
**CONTRIBUIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE
CIVIL PARA O PROCESSO DE REVISÃO DA
LEGISLAÇÃO ELEITORAL**

ORGANIZAÇÕES PROPONENTES:

AMODE, CCM, CEDE, CEM, CISLAMO, FECIV e OREC

Maputo, 29 de Agosto de 2006

Com apoio:



INTRODUÇÃO

Em Março de 2005 o EISA realizou um seminário de reflexão e avaliação do processo eleitoral de Dezembro 2004 em que participaram todos os intervenientes directos no processo eleitoral moçambicanos, nomeadamente os partidos políticos, a CNE, o STAE, deputados da AR, representantes de instituições académicas, bem como representantes dos observadores nacionais e internacionais. Nesse seminário, os participantes trocaram as suas experiências e iniciaram uma discussão sobre vias e possíveis soluções para os problemas identificados no decurso do processo eleitoral.

Confirmando os resultados do seminário, que davam indicações da necessidade de uma profunda reflexão sobre o processo eleitoral moçambicano, o EISA (Instituto Eleitoral da África Austral), com apoio da DFID (Department for International Development), da SDC (Swiss Development Cooperation) e da DCI (Development Cooperation Ireland), iniciou um projecto com vista a promover, no seio da sociedade civil, a reflexão sobre as questões eleitorais. O projecto inscreve-se no quadro de uma preocupação amplamente partilhada e repetidamente expressa sobre a necessidade de alargar o debate sobre matérias que afectam directamente a vida dos cidadãos e que têm sido fonte de tensão e, por vezes, violência política para fora do parlamento, onde as duas grandes forças políticas aí representadas têm dificuldade de chegar a consensos efectivos. O projecto pretende, pois, contribuir modestamente para o trabalho dos deputados que têm a responsabilidade de decidir sobre a revisão da legislação eleitoral, facultando-lhes material para reflexão e, ao mesmo tempo, uma maior informação sobre a vontade dos cidadãos nestas matérias.

Numa primeira fase, foi promovida a recolha de opiniões e propostas da sociedade civil sobre a organização e gestão dos processos eleitorais. Esta actividade contou com a colaboração da AMODE (Associação Moçambicana para o Desenvolvimento da Democracia), do CCM (Conselho Cristão de Moçambique), e do CISLAMO (Conselho Islâmico de Moçambique), organizações da sociedade civil moçambicana que fazem parte do Observatório Eleitoral. No total foram organizados trinta (30) debates nas dez (10) províncias do país em que participaram representantes das organizações da sociedade civil e partidos políticos. Para garantir maior fidelidade e respeito das opiniões expressas todas as intervenções foram gravadas, depois transcritas em papel, onde se produziu uma brochura intitulada “A Voz do Povo”.

Numa fase posterior, o EISA contratou especialistas para elaborar sobre as principais questões identificadas nos debates públicos. A tarefa destes especialistas era de integrar o seu conhecimento teórico, técnico e das experiências dos outros países com a informação proveniente do sentimento dos cidadãos comuns e, com essa base, fazerem propostas de soluções adequadas. Os artigos produzidos pelos especialistas foram apresentados em dois seminários co-organizados pela AMODE, CCM, CEDE (Centro de Estudos da Democracia e Desenvolvimento), CEM (Conferência Episcopal de Moçambique), CISLAMO, FECIV (Fórum de Educação Cívica) e OREC (Organização para Resolução de Conflitos Comunitários). Para além do EISA, o seminário final contou com apoio do NIMD (Netherlands Institute for Multiparty Democracy).

Este relatório apresenta a sistematização da contribuição das organizações da sociedade civil para a reforma eleitoral, o que constitui o corolário deste exercício.

1. PROBLEMAS IDENTIFICADOS

As várias fases do exercício de reflexão permitiram registar algumas preocupações que se verificam em todas as fases dos processos eleitorais, as quais são indicadas a seguir.

A. ÓRGÃOS ELEITORAIS

Com a actual composição, os órgãos eleitorais têm dificuldades para garantir uma verdadeira independência e imparcialidade no seu funcionamento durante os processos eleitorais, uma vez que ela assenta em critérios que não asseguram que os seus membros actuem isentos de influência partidária.

A forma de designação dos membros da CNE, que assenta na apresentação pelos partidos com assento no parlamento e o excessivo número de membros são vistos pela sociedade civil como fontes de instabilidade destes órgãos.

Por outro lado, a falta de clareza na relação entre o STAE e a CNE faz com que se registem algumas dificuldades de relacionamento entre os dois órgãos. Com efeito, ainda que a lei determine a subordinação permanentemente do STAE à CNE, a realidade prática revela uma actuação baseada no princípio de autonomia administrativa do STAE. Disto resulta alguma descoordenação no funcionamento dos dois órgãos.

B. RECENSEAMENTO ELEITORAL

A principal inquietação da sociedade civil prende-se com o facto de o regime actual não garantir uma actualização constante e confiada dos registos

eleitorais, especialmente em relação aos cidadãos que adquirem ou perdem a capacidade eleitoral, bem como os que por vários motivos mudam de residência nos períodos que medeiam as eleições. Esta dificuldade, mais evidente a nível distrital e de localidade é, em parte, resultado do actual modelo de funcionamento intermitente do órgão responsável, o STAE, que a nível distrital não goza de estatuto de órgão permanente. Mas também, evidente se torna que a nível rural, a capacidade de colecta de dados (óbitos e mudanças de residência) capaz de alimentar a actualização dos registos eleitorais é praticamente inexistente.

A segunda inquietação tem a ver com os erros que se cometem na informatização dos dados de recenseamento eleitoral manual, o que faz com que o sistema implantado seja considerado pouco objectivo. Embora este problema seja de natureza prática, do que de natureza legislativa, nada obsta que a sua solução seja pensada a nível de lei, mediante, por exemplo, a consagração de um regime inspecção prévia dos cadernos informatizados. Para além destes problemas, verificam-se erros de outra natureza, nomeadamente má inscrição de eleitores (cartões de eleitores e cadernos com números não coincidentes, nomes e números mal escritos) o que resulta na troca e rasuras de cadernos eleitorais.

Outro problema, de natureza logística, prende-se com as dificuldades de transporte, ruptura de stock de material e deficiências no funcionamento do equipamento de registo.

A localização dos postos de recenseamento, que em alguns casos se localizam distantes dos locais de residência dos eleitores (até 30 quilómetros, quando a lei refere-se a um raio de 10), é vista como uma dificuldade a ser superada.

Por último, para garantir maior transparência do processo eleitoral, impõe-se que o regime eleitoral crie mecanismos que assegurem um recrutamento que assenta em critérios de isenção e imparcialidade.

C. CAMPANHA ELEITORAL

No seio da sociedade civil, predomina a preocupação de que as campanhas eleitorais têm arrastado consigo uma potencialidade de violência, que deve ser combatida. Concorre para a ocorrência de incidentes de violência, durante a fase de campanha eleitoral, o deficiente policiamento cuja responsabilidade pode ser partilhada, para além força da lei e ordem, pelos intervenientes políticos no processo eleitoral.

Por questões de “estratégia” de campanha, alguns partidos políticos não divulgam os seus programas de campanha ou nem sequer requisitam a protecção policial, nas suas actividades de campanha. Isto dificulta a programação da própria actividade policial, uma vez que todos os partidos estão em períodos de campanha. Todavia, há casos em que a própria polícia é responsável pelas falhas no processo de policiamento.

Outro aspecto, não de menos importância, tem a ver com as condições físicas em que o próprio processo de policiamento é feito, sobretudo, nos dias de votação. A distância imposta pela lei, para o posicionamento das forças da lei e ordem, se fosse cumprida a rigor, levaria a que os agentes policiais se posicionassem em locais donde dificilmente poderiam garantir o decurso normal do processo ou em zonas pouco aconselháveis para a protecção da sua integridade física.

D. ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Apesar de se reconhecer a existência de algumas melhorias nas últimas eleições, em termos práticos, a comunicação social pública continua a pautar pela parcialidade na cobertura dos processos eleitorais, especialmente durante

as campanhas eleitorais. Nalguns casos, verifica-se um tratamento privilegiado de um partido ou candidato, isso em detrimento da cobertura das acções dos outros intervenientes.

É na esteira desta constatação que a sociedade civil, notando alguma superficialidade com que a matéria se encontra tratada na lei, pretende avançar algumas soluções que possam encorajar os órgãos de comunicação social a serem mais equidistantes na cobertura dos processos eleitorais.

E. VOTAÇÃO

Em relação ao acto de votação, vários problemas são apontados como constrangimentos do processo. Desde logo, a questão da localização das assembleias de voto e de pouca transparência no próprio processo decisório sobre a sua distribuição geográfica em cada círculo eleitoral.

A duração do processo de votação é também vista como um dos principais problemas do qual resultam erros na contagem e apuramento dos resultados, pois obriga os agentes eleitorais a trabalhar longas horas em condições logísticas inapropriadas, o que lhes provoca saturação e fadiga.

Por outro lado, a utilização de diversos cadernos eleitorais, referentes a três operações eleitorais (de 1999, 2003 e 2004) que diminui a flexibilidade dos agentes eleitorais, é vista também como um problema que deve ser definitivamente ultrapassado nesta revisão.

Aliado a isto, a questão da marcação das datas das eleições para períodos chuvosos é encarada com alguma preocupação, pois isso dificulta a participação dos eleitores e implica condições logísticas apropriadas, muitas

vezes indisponíveis, para além dos elevados custos operacionais que acarreta. Com efeito, nestes períodos algumas zonas tornam-se intransitáveis e também um reduzido interesse dos cidadãos em participar em processos eleitorais por darem prioridade a actividades agrícolas.

F. CONTAGEM E APURAMENTO

O apuramento parcial, nas assembleias de voto, é visto como um processo muito burocrático e longo, propenso a erros e incoerências no preenchimento dos editais, resultado da deficiente capacitação dos agentes eleitorais.

Nas fases do apuramento intermédio e nacional, nota-se com alguma preocupação a existência de restrições impostas aos observadores domésticos e estrangeiros, especialmente no acesso à informação sobre os dados de apuramento, prejudicando-se a transparência do processo e alimentando assim um clima de desconfianças.

A composição partidária das CDE's e CPE's faz com que o processo fique refém de interesses partidários.

A aplicação informática usada para o processamento de dados eleitorais revelou ser insegura, pouco eficaz e com alguns problemas técnicos. Para além disso, o regime que regula o processo de concepção da aplicação não oferece garantias legais que asseguram a sua transparência. Por outro lado, os principais interessados não dispõem de tempo suficiente para procederem a avaliação da sua eficácia.

Em relação ao apuramento intermédio e nacional, o principal problema prende-se com a questão do incumprimento dos prazos definidos na lei, o que provoca

excessivas demoras na divulgação dos resultados finais criando-se assim um clima de desconfianças em relação ao trabalho dos órgãos eleitorais, tornando os resultados pouco credíveis.

G. OBSERVAÇÃO ELEITORAL

Em relação ao regime da observação eleitoral, aponta-se como principal problema a imposição de restrições, aos observadores, no acesso a todas as fases do processo, particularmente:

- i. Durante a reclassificação dos votos contestados;
- ii. Durante a fase de centralização dos resultados parciais.

2. PROPOSTAS PARA MELHORAMENTO

Para cada uma das situações apontadas como problemas, a sociedade civil pretende trazer algumas ideias para a sua solução melhoramento.

A. ÓRGÃOS ELEITORAIS

a) *Em relação à influência dos partidos políticos*

A sociedade civil é pela redução da influência dos partidos políticos nos órgãos eleitorais, o que implicaria por um lado que **a maioria** dos membros da CNE fosse proveniente da sociedade civil e, por outro, que dentro do STAE fossem extintos os cargos de Directores-Adjuntos indicados pelos partidos políticos. E mais, a sociedade civil vê com agrado a profissionalização dos órgãos eleitorais.

Para a materialização desta proposta, a sociedade civil avança algumas soluções concretas, a saber:

- *Designação do Presidente da CNE, por proposta da sociedade civil;*
- *Designação dos membros dos partidos políticos, com assento no parlamento, mediante observância do princípio constitucional da proporcionalidade, os quais não devem estar em maioria em relação a sociedade civil;*
- *Integração dos restantes membros da sociedade civil através de um concurso público, aberto para todos os interessados, desde que reúnam requisitos a serem estabelecidos por lei. Neste sentido, propõe-se a*

introdução de requisitos pessoais de acesso à função de membro da CNE, tais como:

- *Juízes de carreira;*
 - *Juristas;*
 - *Académicos de qualquer área de conhecimento;*
 - *Individualidades de elevado prestígio na sociedade.*
- *Profissionalização da CNE através da introdução do regime de suspensão obrigatória de qualquer vínculo laboral de que os membros possam ser titulares, com a garantia de manutenção dos postos de trabalho e benefícios próprios da função, após o cumprimento da missão.*

No que diz respeito à relação funcional entre a CNE e o STAE, a sociedade civil vai no sentido de que o regime a introduzir na lei deve ser tal que garanta o controlo da CNE sobre o STAE, mas sem lhe retirar a sua autonomia administrativa decorrente da sua natureza de pessoa colectiva.

Neste sentido, a lei deveria:

- *Clarificar o conceito de << subordinação permanente >> do STAE perante a CNE, estabelecendo que entre os dois órgãos existe uma relação de tutela administrativa, exercida pela CNE sobre o STAE;*
- *Definir claramente os poderes que a CNE tem sobre os actos praticados pelo STAE, através da:*
- *Introdução do regime de tutela administrativa, isto para garantir a autonomia do STAE, mas sem lhe conferir independência perante a CNE;*

- *Clarificação do regime da tutela administrativa pela indicação das decisões que o STAE deve tomar mediante autorização prévia ou aprovação posterior pela CNE;*
- *Indicação específica dos poderes de que a CNE dispõe, enquanto entidade tutelar, sobre os actos do STAE, nomeadamente se a CNE os pode anular, mandar corrigir, substituir ou revogar;*

No que diz respeito ao número de membros, a sociedade civil é pela redução da actual composição de 19 para **11 membros**, de acordo com a seguinte distribuição:

- *5 membros **designados** pelos partidos, em regime de representatividade parlamentar;*
- *5 membros **nomeados** após concurso público, a ser dirigido por uma Comissão parlamentar;*
- *1 Presidente **a ser proposto** pela sociedade civil, segundo o regime actualmente em vigor;*

Em relação ao sistema decisório deste órgão, propõe-se:

- ***Regra geral:** deliberações por via de consenso;*
- ***Excepções:** na falta de consenso, regime de votação.*

B. RECENSEAMENTO ELEITORAL

A sociedade civil concorda com a realização de um recenseamento de raiz, embora não deixe de insistir na necessidade de estabelecimento de um regime de actualização contínua dos registos eleitorais e de um sistema integrado de fluxo de informação com influência nos registos eleitorais. Para o efeito, a lei eleitoral deveria:

- *Optar pela adopção do regime de profissionalização do STAE até ao nível distrital, para garantir o seu funcionamento permanente;*
- *Impor que os diferentes serviços públicos (hospitais psiquiátricos, serviços prisionais, registo civil, etc.), facultem **ex officio** e regularmente ao STAE informação sobre os cidadãos que, pelas razões ligadas a esses serviços, perdem ou readquirem a sua capacidade eleitoral;*
- *Consagrar um regime de articulação entre os líderes comunitários e autoridades administrativas locais na recolha de dados sobre os óbitos nas respectivas circunscrições administrativas, a serem remetidos para o STAE distrital. A este respeito, deve ser resgatada a proibição de realização de funerais sem prévia comunicação aos órgãos locais ou comunitários;*
- *Consagrar um regime de obrigatoriedade de divulgação prévia, com suficiente antecedência, dos locais de recenseamento;*
- *Aproximar os postos de recenseamento aos eleitores.*

Em paralelo, a sociedade civil avança a proposta da necessidade de divulgação dos registos eleitorais, para reclamações, junto dos locais prováveis da localização das assembleias de voto. As reclamações poderão ser endereçadas

para o STAE distrital, mas a divulgação deverá obedecer ao critério de proximidade.

C. CAMPANHA ELEITORAL

Embora a definição de um padrão de manutenção da ordem e segurança pública se mostre difícil, necessário se torna introduzir algumas disposições legais que permitam melhorar a actividade de policiamento com vista à segurança dos processos eleitorais. Assim, os partidos políticos deveriam, **obrigatoriamente**, fornecer o seu programa de campanha às autoridades policiais locais para que, com antecedência necessária, possam programar os seus efectivos.

Por outro lado, considerando que o período da campanha eleitoral é dos mais propensos a conflitos, a lei deveria introduzir as propostas já avançadas de mecanismos alternativos de resolução e gestão de conflitos eleitorais, nomeadamente encorajar o recurso à negociação entre os intervenientes no processo, bem como à conciliação e mediação de conflitos eleitorais através de painéis de gestão de conflitos eleitorais.

D. ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

A lei eleitoral deveria atribuir ao Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS) o papel de monitorização e fiscalização da imparcialidade dos *medias* no tratamento dos diversos candidatos e partidos políticos, podendo optar-se em:

- *Conferir-se ao CSCS poderes sancionatórios aos órgãos de comunicação social que violem o princípio de imparcialidade durante os períodos eleitorais;*
- *Tornar a violação do princípio de imparcialidade num ilícito eleitoral cuja punição estaria dependente de uma denúncia ao Ministério Público pelo CSCS ou por qualquer interessado;*
- *Permitir a intervenção mais activa da sociedade civil na fiscalização, conferindo-se-lhe a possibilidade de apresentar denúncias a serem consideradas pelos órgãos acima mencionados.*

E. VOTAÇÃO

As recomendações produzidas apontam para as seguintes melhorias, a introduzir na lei.

- *Imposição ao STAE do dever de divulgação prévia da localização das assembleias de voto. Esta divulgação poderia coincidir com o período de divulgação dos registos eleitorais para reclamação pelos interessados;*
- *Aproximar as assembleias de voto aos eleitores mediante recurso à densidade da população eleitoral como critério da distribuição das assembleias, apontando-se como critério razoável 500 eleitores por mesa da assembleia de voto;*
- *Fazer coincidir os locais de votação com os de recenseamento eleitoral para facilitar a sua localização pelos eleitores;*
- *Redução dos dias de votação de dois para um;*
- *Calendarização das eleições para os períodos secos e de menor intensidade da actividade agrícola.*

F. CONTAGEM E APURAMENTO DOS RESULTADOS

As soluções aos problemas apontados passam, em geral, pela introdução de mecanismos de contagem mais eficientes e menos burocráticos, o que impõe a realização de eleições num único dia e a reestruturação do procedimento do contencioso eleitoral, com a diminuição da cadeia de recursos ao longo do processo.

Por outro lado, porque ao processo de contagem e apuramento aplica-se também, e com maior incidência, o princípio da transparência, deveria ser permitido o acesso dos observadores à informação contida nas bases de dados em todas as fases de digitação dos resultados eleitorais.

Assim, em relação a este processo, as propostas concretas são as seguintes:

- *Consagração da obrigatoriedade de formação dos membros das mesas das assembleias de voto e delegados dos partidos, em procedimentos eleitorais, como requisito prévio para a sua credenciação. A formação deve ser garantida pelos órgãos eleitorais, em colaboração com a sociedade civil;*
- *Imposição do dever de fundamentação da rejeição das reclamações apresentadas junto às mesas;*
- *Reforço dos poderes das CPE's no apuramento intermédio, com a conseqüente descentralização da competência de reclassificação dos votos pelas mesas e deliberação de quaisquer reclamações;*
- *Introdução na lei, de mecanismos que garantam a transparência na concepção da aplicação informática. Neste sentido;*
 - a. *A contratação de serviços de concepção da aplicação informática deveria obedecer a um concurso público, impondo-se que a adjudicação seja aprovada pela CNE;*
 - b. *Após a concepção, a aplicação deveria ser colocada à disposição dos interessados para avaliação da sua eficácia e segurança.*

G. OBSERVAÇÃO ELEITORAL

A participação de observadores, nacionais e internacionais, constitui um dos pilares da transparência do processo eleitoral. Por isso, o âmbito da observação eleitoral deveria abranger todas as fases do processo eleitoral. Assim, torna-se necessário que:

- *A lei garanta a liberdade de acesso dos observadores a todas as fases do processo, bem como a qualquer suporte documental ou informático que contenha dados eleitorais, desde que assegurem que a sua actividade não interfira nos actos observados;*
- *A lei, ela própria, defina detalhadamente os direitos e deveres dos observadores eleitorais, não devendo deixar esta importante matéria para regulamentação por deliberações da CNE.*

H. CONTENCIOSO ELEITORAL

A lei deve consagrar um regime de procedimento de contencioso eleitoral que garanta, em simultâneo, o direito de acesso à justiça eleitoral e à celeridade do processo eleitoral. Para o efeito, pode-se adoptar o regime de contencioso consagrado na Lei nº 7/2004, em que cada uma das fases do processo é considerada autónoma. Assim,

- *Do resultado das reclamações apresentadas nas mesas das assembleias de voto, recorre-se directamente à CNE e posteriormente ao Conselho Constitucional (CC);*

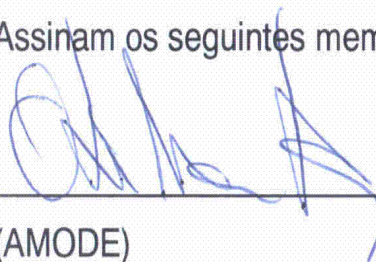
- *As CPE's deveriam dispor do poder de proceder à reclassificação dos votos. Das suas deliberações poder-se-ia recorrer directamente para o CC, mas com possibilidade de recurso hierárquico facultativo à CNE;*
- *Em relação ao apuramento intermédio, uma vez que dele depende o apuramento nacional, o contencioso poderia manter a actual filosofia. Assim, deveria recorrer-se primeiro à CNE e só depois ao CC. Nestes termos, em relação às decisões da CNE haveria sempre possibilidade de se recorrer ao CC;*
- *Por fim, a lei eleitoral deveria adoptar o regime do Decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, em matéria de indeferimento tácito. Consequentemente, todos os órgãos de administração eleitoral deveriam ter um **prazo de decisão** das reclamações e recursos, findo o qual a pretensão deveria ser considerada indeferida para efeitos de interposição do respectivo recurso hierárquico ou contencioso.*

CONCLUSÃO

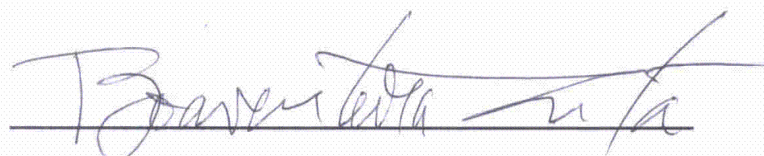
Estas são as propostas que a sociedade civil apresenta e que espera possam contribuir para o debate e enriquecimento da futura legislação eleitoral, para promoção de eleições livres, justas e transparentes.

Maputo, aos 29 de Agosto de 2006


Assinam os seguintes membros das organizações proponentes:



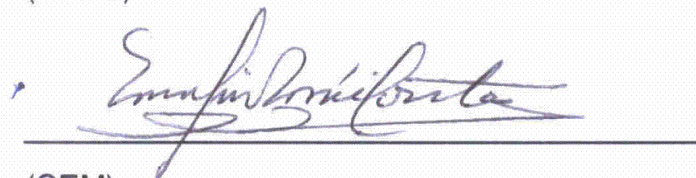
 (AMODE)



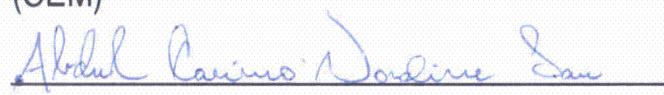
 (CCM)



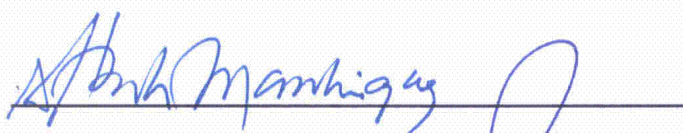
 (CEDE)



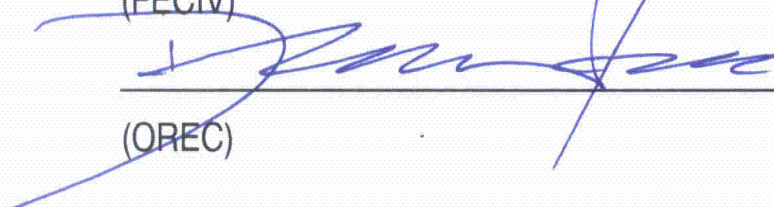
 (CEM)



 (CISLAMO)



 (FECIV)



 (OREC)