher, AMCS e Associação dos Camponeses de Mahoche

2 Embora o termo usado seja órgãos de gestão eleitoral, que é Moçambique devido a sua peculiaridade devia se incluir a CNE eo Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) a esta análise circunscreve-se apenas a CNE por não ser um órgão da Administração Pública e ser gerido por uma Lei orgânica diferente do Estatuto geral dos Funcionários e agentes do Estado, que rege o funcionamento do STAE. Vide Lei organica da CNE, Lei n° 6/2013 de 22 de Fevereiro. Boletim da República, I série, número 16.

3 Artigo 1 da Lei número 9/2019, de 7 de Agosto. Informação a propósito também acha-se disponível no Portal do Governo de Moçambique: “Parlamento aprova revisão da Lei orgânica da CNE”, in <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Parlamento-aprova-revisao-da-Lei-Organica-da-CNE>. Acedido a 16 de Abril de 2020.

4 “Autarquias 2018: Presidente da CNE mente publicamente e chancela fraude em Marroneu”, in https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2018/11/aut%C3%A1rquicas-2018-presidente-da-cne-mente-publicamente-e-chancela-fraude-em-marroneu-o-que-dir%C3%A1-o-conselho-constitucional.. Acedido a 17 de Abril de 2020; CIP alerta para “sofisticção 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>. Acedido a 17 de Abril de 2020.

5 As “ tabelas de Bartolomeu” que deram vitória à Frelimo et 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; “

6 Existe uma diferença entre tipos e modelos de OGE. Os modelos podem ser (independente, governamental e misto). Os tipos podem ser partidário, judicial e Especialista (de expertise).

7 O Protocolo III do AGP (Roma, 1992) é explícito quanto a isso, ao referir que pelo menos 1/3 dos membros da CNE a ser constituída para as primeiras eleições (1994) devem provir da Renamo.

8 Lei “3/1994 de 12 de Janeiro. Boletim da Republica, serie , n°2. Suplemento.

9 L. V. de Bergh, Porque prevaleceu a paz. Moçambicanos respondem, Maputo/Amsterdam, Annick Osthoff editora, 2011, p.83

foi substituído pelo princípio de maioria;

- (ii) A segunda alteração consistiu na integração na CNE de membros nomeados pelo Governo, o que reforçou a presença no órgão de representantes do partido no poder, a Frelimo.

Na verdade, os membros do OGE continuaram a ser indicados pelos partidos políticos (Frelimo e Renamo) com representação parlamentar de acordo com o princípio de representação proporcional, o que reforçou a presença na CNE da Frelimo, o partido no poder, em função da maioria parlamentar adquirida nas eleições de 1994.

Será que a Sociedade Civil faz diferença na CNE? 'Remendo novo em pano velho'

Foi, na história eleitoral moçambicana, a partir de 2002 (Lei número 20/2002) que a “sociedade civil”¹⁰ começa, embora de forma tímida, a ser envolvida na gestão eleitoral. De facto, dos 19 membros que compunham a CNE constituída naquele ano, 18 membros eram provenientes dos partidos políticos com assento no parlamento (Frelimo e Renamo), e o presidente uma figura ligada à “sociedade civil”. A referida Comissão tinha um mandato permanente de 5 anos¹¹ e o STAE subordinava-se a si. Foi durante o mandato dessa Comissão que a oposição conseguiu, pela primeira vez na história de Moçambique independente, ganhar eleições e se institucionalizar como poder político ao nível local em alguns municípios das províncias de Sofala (Centro) e Nampula (Norte) de Moçambique¹².

O relativo sucesso alcançado por esta CNE, por ter dirigido com certo grau de transparência e imparcialidade o processo eleitoral de 2003/2004, transformou a presença da sociedade civil nos OGE num dispositivo de legitimação do controlo destes órgãos pelos actores partidários. A Lei 8/2007, que institucionaliza a CNE que dirigiu as eleições de 2008/2009, é um exemplo a reter. Dos 13 membros (um presidente e 12 vogais) que compunham este órgão¹³, cinco foram indicados pelos partidos políticos (Frelimo e Renamo), de acordo com o princípio de representação proporcional, e a maioria (oito membros, incluindo o presidente) foi apresentada pelas OSC.

Embora à primeira vista se possa acreditar que o aumento de individualidades provenientes da sociedade civil tenha sido um caminho para a credibilização da CNE e torná-la *de facto* um órgão independente, a forma como os elementos provenientes da sociedade civil são escolhidos e legitimados pela AR, dominada pelos

partidos políticos, esconde outras realidade mais cruéis:

- (i) Ligar a legitimação da nomeação dos membros escolhidos pela sociedade civil à proporção da representação parlamentar é continuar, de forma directa ou indirecta, a dar mais primazia aos partidos políticos e a colocar as escolhas “genuínas” da sociedade civil em segundo plano¹⁴;
- (ii) Dado que o processo de tomada de decisão no Parlamento segue o princípio de representação proporcional, esta arquitectura reforça a posição do partido no poder, a Frelimo, na AR, uma vez que apenas legitima a sua “sociedade civil”¹⁵. Esta é a razão porque um conjunto de candidatos propostos por um grupo de OSC, antecedido de um longo processo de consulta, diálogo e debate público em todas as províncias do país, foi excluído a favor de candidatos apresentados à última hora, por organizações que só existem no papel, à moda *james bond*, cujos fundadores são membros do partido no poder¹⁶.

O processo que culminou com a indicação dos membros da sociedade civil que compõem a actual CNE, para dirigir o ciclo eleitoral de 2013/2014 e 2018, e que depois viu seu mandato renovado para dirigir as eleições de 2019 (por via da Lei 9/2019), seguiu o mesmo padrão. A lista proposta e aprovada pelo Observatório Eleitoral de forma consensual e composta por individualidades de reconhecido mérito profissional¹⁷ e “não alinhados” foi preterida a favor de outra apresentada à última hora pelo CEDE¹⁸, encabeçada pelo Sheik Abdul Carimo Nordine Sau. Esta é uma das razões que levou a Renamo, no âmbito do diálogo político que se seguiu ao reinício do que se denominou de “segunda guerra civil”¹⁹ e da reforma da legislação eleitoral de 2014 (Lei nº 9/2014), a insistir na questão da paridade em todos os níveis da administração eleitoral (província e distrito, incluindo nas mesas de voto), qual cópia do modelo de 1994²⁰.

Dos 17 Membros indicados para esta comissão, 5 foram indicados pela Frelimo, 4 pela Renamo e 1 pelo MDM e os restantes 7 pela Sociedade Civil. Como forma de atenuar os desequilíbrios até então vigentes na composição

10 Art. 6 da Lei nº 20/2002, de 10 de Outubro, Boletim da Republica, serie , nº2. Suplemento.

11 Art. 11 da Lei nº 20/2002, de 10 de Outubro

12 D. M. Rosario, Les Mairies des « Autres ». Une analyse politique socio-historique et culturelle des trajectoires locales. Les Cas d'Angoche, de l'île de Moçambique et de Nacala Porto, Tese de Doutoramento em Ciencia Política, Universidade de Bordeaux – Instituto de Estudos Políticos de Bordeaux, Abril de 2009.

13 Art. 4 da Lei nº 8/2007, de 26 de Fevereiro

14 UE-MOE, Relatório Final. Eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais de Outubro de 2009, 2009, p. 15.

15 L. de Brito. Revisão da legislação eleitoral. Algumas propostas para o debate. In Luis de Brito et al, Desafios para Moçambique 2011, Maputo, 2012, p.97.

16 Idem.

17 Faziam parte da referida lista as seguintes individualidades: (1) Salomão Azael Moyana, (2) João Carlos Trindade, (3) Gilles Cistac, (4) Ivete Marlene Mafundza, (5) Alfiado Laita Zunguza, (6) Anastácio Diogo Chembeze, (7) Eduardo Chiziane, (8) Júlio Gonçalves Cunela, (9) Benilde dos Santos Nhalivilo, (10) Ana Cristina Monteiro, (11) Paulo Isaac Cuinica, (12) Jorge Frederico Borges de Oliveique (14) Jacinta Jorge, (15) Arlindo Murirua e (16) Joaquim Rafael Machava.

18 “ Sociedade Civil não engole burla da constituição da CNE ”, Canal de Moçambique, 12 de Setembro de 2013, p.1.

19 C. Darch. “Separatist tensions and violence in the ‘model post-conflict state’: Mozambique since the 1990s.” Review of African Political Economy, vol. 43, nº 148, 2016, p. 320-327.

20 Opais, “Parlamento aprova revisão da lei eleitoral para silenciar armas” O pais, 24 February 2014, p.3.

da CNE, cada um dos partidos políticos²¹, representados na AR (Frelimo, Renamo e MDM) passaram a ter “*sua sociedade civil*” na CNE. A excessiva partidarização (e não politização) da CNE contradiz as boas práticas internacionais que prevêm que os órgãos de administração eleitoral devem ser independentes, imparciais, isentos e profissionais²².

Apesar da CNE ser um órgão do Estado, e seus membros deverem, no exercício das suas funções, agir de forma independente e imparcial²³, mas, ao serem indicados pelos partidos políticos, os membros da CNE fazem seu melhor para agradar as lideranças dos partidos que os cooptaram, de modo a maximizar a *chance* de renovar os seus mandatos neste órgão.

Durante os 6 anos²⁴ de vigência do mandato, os membros da actual CNE não exercem nenhuma actividade relevante, fora o rotineiro durante os processos eleitorais, com as implicações que isso tem para o erário público, não só devido ao grande número de membros que a CNE tem, mas também em função do conjunto de regalias e mordomias de que se beneficiam, algumas das quais inaceitáveis para a realidade moçambicana²⁵. Para o processo eleitoral de 2018/2019, o CIP apontava o excessivo custo em pessoal destas eleições²⁶.

Continuidade versus renovação: que papel ocupa a mulher nos OGE?

Desde a institucionalização de eleições competitivas em 1994, foram aprovadas sete leis orgânicas da CNE e indicadas, ao nível central, pelo governo, partidos Frelimo, Renamo, MDM e partidos extra-parlamentares, bem assim pelas organizações da sociedade civil, um total de 70 individualidades, tendo 16 (23%) permanecido no posto entre 2 a 4 mandatos²⁷. A maior parte destes membros chegaram à CNE por confiança política e não por terem

mostrado provas de conhecimento técnico e científico sobre a pilotagem de eleições.

Mostra-se factual que a mulher continua sub-representada na CNE, a ponto de apenas 10 (14%) das 70 individualidades que a integraram entre 1993 e o presente momento serem do sexo feminino, sendo os restantes 60 (86%) homens. Apesar dos partidos políticos produzirem discursos românticos sobre a integração das mulheres na esfera política, a sua inserção neste órgão, inteiramente concebido a partir de códigos masculinos²⁸ de poder e de virilidade²⁹, ainda é fraquíssimo. Isso explica um pouco o facto de, em 27 anos de vigência da CNE, apenas uma mulher, a senhora Angélica Salomão, do partido Frelimo (em 2002), que permaneceu durante quatro mandatos, ter alguma vez ocupado o cargo de vice-presidente.

A melhoria do funcionamento dos OGE não depende da inclusão de membros provenientes da sociedade civil, mas é prisioneira dos actuais moldes de ratificação das personalidades apresentadas pela sociedade civil, designadamente por um Parlamento dominado pelos partidos políticos, que moldam, de forma directa, não só o funcionamento da CNE, mas também o comportamento de seus membros durante o exercício de suas funções. Dentro da actual conjuntura, nenhum membro proveniente “da sociedade civil”, mesmo que tenha sido escolhido de forma mais transparente possível, pode, sem o beneplácito da Frelimo e da Renamo, tornar-se membro da CNE.

Neste contexto, uma das apostas das OSC seria clamar pela reforma da legislação sobre esta matéria e propor novos mecanismos e critérios de seleção de “especialistas em eleições” para fazer parte deste órgão e fugir da *camisola de forças* imposta pelos partidos políticos. Nas linhas que seguem, tentaremos, sem pretensão de sermos exaustivos, apresentar algumas vias e/ou pontos de partida de novos mecanismos de constituição da CNE a partir da exploração do que sucede noutros contextos africanos.

2. Algumas alternativas comparadas para uma profissionalização da CNE

Como acabamos de demonstrar, a evolução dos sistemas de composição e gestão da CNE não equivaleu à construção de um ambiente passível à lisura dos processos eleitorais³⁰. Tanto a exclusividade da paridade da presença dos principais partidos políticos na Comissão, assim como o incremento da participação formal de personalidades vindas das chamadas OSC, não resultou em um processo eleitoral credível, pacífico e tão

21 Lei n° 9/2014 de 12 de Março. Boletim da República. Ia série, n° 21, suplemento.

22 Carter Center, Relatório Preliminar de Observação Eleitoral. Moçambique, Eleições Presidenciais, Legislativas e Provinciais de Outubro 2015, Maputo. 2014, p. 34.

23 Conforme expressamente estabelecido na Constituição, no número 3 do artigo 135.

24 A mudança do mandato dos membros da CNE para 6 anos foi adoptada para a sua substituição não ocorrer em anos eleitorais.

25 Sobre as regalias dos membros da CNE vide Lei 6/2013 de 22 de Fevereiro. Boletim da República, I série, número 16

26 Do valor orçado pela CNE para as eleições de 2019, o maior peso recaí sobre a gestão e administração, que corresponde a 50,8% do total de actividades, enquanto o recenseamento e a votação perfazem em conjunto 39,9%. Portanto, esse facto sugere a existência de uma máquina administrativa bastante pesada, com custo ligeiramente superior ao das actividades eleitorais. Os subsídios absorvem 40,4% do valor total orçado pela CNE. O orçamento prevê despesas com transferências correntes, combustíveis e lubrificantes e demais despesas com pessoal (não especificado). Metade do orçamento foi alocado para subsídios. Vide. CIP, “Orçamento para as eleições de 2019 é excessivo”, Um olhar sobre a despesa pública, n°2, Março de 2019.

27 Dos que permaneceram no posto durante 4 mandatos, 1 é da Renamo e 2 da Frelimo; Dos que permaneceram 3 mandatos são 2 e ambos da Frelimo; dos que permaneceram 2 mandatos são 11 personalidades, sendo 3 da Frelimo; 6 Renamo e 2 da sociedade civil. Existem na actual CNE 4 individualidades com 2 e 3 mandatos respectivamente que ainda estão no activo, que podem ainda ser reconduzidos. 1 da Frelimo, 1 da Renamo e dois da sociedade civil da Frelimo. É interessante notar que figuras ligadas ao partido Frelimo que “cumpriram” bem a sua tarefa foram depois nomeadas para altos cargos do Estado.

28 P. Bourdieu, A dominação Masculina, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002.

29 “Anne Hidalgo, l'improbable héritière », in <https://www.jeuneafrique.com/135960/politique/anne-hidalgo-l-improbable-h-riti-re/>. Acessado a 10 de Março de 2020.

30 D.M. do Rosário, “Mozambique”, in OSISA & EFC, Electoral Management Bodies in Southern Africa, Cape Town, 2016, pp. 189-218.

-pouco na maturidade da democracia eleitoral³¹. Pelo contrário, as eleições transformam repetidamente o espaço político em fonte cíclica de conflitos.

Depois da realização das eleições, não só os resultados são contestados como, igualmente, a tensão política tende a ressurgir³². E a CNE não cessa de ser apontada como a matriz e produtora dos problemas eleitorais³³. Baseado numa diversidade de modelos presentes em países africanos onde a gestão das eleições não tem sido frequentemente a causa de contenda, propõe-se aqui algumas vias alternativas de imaginar uma CNE que garanta uma neutralidade eleitoral.

O pressuposto não é de importar e reproduzir modelos ou tipos de outros contextos, mas procurar, a partir de uma reflexão inspirada nesses contextos, e tendo em conta os desafios de gestão de eleições em Moçambique, construir uma imaginação mais original da profissionalização da CNE. Partindo dos desafios acima levantados, duas reflexões profundas sobre uma nova CNE nos parecem incontornáveis, a saber:

a) *Despartidarizar a CNE*

As dinâmicas de composição da CNE por elementos vindos dos partidos políticos e de OSC teve uma justificação na procura de um tipo ou modelo credível de gestão das eleições³⁴. A experiência tem mostrado que, pese embora o ensaio da composição da comissão por proporcionalidade, a isenção não tem sido observada. Por exemplo, os membros vindos da sociedade civil são, em prática, uma dissimulação de propostas de partidos políticos.

Ademais, os representantes dos partidos políticos não conseguem se despir dos seus perfis partidários para produzir imparcialidade das decisões na comissão³⁵. Aliás, o simples facto de representar apenas os partidos com assento no Parlamento

exclui uma grande parte de pequenos partidos do debate político. Ademais, a natureza da composição da CNE na base partidária reproduz o bipartismo que caracteriza o espaço político moçambicano³⁶.

Alguns contextos africanos parecem sugerir alguns tipos ou modelos que podem suscitar interesse para uma reforma do sistema moçambicano de composição da CNE. Tais contextos se basearam sobretudo na ideia de evitar ao máximo a possível partidartidarização das comissões³⁷. O exemplo do Quénia nos parece mais estimulante em termos de identificação e selecção de membros da CNE, sem manifesto vínculo partidário³⁸.

Quénia tem um processo de selecção independente. Parte da composição do júri de selecção dos candidatos, que é integrado por instituições independentes como é o caso da comissão do serviço judiciário, comissão de ética e anticorrupção. Em seguida, lança-se um concurso público para presidente e membros da comissão. O júri pré-selecciona e elabora uma curta lista composta por três candidatos para a posição de presidente da comissão e 13 para os membros (vogais) qualificados e as submete à Assembleia da República, que, por sua vez, avalia os candidatos e valida a lista que, depois, é apresentada ao Presidente da República. Este último nomeia entre as individualidades propostas um presidente da comissão e oito membros, compondo assim nove membros da Comissão e, finalmente, devolve o expediente à Assembleia da República, para ratificação. O mandato destes é de seis anos não renováveis³⁹.

Este modelo nos parece fecundo pelo que tem sido discutido no contexto moçambicano, nomeadamente a questão da despartidarização da Comissão⁴⁰. Existem aqui duas questões que seriam renovadas: por um lado, garantir que a Comissão não tenha cores partidária, mas também a presença de uma sociedade civil duvidosa; por outro lado, modificar os métodos de identificação e selecção dos membros. Nestes termos, a *neutralidade* da CNE deve ser trabalhada desde o processo de identificação e selecção dos membros.

A proposta aqui seria dupla: primeiro, que os membros sejam recrutados a partir de um concurso público e, segundo, que a monitoria pelos partidos políticos seja colocada no processo de composição do júri de selecção dos membros da comissão e não na própria comissão. O actual modelo de composição da CNE podia ser um pon-

31 L. de Brito, "O sistema eleitoral. Uma dimensão crítica da representação política em Moçambique", in Luís de Brito et. al, *Desafios de Moçambique 2010*, Maputo, IESE, 2010.

32 M.Cahen, « Cap Océan Indien - Michel Cahen: au Mozambique, «c'est une nouvelle guerre civile» », entrevista ao RFI [disponível: <http://www.rfi.fr/emission/20160828-michel-cahen-mozambique-renamoi-violences-guerre-civile-questions-sociales-societe>]. Consultado ao 26 julho de 2019.

33 D. M. do Rosário, "Mozambique....", op. cit.

34 Os modelos de composição da CNE em Moçambique estiveram sempre baseados em narrativas de melhoria do processo de gestão das eleições, no entanto de todos modelos experimentados nunca houve verdadeiramente um interesse de reforma do sistema tendo se fundado em modificações pontuais e cosméticas o que participa a reproduzir as mesmas práticas, dificuldades de credibilização das eleições bem como intransparência e outros vícios de gestão do processo.

35 Vide por exemplo a forma como os resultados das eleições foram aprovados na CNE. Venceu o voto da maioria, quer dizer aprovaram os resultados supostamente fraudulentos os membros da CNE indicados pela Frelimo e a sua sociedade civil. Para mais detalhes vide. " Comissão Nacional de Eleições de Moçambique aprova resultados que dão vitória à Frelimo", in <https://noticias.sapo.mz/actualidade/artigos/comissao-nacional-de-eleicoes-de-mocambique-aprova-resultados-que-dao-vitoria-a-frelimo>. Acessado no dia 20 de Abril de 2020.

36 L. de Brito, "O sistema eleitoral...", op. cit.

37 Sh. Mozaffar, « Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies », *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, vol. 23 / 1, 2002, p. 85-101.

38 Para detalhes sobre diferentes modelos da CNE nos diferentes países da África do Oeste vide: M. Alexander & N. Eugene, *Election Management Bodies in East Africa*, African Minds, 2016.

39 Ibid.

40 « Ericino de Salema propõe indicação de membros da CNE através de um concurso público », *Jornal Opais*, [<http://opais.sapo.mz/ericino-de-salema-propoe-indicacao-de-membros-da-cne-atraves-de-um-concurso-publico>]. Consultado a 20 abril 2020.

to de partida para a composição do júri. Pode-se adicionar a entidades de direito específicas, como as ligadas à comissão de ética e de combate à corrupção, incluindo, portanto, a sociedade civil na selecção⁴¹.

Um outro elemento que se pode reter do modelo queniano é o número dos membros da Comissão, neste caso nove membros. Uma revisão breve de diversos países africanos, como são os casos de Cabo Verde (cinco), Guiné-Bissau (cinco), Uganda (sete), África do Sul (cinco), Burundi (sete), Etiópia (nove) e Senegal (12), faz transpirar que o número de membros da CNE em Moçambique é relativamente inflacionado, o que torna disfuncional o processo de tomada de decisão. Com efeito, a literatura sobre processos de tomada de decisão ilustra que os custos decisórios são relativamente altos quanto maior for o número de participantes⁴².

Num contexto de escassez de recursos e uma massa salarial bem inflacionada, uma CNE mais reduzida podia ser mais simplificada e flexível para as actividades eleitorais. Ademais, nos moldes actuais, a CNE não resolve nem consensos políticos e nem técnicos. Para este aspecto, o STAE como órgão técnico é que garante a execução das estratégias, supostamente traçadas pela CNE.

Breve, um processo orientado por concurso público e de selecção de *experts* em matéria de direito público, gestão pública eleitoral, informática eleitoral, logística eleitoral e outros domínios indispensáveis melhoraria as modalidades de funcionamento, prestação de contas e comunicação pública da CNE. Aliás, o processo de despartidarização da CNE seria um ponto de partida para a sua profissionalização. A CNE não deve ser entendida como um órgão de combate entre múltiplos actores (políticos, sociedade civil, privados, etc) por interesses clientelistas. O maior esforço deve ser de aprofundar a sua independência e isenção, característica básica de um serviço público.

b) Profissionalização da CNE

Nos debates sobre modelos de gestão de eleições, a questão de profissionalização da CNE não é recente e nem própria de Moçambique. Ela é recorrente quando se trata de procurar a neutralidade eleitoral⁴³. A profissionalização da CNE, *stricto sensu*, refere ao processo pelo qual este órgão seria gerido na base de *expertise*, ou seja, de habilidades especializadas em matéria de direito político e eleitoral.

Uma leitura dos modelos de diferentes países africanos em matéria de profissionalização de gestão das eleições nos permite apreender que existe uma tendência de as comissões com menor número de

membros optarem mais pela *expertise* de gestão.

Como referíamos acima, países como África do Sul, com cinco membros, Guiné-Bissau e Cabo Verde com igual número, orientaram as comissões em matéria sobretudo de especialidade de direito político eleitoral. O pressuposto na base é conceber a CNE como um prestador de serviço público que não deve, em nenhum momento, ser objecto de discussão de proporcionalidade partidária⁴⁴.

O caso de Cabo Verde nos pareceu excitante para a reflexão sobre a profissionalização. Com uma CNE composta por cinco membros, com mandato de seis anos renováveis uma única vez, os seus membros exercem as suas funções como magistrados judiciais. Actualmente, a CNE daquele país é presidida por uma juíza de direito e integrada ainda por um conjunto de quatro membros de reconhecido mérito público em termos de competências técnicas e perfil de gestores públicos. Apenas a presidente é que exerce as suas funções a tempo inteiro e em regime de exclusividade. Os outros quatro membros da comissão exercem funções a tempo inteiro e em regime de exclusividade apenas depois de publicação do diploma legal atinente à marcação da data das eleições, mantendo-se em funções até ao sexagésimo dia depois da publicação dos resultados⁴⁵.

Este formato parece dar duas pistas interessantes para o caso moçambicano:

- (i) O reduzido número de membros exige algum nível de trabalho profundo para cada membro. Aliás, uma das condições fundamentais dos membros é obviamente um conhecimento especializado profundo. Quando o número é relativamente reduzido, não há espaço de integrar membros da CNE leigos, 'free riders', que precisem de aprender a matéria eleitoral, em pleno exercício de funções, como parece acontecer em Moçambique;
- (ii) O regime de exercício de actividades a tempo inteiro e com exclusividade apenas no período de actividades eleitorais⁴⁶. Moçambique já experimentou este modelo nos primeiros anos de transição democrática, no entanto abandonou-o no meio das negociações clientelistas para a acomodação dos interesses partidários. A sazonalidade das actividades de acordo com o calendário eleitoral tem duas vantagens: por um lado,

41 A imparcialidade não deve ser entendida como estratégia de fazer parte, ela deve se centrar na produção de um órgão independente desde o desenho dos mecanismos de identificação, selecção e monitoria do desenvolvimento das actividades.

42 L. Buchanan & Andrew O'Connell, « A brief history of decision making », Harvard Business Review, vol. 84 / 1, janvier 2006, p. 32-41.

43 O. Diop, A la recherche d'une formule achevée de construction de la neutralité électorale: la création de la commission électorale nationale autonome (C.E.N.A.) au Sénégal, Paris, Publibook, 2007.

44 J. Chevallier, Le service public, Paris, Presses universitaires de France, 2015.

45 Vide a página oficial da Comissão Nacional de Eleição de Cabo Verde [www.cne.cv]; G. Silva Sacramento, O sistema eleitoral cabo-verdiano, Mindelo, trabalho de dissertação de mestrado na Universidade de Mindelo, 2014.

46 Em período sem intensidade das actividades eleitorais os membros podia apenas funcionar em regime parcial e sem exclusividade reduzindo grandemente os custos de remuneração.

reduz a excessiva dependência dos membros da CNE, uma vez que em período sem intensidade de actividades eleitorais, estes poderiam se engajar sem exclusividade e a tempo parcial. Portanto, por ser uma actividade feita pontualmente os membros manter-se-iam ligados às suas actividades profissionais, o que reduziria a vulnerabilidade de integração pós-mandato na CNE.

Com efeito, grande parte dos membros da CNE, sejam eles indicados directamente pelos partidos políticos, assim como os escolhidos ou cooptados por aqueles (partidos políticos), mas duma ou de outra forma provenientes da chamada sociedade civil, se desconectam completamente das suas principais actividades. O temor de perder o conjunto de regalias que usufruem entanto que membros da CNE suscita a alienação da sua imparcialidade e agem em função dos interesses de quem pode definir ou não a sua renovação. Neste sentido, a sazonalidade no exercício de funções entre tempo inteiro/parcial e em exclusividade ou sem garantiria uma autonomia dos membros da CNE e, em consequência, lhes daria, em nosso entender, maior independência e imparcialidade.

Nesta perspectiva, o caso queniano é relativamente extremo ao atribuir apenas um mandato não renovável aos membros da CNE. A não renovação, neste sentido, reduz o espaços de alianças para renegociação de mandatos, sobretudo em contexto em que a influência de indicação é muito partidarizada. Integrando a comissão por um e único mandato, o pressuposto é que o membro seria mais emancipado dos jogos clientelistas durante as suas actividades. Aliás, a rotação dos membros não permite a instalação de feudos e controlo, às vezes pouco funcional, da Comissão. Tudo que concorre para a construção de uma CNE verdadeiramente independente e responsável no seu exercício.

Conclusão

Este texto não pretendia ser detalhado no que concerne às dinâmicas de constituição da CNE. Levantou apenas elementos referentes à CNE como instituição relevante para a consolidação da democracia desde a sua fundação, a natureza da sua composição, o seu funcionamento e a sua possível reforma. Existe uma sociologia e economiopolítica que explica a natureza de funcionamento da

CNE e, por consequência, as modalidades do processo democrático moçambicano.

Em forma de conclusão, se calhar seja apenas útil apresentar o que o texto não disse. Este texto não se referiu à ausência de esforços governamentais para a melhoria dos processos de gestão de eleições. Foi mesmo por considerar que existem esforços que se julgou pertinente não fazer uma reflexão sobre matéria.

Não discuti a forma como a CNE implementa as suas actividades. Considerou que o problema não está nos esforços que são feitos pelos membros, mas no sistema em que funciona. Por isso mesmo que considera ser relevante fazer-se uma introspecção profunda sobre alguns elementos estruturais, os quais podem passar a dimensão de quem está exclusivamente implementando.

Por fim, não referiu que os outros contextos africanos gerem melhor as eleições, mas que existem tipos e modelos que podem inspirar uma reforma que se adapte aos desafios de gestão e credibilização das eleições em Moçambique. Sem considerar Moçambique atrasado no processo, o texto advogou a necessidade de esforços contínuos na busca de um melhor sistema de gestão das eleições, tudo que participa na busca de um bem colectivo da construção do Estado moçambicano.

Baseado na análise empreendida, as recomendações seguintes devem ser consideradas:

- ✓ Reformar o sistema de gestão eleitoral, tendo-se como base uma ideia de profissionalização e independência e imparcialidade da CNE;
- ✓ Membros da Comissão, depois de seleccionados por concurso público, devem tomar posse perante o Parlamento e prestar contas no final de cada ano ou quando solicitados pelo mesmo Parlamento;
- ✓ Reduzir para um mínimo de 5 e um máximo de 7 o número de membros da CNE, ainda mais porque a Constituição e a Lei conferem a este órgão a função de supervisão e direcção do processo eleitoral e a execução ao STAE;
- ✓ Redefinir o regime e a natureza de funcionalidade dos membros da CNE em tempo inteiro e de exclusividade, passando para parcial e pontual de acordo com o calendário eleitoral.



Parceiros financeiros do EISA em Moçambique:

