



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Licenciatura em Ciência Política

**Governança Eleitoral e Democratização em Moçambique: Análise do
Desempenho da CNE na Supervisão das Eleições (1994-2009)**

Jaime Madeira Guiliche

Supervisor: Prof. Doutor Domingos Manuel do Rosário

Maputo, Julho de 2011

Governança Eleitoral e Democratização em Moçambique: Análise do Desempenho da CNE na Supervisão das Eleições (1994 – 2009)

Trabalho de Fim de Curso apresentado em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para obtenção do grau de Licenciatura em Ciência Política, na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

Mesa de Júri

Presidente -----

Supervisor -----

Oponente -----

Índice

DECLARAÇÃO DE HONRA	i
DEDICATÓRIA.....	ii
AGRADECIMENTOS.....	iii
ABREVIATURAS E SIGLAS	iv
Resumo	v
EPÍGRAFE	vi
Introdução.....	1
Justificativa.....	2
Problema de Pesquisa.....	3
Objectivos do Estudo	5
Hipótese.....	6
Antecedentes históricos e contextualização do objecto de estudo	6
Conceitos e revisão da literatura	10
Metodologia.....	12
Organização do Trabalho	13
CAPÍTULO I – QUADRO TEÓRICO	14
1.1. O Neo-Institucionalismo.....	14
CAPÍTULO II – MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL.....	16
2.1. Modelos Teóricos de Administração Eleitoral e a Experiência Moçambicana.....	16
2.2. Administração Eleitoral e Democratização em Moçambique: As Sucessivas Alterações na Lei Eleitoral	20
2.3. Composição da CNE e Integração de membros provenientes das Organizações da Sociedade Civil	22
2.4. Parcialidade ou Imparcialidade da Administração Eleitoral na Supervisão das Eleições em Moçambique?.....	27
2.4.1. Observação Eleitoral.....	28
2.4.2. Votos Nulos.....	29
2.4.3. Enchimento de Urnas.....	32
CAPÍTULO III – CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
Bibliografia.....	38

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro por minha honra que este trabalho de fim de curso nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau, e que ele constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes utilizadas.

Candidato

Jaime Madeira Guiliche

Maputo, Julho de 2011

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais

Jaime e Micaela

Aos meus irmãos

Alberto, Pedro e Maninha

E aos meus Sobrinhos

Mindo e Jú

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que colaboraram para que pudesse chegar a este momento que constitui o culminar de uma fase e início de novos desafios.

Ao meu supervisor, Prof. Doutor Domingos Manuel do Rosário, pela orientação, dedicação e paciência durante a elaboração do trabalho. E ao Prof. Doutor Luís de Brito por ter se predisposto em ler e apresentar valiosos comentários no memento da elaboração do trabalho.

Expresso igualmente os meus profundos agradecimentos aos docentes que me introduziram o *ôbé-à-báô* da Ciência Política: Adriano Novunga, MA; Amílcar Pereira MA; José Jaime Macuane, PhD; Padil Salimo, MA; Eduardo Siteo, PhD; João Pereira, PhD; Sérgio Chichava, PhD; Salim Cripton Valá, MA; dr. Nobre de Jesus Canhanga; dr. Manuel Agostinho; dr. Feliciano Simão; dra. Sécia Lumbela e dra. Amélia Maduela.

Os meus agradecimentos são extensivos a todos que se dispuseram em prestar entrevistas bem como na disponibilização de documentação relevante para a elaboração do trabalho, o meu muito obrigado.

Agradeço igualmente aos meus familiares pelo incentivo e apoio incondicional: aos meus pais, os meus irmãos, ao tio Carlos, tia Paula, tio Kennedy, vocês são e sempre serão a minha fonte de inspiração.

Aos meus colegas e amigos, os companheiros de sempre nessa longa caminhada, o meu muito obrigado pelo constante apoio, os meus colegas do Grupo: Octávio de Sousa; Gladys Efon; Alberto da Cruz e Pedro Niquice, obrigado por tudo. Ao Justino Quina (o Kota); Cintya Costa; Elísio Muendane; Fernando Manhiça; René Mucavele; Ebe Savaio; Lígio Langa; António Viandro; Luís Témpora; Amid Danane; Leonel Mulando; Delfim Vasco; Alexandre Muianga.

A ti Kátya (não tenho palavras), obrigado por me aturares em todos momentos.

A todos vocês vão os meus mais SINCEROS AGRADECIMENTOS.

ABREVIATURAS E SIGLAS

AGP	Acordo Geral de Paz
AR	Assembleia da República
CCM	Conselho Cristão de Moçambique
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CONSILMO Moçambique	Confederação Nacional dos Sindicatos Livres e Independentes de Moçambique
CRM	Constituição da República de Moçambique
OSC	Organizações da Sociedade Civil
ONP	Organização Nacional dos Professores
OTM	Organização dos Trabalhadores Moçambicanos ó Central Sindical
DHD	Associação para os Direitos Humanos e Desenvolvimento
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
NDI	Instituto Nacional democrático para assuntos Internacionais
PDD	Partido para Paz Democracia e Desenvolvimento
PIMO	Partido Independente de Moçambique
PLD	Partido de Liberdade e Desenvolvimento
PR	Presidente da República
Renamo	Resistência Nacional de Moçambique
Renamo-EU	Renamo União Eleitoral.
STAE	Secretariado Técnico de Administração Eleitoral

Resumo

O processo de democratização moçambicano é recente, fazendo com que Moçambique se enquadre no grupo de países da terceira onda de democratização teorizada por Huntington (1991). O processo de transição moçambicano foi marcado por uma lógica de resolução do conflito armado entre duas forças beligerantes, a Frelimo e a Renamo.

Em qualquer democracia, existem regras para administrar o processo eleitoral que são completamente institucionalizadas, todavia o cumprimento destas, desde a forma da aprovação do pacote eleitoral responsável em reger as eleições até à forma como a legislação eleitoral é interpretada e os resultados que produz, constituem elementos de reflexão neste estudo.

A aprovação da Constituição de 1990 e o AGP de 1992 possibilitaram a realização das eleições no país, introduzindo a democracia multipartidária. Todavia, os processos eleitorais têm sido marcados por desconfiança nos mecanismos estabelecidos para a escolha e composição da CNE. Este trabalho pretende perceber em que medida os critérios de constituição da CNE determinam as formas de funcionamento e por conseguinte o resultado produzido pela mesma para o processo de consolidação democrática.

Palavras-Chave: *Democratização, Comissão Nacional de Eleições, Confiança Institucional, Partido Dominante e Sociedade Civil.*

EPÍGRAFE

*“Those who cast the votes decide nothing; those who count the votes decide everything”.*¹

¹ Joseph Stalin citado por IBRAHIM, Jibrin, GARUDA, Dauda (2008), *Governance and Institution-Building in Nigeria: Study of The Independent National Electoral Commission (INEC)*, CODESRIA, Dakar-Senegal.

Introdução

Os processos eleitorais moçambicanos têm sido marcados, sequencialmente, por contestações de alegadas irregularidades constituindo um elemento que se distancia dos sinais de consolidação democrática, contrastando aos fundamentos de teóricos como o caso de Cowen e Laakso (1997), segundo o qual a qualidade de uma democracia passa pela qualidade do seu processo eleitoral. Com base neste pressuposto, este trabalho intitulado *Governança Eleitoral e Democratização em Moçambique: Análise do Desempenho da CNE na Supervisão das Eleições (1994 – 2009)* debruça-se sobre o funcionamento e por conseguinte os resultados por si produzidos para o processo de consolidação democrática.

Neste quadro, importa considerar que Moçambique já realizou sete eleições, sendo quatro gerais (1994, 1999, 2004 e 2009) e três autárquicas (1998, 2003 e 2008), nas quais o figurino da CNE foi sendo alterado ao longo dos respectivos processos. Deste modo, partiu-se de uma CNE constituída unicamente por partidos políticos (Frelimo, Renamo e partidos da oposição não-armada), até um contexto em que se abriu espaço para participação das Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Entretanto, o desenho institucional que configura os mecanismos de escolha e composição da CNE tem sido alvo de debate e controvérsia levantando inquietações que levam a sugerir a existência de uma certa influência do partido dominante na estruturação da máquina de gestão do processo eleitoral moçambicano. A influência do Partido dominante manifesta-se através dos mecanismos que dão origem a própria CNE, que em última instância são fundamentais para o funcionamento global desta instituição, pois os mesmos assentam na lógica da maioria que determinam a posterior o processo de tomada de decisão sobre os pleitos eleitorais, nas suas diferentes fases².

Assumindo que as eleições não são a única variável a considerar para avaliar a democratização, o grau de confiança oferecido pelas instituições eleitorais e o respeito pelas mesmas é, sem sombra de dúvidas, um factor importante a considerar na avaliação do desempenho democrático de um Estado. Nesta conformidade, esta pesquisa procura trazer uma contribuição em termos analíticos sobre os mecanismos de configuração dos

² Trata-se do recenseamento, educação cívica, e o processo de votação.

órgãos de administração eleitoral no país e o modo pelo qual os mesmos afectam o seu funcionamento e resultados.

Justificativa

A escolha do tema deve-se ao facto do mesmo ainda não ter sido amplamente explorado e pelo facto de a CNE, órgão de supervisão do processo eleitoral em Moçambique, ter passado por sucessivas desconfianças e críticas pelos partidos políticos da oposição, pelos órgãos de comunicação social, pela sociedade civil moçambicana, bem como pela comunidade internacional.

A pesquisa parte de 1994, ano em que a primeira CNE entrou em funcionamento e que vinha dar resposta a uma situação específica de construção do processo de paz no país e à instauração dos alicerces democráticos multipartidários. Depois da realização das eleições de 1994, a CNE foi sendo reconfigurada, mas sempre mergulhada num ambiente de discórdia e desconfiança entre os actores políticos.

Em 2009 foram realizadas as quartas eleições Presidências e Legislativas nas quais foi acrescida a eleição para as Assembleias Provinciais e o desafio para a CNE tornava-se acrescido para supervisionar um processo que se diferencia dos anteriores. Este processo eleitoral foi o mais controverso na história da jovem democracia moçambicana pelas decisões controversas tomadas pela Comissão Eleitoral, cuja actuação já havia dado mostras de um teor de parcialidade no tratamento das eleições.

O processo conducente à aprovação da lei eleitoral mais uma vez não encontrou consenso e os mecanismos de escolha dos membros para fazer parte da CNE, ora criada, passou por inúmeras críticas e desconfiança por alegadamente ter sido um processo que no lugar de contribuir para melhorar o desempenho da instituição, pelo contrário, seria mais um mecanismo ao serviço do partido Frelimo para a manutenção no poder.

Desta forma, achou-se relevante efectuar um estudo que possa ajudar a perceber algumas das dinâmicas do processo de escolhas institucionais numa altura em que a preocupação se prende necessariamente com a fortificação dos mecanismos que contribuem para a consolidação democrática no país e a CNE é um importante actor quando se fala deste processo, visto que é o órgão que supervisiona todo o processo eleitoral.

Problema de Pesquisa

A aprovação da constituição de 1990 num contexto de crise económica e social constitui um marco importante para o processo de transição democrática no país, no qual foram instaurados os princípios da democracia multipartidária que obviamente, deveria estar assente na realização regular de eleições.

Sendo assim, o Protocolo III do AGP estabeleceu os mecanismos que deveriam reger a composição dos órgãos eleitorais. Neste quadro, a lei eleitoral seria elaborada pelo governo em consulta com a Renamo, assim como com todos outros partidos políticos existentes no País. O número 3 do protocolo estabelece na sua alínea a) que, para organizar o processo eleitoral, o Governo constituiria uma CNE composta por pessoas que, pelas suas características profissionais e pessoais, dariam garantias de equilíbrio, objectividade e independência em relação a todos partidos políticos.

Com esta base, foi aprovada a lei eleitoral 4/93 assente nos princípios acordados em Roma. A primeira CNE foi então constituída por 21 membros, sendo:

- 10 membros apresentados pelo governo;
- 7 membros apresentados pela Renamo;
- 3 membros apresentados pelos partidos políticos ãoã armadosö, e;
- Uma personalidade que se tornou presidente da Comissão Eleitoral.

Assim, a referida comissão teria as seguintes competências:

1. Elaborar em consulta com os partidos políticos o regulamento para a disciplina da propaganda eleitoral, o regulamento sobre a distribuição do tempo de antena, bem como o Regulamento sobre a utilização de lugares e instalações públicas e privadas durante a campanha eleitoral.
2. Supervisionar a elaboração das listas eleitorais, a apresentação legal das candidaturas, a sua publicação e a verificação e registo de resultado das eleições.
3. Controlar o processo eleitoral e assegurar a observância da legalidade.
4. Assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os actos eleitorais.

5. Receber, examinar e deliberar sobre as reclamações quanto à validade das eleições.
6. Assegurar a igualdade de oportunidade e tratamento das diversas candidaturas.
7. Apreciar as contas eleitorais.
8. Elaborar e mandar publicar no Boletim da República os mapas dos resultados do apuramento geral das eleições (AWEPA, 1992:23).

Deste modo, logo na criação da primeira comissão eleitoral no país, já se desenhava um conjunto de desconfianças em relação a independência e imparcialidade da comissão eleitoral. Isto levou a algumas instituições como o NDI, a argumentar que os moçambicanos não acreditavam que uma estrutura nacional tivesse capacidade para conduzir com credibilidade e sucesso as eleições no país.

Em 1999 a Comissão Nacional de Eleições passou posteriormente por alterações legislativas que mudaram a sua composição. Neste contexto, foi aprovada de forma consensual pelos partidos com assento na Assembleia da República a lei 4/99 que passou a estabelecer que a CNE seria composta por 17 membros, sendo 16 vogais (8 indicados pela Frelimo, 6 pela Renamo e 1 pela União Democrática), nos quais seria escolhido o presidente da Comissão Eleitoral nomeado pelo Presidente da República entre os membros designados da CNE e sob proposta destes e 2 membros indicados pelo governo.

O ambiente que marcou a realização das eleições de 1999 e das divergências criadas sobre a gestão do processo eleitoral conduziu a aprovação da lei eleitoral 7/2004, de 17 de Junho que passou a estabelecer que a comissão eleitoral integraria dezanove 19 membros (1 presidente indicado pela sociedade civil, 10 membros designados pela Frelimo e 8 membros designados pela Renamo) (Kadima, 2006:238).

Apesar da adopção desta nova configuração da CNE, os mecanismos de escolha de membros para compor este órgão continuou sendo questionado. Deste modo, em 2007 foi aprovada pelo voto maioritário da Frelimo uma nova lei eleitoral em que pressupunha que a CNE seria composta por 13 membros: 5 nomeados por partidos políticos (3 da Frelimo e 2 da Renamo) e os restantes 8 provenientes das Organizações da Sociedade Civil. No entanto a transparência na selecção dos membros ora

provenientes das organizações sociedade civil foi igualmente questionada, pondo assim em dúvida a integridade, imparcialidade e independência da CNEö (EISA, 2009:4).

Nisto, apesar da lógica que norteou o processo de configuração da CNE nas suas diferentes fases orientar-se com o objectivo de garantir a transparência e imparcialidade no tratamento dos processos eleitorais, há estudos que demonstram que a mesma foi ao longo do tempo concebida de forma considerada polémica. Na linha dos referidos estudos autores como Rocca citado por Mbilana (2006), bem como Carrilho (1995) argumentam que a composição dos órgãos eleitorais nos termos acordados em Roma, produziu efeitos adversos em relação aos preceitos de transparência, independência, equilíbrio que seriam veiculados pelas pessoas que comporiam essa mesma CNE. O argumento é que pelo facto das forças políticas indicarem elementos para integrar os órgãos eleitorais, a sua postura e modo de actuação sempre se baseou nas orientações políticas dos seus partidos de origem. Assim, sempre lhes foi exigido um comportamento e postura favorável ao partido, com vista a evitar o seu sancionamento.

Tendo em conta este conjunto de questionamentos, que de certa maneira conduzem ao entendimento de que a CNE, embora sendo um órgão que superintende e fiscaliza o processo eleitoral, do qual se esperaria uma maior transparência e justiça na sua actuação, urge reparar para os mecanismos de escolha institucional que dão origem a composição deste órgão. Nesta conformidade, a principal questão levantada nesta pesquisa é: *Em que medida os mecanismos de composição da CNE influenciam na produção dos resultados das eleições em Moçambique?*

Objectivos do Estudo

Esta pesquisa tem como principal objectivo perceber em que medida os critérios de constituição da CNE determinam as formas de funcionamento e por conseguinte o resultado produzido pela mesma para o processo de consolidação democrática. Especificamente, a mesma procura: (i) Identificar os mecanismos conducentes à escolha dos membros que compõem a CNE; (ii) Analisar até que ponto as sucessivas alterações na lei eleitoral contribuem ou não para melhorar o desempenho da CNE na supervisão dos processos eleitorais; e (iii) Identificar os mecanismos conducentes a maior confiança e respeito pelos órgãos de governação eleitoral.

Hipótese

Para o fenómeno em estudo, avança-se com a seguinte hipótese:

O mecanismo de composição da CNE, dita um menor grau de incerteza nos resultados eleitorais em Moçambique.

Antecedentes históricos e contextualização do objecto de estudo

Moçambique, à semelhança de outros países africanos, foi subjugado ao domínio colonial, que só conheceu o seu término em 1975 após dez anos de luta anti-colonial. Após a conquista da independência, Moçambique passou por uma guerra civil que colocou frente à frente a Renamo e o governo moçambicano dirigido pela Frelimo.

Este conflito armado que durou aproximadamente 16 anos chegou ao seu término com a assinatura, em Roma, do Acordo Geral de Paz em 1992. De entre os protocolos discutidos, interessa concentrar atenção ao III, pela sua importância inerente aos Princípios da Lei Eleitoral. Este procura compreender os moldes que conduziram à criação da primeira Comissão Nacional de Eleições (CNE), órgão de supervisão do processo eleitoral em Moçambique desde 1994. No entanto, como afirma Carrilho:

A forma de indicação dos membros da CNE, a discussão que se gerou sobre o assunto, os argumentos publicamente esgrimidos, as querelas abertamente desenroladas, não podiam ter politizado menos este órgão de direcção colegial do processo eleitoral a que se exigia, paradoxalmente, objectividade, isenção e independência em relação aos partidos políticos (Carrilho, 1995:148).

Esta situação conduziu segundo Mazula (1995), a que os partidos da oposição não-armada chamassem atenção da CNE para os perigos da bipolarização do processo pela Frelimo e Renamo. Estes partidos insistiam na ideia segundo a qual sem eles não haveria democracia em Moçambique. Diante deste cenário, na interpretação de Turner (1995) os políticos da oposição não-armada teriam um papel diminuto na Comissão Nacional de Eleições.

No contexto da nova cena política moçambicana caracterizada pela realização de eleições regulares, em 1999 os órgãos eleitorais voltaram a estar no centro das atenções tal como ocorreu em 1994. A semelhança das eleições de 1994 a Frelimo e o seu candidato sagraram-se vencedores. O candidato da Frelimo, Joaquim Chissano obteve

oficialmente 52,9% dos votos contra os 47,71% do seu adversário mais directo, Afonso Dhlakama. A Frelimo obteve oficialmente 48,55% dos votos, contra 38,79 da Renamo (Centro Carter, 2000).

Mediante estes resultados, a diferença entre os dois candidatos foi muito reduzida, de cerca de 5,1%. Repare-se que nestas eleições, 550 editais foram considerados não processáveis segundo o Acórdão do Tribunal Supremo. Número este correspondia a cerca de 377.773 potenciais votos válidos, um número significativamente maior que a margem final da vitória de Chissano, 205.593 votos (*idem*).

Entretanto, com base nos resultados oficiais, Dhlakama registou uma subida de cerca de 14% em relação às eleições de 1994. Deste modo, considerando que o número de votos anulados foi maior que a diferença de votos que deram vitória a Chissano, os editais não processados poderão ter influenciado nos resultados finais das eleições.

Após a divulgação dos resultados finais, a Renamo contestou os resultados por alegadamente o processo ter sido fraudulento. Estas contestações expressaram-se em manifestações violentas no país, registando o seu ponto mais alto no distrito de Montepuez em Cabo Delgado, local onde foi registado um saldo de 40 mortos e dezenas de presos em condições deploráveis, tendo 43 de entre eles encontrado a morte numa prisão de Montepuez (Cahen, 2001). Como forma de ultrapassar o ambiente de tensão pós-eleitoral instaurado no país, a Renamo propôs conversações com o Governo com vista à partilha do poder, o que levou à nomeação de representante para um grupo de trabalho (*idem*). Estas negociações culminaram com a expulsão de Raul Domingos da Renamo, um dos negociadores do AGP.

O pleito eleitoral subsequente, não fugiu da regra dos anteriores. No que tange ao mecanismo de escolha de membros para a CNE de acordo com Brito et al, (2003:59), não existiu absolutamente nenhum consenso real, pois os representantes da Frelimo votaram e elegeram o presidente contra o voto em bloco da oposição. O processo de indicação de candidatos pela sociedade civil foi marcado por uma grande polémica. Depois de algumas organizações se terem associado e promovido consultas em todas as províncias do país, acabando por apurar três candidatos que apresentaram à CNE, o Conselho Cristão de Moçambique apresentou, por sua vez, um candidato que muitos

observadores consideraram oencomendadoo pela Frelimo. Efectivamente, a sua eleição não foi uma surpresao.

As alterações legislativas não foram suficientes para tornar a CNE um órgão mais credível no que diz respeito à gestão do processo eleitoral, quer diante dos partidos políticos da oposição, quer diante dos cidadãos e observadores do processo eleitoral. De acordo com o parecer do Observatório Eleitoral (2004), a equipe de observação eleitoral enfrentou dificuldades de acesso aos locais de apuramento de votos, sem que houvesse quaisquer restrições legais ou de princípio que justificassem o impedimento de acesso dos observadores nacionais e estrangeiros.

Em 2007 foi aprovada pelo voto maioritário da Frelimo uma nova lei eleitoral que diferentemente das anteriores leis, concedeu abertura para a escolha de membros provenientes das OSC para a CNE. Porém, o espaço da sociedade civil no contexto moçambicano é limitado e até certo ponto controlado pelo partido no poder como demonstram os estudos de Pereira (2002), AfriMap (2009), Civicus (2007) e Macuane (2010). Nesta senda, a possibilidade de manipulação no desenho dos mecanismos de escolha dos membros da CNE se torna maior. A este factor alia-se o facto do poder que os membros indicados pelo partido no poder tiveram em rejeitar alguns nomes propostos pela Sociedade Civil, tais como Salomão Moyane, Tomás Vieira Mário e Alice Mabota.

No que tange ao tratamento das candidaturas para as corridas eleitorais, o último processo eleitoral (de 28 de Outubro de 2009), foi marcado por uma certa agitação no cenário político moçambicano pela exclusão de 28 partidos da oposição de concorrer ao processo eleitoral.

O Partido Independente de Moçambique (PIMO), bem como Partido Para Paz Democracia e Desenvolvimento (PDD), ambos com uma certa experiência nos processos eleitorais foram excluídos de participar no processo eleitoral, sendo o primeiro totalmente excluído do processo e o segundo de concorrer às presidências e em algumas províncias. Outro exemplo que se pode apresentar é o da exclusão do partido, recentemente criado, o Movimento Democrático de Moçambique (MDM) de concorrer nos círculos eleitorais de Cabo delgado, Nampula, Zambézia, Manica, Tete e Maputo-

Província. A exclusão deste, gerou muita discussão por ter sido, em algum momento, visto como uma alternativa para o processo democrático moçambicano bipolarizado.

A CNE justificou como resultado destas exclusões a existência de irregularidades nas listas apresentadas pelos partidos políticos (Deliberação 75/CNE/2009).

Este fenómeno de exclusão de candidaturas já havia sido registado nas eleições autárquicas de 2003 em que José Manteigas, candidato da Renamo-EU ao município de Mocuba (província da Zambézia), viu a sua candidatura rejeitada pela CNE que, mais tarde foi readmitido pelo Conselho Constitucional praticamente depois do período definido por lei para a realização da campanha eleitoral. A admissão tardia de Manteigas sem o conhecimento dos apoiantes da Renamo poderá ter sido a razão principal da derrota eleitoral da Renamo e seu candidato, numa região em que a Renamo havia derrotado a Frelimo nas Eleições legislativas de 1999, com uma diferença percentual de votos de 25%. Mais do que isso, isto é o reflexo da parcialidade da CNE no tratamento de um candidato em detrimento do outro.

Portanto, é importante salientar que todo o processo de sucessivas alterações da lei eleitoral ocorre num contexto de uma democracia recente, caracterizada por um pluralismo débil e pela existência de um poder dominante (o da Frelimo) que, segundo Carothers (2002), este processo caracteriza países que se encontram numa *“zona cinzenta”* que não são necessariamente regimes democráticos nem regimes autoritários, havendo um certo espaço de liberdade política, mas onde o Estado detém um forte controle das instituições.

Portanto, o que se pretende demonstrar neste estudo não é o facto de parte dos membros da comissão eleitoral fazerem parte do partido ãFrelimoö ou ãRenamoö que constitui o problema, mas sim, o facto de no processo de selecção dos integrantes da Comissão Eleitoral pautar-se por uma lógica de privilegiar individualidades que estão mais próximas do partido no poder.

Conceitos e revisão da literatura

Para uma melhor compreensão do estudo, será necessária a definição de quatro conceitos: Confiança Institucional, Partido Dominante, Democratização e Sociedade Civil.

Os arranjos institucionais feitos em Moçambique no contexto da liberalização política foram fruto das negociações, quer do governo moçambicano quer da Renamo, que contribuíram para a criação das instituições políticas para a vigência na era democrática multipartidária.

Nesta vertente, procurar-se-á discutir a questão da Confiança Institucional num contexto de um sistema democrático em que a confiança nas instituições constitui um elemento fulcral para o processo de consolidação democrática de num Estado que se quer integrado numa perspectiva de competição política, consubstanciando-se num ambiente de estabilidade na qual está incorporada a possibilidade de participação das Organizações da Sociedade Civil.

O que se entende por *Confiança Institucional*? Tal como sublinham Magalhães e Faria (2003), a democracia na sua forma moderna assenta em princípios de confiança, isto é, para a garantia de um regime democrático, uma das condições fundamentais a verificar é a constituição dos poderes designadamente por via da arbitragem eleitoral, facto que, para além de permitir escrutinar um governo, possibilita a selecção de confiáveis para ocupar lugares de decisão com impacto de largo espectro. Neste caso a confiança pode ser interpretada como correspondendo à admissão informada de um determinado cenário, embora no limite e à partida, nada possa garantir em absoluto a verificação futura desse mesmo cenário.

Neste contexto, convém reconhecer que o nível de confiança nas instituições políticas nas democracias estabelecidas nos anos 90 ajudou na retomada dos debates sobre a reforma eleitoral tal como observam Massicotte et al citado por Macuane (2010).

No entanto, algumas democracias estabelecidas nos anos 90 desenvolveram um sistema

marcado pela ausência de alternância do poder e conseqüentemente a instauração do *Sistema de Partido Dominante*. Que de acordo com Heywood (2002), este sistema caracteriza-se pela existência de uma competição regular em eleições populares entre os partidos políticos com vista à conquista do poder, mas o sistema é dominado por um único partido que conseqüentemente permanece no poder por períodos de tempo prolongados. Este sistema tende, primeiro a corroer a distinção entre Estado e partido no poder quando ocorrem casos de politização das instituições a favor do partido dominante. Segundo, a permanência de um partido no poder por longos períodos de tempo pode gerar desvanecimento, arrogância e corrupção. Terceiro, um sistema de partido dominante é caracterizado por uma oposição fraca e ineficiente, e, por fim, (quarto) a permanência do mesmo partido no poder pode corroer o espírito democrático por encorajar o eleitorado a ter medo da mudança do partido no governo.

Entretanto, importa referir que o processo de *Democratização* deve ser visto como

um processo de institucionalização da incerteza; de sujeitar todos interesses à imprevisibilidade. A incerteza é tida como o resultado dos pressupostos subjacentes aos regimes democráticos que envolvem uma competição aberta para a conquista do poder, para que nenhum grupo esteja certo da vitória em antecipação. Poder citado por Nuvunga (2008:254).

Paralelamente ao argumento acima apresentado, Nuvunga (2007) argumenta que a democratização implica a institucionalização da incerteza, pois, o poder é conquistado através de eleições que se querem livres, justas e transparentes. A certeza procedimental garante a incerteza substantiva.

Linz e Stepan (1999:21) realçam a necessidade de destrinçar a

Liberalização e democratização como aspectos diferentes. Em um contexto não-democrático a liberalização pode implicar uma combinação de mudanças sociais e de directrizes, tais como censura dos *media*; um espaço um pouco maior para a organização de actividades autónomas da classe trabalhadora e, a tolerância à oposição. Porém, a democratização requer competição aberta pelo direito de conquistar o controlo do governo, o que exige eleições competitivas livres, e seu resultado determinará quem irá governar.

Os autores em alusão acrescentam que no contexto da democratização é indispensável o desenvolvimento de uma sociedade civil livre, activa e assente num estado de direito que assegure as garantias legais à liberdade dos cidadãos e à vida associativa independente.

Assim, a *Sociedade Civil* é então definida como

o campo da comunidade política na qual grupos, movimentos e indivíduos, auto-organizados e relativamente independentes do Estado tentam articular valores, criar associações e entidades de auxílio múltiplo, e defender seus interesses, contudo, ela pode incluir a grande diversidade de movimentos sociais (grupos de mulheres, associações de vizinhança, grupos religiosos e organizações intelectuais) e de associações cívicas provenientes de todas as camadas sociais (como sindicatos de trabalhadores, grupos empresariais, jornalistas ou advogados) (Linz e Stepan (1996:26).

Na mesma óptica de ideias, Habermas (1997) acrescenta que a SC é um núcleo institucional formado por associações e organizações livres, não estatais e não económicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública, captando os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nas e transmitem, a seguir, para a esfera pública.

Metodologia

Uma vez que o objectivo central da pesquisa é perceber em que medida os critérios de constituição da CNE determinam as formas de funcionamento e por conseguinte o resultado produzido pela mesma para o processo de consolidação democrática, pretende-se compreender as dinâmicas que estiveram por detrás da sua criação e do exercício das suas actividades.

Para o efeito, durante a recolha de dados, utilizou-se a abordagem qualitativa aliada a análise de dados de natureza quantitativa. Foi privilegiada a realização de entrevistas com académicos que já analisaram a matéria, bem como com os actores que estiveram directamente ligados ao processo da formação da Primeira CNE e as comissões subsequentes que supervisionaram o processo eleitoral.

A análise foi apoiada pela leitura de documentos e pelas entrevistas semi-estruturadas. As entrevistas foram igualmente dirigidas aos actores políticos directamente envolvidos no processo eleitoral, isto é, os partidos políticos, designadamente, Frelimo, partido no poder; Renamo, a maior força política na oposição; o MDM (Movimento Democrático de Moçambique), uma nova força política moçambicana que conquistou 8 assentos no parlamento após a realização das eleições de 2009; o PDD (Partido para a Paz e Democracia e Desenvolvimento) fundado por Raul Domingos, antigo membro da Renamo que participou no processo das negociações para o AGP, cujo partido concorreu para as eleições Gerais de 2004 e que no último processo eleitoral de 2009 foi excluído de concorrer pela CNE das eleições presidenciais e em alguns círculos eleitorais; o PLD (Partido de Liberdade e Desenvolvimento), igualmente uma nova força política que concorreu em 10 círculos eleitorais com excepção da Zambézia.

Privilegiou-se igualmente entrevistas com Organizações da Sociedade Civil que elegeram membros para a CNE, bem como as organizações da sociedade civil que submeteram candidaturas e não foram seleccionadas para compor a instituição em estudo.

A escolha destes diferentes intervenientes tem como propósito captar as diferentes nuances na forma de interpretação da administração eleitoral moçambicana. Importa referir que a pesquisa foi orientada pelo método de abordagem hipotético-dedutivo, que se acredita ser o mais indicado para a materialização dos objectivos orientadores da pesquisa.

Este trabalho tem como limitação o facto de não ter conseguido explorar parte da documentação produzida pelos órgãos de administração eleitoral como, (actas e deliberações), assim como entrevistas com os vogais da CNE. Estas fontes poderiam contribuir para uma maior e melhor análise do tema proposto neste trabalho.

Organização do Trabalho

O trabalho está estruturado da seguinte forma: o 1º capítulo apresenta os fundamentos teóricos sobre o desenho institucional e democratização; o 2º debruça sobre os Modelos Teóricos de Administração Eleitoral e a experiência moçambicana; finalmente, o 3º e último capítulo apresenta as conclusões da pesquisa.

CAPÍTULO I – QUADRO TEÓRICO

Como forma de encontrar suporte para a análise, este capítulo será reservado à apresentação do debate teórico da relação entre desenho institucional e democratização. Para o efeito, a perspectiva teórica adoptada é a neo-institucionalista, discutida por Hall e Taylor (2003). O neo-institucionalismo subdivide-se em três dimensões: Neo-institucionalismo Sociológico, de Escolha Racional e Histórico.

1.1. O Neo-Institucionalismo

Na acepção de Hall & Taylor (2003), instituição é definida como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Esta perspectiva procura analisar, por um lado, como as instituições afectam o comportamento dos indivíduos. Sendo assim, na acepção desses teóricos, o Neo-institucionalismo Sociológico, instituição não só é definida como sendo regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem (padrões de significação) que guiam a acção humana.

Por outro lado, na mesma linha de pensamento, Hall e Taylor (2003) observam que de acordo com o Neo-institucionalismo de Escolha Racional, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os actores interessados, pois a medida que a instituição está submetida a algum processo de selecção competitiva, ela desde logo, deve sua sobrevivência ao facto de oferecer mais benefícios aos actores interessados do que as formas institucionais concorrentes.

Efectivamente, dentro deste quadro surge o entendimento de que o processo de criação de instituições é, de forma geral, centrado na noção de acordos ou pactos em que no jogo político dá garantias da possibilidade de produzir resultados mais condicentes com a confiança nos resultados que produz do que necessariamente o reflexo da competitividade entre os actores políticos (Hall e Taylor, 2003).

Na perspectiva de Limongi (1994), as instituições têm um papel autónomo, próprio. Estas, não só induzem ao equilíbrio, como também têm influência directa na determinação do resultado político substantivo. Note-se portanto que após esta breve

discussão a volta deste conceito, considera-se as ideias de Limongi (1994) e Dowding (1994) justamente por comungarem o argumento segundo o qual as instituições que organizam o processo decisório são elas próprias responsáveis pela estabilidade dos resultados obtidos e influenciam os mesmos (resultados).

Deste modo, para compreender a influência da composição dos órgãos de governação eleitoral no processo de democratização, analisando obviamente o grau de imparcialidade dos órgãos eleitorais nos resultados finais das eleições, procurar-se-á buscar sustento na abordagem do Neo-institucionalismo Histórico.

De acordo com esta abordagem,

Os indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência a um conjunto de objectivos definidos por uma função de preferência dada e que, ao fazê-lo, eles adoptam um comportamento estratégico [í] eles examinam todas as escolhas possíveis para seleccionar aquelas que oferecem um benefício máximo. Em geral, os objectivos ou preferências são definidos de maneira exógena com relação à análise institucional (Hall e Taylor, 2003:197).

Deste modo, de acordo com os teóricos acima referenciados o modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas económicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros.

Mais do que este argumento, Hall e Taylor (2003) argumentam que o neo-institucionalismo histórico busca combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outro tipo de factores.

No quadro do seu campo de análise, a perspectiva neo-institucionalista procura mostrar não apenas os mecanismos de desenho de uma instituição, com também os resultados produzidos pela mesma. Em Moçambique, o voto, sem dúvidas, é a acção principal que fundamenta a democracia, pois, com este acto o povo decide sobre o futuro da nação elegendo seus representantes para a Assembleia da República e novo corpo dirigente do Estado (Mazula (1995:16). Sendo assim, quanto mais transparentes forem os mecanismos de composição dos órgãos eleitorais, maior será a incerteza eleitoral.

Ao centrar atenção nas ideias dos autores referenciados, somos da opinião que a confiança nas instituições democráticas não só pelos partidos políticos, mas pelos cidadãos no geral constitui um dos pressupostos básicos para a consolidação da democracia, ainda que este não seja o único factor a ser considerado.

CAPÍTULO II – MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL

Este capítulo traz uma breve reflexão em torno dos modelos de administração eleitoral para fazer uma ligação entre os aspectos de ordem meramente teórica com a aplicabilidade prática destes nos diferentes regimes democráticos, em particular o moçambicano.

2.1. Modelos Teóricos de Administração Eleitoral e a Experiência Moçambicana

As eleições constituem um processo complexo que a sua organização implica a adopção de um determinado modelo de gestão que possa conduzi-las com maior imparcialidade, transparência e independência possível. De entre as responsabilidades dos órgãos de gestão eleitoral, segundo IDEA (2006)³, sintetizam-se as seguintes: determinar quem é elegível para votar; receber e validar as candidaturas dos concorrentes eleitorais; conduzir as eleições; contagem dos votos e classificação dos votos.

Segundo IDEA (2006) existem três modelos de Administração Eleitoral, nomeadamente, Modelo Independente de Administração Eleitoral; Modelo Governamental de Administração Eleitoral e Modelo Misto de Administração Eleitoral.

Modelo Independente de Administração Eleitoral. Este modelo é utilizado dentro de países em que as eleições são geridas e organizadas por uma comissão eleitoral que é institucionalmente autónoma e independente do poder executivo e que possui e gere seu próprio orçamento. Uma comissão eleitoral independente não presta contas ao governo, esta pode, no entanto, prestar contas ao legislativo, judiciário ou ao chefe do Estado. Trata-se de um modelo que foi adoptado por um grande número de democracias emergentes, como é o caso da África do Sul, Burkina Faso, Libéria, Indonésia e Uruguai.

³ Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Modelo Governamental de Administração Eleitoral. É utilizado em países em que o processo eleitoral é organizado não só pelo executivo, como também pelas autoridades locais. Este modelo opera abaixo do poder executivo a nível local e responde ao gabinete do ministro. Considerando a abordagem de Kadima (2006), este modelo só é aceitável nas circunstâncias em que a função pública é vista como neutral, não tendenciosa e imparcial em relação aos diferentes partidos políticos, grupos e indivíduos que estejam de algum modo ligados às eleições. Este modelo de Gestão Eleitoral funciona em países como Dinamarca, Estados Unidos da América e Nova Zelândia.

Modelo Misto de Administração Eleitoral. Este modelo consiste normalmente num desdobramento do órgão de gestão eleitoral, existindo, por um lado, um órgão político de supervisão independente do Governo (tal como no modelo independente) e por outro, um órgão responsável pela implementação e lógica, integrado num departamento governamental e/ou no governo local (tal como no modelo governamental). O modelo Misto de Gestão Eleitoral é usado na França e nas suas antigas colónias (Mali, Senegal e Togo), bem como na Espanha e Japão.

É importante reiterar que Kadima (2006) acrescenta ainda o Modelo Judicial de Administração Eleitoral, Modelo de Partidos e Modelo de *õexpertsö*.

No *Modelo judicial de administração eleitoral.* A responsabilidade primária de administrar as eleições fica reservada ao poder judiciário. Este modelo pressupõe a independência do poder judicial, mas sobretudo que a opinião pública considere o poder judicial como sendo efectivamente independente.

O Modelo de Partidos permite que todos partidos políticos registados possam nomear representantes para a Comissão Nacional de Eleições. Não obstante a principal crítica que se faz a este modelo é que o mesmo tende a resultar na constituição de comissões eleitorais com um exagerado número de membros. Aponta-se igualmente que este modelo pode conduzir à constituição de comissões eleitorais que integram pessoas sem competência técnica para o efeito. Mais importante ainda, a experiência mostra que este modelo tende a resultar em órgãos de administração eleitorais divididos em função de cores partidárias e que são comissões percebidas pela opinião pública como partidarizadas.

Por fim, o *Modelo dos “experts”*, baseia-se no consenso dos partidos políticos, sobre a escolha dos membros que integram os órgãos de administração eleitorais que deve ser composto por personalidades que tenham reconhecida competência técnica e experiência profissional e que demonstrem qualidades de independência e integridade.

Como refere IDEA (2006), no processo de supervisão dos processos eleitorais, independentemente do modelo adoptado, existem princípios orientadores fundamentais e indispensáveis para a condução das eleições, respeitando os princípios democráticos. Assim o órgão eleitoral deve pautar por princípios de independência; imparcialidade; integridade; transparência; eficiência e eficácia; *service-mindedness*⁴ e profissionalismo.

Moçambique dispõe de uma estrutura de gestão eleitoral de dois níveis: a CNE, órgão de supervisão do Processo Eleitoral e o Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (STAE) que se subordina à CNE. O número 1 do artigo 2 da Lei 8/2007 estabelece que a CNE é um órgão do Estado, independente e imparcial, responsável pela supervisão dos recenseamentos e dos actos eleitorais. O número 2 da mesma lei esclarece que se entende por supervisão, a função de orientar, dirigir, superintender e fiscalizar os actos do processo eleitoral.

A gestão do processo eleitoral moçambicano é financiada pelo governo e, para Wall et al (2010), sendo o país fortemente dependente da ajuda externa, faz com que, em geral 60% do orçamento eleitoral seja proveniente dos doadores.

Retomando os modelos de gestão eleitoral já que constituem o ponto central de reflexão neste capítulo, no caso específico de Moçambique de acordo com o plasmado na legislação eleitoral, a CNE é um órgão independente de administração eleitoral. Todavia, ela não se enquadra no modelo puro de administração eleitoral independente pelo facto de, controversamente, se apresentar como um órgão independente. Na sua configuração há uma forte interferência e presença de cores partidárias que diluem a dimensão de órgão independente de gestão eleitoral.

O modelo moçambicano de gestão eleitoral está mais próximo do de partidos políticos, porém, para além da presença dos partidos políticos com assento no parlamento, o órgão conta igualmente com a presença de individualidades oriundas das organizações da

⁴ Espírito de servir (prestar serviço as partes interessadas).

sociedade civil. Este cenário coloca Moçambique numa zona de indefinição em relação ao real modelo de administração eleitoral que funciona no país.

Assim a natureza da CNE constitui um dos factores de distorção dos processos eleitorais em Moçambique. Pois como aponta Kadima (2005:225), o

o sucesso do processo eleitoral depende fundamentalmente da independência, poderes, composição e funções dos órgãos de Administração Eleitoral. Um órgão de Administração Eleitoral que é livre do controlo ou influência de uma autoridade exterior e que actua de forma imparcial, com independência e profissionalismo na sua relação com cada um dos partidos políticos, candidatos e outras partes interessadas tem garantida a confiança do eleitorado.

Diferentemente do caso moçambicano, um estudo feito por Lehoucq (2002) mostra exemplos de democracias da terceira onda⁵ como é o caso do México e Costa Rica que conseguiram construir órgãos eleitorais mais independentes e transparentes, o que gerou, conseqüentemente, credibilidade nos resultados eleitorais. Este é um elemento fundamental na análise dos processos de democratização de países pertencentes à terceira onda que são na sua maioria, democracias eleitorais.

⁵ Termo adoptado por Huntington (1991) para designar movimentos simultâneos que conduziram países não democráticos para regimes democráticos. Este processo foi impulsionado pela Revolução dos Cravos que derrubou a ditadura em Portugal em 1974, posteriormente estendeu-se para a América Latina nos finais dos anos 70 e início de 80.

2.2. Administração Eleitoral e Democratização em Moçambique: As Sucessivas Alterações na Lei Eleitoral

Para Massiocotte et al citados por Macuane (2010), no contexto das democracias surgidas nos anos 90, a reforma eleitoral surgiu como uma forma de criar condições para uma mudança institucional que pudesse melhorar a confiança nas instituições, através da criação de formas de participação directa, como os referendos e a possibilidade e o fácil acesso ao cidadão de participar nos actos de votação. Mas, quanto ao impacto desejável das referidas alterações das leis eleitorais, importa recordar que as mesmas não são neutras, uma vez que tendem a aumentar ou diminuir as oportunidades de partidos e candidatos.

As alterações na lei eleitoral moçambicana constituem o reflexo da configuração de interesses entre os partidos com assento na Assembleia da República, que buscam dar vazão aos seus interesses. Na óptica de Chipanga⁶, não há uma justificação objectiva para as sucessivas alterações da lei eleitoral, estas visam não só acomodar as inquietações dos actores políticos, como também de tornar a lei mais perceptível por parte dos protagonistas. As alterações da lei até aqui feitas não mexem com os princípios e procedimentos básicos, mas enquadram-se numa perspectiva de melhora-la.

Por seu turno, Mazanga e Raul Domingos⁷ consideram que a alteração do pacote eleitoral serve para dar tranquilidade às pessoas, buscando-se uma lei que beneficie a transparência, mas, de forma recorrente, a influência do partido no poder tem falado mais alto nos momentos da sua implementação.

No entanto, a interpretação das sucessivas alterações do pacote eleitoral que, conseqüentemente influenciam na configuração da comissão eleitoral moçambicana passa pela análise de cada momento específico que norteou os processos eleitorais no país.

Sendo assim, a CNE constituída ao abrigo da lei 4/93 visava responder a uma situação imediata e pertinente. Era uma CNE com base no compromisso de fazer face a uma situação específica de introdução da democracia multipartidária no país. Pela sua natureza, os representantes dos partidos políticos desempenhavam, como observa

⁶ Alberto Chipanga, em entrevista no dia 19 de Janeiro de 2011.

⁷ Informação extraída das entrevistas realizadas a Raúl Domingos do PDD e Mazanga da Renamo.

Mbilana⁸ um papel de extrema importância, tendo transferido o centro das discussões do processo eleitoral da CNE para a sede dos partidos políticos. Os resultados eleitorais das primeiras eleições democráticas e multipartidárias no país não foram muito contestados pelos partidos da oposição tal como aconteceu nos processos eleitorais subsequentes.

A lei eleitoral seguinte (4/99) continuou a colocar a CNE no grande centro de disputa dos processos eleitorais, longe de ser um palco de consenso. Na asserção de Mbilana (2006), a lei assumiu um carácter mais duradouro, permitindo uma estabilidade política e institucional maior, embora na sua essência não significasse uma ruptura com a lei anterior, pois os critérios de designação prevaleceram.

Contudo, estes aspectos não impediram que o quadro jurídico eleitoral fosse novamente alterado para a realização das eleições gerais de 2004. Nesta senda surge a lei 7/2004 de 17 de Junho que, tal como a lei que a antecedeu, não trouxe alterações de fundo para o processo eleitoral moçambicano. Na medida em que os critérios de designação dos membros para a CNE continuaram os mesmos, apenas reduziu o número de membros de 21 para 17.

Diante deste cenário, foi aprovada a nova lei eleitoral Lei 8/2007 que, diferentemente, da anterior, aumentou a participação dos representantes da Sociedade Civil na composição da CNE passando essa a contar com 13 membros, 8 vindos da Sociedade Civil e 5 propostos pelos partidos políticos (3 da Frelimo e 2 da Renamo). Na interpretação de Macuane (2010), apesar de a participação da Sociedade Civil ter aumentado, a mesma pode não contribuir para a imparcialidade da CNE porque abriu espaço ao partido no poder para escolher figuras mais sintonizadas com os seus interesses e rejeitando outras com um forte sentido crítico em relação ao regime do dia.

Sob o ponto de vista comparativo, as leis eleitorais aprovadas desde a realização das eleições inauguradoras da democracia no país (1994) até às eleições de 2009, na óptica de Raul Domingos constituíram um avanço no que concerne à qualidade, porém a falta de ética, honestidade permitiu que muitas acções de falta de transparência reinassem nos processos eleitorais em Moçambique.

⁸ Guilherme Mbilana, em entrevista no dia 16 de Março de 2011.

Os partidos políticos comungam a opinião segundo a qual é necessária a criação de uma lei mais sintonizada com os princípios democráticos, porém estes divergem no que tange à forma de aprovação da legislação eleitoral bem como à forma da sua interpretação.

Contudo, não parece razoável que alterações legislativas de eleição em eleição sejam a via mais adequada para colmatar as deficiências de transparência que se encontram ancoradas aos processos eleitorais em Moçambique.

2.3. Composição da CNE e Integração de membros provenientes das Organizações da Sociedade Civil

Uma Comissão Nacional de Eleições independente garante transparência e imparcialidade nas eleições tal como referem Ibrahim e Garuda (2008). Deste modo, o desenho da comissão eleitoral tem uma forte implicação no processo de democratização.

O grau de confiança nos órgãos de administração eleitoral tem influências no desempenho democrático de um Estado. Kadima (2002) refere que para que as eleições sejam consideradas legítimas e credíveis por uma maioria substancial do eleitorado e outros intervenientes principais devem ser abrangentes e transparentes, onde os líderes políticos dos partidos no poder e dos partidos na oposição, as autoridades eleitorais e as organizações da Sociedade Civil devem também criar parcerias e chegar a acordo em cada passo do processo político conducente às eleições.

Dunas citado por Kadima (2002) advoga que a existência de um órgão de gestão eleitoral independente e imparcial é visto como condição *sine qua non* para a realização de eleições credíveis e legítimas. A percepção da independência de uma comissão eleitoral depende, em grande medida, do seu estatuto constitucional e, principalmente do método de nomeação e exoneração das funções dos membros da comissão.

Porém, para o contexto moçambicano, assiste-se a uma situação em que há uma forte influência dos partidos políticos na configuração do órgão de administração eleitoral em parte fruto do passado de conflito entre os dois maiores partidos políticos (Frelimo e Renamo).

A discussão sobre a necessidade de despartidarizar os órgãos eleitorais em Moçambique, e que parte dos membros deste órgão deveriam ser provenientes da SC ditou um papel preponderante na aprovação da lei eleitoral 7/2004, aprovada de forma consensual entre a Frelimo e Renamo. Esta lei estabelecia que o presidente da CNE seria uma individualidade proveniente da SC.

A escolha das figuras provenientes da sociedade civil afigurava-se preocupante, ora vejamos: a presença destes no lugar de despartidarizar os órgãos eleitorais poderiam constituir o prolongamento da representação partidária na CNE. Este facto foi observável na medida em que após a CNE ter sido presidida pelo reverendo Jamisse Taimo, do Conselho Cristão de Moçambique (CCM), para as eleições de 1999, conforme o Jornal Demos (25/03/2004), a Frelimo escolheu-o como seu defensor oficioso para presidir a CNE. A título de exemplo, os resultados eleitorais produzidos nessas eleições foram fortemente contestados pela oposição por alegada parcialidade na actuação dos órgãos de gestão eleitoral.

No mesmo diapasão, foi escolhido como presidente da CNE para o pleito eleitoral seguinte o reverendo Arão Litsuri e, tal como o seu antecessor, também era um membro do Conselho Cristão de Moçambique.

Quanto aos órgãos eleitorais ao nível provincial, da cidade e distrital, com base numa breve análise foi

o fácil descobrir estranhas e curiosas coincidências onde predominavam presidentes e directores do STAE ligados ao CCM. Em Tete o presidente da Comissão Provincial de Eleições e o Presidente da Comissão de Eleições da Cidade eram ambos membros do CCM. No distrito de Moatize, o cenário era precisamente o mesmo, o Presidente da Comissão Distrital de Eleições era também membro do CCM. A Comissão Provincial de Eleições de Sofala, não fugiu a regra e era dirigida por um reverendo do CCM (Jornal Imparcial 17/02/2004).

A Comissão eleitoral afigura-se como um órgão construído sob a aliança entre o CCM e a Frelimo. Repare-se que nesta mesma Comissão, a SC confundia-se com o Conselho Cristão de Moçambique.

Em relação à composição da CNE com base nos pressupostos patentes na lei eleitoral 8/2007, o artigo 4 estabelece que a CNE é composta por 13 membros, sendo um presidente e 12 vogais. O número 2 deste artigo refere ainda que podem ser membros da CNE cidadãos moçambicanos, maiores de 25 anos de idade e de reconhecido mérito moral e profissional, para exercer as suas funções com idoneidade, independência, objectividade, imparcialidade, competência e zelo.

A maior abertura para a participação da Sociedade Civil nos processos eleitorais em Moçambique constitui um elemento importante no debate em torno da necessidade de despartidarizar a comissão eleitoral que, ao longo do seu percurso, as leis eleitorais apregoavam uma forte presença das forças políticas com assento no parlamento.

Todavia, os mecanismos de selecção dos membros provenientes da sociedade civil, gerou muita controvérsia não só pelo facto de se considerar a sociedade civil como sendo fraca e facilmente colocada ao serviço de uma ou outra força política, como também pelo facto de a lei 8/2007 apenas indicar que os 8 membros provenientes da sociedade civil seriam escolhidos pelos cinco membros provenientes dos partidos políticos com assento no parlamento, sem, no entanto, especificar se a escolha dos mesmos seria por consenso ou pelo voto da maioria, ou seja, a lei não faz menção aos mecanismos que seriam adoptados para a escolha dos 8 membros provenientes da SC.

Estes factores contribuíram para que dentro do processo de escolha dos membros provenientes da sociedade civil tivesse uma forte influência partidária que controversamente à ideia de despartidarização, a CNE continuou a ser um órgão maioritariamente conduzido por disputas em termos de cores partidárias.

A selecção dos membros da Sociedade Civil compreendeu o momento de apresentação de candidaturas por parte de 22 Organizações (62 candidatos para 8 vagas).

As organizações que submeteram candidaturas são: Associação dos Médicos de Moçambique; Associação dos Direitos Humanos e Desenvolvimento; Organização dos Trabalhadores de Moçambique-Central Sindical; Associação de Deficientes de Moçambique; Observatório Eleitoral; LINK; Aro-Moçambique; Associação dos Regadores de Mafuiane; Associação para o Desenvolvimento Juvenil; Organização Nacional dos Professores; Confederação Nacional dos Sindicatos Livres e

Independentes; Associação Moçambicana de Economistas; Ordem dos Engenheiros de Moçambique; Iniciativa Pró-Governamental; Associação dos Desmobilizados de Guerra; PROPAZ; Rede Contra SIDA; Organização das Mulheres Dinâmicas; Associação Nacional de Enfermeiros; Associação Académica de Artes, Letras e Ideias; Associação Paróquia da Nossa Senhora das Mercês da Catembe.

Tendo resultado do processo de selecção dos 8 membros provenientes da Sociedade Civil o seguinte cenário:

Nomes	Associação
Leopoldo da Costa	ONP
Rabia Zauria I. Valgy	LINK
Juvenal Bucuane ⁹	OTM ó Central Sindical
Artemisa Franco	DHD
Paulo Isac Arsénio Cuinica	Observatório Eleitoral
Alípio Elisa Paulo Siquisse	ONP
Leonardo David Massango	Observatório Eleitoral
Jeremias Duzenta Timana	CONSILMO

Fonte: Jornal Canal de Moçambique de 11 de Junho de 2007 e Jornal Notícias de 8 de Junho de 2007.

Com base no quadro acima exposto, procurar-se-á levantar alguns pontos de reflexão em volta das figuras e das associações que compuseram a máquina da CNE.

A Associação dos Direitos Humanos e Desenvolvimento, cuja presidente é Artemisa Franco, uma figura conotada como sendo mais próxima do Partido no poder tal como referiu Raul Domingos¹⁰. Segundo Brito et al (2003), a associação DHD foi criada paralelamente para fazer frente à Liga dos Direitos Humanos cuja direcção fugia completamente do controle do partido no poder. Neste caso a entrada de Franco para a CNE demanda inquietações no que concerne à imparcialidade que esta personalidade poderia oferecer à comissão eleitoral. (Mazanga, Raul Domingos e Nkomo)¹¹ corroboram a opinião de que a Associação dos Direitos Humanos e Desenvolvimento ainda que tenha uma existência formal sob o ponto de vista de expressividade das suas actividades, é quase que inexistente.

⁹ Juvenal Bucuane (da Associação dos Escritores Moçambicanos) fez parte da lista apresentada pela OTM-Central Sindical.

¹⁰ Em entrevista realizada no dia 16/03/2011.

¹¹ Informação extraída das entrevistas realizadas.

Outra organização que elegeu membros para a CNE é a OTM ó Central Sindical ó cuja génese data do período do partido único (do processo de transformação dos Conselhos de Produção em Sindicatos, em 1984), Brito et al (2003). Sob o ponto de vista de agenda de orientação, a OTM é uma organização que se alinha com os interesses do governo do dia podendo numa ou outra situação aparecer em algum encontro negocial com o governo, mas os pressupostos que estiveram por detrás da sua criação estão claramente relacionados com a agenda governamental.

Negrão (2003) refere que a OTM e a ONP surgem no tempo das ODMs (Organizações Democráticas de Massas) sujeitas a um estrito controlo dirigista e exclusivas para grupo social ou socioprofissional a que se destinavam.

Por outro lado, a LINK- Fórum das ONGs é uma associação que nas vésperas das eleições de 28 de Outubro de 2009 esteve envolvida num escândalo relacionado com dinheiro das contribuições das ONGs e o partido Frelimo, ão dinheiro da LINK era um saco azul para a Frelimo. O dinheiro da contribuição das ONGs era depositado no comité central da Frelimo¹². Em relação aos princípios que orientam o funcionamento das OSC, o facto de esta aparecer envolvida directamente com uma certa força política, corrói e degrada a sua essência de OSC. Mais do que uma instituição de intermediação a mesma afigura-se possivelmente como uma parceira do partido dominante.

Relativamente ao Observatório Eleitoral, ainda que tenham sido escolhidos dois membros para integrarem a CNE, constatou-se que foram indicados os candidatos que estavam nas últimas posições da lista apresentada por essa organização em detrimento dos nomes que figuravam nas primeiras posições, ou seja, era constituído por figuras que têm desenvolvido debates críticos não sintonizados com os interesses do partido no poder.

Tendo em conta o contexto do surgimento das organizações da SC que integraram a máquina da administração eleitoral moçambicana, parece ser razoável questionar a sua natureza, bem como o seu âmbito de actuação, pois, com base na análise tanto dos factos acima indicados, como no estudo de Cowen & Laakso (1997), a Sociedade Civil em África sofre da mesma fraqueza organizacional que os partidos políticos, com

¹² Canal de Moçambique citado por <http://debatesdevaneios.blogspot.com/2009>.

unidades pouco organizadas, penetração geográfica limitada e dependência dos doadores para o seu funcionamento o que influencia negativamente na sua actuação.

Neste sentido, olhando para forma como a CNE é desenhada, faz com que a mesma constitua o maior palco de disputas dos processos eleitorais em que as forças políticas procuram garantir o controlo da instituição e, conseqüentemente abre espaço para ambigüidades nos mecanismos legais que constituem o suporte para a constituição e funcionamento do órgão.

Diferentemente do pressuposto patente no artigo 73 da CRM que estabelece que o povo moçambicano exerce o poder político através do sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes, a Comissão Eleitoral passou a ser o actor principal das eleições fazendo com que as disputas eleitorais tenham o seu início mesmo antes dos actos de votação, num ambiente marcado por forte desconfiança entre os partidos e cidadãos quanto à transparência das eleições.

Entretanto, a literatura que versa sobre a governança eleitoral afirma que eleições conduzidas por órgãos eleitorais independentes e imparciais contribuem para a credibilidade dos resultados eleitorais, estabilizando e pacificando as disputas pelo poder político (Marchetti, 2008). Sendo assim, órgãos eleitorais independentes tendem a garantir maior qualidade na gestão dos processos eleitorais.

2.4. Parcialidade ou Imparcialidade da Administração Eleitoral na Supervisão das Eleições em Moçambique?

Moçambique já foi palco da realização de quatro eleições gerais (1994, 1999, 2004 e 2009) e de três autárquicas (1998, 2003 e 2007) nas quais o desempenho dos órgãos de gestão eleitoral foi sendo questionado de forma sucessiva pelo seu desempenho carregado por um forte teor de parcialidade que, por via disso, o partido dominante vem solidificando a sua posição, podendo, eventualmente, conduzir o regime moçambicano para uma lógica de autoritarismo.

De entre as várias irregularidades registadas ao longo dos processos eleitorais, importa fazer menção a aspectos relacionados com: a observação eleitoral, votos nulos e enchimento de urnas. Esses aspectos constituem uma forte ameaça à democracia

moçambicana, pois contribuem para reduzir os níveis de incerteza nos resultados eleitorais.

2.4.1. Observação Eleitoral

A observação dos processos eleitorais desde a fase do recenseamento até ao acto da votação bem como do apuramento dos resultados eleitorais constitui um elemento fundamental para a garantia da transparência e imparcialidade nas eleições. Não se pode negar aos observadores o acesso aos locais que, efectivamente, constituem o palco de operacionalização de processos que ditam os resultados eleitorais. Porém, pelo facto de a legislação eleitoral apenas estabelecer que os actos referentes ao sufrágio eleitoral são objecto de observação por entidades nacionais e ou internacionais, os termos de observação são regulamentados pela CNE.

Certamente, este facto contribui para que os observadores se tornem reféns da decisão tomada pela CNE em relação à observação eleitoral sobre que momentos dos processos eleitorais devem ser alvo de observação.

Foi a partir deste contexto que as eleições autárquicas realizadas em 2003 foram marcadas pela existência de algumas zonas cinzentas. O Relatório da Missão de Observação da União Europeia (2004) apontou dentre as várias irregularidades, o facto de ter sido negado aos cidadãos políticos e observadores o acesso às salas de apuramento dos votos. Os observadores foram limitados a uma sala onde acompanhavam a entrada de votos por um ecrã. É óbvio que uma observação credível só é possível se os observadores poderem se movimentar livremente no centro de computação e tiverem o direito de fazer perguntas aos técnicos para assim poderem acompanhar o processo em conformidade com as práticas internacionais de observação.

No âmbito da requalificação dos votos, não foi permitida a presença de observadores, visto que este processo foi considerado como uma sessão da CNE e esta não está aberta ao público, não obstante, o artigo 2 do Regulamento de Observação indica que os observadores podem acompanhar o trabalho da CNE e podem verificar todas as operações eleitorais (Jornal Vertical 20/01/2004).

Em relação às eleições Gerais de 2004, o cenário não foi diferente. Os observadores eleitorais tiveram um campo restrito de circulação para acompanhar todas as fases que se conjugam dentro dos processos eleitorais.

Reconhecendo esta lacuna ou fragilidade na legislação eleitoral moçambicana no que respeita à clareza de momentos em que os processos eleitorais podem ser alvo de observação, não pode constituir impedimento à referência de dispositivos internacionais que regem as missões de observação consagrados internacionalmente que poderiam ser seguidos por Moçambique para dar maior credibilidade às eleições. Especificamente, trata-se dos princípios e linhas gerais da SADC que regem eleições democráticas, aprovados em 2004 e Directivas para as missões de observação e de seguimento de eleições da União Africana.

É importante frisar que os princípios e linhas Gerais da SADC consagram: o princípio de livre acesso dos observadores a todos os locais de votação e centros de contagem (locais de apuramento a todos os níveis incluídos), (observatório Eleitoral, 2004).

Por seu turno, as Directivas da União Africana consagram, nomeadamente, o livre acesso dos observadores a todas as mesas de voto e de centros de contagem; o mandato dos observadores de certificar a validade de todas etapas do processo eleitoral (idem).

Portanto, estes dispositivos internacionais são unânimes em afastar qualquer tipo de restrição aos observadores no acompanhamento dos processos eleitorais com vista a torna-los mais transparentes e menos susceptíveis à manipulação da vontade popular.

2.4.2. Votos Nulos

Os pleitos eleitorais têm sido marcados por inúmeros casos de votos nulos/anulados de forma intencional pelos membros das mesas de voto que, em algum momento, poderão ter influenciado nos resultados eleitorais finais.

De acordo com os resultados oficiais divulgados pelos órgãos de administração eleitoral, nas eleições legislativas de 1994 registaram-se 6% de votos nulos e 5% em 1999 e 2004. A percentagem de votos requalificados (votos considerados nulos nas mesas de voto e posteriormente validados pela CNE) não é conhecida para 1994, mas

foi de 29% e 31% em 1999 e 2004, respectivamente. As percentagens de votos requalificados, correspondendo a cerca de um em cada três votos anulados, mostram que os membros das mesas de voto tendem a usar critérios de análise mais rigorosos que o estabelecido pela lei, a qual salvaguarda que quando a intenção do voto do eleitor é clara, o voto deve ser contado, independentemente da forma como está marcadoö Brito (2009:1).

O excesso de zelo por parte dos membros das Assembleias de Voto, se tal se manifestasse com o objectivo de garantir maior transparência aos processos eleitorais não seria motivo de questionamento, porém não é o caso, õos dados disponíveis relativos à requalificação dos votos nulos pela CNE mostram que tem havido uma nítida parcialidade dos membros das mesas na classificação dos votos nulos, em detrimento da Renamoö (idem:1).

Nas eleições de 2004, em conformidade com Brito (2009), dos 48 813 votos requalificados em favor da Frelimo e da Renamo-EU, 21 510 (57%) foram-no para este último, e 16 123 (43%) para a Frelimo, o que significa que houve maior õrigorö na avaliação dos votos favoráveis à Renamo-EU, facto este que já se tinha vivido de forma mais clara nas eleições autárquicas de 2003.

A percentagem de votos nulos e requalificados a favor da Frelimo e Renamo ficou então distribuída da seguinte forma:

Municípios	% Nulos	% Requalificados	
		Renamo	Frelimo
Ilha de Moçambique	12,5%	5,7%	2,0%
Angoche	3,6%	2,3%	0,9%
Marroneu	8,0%	0,5%	0,3%
Tete	3,0%	0,3%	0,0%
Chibuto	5,4%	6,1%	0,1%
Chókwe	3,7%	2,9%	0,4%
Mandlakaze	3,4%	3,8%	1,5%

Fonte: BRITO, Luís de (2009) *Sobre Votos Nulos*, IDEIAS, Boletim N°58

õNeste caso, parece evidente que se tratou de uma forma usada pelas equipas das mesas de voto para reduzir o número de votos em favor da Renamo-UEö, Brito (2009:1). No entanto, mesmo nas regiões com total hegemonia da Frelimo como, por exemplo, municípios da província de Gaza (Chibuto, Chókwe e Mandlakaze), houve uma

intenção deliberada de reduzir o número de votos a favor da Renamo como demonstram os dados acima indicados.

As eleições autárquicas de 2008 voltaram a ser marcadas por um cenário interessante no que diz respeito ao tratamento dos votos nulos. Contrariamente às eleições anteriores, a diferença dos votos nulos entre a Frelimo e Renamo não foi muito grande. Contudo, em relação aos votos requalificados houve uma tendência acentuada de votos em favor do partido no poder. Os votos requalificados, tal como refere Brito (2009), foram de 2,27% para a Frelimo e 0,67% para a Renamo, isto é, uma diferença de 3 vezes mais.

Ainda na óptica deste autor, tanto no município de Nacala-Porto como no da Beira, a parcialidade observada em favor da Frelimo não teve nenhum impacto no resultado das eleições e, portanto, não alterou a vontade expressa pelos cidadãos. O candidato da Frelimo, Lourenço Bulha, teve 0,3% de votos requalificados pela CNE, o candidato da Renamo, Manuel Pereira, teve 1,5% dos votos requalificados e o candidato independente, Daviz Simango, beneficiou-se de 1% dos votos requalificados mas no caso da Assembleia municipal a situação é inversa, a percentagem de votos requalificados foi de 2,8% para a Frelimo, contra 0,2% para a Renamo.

Relativamente ao município de Gurué (na província da Zambézia), a parcialidade dos órgãos eleitorais ditou um papel preponderante nos resultados eleitorais, pois, para Brito (2009), o candidato da Frelimo à presidência do Conselho Municipal foi eleito na primeira volta com uma votação de 50,03%. Essa vitória foi baseada na requalificação de votos nulos, tendo o candidato beneficiado de 1,3%, contra apenas 0,6% do seu adversário da Renamo.

Como ainda confere Brito (2009) no seu estudo, se a requalificação dos votos nulos neste município tivesse seguido o padrão médio observado no conjunto dos municípios, o candidato da Frelimo teria obtido 49,74% dos votos e teria sido obrigado a enfrentar uma segunda volta.

Estes números levam-nos a considerar que não só há uma tendência de a administração eleitoral para favorecer a Frelimo como ficou visto anteriormente, mas também que essa parcialidade tende a exacerbar-se nos locais onde a competição entre os dois partidos é

mais forte e está em causa o controle das instituições políticas, neste caso de governação municipal, Brito (2009).

A parcialidade dos órgãos eleitorais distorce os princípios de transparência e imparcialidade que são elementos que deveriam reger a sua actuação. Os resultados eleitorais em alguns momentos não constituem o reflexo da vontade popular, mas da intenção clara dos órgãos eleitorais em beneficiar o partido no poder.

2.4.3. Enchimento de Urnas

O pleito eleitoral de 2004 foi marcado por várias irregularidades, de entre elas, a existência de votos a mais nas urnas que, conforme o *Boletim Sobre o Processo Político (2006)*, tal facto ocorreu por se introduzirem boletins de voto extra nas urnas, assim como por registar números mais altos nos editais.

Este fenómeno foi bem evidente quer na província de Tete particularmente nos distritos de (Changara, Tsangano, Mongoe e Chifunde), quer na província de Gaza (Chicualacuala e Bilene), quase todos os locais onde a Renamo se queixou de os seus delegados terem sido excluídos, o que afectou pelo menos 189 assembleias de voto e provavelmente de 70 000 votos a mais para Guebuza (*idem*).

Outra face das irregularidades consubstanciou-se no facto de os eleitores terem sido impedidos de votar, na medida em que várias mesas de votação abriram muito tarde devido à chegada tardia de materiais e os cadernos eleitorais foram mandados para as mesas de votação erradas e algumas assembleias de voto mudaram de local sem que os eleitores fossem informados. No total, 37 assembleias de voto não abriram, mas em 69 delas, só pessoal das mesas votou é que votou em outras 568 a afluência foi abaixo de 8%, o Boletim (2006) calcula que Dhlakama tenha perdido 70 000 votos, visto que os problemas mais graves viveram-se nas zonas de apoio da Renamo, sugerindo, na melhor das hipóteses, que o pessoal da administração eleitoral não se esforçou nas zonas da oposição. Apesar de oficialmente apenas 37 mesas de voto é que não chegaram a abrir, o Boletim (2006) avança que os resultados mostram que mais de 69 mesas em que 6 pessoas ou menos votaram.

Portanto, se o artigo 62 e 73 da lei 4/2004 estipulava que só as pessoas registadas no caderno eleitoral é que podem votar, mais os membros da mesa (cinco pessoas), polícias e jornalistas de serviço. Assim quando só votaram 6 pessoas que não figuravam no caderno eleitoral e portanto, ou não havia caderno ou havia um caderno errado (idem:17).

Paralelamente a estas eleições, o fenómeno de existência de números de votos elevados em algumas mesas de voto permaneceu durante as eleições Presidenciais, Legislativas e para as Assembleia provinciais de 28 de Outubro 2009. Estas eleições foram marcadas por fenómenos interessantes de percentagens elevada de votação que merecem algumas notas de reflexão.

De acordo com o Observatório Eleitoral (2009) na província de Tete, em particular nos distritos de Chifunde, Changara, Tsangano e Zumbo, foi registado um número desproporcional de votantes, com casos de mesas que indicam um número de votos na urna superior ou igual ao número de eleitores inscritos que remete a suspeitas de enchimento de urnas:

Distrito	Local	n° Da mesa	n° de eleitores inscritos	n° de votos na urna
Chifunde	EPC Nkantha	9781-0415	999	1000
Changara	Massanga	9694-0392	195	201
Tsangano	EPC Kaponda	10367-4252	547	547
Changara	Luia-Nhagwite	9670-0334	204	212
Zumbo	EPI Calanda	10462-0910	198	199

Fonte: *Declaração do Observatório Eleitoral Referente à Eleição do Presidente da República, dos Deputados da Assembleia da República e dos Membros das Assembleias Provinciais (2009).*

Uma análise de forma detalhada ilustra um cenário ainda mais curioso. Por exemplo, no distrito de Changara, dos 204 eleitores inscritos foram contabilizados 212 votos na urna, dos quais o candidato da Frelimo obteve 100% de votação contra nenhum de seus adversários. Note-se neste caso que as mesas de voto que atingiram a marca dos 100% não se cingiram apenas na província de Tete, mas foram igualmente registadas 40 mesas de voto na província de Gaza, no distrito de Machanga em Sofala no qual o edital distrital indicava 12418 eleitores inscritos. O mesmo número de eleitores foi votar, tal facto que se sucedeu nas duas mesas de voto na Ilha de Moçambique. Neste caso (da Ilha de Moçambique) houve indicações de enchimento de urnas reveladas pela

discrepância entre os resultados anunciados depois da contagem e os que foram afixados publicamente no exterior da assembleia de voto (Missão de Observação Eleitoral da União Europeia, 2009).

Nessas mesas de voto o número de boletins rasurados foi muito elevado, com indicações de que foi intencional e com o intuito de prejudicar concorrentes bem identificados (Observatório Eleitoral, 2009:8). A Missão de Observação da União Europeia foi peremptória em afirmar que este processo eleitoral foi marcado por inúmeras irregularidades como, por exemplo representantes dos partidos políticos foram impedidos de presenciar o processo de apuramento nos distritos de Marávia, Angónia, Changara e Tsangano (Tete) e províncias de Manica e Cabo Delgado.

Esses resultados remetem-nos à dúvida da imparcialidade dos órgãos de governação eleitoral, pois, é curioso que em muitas mesas de voto se tenha atingido a marca de participação de 100%. Se assim fosse, remeter-nos-ia a pensar que nenhum eleitor tenha falecido ou mudado de residência no intervalo temporal que separou o recenseamento do acto de votação. Mais interessante ainda é o facto de grande parte dos votos terem sido a favor da Frelimo e seu candidato que obteve entre 95% a 96% de votação (Brito, 2009).

Por outro lado, de acordo com o Observatório Eleitoral (2009) no distrito de Chibabava, em Sofala, o número de eleitores votantes na eleição do Presidente da República foi superior em 573 votantes ao número de eleitores votantes na eleição para deputado da Assembleia da República (com 42132 eleitores inscritos).

Votantes para PR	19651
Votantes para AR	19078

Entretanto, estes dados, remetem a percepção de ter acontecido um fenómeno estranho na medida em que os eleitores eventualmente tenham depositado voto na urna para eleição do PR e isentarem-se de colocar o voto na urna da AR. O mais provável que tenha acontecido foi uma acção deliberada por membros das mesas de voto em adicionar boletins de voto na urna dos candidatos à presidência da república.

O ambiente em volta das eleições moçambicanas ditado, por um lado pelo, desempenho controverso dos órgãos eleitorais, caminha em contramão em relação à abordagem

defendida por Linz e Stepan (2006:21), segundo a qual um regime democrático requer a competição aberta pelo direito de conquistar o controlo do governo, o que exige eleições competitivas livres, e que o seu resultado determinará quem irá governar. Assim, deve haver confiança dos intervenientes no processo em relação à sua transparência, ou seja, chegando ao poder um governo eleito por voto popular e livre.

A característica principal da história eleitoral moçambicana na asserção de Tollenaere (2006) continua a ser a desconfiança entre os dois principais partidos, uma base jurídica permanentemente em mudança e uma perda gradual de credibilidade das autoridades eleitorais.

A democracia moçambicana diante da sua curta experiência, pelas irregularidades sucessivamente registadas nos pleitos eleitorais coloca os órgãos de governação eleitoral como o maior campo de batalha entre as forças políticas no sentido de garantir maior controlo da mesma. Como afirma Lehoucq (2002) estes órgãos têm sido capturados em muitas democracias emergentes pelos partidos dominantes para maior garantia da sua permanência no poder, corroendo sobremaneira a imparcialidade na gestão das eleições.

Para Cintra (2000), constitui função essencial das instituições, a garantia de que a luta pelo poder regularmente efectuada não seja distorcida em favor de um ou de outro dos contendores. Os resultados das disputas eleitorais não podem ser produto de um jogo de cartas marcadas. Na democracia não se fecha a oposição, o acesso ao poder, caso tal acesso seja o desejo da maioria do eleitorado, manifestado por meio de processos eleitorais transparentes e livres de distorções. Pois, a possibilidade de alternância no poder é uma das características definidoras do regime democrático. Caso tal não aconteça a vontade eleitoral poderá estar sendo gravemente atropelada e definida pela vontade dos órgãos de gestão eleitoral.

CAPÍTULO III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conformidade com a hipótese do trabalho: O mecanismo de composição da CNE dita um menor grau de incerteza nos resultados eleitorais em Moçambique, os resultados do trabalho revelam que ao nível da CNE existe uma forte influência do partido dominante na configuração deste órgão, ou seja a governação eleitoral em Moçambique tem sido embaraçada pela forte disputa entre os partidos políticos que se digladiam com vista a garantir o controlo dos órgãos eleitorais. Por causa disso, as leis eleitorais aprovadas no país foram quase na sua generalidade alvo de discórdia entre as principais forças políticas no país.

A actuação da CNE na supervisão dos processos eleitorais tem sido questionada. Isso expressa-se pelo poder do partido dominante em condicionar tanto a nomeação como o funcionamento do órgão, facto este que conduz aos órgãos eleitorais a oferecerem uma deficiente imparcialidade no tratamento dos processos eleitorais. Dos dados analisados ao longo do trabalho, somente o partido no poder é que deposita confiança neste órgão. Contrariamente, para os restantes partidos políticos a CNE espelha o interesse claro da Frelimo em se manter no poder pelo facto de a constituição deste órgão ter sido marcada por uma maioria esmagadora de membros mais sintonizados com o partido no poder.

A SC embora tenha encontrado espaço para ampliar a sua participação no órgão de gestão eleitoral, os mecanismos de indicação desses membros foram marcados pela disputa entre os dois partidos ex-beligerantes com maior domínio do partido no poder desde 1975. Este cenário contribuiu para que os membros da Frelimo na CNE tivessem o poder de aceitação ou rejeição de algumas OSC e alguns dos seus candidatos.

A desconfiança nos órgãos de administração eleitoral permanece e, tal é evidenciada pelas constantes contestações que marcam cada processo eleitoral no país. As decisões sobre a estrutura que configura a CNE têm sido sequencialmente definidas através do voto maioritário da Frelimo e o quadro legal que orienta os processos eleitorais padece de lacunas graves que emperram as possibilidades de efectivação de um Estado de direito democrático.

Neste sentido, os mecanismos que gravitam em torno das formas de designação dos membros da CNE constituem um factor de degradação dos níveis de confiança

institucional. Certamente o domínio da Frelimo foi-se acentuando ao longo dos processos eleitorais que se seguiram principalmente às eleições de 1999. Isto confirmado por críticos como Macuane (2010), que alertou que as referidas eleições mostraram uma face preocupante da frágil democracia moçambicana, que apesar de os consensos alcançados na aprovação da legislação eleitoral, a sua aplicação, as eleições e os seus efeitos geraram uma forte contestação e descrença em relação às instituições, com enfoque para os órgãos de administração eleitoral.

Portanto, olhando para a análise proposta neste trabalho, a CNE tem um grande desafio pela frente que passa por se tornar num órgão independente e profissionalizado que dê mostras de domínio na interpretação e implementação da lei eleitoral e que faça a gestão dos processos eleitorais de modo imparcial, o que contribuiria para a solidificação da democracia moçambicana.

Bibliografia

1. AWEPA, (1992). *Acordo Gerail de Paz de Moçambique*. Protocolo III, número 3, alínea a) e b).
2. Boletim Sobre o Processo Político em Moçambique (2006), *Vai o Parlamento Ignorar o Conselho Constitucional?* AWEPA: Maputo.
3. Boletim Sobre Processo Político (2009) Vitória Esmagadora para a Frelimo e Armando Guebuza, AWEPA: Maputo.
4. Boletim Sobre Processo Político (2010) *1063 Editais Rejeitados. CC dá OK aos Resultados e ataca CNE, leis e partidos*. AWEPA: Maputo.
5. BRITO, Luís (1993) Estado e Democracia Multipartidária em Moçambique, *in Estudos Moçambicanos*. Maputo: Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane. Maio de 1993.
6. BRITO, Luís et al (2003) *Moçambique 2003: Uma Avaliação do Potencial de Conflito*, Maputo: Centro de Estudos da População da Universidade Eduardo Mondlane.
7. BRITO, Luís (2009) *Sobre os Votos Nulos*, IDEIAS, Boletim N°58.
8. BRITO, Luís (2009) Uma análise Preliminar das Eleições de 2009, IDEIAS, Boletim N°22.
9. CAHEN, Michel (2000) *Mozambique: L'instabilité comme gouvernance?* Politique Africaine n° 80.
10. CARRILHO, Norberto (1995) *A Legislação Eleitoral em Moçambique e a Realização Política e Social*, *in* MAZULA, Brazão [coord] *Moçambique Eleições Democracia e Desenvolvimento*, Maputo.
11. CAROTHERS, Thomas (2002) *The End of the Transition Paradigm.. Journal of Democracy*.
12. CINTRA, António (2000), *Democracia na América Latina*, Brasília-DF.
13. COWEN, Michel, LAAKSO, Liisa (1997) *An Overview of Election Studies in Africa*, *Journal of Modern African Studies*.
14. DOWDING, Keith (1994), *The Compatibility of Behaviouralism Rational Choice and « New Institucionalism»*, *Journal of Theoretical Politics*.
15. EISA (2009) *Missão de Observação Eleitoral do EISA às Eleições Presidenciais, Legislativas e Provinciais de 2009 em Moçambique*, Maputo.

16. GIL, António Carlos (1999) *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, 5ª Edição, São Paulo: Editora Atlas.
17. HABERMAS, Jurgen (1997) *Direito e Democracia. Entre Facticidade e Validade*, Volume II, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
18. HALL, P. e TAYLOR, R. (2003) *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*, Lua Nova N.º 58.
19. HEYWOOD, Andrew (2002) *Politics*, 2nd Edition, Palgrave Foundations.
20. HUNTINGTON, Samuel (1991); *A Terceira Onda: A Democratização no Final do Século XX*; editora Ática.
21. IBRAHIM, Jibrin, GARUDA, Dauda (2008), *Governance and Institution-Building in Nigeria: Study Of The Independent National Electoral Commission (INEC)*, CODESRIA, Dakar-Senegal.
22. IDEA (2006) *Electoral Management Design. Na Overview of the International IDEA Handbook*.
23. KADIMA, Denis (2002), *Os Pré-Requisitos para um Processo Eleitoral Legítimo e Credível e a Criação de Parcerias Sociais*, EISA, Luanda.
24. _____ (2006) *Os órgãos de administração eleitoral na Região da SADC: identificando lições para iniciativas de Reforma Eleitoral*, in MAZULA, Brazão [dir] Moçambique: Eleições Gerais 2004. Um olhar do Observatório Eleitoral, Maputo: Observatório Eleitoral.
25. LEHOUCQ, Fabrice (2002), *Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization*, International Political Science Review, Vol 23, Nº 1.
26. LIMONGI, Fernando (1994), *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente*, Rio de Janeiro: BIB.
27. LINZ, Juan, STEPAN, Alfred. (1999), *A Transição e Consolidação da Democracia. A Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra.
28. MACUANE, José J. (2010), *Reforma, Contestação Eleitoral e Consolidação da Democracia em Moçambique*, in Economia, Política e Desenvolvimento. Revista Científica Inter-Universitária, Volume 1, Número 3, Maputo, Setembro de 2010.

29. MAGALHÃES, Pedro, FARIA, Sérgio (2003), *Legitimidade, Confiança Institucional e Descontentamento Democrático em Portugal*, Conferência Internacional Portugal a votos I, (27 e 28 de Fevereiro de 2003).
30. MAIA, Juarez (1995) *O projecto de Educação Cívica no processo eleitoral moçambicano*, In MAZULA, Brazão [coord] Moçambique Eleições Democracia e Desenvolvimento, Maputo.
31. MARCHETTI, Vitor (2008), Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral, DADOS ó Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, nº4.
32. MAZULA, Brazão (1995). *As Eleições Moçambicanas: Uma trajectória da Paz e da Democracia*, Maputo.
33. MARCONI, Maria, LAKATOS, Eva (2009) *Metodologia do Trabalho Científico*, 7ª Edição, São Paulo: Editora Atlas.
34. MBILANA, Guilherme (2006) *Processos Eleitorais em Moçambique: Experiências e Desafios*, in MAZULA, Brazão [dir] (2006), Moçambique: Eleições Gerais 2004. Um Olhar do Observatório Eleitoral, Maputo: Observatório Eleitoral.
35. NEGRÃO, José (2003), *A Propósito das Relações entre as ONGs do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana*, Faculdade de Economia Universidade de Coimbra.
36. NUVUNGA, Adriano (2007), *Governança Eleitoral no Contexto da Consolidação Democrática em Moçambique*; In: AWORT, Nicholas e SITO, Eduardo (2007). *Perspectivas Africanas Sobre a Nova Gestão Pública*, Maputo.
37. OBSERVATÓRIO ELEITORAL (2009), *Declaração do Observatório Eleitoral Referente à Eleição do Presidente da República, dos Deputados da Assembleia da República e dos Membros das Assembleias Provinciais*.
38. PEREIRA, João (2002), *Mecanismo estabelecido pela Sociedade Civil para Monitorar o Processo Eleitoral em Moçambique: Um Aviso Previu*.
39. The Carter Center (2004) *Eleições Autárquicas Moçambique. Relatório de Observação Eleitoral*, Maputo: Atlanta, Março de 2004.
40. TOLLENAERE, Marc. (2006), *Apoio a Democratização a Moçambique Pós-Conflito. Intenções e Resultados*. Netherlands Institute of International Relations

õClingendaelö.

41. TURNER, Michael (1995), *A Comunidade Internacional e o Processo Eleitoral em Moçambique*, in MAZULA, Brazão [coord] Moçambique Eleições Democracia e Desenvolvimento, Maputo.
42. UNIÃO EUROPEIA (2009) Missão de Observação Eleitoral. Moçambique 2009: Eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais, Maputo.
43. WALL, Alan (2010) *Concevoir la gestion électorale: le manuel d'IDEA international*, IDEA.

Bibliografia Complementar

1. Constituição da República de Moçambique (2004).
2. Lei 13/92 de 14 de Outubro, BR nº 42 I Série.
3. Lei 4/99 de 2 de Fevereiro, BR nº 4 I Série.
4. Lei 7/2007 de 26 de Fevereiro, BR nº 8 I Série.
5. Lei 8/2007 de 26 de Fevereiro.
6. CHAMUSSE, João, *Constituída a CNE. Hoje tomam posse mais 8 membros e poderá ser conhecido o presidente*; Canal de Moçambique de 11 de Junho de 2007.
7. *Jornal Notícias* de 8 de Junho de 2007.
8. Deliberação 75/CNE/2009.
9. *Jornal Demos* de 25 Março de 2004.