



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

*A governação eleitoral em Moçambique: uma análise da reforma na
designação dos membros para a CNE.*

Licenciando: Hélder Francisco Dos Santos

Supervisor: Amílcar Frederico Pereira, MA

Maputo, Julho de 2011

HÉLDER FRANCISCO DOS SANTOS

*A GOVERNAÇÃO ELEITORAL EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE DA
REFORMA NA DESIGNAÇÃO DOS MEMBROS DA CNE.*

Monografia apresentada como parte dos requisitos para obtenção do grau de licenciado em ciência política.

Supervisor:

.....

Presidente de mesa de Júri:

.....

Oponente:

.....

Maputo, Julho de 2011

Índice

Declaração de Honra.....	05
Dedicatória.....	06
Agradecimentos.....	07
Lista de abreviaturas.....	08
Resumo.....	09
1. I CAPÍTULO: INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Delimitação do estudo.....	11
1.2 Problema de Pesquisa.....	11
1.3 Questões de partida.....	14
1.4 Relevância do tema.....	14
1.5 Objectivos.....	14
1.5.1 Objectivo Geral.....	14
1.5.2 Objectivos específicos.....	14
2. II CAPÍTULO: METODOLOGIA.....	15
2.1 Definição do tipo de estudo.....	15
2.2 Etapas de estudo.....	15
2.3 Definição de unidades de análise.....	15
2.4 Métodos de recolha de dados.....	16
2.5 Análise de dados.....	17
2.6 Dificuldade e limitações de estudo.....	18
3. III CAPÍTULO: REVISÃO DA LITERATURA	18
3.1 Governação eleitoral: os três níveis de governação eleitoral.....	18
3.2 A abordagem da criação das comissões eleitorais.....	19
4. IV CAPÍTULO: TEORIA, MODELO DE ANÁLISE E QUADRO CONCEPTUAL.....	21
4.1A escolha racional dos actores políticos na mudança institucional.....	21
4.2O modelo de análise.....	23
4.3 Quadro conceptual.....	23
5. V CAPÍTULO: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA.....	24
5. Apresentação dos resultados da pesquisa.....	24
5.1 Evolução do quadro legal para a composição da CNE.....	24
5.2.A reforma nos critérios da designação dos membros para a CNE: elementos que facilitaram o consenso entre os partidos políticos.....	26

5.2.1 A reforma nos critérios da designação dos membros para a CNE: os pontos de divergência.....	29
5.3. A análise da representatividade partidária na CNE.....	33
5.3.1 A problemática da representatividade da sociedade civil na CNE.....	37
5.4 A reforma na lei da CNE: uma perspectiva do debate em torno da reforma na designação dos membros da CNE.....	40
Conclusão.....	43
Bibliografia.....	44
Anexos.....	47

DECLARAÇÃO

Declaro por minha honra que o trabalho aqui apresentado é resultante de uma investigação por mim realizado e nunca foi apresentado para obtenção de qualquer grau acadêmico, estando indicadas no texto as citações e na biografia as fontes que utilizei.

.....

DEDICATÓRIA:

Mário dos Santos Compeu. (meu pai)

Lídia Francisco Marrime. (minha mãe)

Mário dos Santos Compeu Júnior. (meu irmão)

Orquídea dos Santos. (minha irmã)

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho é fruto da contribuição dada pelos partidos políticos com representação parlamentar, pelas instituições e singulares que disponibilizaram o material necessário para a sua efectivação. Sem a vossa pronta colaboração, teria se tornado difícil a realização deste trabalho, por isso deixo aqui a minha gratidão especial:

Ao Dr. Amílcar Pereira, meu supervisor, que sempre mostrou-se disponível para orientar a execução deste trabalho. Foi com suas críticas e sugestões de leitura, pesquisa e formatação de trabalhos de investigação, que se construiu este trabalho.

Um apreço especial vai para os partidos Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) e Movimento Democrático de Moçambique (MDM) que delegaram os seus representantes para colaborar neste trabalho.

Aos funcionários da biblioteca da Assembleia da República (AR), da biblioteca Central Brazão Mazula e do Arquivo histórico de Moçambique, agradeço a colaboração prestada durante o período que durou a realização do trabalho.

Aos docentes do departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade Eduardo Mondlane que me acompanharam durante a minha formação.

Agradeço a colaboração, a companhia e a solidariedade prestada pelos meus colegas de turma, os “trinta tiranos”, em especial aos meus colegas permanentes de grupo, António Feniasse, Justino Quina e Íris Quenane bem como Aguiar Mazula que fez parte do grupo por algum tempo.

Aos meus amigos, em especial Carlos Manuel Romão, Heldocas Guivala, Inocêncio dos Santos, Manuel Mateus, Ivaldina Alexandre, Célia Marília e Valentim Jonas deixo aqui o meu apreço pela nobreza da vossa amizade, vocês mais do que ninguém representam para mim o valor de uma grande amizade.

Aos meus tios, Amélia Francisco e Samuel Sebastião Macie pelo apoio prestado durante a minha formação. Por fim o meu agradecimento vai para os meus ex-colegas da equipe “canarinhos de Muéle”; aos jovens de meu bairro, “liberdade-3”, meus amigos de ontem, de hoje e de sempre, a todos os conhecidos pelo carinho e apoio prestado vai o meu:

MUITO OBRIGADO.

Lista de abreviaturas

AGP – Acordo Geral de Paz.

AR – Assembleia da República.

CAJDHL – Comissão de Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e Legalidade.

CC – Conselho Constitucional.

CNE – Comissão Nacional de Eleições.

FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique.

MDM – Movimento Democrático de Moçambique.

OGE – Órgãos de Governação Eleitoral.

PR – Presidente da República.

RENAMO – Resistência Nacional de Moçambique.

STAE – Secretariado Técnico de Administração Eleitoral.

UD – União Democrática.

UEM – Universidade Eduardo Mondlane.

RESUMO

O presente trabalho tem como objecto de estudo analisar a alteração nos critérios de designação de membros para a CNE protagonizada nas reformas eleitorais feitas à lei dos órgãos eleitorais. O objecto foi analisado tendo como base a teoria de escolhas racionais e buscando três objectivos principais. Primeiro apresentar os elementos que facilitaram o consenso e como foram construídas as divergências entre os partidos políticos durante a reforma na designação de membros para a CNE. O segundo objectivo consiste em fazer uma análise da representatividade partidária e da sociedade civil na CNE e por fim, o terceiro em fazer uma perspectiva do próximo debate em torno da reforma na designação de membros para a CNE.

Concluiu-se que no contexto da designação de membros para a CNE, as escolhas racionais dos partidos guiam o seu comportamento durante a mudança institucional. Desta feita, por um lado, em relação a criação da lei 4/97 o consenso passou pela aceitação do uso do princípio proporcional; em relação a lei 4/99, o consenso passou pela aceitação do princípio de representatividade parlamentar no lugar do princípio proporcional e em relação a lei 20/2002 o consenso passou pela manutenção da representatividade parlamentar e integração da sociedade civil. Por outro lado, as divergências entre os partidos foram influenciadas pela alteração do cenário eleitoral e a necessidade de integração de outros actores na gestão eleitoral. Assim, em relação a lei 20/2002 a divergência esteve relacionada aos mecanismos de integração da sociedade civil, enquanto em relação a lei 8/2007 a divergência esteve relacionada com os mecanismos de representação partidária e integração da sociedade civil.

Os consensos representavam as situações de equilíbrio a partir das quais nenhum partido estava disposto a desviar-se. Tsebelis (1998) define a situação de equilíbrio como sendo aquela situação em que nenhum actor tem incentivo de desviar-se dela uma vez que mesmo não garantindo a optimização total dos seus interesses, garante a optimização dos interesses indispensáveis.

Assim, quanto maior for a correspondência entre as escolhas racionais e as situações de equilíbrio elaborados por cada partido relevante no sistema político, maiores são as probabilidades de se alcançar o consenso durante a mudança institucional.

Palavras - chave: governação eleitoral, situação de equilíbrio, representatividade parlamentar, representação proporcional.

I CAPÍTULO

1. Introdução.

O contexto da governação eleitoral moçambicano é resultante do processo de democratização que culminou com a adopção de eleições multipartidárias e por conseguinte revelou a necessidade da criação de órgãos para a execução do processo eleitoral, nomeadamente a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e o Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE).

Este processo tem a particularidade de ter sido profundamente influenciado pela transição de um sistema monopartidário para o multipartidarismo num contexto de pacificação, que implicava a integração dos antigos beligerantes no jogo democrático. Consequentemente, as instituições que surgiram reflectem a preocupação de encontrar formas de acomodação das duas principais forças políticas, a FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) e a RENAMO (Resistência Nacional de Moçambique). Esta preocupação estendeu-se posteriormente a outras arenas, como a CNE, o Conselho Constitucional (CC) e o Conselho de Estado que na sua composição ainda adoptam o critério de representação parlamentar. (Macuane: 2009:114).

A composição dos órgãos eleitorais pelo critério de representação parlamentar e posteriormente pela inserção de membros da sociedade civil criou e manteve ao longo as condições estruturais para a realização dos processos eleitorais em Moçambique.

Contudo, a revisão do actual artigo 5 da lei dos órgãos eleitoral (sobre a designação dos membros para a CNE), é uma matéria que num passado recente (revisão da lei 4/99) conseguiu no seio das bancadas parlamentares, um consenso difícil quando comparado com os processos mais anteriores (revisão da lei 4/93 e 4/97).

Durante a revisão da lei 20/2002, a aprovação dos critérios de designação dos membros para a CNE, necessitou de um debate em plenária, uma vez que não foi possível alcançar-se um consenso entre os partidos políticos ainda nas fases de harmonização das propostas, nomeadamente, durante a vigência da comissão *ad-hoc* para a revisão da legislação eleitoral, bem como, quando o assunto passou para a chefia das bancadas.

O presente trabalho tem como objectivo, estudar o processo da reforma nos critérios de designação de membros para a CNE protagonizada nas revisões sucessivas da lei dos órgãos

eleitorais entre 1995-2007. A análise tem como cerne principal a percepção das razões da crescente dificuldade na aprovação por consenso da alteração nos dos critérios de designação dos membros para a CNE.

O trabalho está dividido em cinco capítulos. Na introdução é apresentado e delimitado o objecto em estudo, o problema de pesquisa, as questões de partida, relevância do tema, os objectivos gerais e específicos.

O segundo capítulo é reservado a metodologia. Aqui, é possível encontrar a definição do tipo de estudo, as etapas que foram seguidas para a execução do estudo, a definição da unidade de análise, descrição dos métodos de recolha de dados, os mecanismos de análise dos dados e por fim as dificuldades vivenciadas durante o estudo.

No terceiro capítulo faz-se uma apresentação da revisão da literatura onde temos basicamente as teorias sobre a composição dos órgãos eleitorais. Estas teorias são relevantes para a compreensão e conhecimento das possíveis formas de designação de membros que podem ser aplicadas na criação dos órgãos eleitorais.

O quarto capítulo é composto pelo quadro teórico, onde apresenta-se a teoria de escolhas racionais e o modelo de análise através do qual elaborou-se o trabalho; e por fim o quadro conceptual.

O quinto capítulo é reservado a análise e discussão dos resultados. O mesmo encontra-se dividido em quatro partes, sendo a primeira relacionada com a evolução do quadro legal sobre a designação de membros para a CNE, a segunda, é reservada à apresentação dos factores que facilitaram o consenso e factores que construíram a divergência durante a reforma na designação dos membros para a CNE. A terceira parte faz uma análise dos critérios de representatividade partidária e da sociedade civil na CNE. Por fim, a quarta parte faz uma perspectiva do debate actual em torno da alteração nos critérios de designação dos membros para a CNE em virtude da revisão da lei 8/2007. Este capítulo termina com uma nota conclusiva.

1.1 Delimitação do objecto de estudo.

A lei dos órgãos eleitorais fixa as funções, competências, organização e funcionamento da CNE¹. Assim, para não incorrer em risco de produzir uma miscelânea de pensamentos sem o devido aprofundamento que cada assunto merece, optou-se neste trabalho por fazer-se uma análise do processo de reforma nos critérios de designação dos membros para a CNE entre 1995-2007, período em que a lei dos órgãos eleitorais entrou em vigor e foi sofrendo sucessivas alterações. No entanto, apesar desta delimitação temporal, a ultima parte do trabalho inclui uma análise as propostas para a alteração nos critérios de designação dos membros para a CNE durante a revisão da lei 8/2007 que é a lei dos órgãos eleitorais em debate.

1.2. Problema de Pesquisa

No processo eleitoral moçambicano, as eleições vêm sendo marcadas por uma tendência de contestação na forma de composição e actuação dos órgãos eleitorais movidas por permanentes observações de irregularidades no funcionamento e resolução dos litígios eleitorais por parte dos Órgãos de Governação Eleitoral (OGE)².

Hanlon (2009) considera que a esmagadora vitória da FRELIMO em 2004 e 2009 foi manchada pela má conduta dos OGE, discriminação, secretismo e confusão, a falta de imparcialidade e de igualdade em termos competitivos para com todos os participantes; obsessão pelo segredo e falta de transparência; incompetência e confusões de legalidade e de procedimentos.

Segundo o relatório da Afrimap (2009) a composição da CNE foi amplamente criticada, assim como tem sido a gestão dos processos eleitorais pelo Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE).

¹ Número 2 do 1º Artigo, capítulo I, das disposições gerais lei 8/2007.

² Vide:

Afrimap & Osisa (2009). Moçambique: democracia e participação política. Afrimap e Open Society Initiative for Southern Africa. Londres. W6 OLE, Reino Unido.

Carter centre (2000). Processo da observação das eleições de 1999, em Moçambique. Relatório final. Atlanta.

----- (2004). Eleições Autárquicas Moçambique. Relatório de observação eleitoral. Atlanta/Maputo.

----- (2005). Observação das eleições em Moçambique 2004, One Copenhill. Atlanta.

Desta forma, durante o processo de revisão da legislação eleitoral em 2006, a Assembleia da República (AR) tomou em considerações algumas críticas relacionadas com o grau de partidarização da CNE. Assim, entre outras modificações, a AR estabeleceu novos critérios para a composição da CNE, passando a contar com oito membros oriundos da sociedade civil e cinco membros em representação da FRELIMO e da RENAMO.

A Afrimap (2009) considera que a partidarização dos órgãos eleitorais correspondia ao clima de desconfiança entre as duas grandes forças políticas do país, e foi um dos mecanismos utilizados para lidar com o problema.

O cenário de desconfiança em relação aos OGE tornou-se uma constante em cada processo eleitoral influenciando a revisões constantes da legislação eleitoral. Entretanto em cada processo de revisão, a alteração do artigo referente aos critérios de designação para os membros da CNE, vem produzindo cada vez mais cenários de divergência entre os principais partidos políticos. Na última revisão (deu origem a lei 8/2007) foi necessário pela primeira vez recorrer-se a votação em plenária para se decidir o número de membros, a distribuição pelos partidos e pela sociedade civil. Estas divergências contribuem para a redução da confiança nas instituições eleitorais por parte dos partidos políticos na oposição.

Hartlyn et al (2009), Mozaffar & Schedler (2002); Lehoucq (2002); Mozaffar (2002); Hartlyn (1998) consideram que em contextos de democratização, quando a administração eleitoral é débil cria obstáculos ao processo de democratização. Dai que em processos de democratização a confiança nas instituições eleitorais é um dos elementos cruciais para que o ciclo democrático não seja interrompido.

A falta de consenso na alteração deste artigo fundamental para a execução do processo eleitoral cria um potencial crónico para o financiamento da instabilidade democrática, uma vez que é com base neste artigo que se elegem os membros responsáveis pela supervisão de todo o processo eleitoral.

O presente estudo surge ligado a esta preocupação inerente ao facto de o processo de revisão da lei eleitoral no geral estar a seguir para um cenário onde escasseiam consensos em

aspectos fundamentais³ como a composição dos órgãos eleitorais e as implicações negativas que podem advir para o processo democrático nacional.

1.3 Questões de partida:

1. Que factores determinaram a possibilidade de consensos nos critérios de designação dos membros para a CNE durante as reformas na lei dos órgãos eleitorais?
2. Que factores determinaram a construção dos pontos de divergência entre os partidos políticos nos critérios de designação dos membros da CNE durante as reformas na lei dos órgãos eleitorais?

1.4 Relevância do tema.

Sob ponto de vista teórico, o trabalho é relevante pois representa por um lado, um estudo descritivo e analítico acerca do processo da reforma de um artigo específico da lei dos órgãos eleitorais, por outro lado, faz uma relação entre a reforma nos critérios de designação dos membros da CNE e o comportamento dos partidos políticos durante o processo de reforma.

1.5 Objectivos.

1.5.1 Objectivo Geral:

- ❖ Analisar os processos de reformas nos critérios de designação dos membros da CNE.

1.5.2 Objectivos específicos:

- ❖ Identificar os factores que facilitaram o consenso entre partidos políticos durante a reforma nos critérios de designação dos membros da CNE;
- ❖ Identificar os factores que contribuíram para a crescente divergência entre partidos políticos durante a reforma nos critérios de designação dos membros da CNE;
- ❖ Estudar o comportamento dos partidos políticos durante a reforma na designação de membros para a CNE;
- ❖ Fazer uma análise da representatividade partidária e da sociedade civil na CNE.

³ A nova lei eleitoral ora em debate não conseguiu reunir consenso a nível da comissão em relação ao artigo 85 da lei eleitoral 7/2007. O assunto, passará agora para a chefia das bancadas e caso não se resolva a divergência, será submetido a votação em plenária.

II CAPÍTULO: METODOLOGIA

2.1 A definição do tipo de estudo.

O trabalho é eminentemente de natureza qualitativa. Com base no material recolhido, buscamos fazer uma descrição dos processos de reforma nos critérios de designação dos membros para a CNE de modo a compreender a dificuldade instalada em relação a possibilidade de a mesma ser feita na base do consenso entre os partidos políticos com assento na AR.

Tsebelis (1998) defende que, a pesquisa qualitativa é a mais adequada quando procuramos entender não só o resultado final das relações entre os partidos, como simultaneamente quando nos interessa entender as motivações, crenças, e atitudes verificadas nas relações entre os partidos políticos durante a reforma, pois, é desta relação que depende a mudança institucional.

2.2. Etapas do estudo.

O estudo decorreu em três fases principais:

- ❖ Preparação do trabalho: consistiu na elaboração do projecto de investigação;
- ❖ Trabalho de campo: composto pela leitura de documentos primários e realização de entrevistas;
- ❖ Redacção da tese: consistiu na organização, análise de dados e compilação do trabalho.

2.3 Definição de unidades de análise.

Para a execução deste trabalho foram definidas como unidades de análise, as propostas para a revisão da lei dos órgãos eleitorais depositadas na AR durante o período em análise; os pareceres das comissões responsáveis pela revisão da lei dos órgãos eleitorais; as leis dos órgãos eleitorais; os dados retirados dos jornais e os resultados das entrevistas exploratórias feitas aos actores políticos.

A selecção destas unidades de análise teve em consideração os objectivos acima apresentados. Consideramos que com estas unidades é possível responder as perguntas de partida, pois nos permitem fazer uma retrospectiva do processo de debate da lei dos órgãos

eleitoral. Assim, é possível identificar em relação ao nosso objecto de análise até onde foram os consensos entre os partidos políticos e onde começou a discórdia.

2.4 Métodos de recolha de dados.

A recolha de dados para este trabalho obedeceu três métodos essenciais, nomeadamente, a revisão literatura, a pesquisa documental e as entrevistas semi-estruturadas. A revisão da literatura deu ênfase ao material relacionado com a governação eleitoral e teorias sobre o comportamento dos partidos políticos. A pesquisa documental focou-se na leitura da documentação primária referente a reforma na lei dos órgãos eleitorais e foi complementada pela leitura de jornais. Por fim, as entrevistas semi-estruturadas foram submetidas aos representantes dos partidos políticos com assentos na AR, nomeadamente da FRELIMO, RENAMO e Movimento Democrático de Moçambique (MDM). A FRELIMO e RENAMO, foram principais actores na reforma da legislação anterior sobre os órgãos eleitorais, enquanto o MDM, será pela primeira vez. Esta situação os tornou nos alvos preferências para as entrevistas semi-estruturadas.

A amostra para as entrevistas foi limitada pelos próprios partidos que preferiram escolher seus representantes. No entanto a escolha de representantes foi mediante a condição mínima de o mesmo fazer parte da comissão parlamentar de administração pública, poder local e comunicação social que é responsável pelo processo de revisão da legislação eleitoral ou ter tido uma ligação directa com um determinado processo de revisão da lei da CNE.

Assim, o MDM indicou José Manuel Sousa, representante do partido na comissão parlamentar de administração pública, poder local e comunicação social. A RENAMO indicou Francisco Domingos Paulo Machambisse que participou em processos anteriores de revisão da legislação eleitoral e hoje auxilia os membros de partido que fazem parte da comissão de administração pública e poder local. Este partido indicou ainda Zacarias José que é membro da comissão parlamentar de administração pública, poder local e comunicação social. Por fim, a FRELIMO, indicou Castro Qualquer António Ntemansaka, um dos membros do partido que integra a comissão parlamentar de administração pública, poder local e comunicação social. O deputado Castro Qualquer António Ntemansaka também fez parte da comissão had-hoc responsável pela revisão da lei 20/2002.

Surgiu ao longo do trabalho, a necessidade de entrevistar um representante da comissão de administração pública, poder local e comunicação social, tendo se disponibilizado o respectivo presidente da comissão, Alfredo Gamito.

Resumidamente, com a revisão da literatura procuramos pistas de reflexão e instrumentos teóricos validos para este estudo. Em relação a pesquisa documental e as entrevistas semi-estruturadas, estes métodos foram importantes para fazer um confronto entre as teses defendidas pelas teorias e os dados existentes na realidade em investigação. Assim, os três métodos de recolha de dados nos permitiram explorar, desenvolver e clarificar ideias e respostas, aperceber-se de motivos e do comportamento dos partidos políticos.

2.5 Métodos de análise dos dados.

A análise dos dados obedeceu três fases de análise, nomeadamente a pré-análise, a exploração do material, interpretação e tratamento dos resultados. Na fase da pré-análise utilizou-se basicamente a leitura. Esta fase permitiu identificar dois dados pertinentes que dominam o debate nacional acerca da composição da CNE, nomeadamente a representação partidária e a integração da sociedade civil, logo é sobre estes dois pontos que o estudo se desenvolve.

A exploração do material permitiu sistematizar os elementos que permitiram as possibilidades de consenso na questão da representação partidária e na integração da sociedade civil na CNE, bem como, os elementos que influenciaram a crescente divergência entre os partidos políticos.

O trabalho é de natureza qualitativa, no entanto inclui uma pequena quantificação de dados referentes a transformação da representatividade parlamentar em lugares na CNE. A quantificação de dados mostrou-se indispensavel para demonstrar a transformação de assentos parlamentares em lugares em membros para a CNE.

Tsebelis (1998) defende que apesar de existirem várias teorias em ciência política que podem explicar a mudança institucional, a interpretação dos dados foi feita com base nas projecções da teoria de escolhas racionais pois esta tem uma preocupação central com os actores como unidades de análise, ao contrário das análises sistémicas, estruturalistas, funcionalistas que explicam os fenómenos a partir de uma base holística em referência ao sistema como um todo.

2.6 Dificuldades durante o estudo.

Durante a realização do trabalho, a principal dificuldade relacionou-se com a falta de todo material sobre as anteriores reformas na lei dos órgãos eleitorais submetido a AR, esta situação contribuiu significativamente para que o presente estudo fosse exaustivamente feito em relação ao processo que originou as leis 4/97, 20/2002 e 8/2007, e limitado em relação ao processo que originou a lei 4/99.

A segunda dificuldade esteve relacionada com a impossibilidade de localizar os partidos ou pessoas que fizeram parte da União Democrática (UD), coligação que esteve representada na AR entre 1994-1999.

III CAPÍTULO: REVISÃO DA LITERATURA.

Na presente revisão da literatura é apresentado o debate sobre os critérios de divisão das competências dos órgãos eleitorais bem como as formas de composição dos órgãos eleitorais. No primeiro caso, a finalidade é apresentar os níveis de governação eleitoral, enquanto que no segundo caso relaciona-se com a necessidade de apresentar algumas formas de designação dos órgãos eleitorais.

3.1 Governação eleitoral: os três níveis de governação eleitoral.

Na literatura política, os estudos da governação eleitoral ganham destaques a partir da preocupação com a credibilidade dos resultados eleitorais, principalmente nas democracias nascidas da terceira onda democrática onde a credibilidade do processo eleitoral é frequentemente colocado sob suspeita.

Mozaffar e Schedler (2002) defendem que a governação eleitoral opera em três diferentes níveis: formulação de regras, aplicação de regras e adjudicação das regras.

A formulação de regras determina as regras básicas do jogo eleitoral, aqui são definidas a fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas as eleições, a organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições e outras questões legais que permitem aos concorrentes a segurança de como o jogo será jogado.

Na aplicação de regras, temos a implementação e o agenciamento do jogo eleitoral; por exemplo, o registo dos partidos, candidatos e eleitores, a distribuição das urnas, os procedimentos a serem adoptados no dia das eleições e outras regras que garantem a transparência, a eficiência e a neutralidade na administração do jogo. Podemos dizer que é o nível da administração do jogo eleitoral.

Por fim, na adjudicação das regras, temos a administração dos possíveis litígios entre os competidores, o contencioso eleitoral, administra-se as controvérsias na disputa eleitoral, nesse nível se determinam os procedimentos, executa-se a contagem dos votos e publicam-se os resultados finais da disputa eleitoral.

Mozaffar e Schedler (2002), observam que geralmente os três níveis da governação eleitoral não são atribuídos a um único órgão, sendo que no geral, a formulação de regras esta sempre definida por normas constitucionais e pelo código eleitoral, enquanto a aplicação de regras e adjudicação das regras ficam sobre responsabilidade de um órgão específico.

Pastor (2004) observa que grande parte dos questionamentos sobre o insucesso ou sucesso da governação eleitoral decorrem dos diversos modelos adoptados pelos países. Juntamente com Schedler, (2002); Hartlyn et al (2009), estabelecem a sua preocupação central na credibilidade dos resultados eleitorais. Para estes autores em democracias recentes o desenho e o perfil dos órgãos eleitorais podem garantir menor ou maior estabilidade do regime e que uma boa governação eleitoral pode garantir a credibilidade dos resultados eleitorais, estabilizando e pacificando as disputas pelo poder político.

3.2 A abordagem da criação das comissões eleitorais.

Segundo Lehoucq (2002) os defensores da criação de comissões eleitorais têm uma preferência pela delegação da fase executiva, administrativa e de resolução de conflitos do processo eleitoral para um sistema judicial autónomo ou um sistema composto por forças apartidárias de modo a despartidarizar e despolitizar a governação eleitoral em vez de alargar a luta pelo poder aos OGE.

Lopez-Pintor (2004) considera que os órgãos de administração eleitoral quando gozam de independência formal e legal plena têm mais probabilidade de contribuírem para a maioria dos processos eleitorais limpos, justos e livres.

Hartlyn et al (2009) em estudo específico sobre a América latina, demonstram que nesta região os órgãos de administração eleitoral independentes oferecem mais condições de conduzir um processo transparente. Contudo, apesar da preferência pela independência institucional dos órgãos eleitorais, consideram que esta forma legal deve estar associada ao respeito pelas regras de jogo.

A composição das comissões eleitorais obedece inúmeros procedimentos, cuja classificação pode ser feita mediante o critério de posição institucional e o critério de vínculo institucional.

Lopez-Pintor (2007) considera que a posição institucional de um órgão de administração eleitoral diz respeito a seu estatuto jurídico, seu posicionamento em relação às outras instituições do Estado enquanto o vínculo institucional diz respeito, basicamente, às origens e aos requisitos básicos adoptados para ser membro de um órgão de administração eleitoral. Assim, segundo o autor, em relação a posição institucional, encontramos os órgãos eleitorais governamentais, independentes, duplamente independentes ou mistos, enquanto em relação ao vínculo institucional, encontramos os órgãos eleitorais de carreira, partidários, especializados ou combinados.

Neste caso, o tema em análise relaciona-se com o vínculo institucional. Segundo Lopez-Pintor apud Marchetti (2008) são considerados órgãos eleitorais de carreira quando todos os seus membros são necessariamente recrutados de entre os servidores vinculados ao Executivo, ou quando seus membros são seleccionados de entre aqueles que ocupam uma posição de chefia, ou cargo no gabinete do Executivo.

Os órgãos eleitorais podem ser partidários, especializados ou combinado quando o vínculo exigido para o recrutamento dos membros de um órgão eleitoral não estiver na esfera de um órgão do Executivo.

Lopez-Pintor apud Marchetti (2008) defende que órgão é partidário quando a escolha dos membros é feita de entre os membros indicados pelos partidos, por outro lado, é considerado especializado quando a escolha dos membros não obedece critérios partidários e veda a possibilidade de um membro do órgão eleitoral ter qualquer vinculação partidária. Por fim, é considerado combinado quando admite a indicação de membros por partidos e membros extra-partidários.

Sitoe⁴ considera que não existe um modelo ideal para composição da CNE, uma vez que todos que podem ser experimentados dependem de circunstâncias políticas, económicas e sociais. David Zamchiya apud Nupen (2001) considera que o grande teste a ser realizado pelos países da SADC é conseguir a combinação de um sistema e de uma gestão eleitoral que traga confiança aos resultados eleitorais.

IV CAPÍTULO: TEORIA, MODELO DE ANÁLISE E QUADRO CONCEPTUAL

A parte que se segue contempla a apresentação da teoria de escolhas racionais que aplica-se na análise dos dados recolhidos. Para além desta teoria encontramos neste capítulo o modelo de análise e o quadro conceptual.

4.1 A escolha racional dos actores políticos

A teoria de escolhas racionais tal como foi concebida para a interpretação de fenómenos considera a acção do individuo como sendo uma acção racional manifestada por via do seu calculo estratégico. Tsebelis (1998) aplica a teoria da escolha racional na análise do comportamento dos partidos político durante o processo de mudança institucional. O autor procura demonstrar a previsibilidade de comportamentos destes actores quando estão envolvidos no processo político.

Segundo o autor, os partidos políticos são como pessoas que tentam comportar-se de forma a promover ao máximo a realização de seus objectivos. Estes objectivos são frequentemente viabilizados por algumas escolhas sub-óptimas, mas que estão em estreita ligação com o pressuposto da racionalidade.

Tsebelis (1998) explica a maximização do objectivo através do conceito de *payoff*. *Payoff* é o que o actor recebe por ter actuado de determinada maneira, assim, a racionalidade é o comportamento óptimo, em que o actor potencializa o seu *payoff*, de modo a maximizar o alcance do seu objectivo.

A racionalidade segundo Tsebelis tem exigências variadas. Por um lado, as exigências fracas de racionalidade asseguram a coerência interna entre preferências e crenças. Por outro lado,

⁴ Entrevista cedida ao jornal notícias e publicada a 23 de Março de 2006, pagina 4.

as exigências fortes de racionalidade estabelecem uma correspondência entre crenças ou comportamento e o mundo real.

A fraca racionalidade depende basicamente da impossibilidade de crenças ou preferências contraditórias, depende também da impossibilidade de preferências intransitivas e por fim depende da obediência aos axiomas do cálculo de probabilidades.

A contradição se refere a impossibilidade de ter crenças ou preferências diferentes no mesmo tempo. A impossibilidade de crenças ou preferências contraditórias não exclui nem a mudança de crenças ou preferências ao longo do tempo nem a manutenção de uma preferência num contexto e de outra num contexto diferente.

A impossibilidade de crenças ou preferências contraditórias bem como de preferências intransitivas é a condição fulcral para que o actor concentre-se no cálculo de probabilidade com vista a garantir a maximização dos seus objectivos.

A forte racionalidade consiste na elaboração de estratégias mutuamente óptimas e que em situação de equilíbrio obedecem às prescrições da teoria dos jogos. Tsebelis define situação de equilíbrio como sendo aquela situação da qual nenhum actor tem incentivo para desviar-se. Defende ainda que as mudanças em *payoffs* ou instituições levam os actores a modificar as suas escolhas de estratégias (de equilíbrio) podendo com isso produzir situações de equilíbrio diferenciadas, o que torna-se num problema para o alcance do consenso entre os actores durante a mudança institucional.

Com este quadro teórico interpreta-se o comportamento dos partidos políticos durante o processo de mudança institucional. No caso do tema em análise é possível recorrer a teoria para analisar a alteração dos mecanismos de designação dos membros para a CNE, bem como explicar os consensos alcançados em processos anteriores de reforma e a dificuldade que se tem vindo a verificar para se chegar a um consenso durante a harmonização das propostas.

Resumidamente, a concepção racional apresentada por Tsebelis defende que mediante uma crença ou preferência não contraditória, os partidos constroem os cenários de mudança institucional que melhor representam e defendem os seus interesses. No entanto, como os mesmos não se encontram sozinhos na arena em debate, estão sujeitos a *inputs* fornecidos por outros actores.

Entenda-se *inputs* como sendo os cenários elaborados por outros actores relevantes no sistema, neste caso outros partidos políticos, ou contribuições oriundas de grupos de pressão,

podendo ser neste caso, a sociedade civil, observatório eleitoral nacional e internacional, institutos de pesquisa.

Perante este cenário, os partidos recorrem ao cálculo de probabilidade, que lhes permite elaborar situações de equilíbrio, da qual não estão dispostos a desviar. Os consensos alcançados vão depender da possibilidade que os partidos terão em produzir uma situação de equilíbrio que mantenha os interesses de representatividade indispensáveis para cada, sendo que o cenário escolhido representa uma opção sub-ótima em relação a sua opção base.

4.2 Modelo de análise.

Tsebelis (1998) oferece-nos um modelo de análise que estabelece uma relação entre as escolhas racionais dos partidos políticos e a mudança institucional por consenso ou por divergência. Assim quando as escolhas racionais produzem situações de equilíbrio diferentes entre os partidos políticos, menor são as probabilidades da mudança constitucional ocorrer de forma flexível.

Logo, a defesa dos mesmos interesses de representatividade partidária e posteriormente da integração da sociedade civil nos critérios de designação dos membros para a CNE favoreceu os consensos alcançados durante a reforma na lei dos órgãos eleitorais. Por outro lado, a defesa de diferentes interesses de representatividade partidária e posteriormente da integração da sociedade civil nos critérios de designação dos membros para a CNE dificultou os consensos durante a reforma na lei dos órgãos eleitorais.

4.3 Quadro conceptual.

Governança eleitoral - Mozaffar e Schedler (2002), definem-no como sendo um abrangente número de actividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional⁵ no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Elklit e Reynolds (2000) entendem-na como sendo o conjunto de regras e instituições que organizam a competição política - eleitoral.

⁵ arcabouço institucional – conjunto de regras institucional.

Falar da governação eleitoral é falar da formulação de regras, sua aplicação e adjudicação do processo eleitoral. É procurar saber quais os órgãos que intervêm ao longo do processo eleitoral, como são compostos e quais são as suas competências.

Situação de equilíbrio – Tsebelis (1998) define a situação de equilíbrio como sendo aquela situação em que nenhum actor tem incentivo de desviar-se dela uma vez que mesmo não garantindo a optimização total dos seus interesses, garante a optimização dos interesses indispensáveis.

Representatividade parlamentar – segundo o glossário parlamentar adoptado na Assembleia da República, representatividade parlamentar é o princípio segundo o qual todo o cidadão deve ser representado no parlamento.

Representação proporcional - É o sistema eleitoral segundo o qual o número de candidatos a deputados é calculado em proporção ao número de votos obtidos⁶.

V CAPÍTULO: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA.

5. Apresentação dos resultados da pesquisa.

A fase que se segue é composta pela apresentação e análise dos dados pesquisados. A mesma encontra-se dividida em quatro partes. A primeira parte apresenta a evolução do quadro legal para a composição da CNE. A segunda parte é composta pela análise de dados com vista a identificar os factores que facilitaram o consenso e pela compreensão do processo de divergência entre os partidos políticos no âmbito da reforma na designação de membros para a CNE. A terceira parte faz uma análise da representatividade partidária e da sociedade civil na CNE. A quarta parte faz uma perspectiva do actual debate sobre a alteração dos critérios de designação dos membros para a CNE durante a revisão da lei 8/2007. A análise de dados termina com uma conclusão.

5.1 Evolução do quadro legal para a composição da CNE.

A primeira lei eleitoral (lei 4/93)⁷ estabelecia que a CNE devia ser composta por vinte e um membros, dos quais dez membros deviam ser apresentados pelo Governo, sete pela

⁶ www.wikipedia.org – acessado a 28 de Julho de 2011.

RENAMO, três membros indicados pelos partidos políticos, excluindo a FRELIMO e a RENAMO e uma personalidade que seria indicada para presidir a CNE.

Nesta legislação as Comissões de Eleições Provinciais e Distritais deviam ser compostas por três membros designados pelo governo, dois designados pela RENAMO um indicado por cada um dos partidos registados até a data da entrada em vigor da lei 4/93.

No período de vigência da primeira legislatura democrática, foram elaboradas duas revisões a lei dos órgãos eleitorais. A começar, adoptou-se a lei 4/97 que em termos de composição, passou a estabelecer uma CNE com nove membros. Deste grupo, sete membros seriam eleitos pela AR, respeitando a proporcionalidade de representação parlamentar, um Presidente designado pelo Presidente da República (PR) sobre indicação dos membros da CNE e um membro designado pelo Conselho de Ministros.

Com a aprovação da Lei 4/99, alargou-se a composição da CNE para dezassete membros. Deste grupo, quinze membros seriam apresentados pelos partidos políticos com assento na AR, de acordo com o princípio de representatividade parlamentar, dois membros indicados pelo Governo. Posteriormente, uma emenda (lei 8/99) passou a considerar que a eleição dos quinze membros apresentados pelos partidos devia ser feita de entre os membros apresentados pelos partidos políticos com assento na AR e eleitos por esta, de acordo com o princípio de representatividade parlamentar.

A lei 4/99 retomou a designação legal das representações da CNE a níveis provincial, distrital alargando-as para a cidade. Entretanto, a nível provincial a CNE devia ser composta por sete membros sendo um membro designado pelo Governo, seis pelos partidos políticos com representação na AR, obedecendo-se ao princípio de proporcionalidade. Por outro lado, a nível distrital e da cidade, deviam ser compostas por cinco membros, sendo um membro designado pelo Governo e quatro membros designados pelos partidos políticos com assento na AR, de acordo com o princípio de representatividade parlamentar.

A terceira alteração a lei dos órgãos eleitorais foi feita com a aprovação da lei 20/2002. Com esta lei, a CNE passou a ter dezanove membros. Do total de membros, um seria proposto pela sociedade civil e dezoito membros apresentados pelos partidos políticos ou coligações de partidos com assento na AR, de acordo com o princípio da representatividade parlamentar.

⁷ Publicada no BR de 12 de Janeiro de 1994. 1ª Serie. Número 22.

A partir desta lei, as representações da CNE a nível provincial, distrital e da cidade ganharam a mesma composição. No entanto estes órgãos de apoio passaram a ter um total de nove membros sendo um membro proposto pela sociedade civil e os restantes membros por indicação dos partidos políticos ou coligação de partidos com assento na Assembleia da República, de acordo com o princípio da representatividade parlamentar.

A última revisão da lei dos órgãos eleitorais originou a lei 8/2007 que estabeleceu a composição da CNE central com treze membros, sendo cinco membros indicados pelos partidos políticos ou coligações de partidos com assento na AR de acordo com o princípio de representatividade parlamentar e oito membros propostos pelas organizações da sociedade civil legalmente constituídas, mediante anúncio nos órgãos de comunicação social feito pelos membros da CNE eleitos pelos partidos políticos.

Nos restantes níveis, a CNE devia ser composta por onze membros. Deste grupo, cinco membros deviam ser apresentados pelos partidos políticos ou coligações de partidos com assento na AR de acordo com o princípio de representatividade parlamentar e seis membros cooptados⁸ pelos membros dos partidos políticos de entre personalidades apresentadas por organizações da sociedade civil, legalmente constituídas.

5.2 A reforma nos critérios da designação dos membros para a CNE: elementos que facilitaram o consenso entre os partidos políticos.

Uma análise ao processo de revisão das leis 4/93, 4/97, 4/99 e 20/2002 permite observar que entre a FRELIMO e a RENAMO foram possíveis alguns consensos nos critérios de designação dos membros da CNE independentemente da proveniência das propostas para alteração da lei dos órgãos eleitorais.

Os pontos que facilitaram a harmonização entre a FRELIMO e a RENAMO no artigo da designação de membros para a CNE durante a reforma da lei 4/93 (que originou a lei 4/97) foram: a garantia da sua representatividade na CNE e a bipolarização da CNE pela adopção do princípio de representação proporcional na composição da CNE.

Dados empíricos demonstram a veracidade desta premissa. A começar, um anti-projecto AR-6/IV-48/21-03-97 para a revisão da lei 4/93 entregue pelo conselho de ministros defendia que

⁸ A expressão cooptada encontra-se escrita no artigo 27 alínea b da lei 8/2007

a CNE devia ser composta por *nove membros sendo um presidente e oito vogais*. O presidente seria indicado pelo Presidente da República enquanto os restantes membros seriam indicados da seguinte ordem: *um membro pelo conselho de ministros e sete membros eleitos pela Assembleia da República*.

A aprovação desta proposta poderia trazer um cenário de existência de uma CNE com apenas membros da FRELIMO, uma vez que a eleição dos membros para a CNE não teria que obedecer nenhum critério de proporcionalidade. Entretanto o debate sobre a harmonização levou a um consenso que significou a opção pela proporcionalidade na CNE tendo como base a proporcionalidade de representação parlamentar e que necessariamente excluía a UD.

Assim, a situação de equilíbrio em relação a lei 4/97 foi conseguida com a manutenção de objectivos primordiais, nomeadamente, a representatividade dos partidos com assento na AR de acordo com a sua proporcionalidade e que necessariamente significava a exclusão da UD e dos extraparlamentares.

Embora não tenha sido possível ter acesso às propostas para a revisão da lei 4/97 sabe-se que mediante esta lei, a UD não podia representar-se na CNE responsável pelas eleições autárquicas de 1998. Esta exclusão levantou críticas a bipartidarização da CNE por parte dos pesquisadores e observadores⁹. Assim para responder a esta crítica e garantir a representatividade da UD, a reforma legal que levou a aprovação da lei 4/99 realizou a primeira alteração nos critérios de designação de membros para a CNE, abandonando a expressão *respeitando a proporcionalidade de representação parlamentar* pela adopção da expressão *de acordo com o princípio da representatividade parlamentar*¹⁰.

Logo, a situação de equilíbrio em relação a aprovação da lei 4/99 foi conseguida com a aceitação do uso do princípio de representatividade parlamentar, no lugar do respeito pela representação proporcional o que permitiu a indicação pela UD de um membro para a CNE.

Uma das sugestões feitas em relação a revisão da lei 4/99 é que a mesma devia incluir a entrada de membros da sociedade civil com finalidade de reduzir a partidarização da CNE.

⁹ O exemplo vide: relatório final da conferência internacional sobre as eleições autárquicas em Moçambique. 1998

¹⁰ Veremos mais adiante a diferença prática entre princípio de representação proporcional e princípio de representatividade parlamentar (pag. 26).

A proposta da revisão da lei 4/99 (que deu origem a lei 20/2002) apresentada pela RENAMO União Eleitoral (RENAMO-UE) propunha que a composição da CNE devia corresponder ao número 2 do artigo 4 da lei 4/99¹¹, sendo que a defendia o retorno ao uso da expressão o princípio de representação proporcional para os membros oriundos dos partidos políticos.

A harmonização das propostas feita pelos dois partidos até ao artigo 13 da revisão eleitoral que originou a lei 20/2002 defendia que a CNE devia ser composta por dezanove membros, sendo o presidente proposto pela sociedade civil e dezoito membros apresentados pelos partidos políticos de acordo com o princípio de representatividade parlamentar.

Em termos de designação, foi a redacção acima aprovada que acabou vigorando na lei 20/2002. Conclui-se assim, que o consenso conseguido na alteração dos critérios de designação dos membros da CNE durante a reforma da lei 4/99 foi fundamentado pela concordância entre as duas principais forças, da necessidade de existirem membros dos partidos na CNE de acordo com a representatividade parlamentar.

Assim, os dois partidos conseguiram uma situação de equilíbrio através da *manutenção da representatividade parlamentar e inclusão da sociedade civil*. No entanto, como veremos no campo das divergências, os mecanismos de entrada da sociedade civil acabaram se transformando num elemento de divergência entre as duas partes.

Depois de feito este percurso, observa-se que a necessidade da representação partidária foi a crença ou preferência a partir da qual os partidos políticos relevantes no sistema foram criando as suas possibilidades de representatividade. Uma vez que os cenários idealizados não eram idênticos, a proposta de um partido, funcionou como um *input* que obrigou cada partido a submeter-se ao cálculo de probabilidade, de modo a encontrar a melhor solução que represente os seus interesses de representatividade partidária e integração da sociedade civil.

Como cada partido não conseguiu ficar com o máximo de representatividade apresentada nas respectivas propostas iniciais, a impossibilidade de crenças ou preferências contraditórias, lhes permitiu assegurar a necessidade da sua representatividade na CNE, enquanto a impossibilidade de preferências intransitivas lhes permitiu construir os cenários alternativos de designação de membros para a CNE.

¹¹ Podem ser membros da Comissão Nacional de Eleições cidadãos moçambicanos, maiores de vinte em cinco anos de idade e reconhecido mérito moral e profissional para exercer as suas funções com idoneidade, independência, objectividade, competência e zelo.

De modo geral, os acordos segundo os quais a representatividade na CNE devia: ser restringida pelo recurso ao respeito pela proporcionalidade de representação na AR (lei 4/97) bem como de acordo com a representatividade parlamentar (lei 4/99) e posteriormente pela manutenção da representatividade parlamentar e integração da sociedade civil (lei 20/2002), representam a situação de equilíbrio da qual nenhum dos principais intervenientes estava disposto a desviar durante as alterações aos critérios de designação de membros para a CNE nas reformas da lei dos órgãos eleitorais.

5.2.1 A reforma nos critérios da designação dos membros para a CNE: os pontos de divergência.

Continuando a análise, observa-se que se na harmonização nos critérios de composição e designação dos membros da CNE foi relativamente fácil em relação a lei 4/97 e 4/99 mesmo com as situações de clivagens que frequentemente se levantavam.

Durante a criação da lei 20/2002, o consenso foi relativamente difícil com a RENAMO e a FRELIMO em colisão em relação ao mecanismo a ser adoptado para a escolha do presidente da CNE.

A RENAMO defendia a probabilidade de se eleger o presidente da CNE de entre os nomes propostos pela sociedade civil ou pelos partidos extra-parlamentares. Segundo a proposta da Renamo¹²:

O presidente da CNE sairia da escolha preferencial e sob proposta dos partidos políticos e coligações de partidos e sociedade civil organizada, da seguinte forma:

- a) Duas figuras consensuais apresentados pelos partidos políticos e coligações de partidos sem assentos na AR em forma de propostas escritas, entregues a CNE para deliberação por consenso;*
- b) Duas figuras consensuais apresentadas pela sociedade civil organizada em forma de propostas, entregues a CNE, para deliberação por consenso.*

Por um lado, o partido FRELIMO propunha a eleição do presidente da CNE:

- ❖ *De entre os membros da sociedade civil.*

¹² Fonte: Comissão had-hoc para a revisão da legislação eleitoral. Anteprojecto da revisão da lei 4/99 de 02 de Fevereiro (lei da CNE). Texto harmonizado até ao artigo 13. 09 De Setembro de 2002. Maputo.

Em relação ao mecanismo de eleição do presidente da CNE, a RENAMO propunha que a mesma fosse feita:

- ❖ *Por consenso;*
- ❖ *E não havendo consenso devia ser eleito em segunda instância por maioria de dois terço dos membros efectivos da CNE;*
- ❖ *Se nenhum membro fosse eleito segundo as primeiras duas formas, devia proceder-se a um segundo sufrágio 48 horas seguintes ao qual concorreriam apenas os dois candidatos mais votados que não tenham retirado a candidatura;*
- ❖ *E caso nenhum fosse eleito segundo esta terceira via, devia se recorrer a uma espécie de sorteio entre os dois candidatos mais votados.*

Por outro lado, a FRELIMO defendia que a eleição do Presidente da CNE devia ser feita:

- ❖ *Por consenso;*
- ❖ *E não havendo consenso o mesmo seria eleito por maioria de membros efectivos.*

Assim, para a eleição do presidente estiveram na mesa duas propostas que representavam situações de equilíbrio diferentes, o que tornou a harmonização relativamente difícil em relação ao período da elaboração da lei 4/97 e 4/99.

Na escolha do presidente, a defesa e tentativa de maximização de interesses de representatividade atrasou a harmonização do processo de revisão na composição e designação dos membros da CNE. Os partidos mantinham alguns objectivos em comum, nomeadamente, a representatividade na CNE apenas dos partidos com assento na AR. No entanto apesar desta divergência, os dois partidos foram capazes de chegar a um consenso final em relação as formas de designação dos membros para a CNE¹³.

Em relação a revisão da lei 20/2002¹⁴, a mesma ocorreu depois das eleições gerais de 2004. Estas eleições por um lado colocaram a RENAMO mais distante da FRELIMO e por outro lado mantiveram os coros críticos ao excesso de membros partidários na CNE. Estes dois pontos foram relevantes nas propostas apresentadas quer pela RENAMO, quer pela FRELIMO.

¹³ A Comissão had-hoc aprovou uma CNE com dezanove membros (contabilizou-se o elemento do governo). In jornal Notícias, 4 de Julho de 2002.

¹⁴ Todos os dados usados a partir daqui foram retirados da leitura de jornais, uma vez que não foi possível encontrar na biblioteca da AR documentos relacionados com este período de debate.

A RENAMO propôs num primeiro cenário, uma composição da CNE com dezasseis membros indicados pelos partidos com assento na AR, seguindo o critério de equidade, três membros propostos pela sociedade civil e quatro membros oriundos dos partidos extra-parlamentares.

No segundo cenário, manteve o número e o princípio de representatividade para os membros indicados pelos partidos com assento na AR. Manteve também o número dos propostos pela sociedade civil, e reduziu para três as vagas disponíveis para os extra-parlamentares. Entretanto na terceira proposta reduziu a representatividade dos extra-parlamentares para duas vagas, mantendo as restantes premissas.

Na proposta final, a RENAMO propôs uma composição partidária com forte presença das duas forças com representação parlamentar baseado no princípio de representatividade por equidade. Segundo esta proposta a sociedade civil deveria propor membros para ocupar o cargo de presidente da CNE no qual se juntariam catorze membros vindo dos dois partidos com assento parlamentar.

Em relação a FRELIMO, a proposta inicial estabelecia uma CNE com nove membros, sendo que quatro vagas deviam pertencer a membros indicados pelo Presidente da República, conselho superior da magistratura judicial, conselho superior de comunicação social e sociedade civil respectivamente, três vagas para os partidos com assento na AR e duas para o governo¹⁵.

No segundo cenário, a FRELIMO propôs onze membros, com governo a passar a ter um membro e a Assembleia da República com direito a seis membros. Os restantes membros viriam indicados pelo Presidente da república, conselho superior da magistratura judicial, conselho superior de comunicação social e sociedade civil

Deste segundo cenário, passou-se para um outro com o partido a defender uma CNE com 13 membros com o governo a passar a ter três representantes e os restantes membros mantinham a mesma proveniência defendida no segundo cenário.

¹⁵ A questão de membros de governo não foi dado relevância durante este trabalho porque representa membros que apenas assistem as secções da CNE mais não tem direito a voto, tanto que em processos anteriores o assunto foi tratado em um artigo particular.

Uma outra proposta da FRELIMO consistia na aprovação de uma CNE com 9 elementos, sendo seis indicados pela sociedade civil e três pelos partidos políticos de acordo com o critério de representatividade parlamentar.

Perante inúmeras diferenças, a comissão had-hoc para a revisão da lei eleitoral acabou sendo dissolvida sem alcançar um consenso entre os partidos políticos em relação a este ponto da lei dos órgãos eleitorais e outros da lei eleitoral.

As diferenças foram amplamente influenciadas primeiro pela alteração por parte da RENAMO de um princípio de acordo básico usado em revisões anteriores, nomeadamente, a troca da defesa da representatividade parlamentar pela necessidade de aplicação da representação por equidade. Esta alteração não ia de acordo com as teses de representatividade defendidas pela FRELIMO, que também mostrou-se inflexível a possibilidade de troca na forma de representatividade usada para a CNE.

O segundo factor que influenciou a divergência foi a falta de acordo em relação a redução da partidarização. Neste capítulo, a FRELIMO defendia uma redução da partidarização, assente na integração de membros oriundos de sectores extra-parlamentares mas com um carácter de composição parcialmente partidária, como são os casos do conselho superior da magistratura judicial e conselho superior de comunicação social, bem como pela defesa da necessidade do Presidente da República indicar um membro.

No entanto, é necessário ressaltar que o partido fez um esforço para resolução deste ponto e abriu caminho para a indicação de membros apenas pela sociedade civil e pelos partidos parlamentares, enquanto a RENAMO fez um cenário inverso, partiu de uma proposta que tinha a integração da sociedade civil e dos extra-parlamentares em número considerável para uma proposta que mantinha os mesmos critérios da lei 20/2002, ou seja apenas um lugar para a sociedade civil, e os restantes para os partidos com assento na AR, sendo que agora defendia o recurso ao critério de equidade no lugar da representação proporcional.

O resultado desta discrepância foi a impossibilidade de se construir uma situação de equilíbrio comum que satisfizesse os interesses de representatividade defendidos pelos dois partidos. Estas diferenças tornaram o processo de harmonização na lei 8/2007 mais complexo em relação aos processos anteriores levando ao debate em plenária questões relacionadas com a forma de representatividade na CNE dos partidos com assento na AR, o elemento do governo e o número de membros para a CNE.

5.3 Análise da representatividade partidária na CNE.

A questão da representação na CNE já havia levantado um intenso debate que opôs a bancada parlamentar da UD e a Comissão de Assuntos Jurídicos Direitos Humanos e Legalidade (CAJDHL) durante a vigência da primeira legislatura democrática em virtude da exclusão da UD na representação da CNE.

Segundo a alínea b) do artigo 5, da lei 4/ 97, na CNE deviam estar:

Sete membros eleitos pela Assembleia da República, respeitando a proporcionalidade de representação parlamentar.

Ora a UD colocou na mesa a questão em debate nos seguintes termos:

Observando cuidadosamente o texto do artigo 5 b) verificamos que ele tem como pressuposto que as forças políticas representadas na AR o estão na CNE, restando estabelecer o critério para que essa representação se faça com o respeito pela existente proporcionalidade parlamentar. Sendo assim, a questão não se pode por em termos de dever ou não estar a UD representada na CNE mas sim nos termos em que é posta pelo artigo 5b) ou seja como a fazer representar?

Certamente não de forma aritmética, já que isso nos levaria a mandar para a CNE uma fracção eventualmente microscópica do candidato pela UD e é sabido que o ser humano não é fraccionável. Contudo, se considerarmos que os 129 deputados da FRELIMO corresponderam a 4 membros da CNE e os 112 da RENAMO a 3 membros, constatamos que a aritmética utilizada se resume em cada membro da CNE proposto pela FRELIMO corresponder a 32.25% deputados da FRELIMO, ao passo que o ratio estabelecido para Renamo é de 37,33 deputados para um membro da CNE. Portanto estamos perante uma aritmética desigual.

Nessa óptica para poder se representar na CNE, a UD defendeu que não constatava razão para que nove deputados não resultassem em um membro da CNE já que o que estava em causa era garantir a representatividade de todas as forças políticas com expressão na AR.

A justificação na altura apresentada para justificar a ausência da UD na CNE era a de que o respeito pela proporcionalidade parlamentar estava relacionada com o método usado na transformação de votos em mandatos, neste caso, o método proporcional baseado na fórmula de hondt que levava consigo a barreira de 5%. Assim, a UD não conseguiu se representar na

CNE responsável pelas autárquicas de 1998 no entanto, beneficiou das críticas feitas a bipolarização da CNE pelas duas maiores forças políticas, bem como pela vontade política destas em fazer um arranjo institucional de modo a permitir a entrada da UD na CNE responsável pelas eleições gerais de 1999.

A nova lei dos órgãos eleitorais, a lei 4/99 e a respectiva emenda, a lei 8/99 abandonaram o uso da expressão *respeitando a proporcionalidade da representação parlamentar* e optou-se pela expressão *apresentados pela AR de acordo com a representatividade parlamentar* e posteriormente *apresentados pela AR e eleitos por esta de acordo com a representatividade parlamentar*.

Entretanto, embora não explicada, a alteração da expressão *respeitando a proporcionalidade da representação parlamentar* pela aplicação da expressão *de acordo com o princípio de representatividade parlamentar* trouxe a eficiência de representatividade de todas bancadas que tinham assentos na AR.

A interpretação feita em relação a esta alteração é que independentemente do número de membros nas bancadas parlamentares, devia se garantir a representatividade dos partidos com assento na AR. Assim, a UD conseguiu um lugar na CNE. No entanto, qual foi o critério usado para a distribuição dos restantes lugares da CNE?

Segundo a legislação nacional, o método usado para garantir a representatividade parlamentar dos indivíduos é o método proporcional assente na fórmula de cálculo de hondt associado na altura a existência da barreira de 5%¹⁶.

No método de hondt cada mandato é sucessivamente alocado à lista cujo número total de votos é dividido pelos números inteiros sucessivos, começando na unidade (isto é no número 1). O processo de divisão prossegue até se esgotarem todos os mandatos e todas as possibilidades de aparecerem quocientes iguais aos quais ainda caiba um mandato. Em caso de igualdade em qualquer quociente, o mandato é atribuído à lista menos votada¹⁷.

Assim, na criação da CNE responsável pelas eleições autárquicas de 1998, o respeito pelo princípio de representação proporcional esteve refém dos resultados eleitorais de 1994. Como

¹⁶ Artigos 143 E 144. Capítulo IV da lei 3/99 bem como os artigos 155 e 156. Capítulo IV da lei 7/2004 de 17 de Junho.

¹⁷ www.wikipidea.org – pagina consultada a 24 de Julho de 2011.

demonstra a tabela abaixo, este facto produziu uma CNE com quatro membros da FRELIMO e três da RENAMO.

VAGAS PARA A CNE	PARTIDOS		
	FRELIMO	RENAMO	UD
1	129	112	9
2	64.5	56	4.5
3	43	37.3	3
4	32.5	28	2.25
5	25.8	22.4	1.8
Total lugares	de 4	3	0

Em relação a composição da CNE feita com base na lei 4/99 e responsável pelas eleições gerais de 1999, como demonstra o quadro a seguir, se o princípio de representatividade parlamentar usado correspondesse a simples aplicação do princípio proporcional e juntamente com a barreira de 5%, teríamos também uma CNE sem a representação da UD.

VAGAS PARA A CNE	PARTIDOS		
	FRELIMO	RENAMO	UD
1	129	112	9
2	64.5	56	4.5
3	43	37.3	3
4	32.5	28	2.25
5	25.8	22.4	1.8
6	21.5	18.6	1.5
7	18.4	16	
8	16.12		
Total	8	7	0

Ora, como explicar o facto de a expressão pelo respeito da representatividade parlamentar plasmada na lei 4/99 ter produzido uma CNE com oito membros da FRELIMO, seis da RENAMO e um da UD?

Na prática, a troca da expressão *em respeito ao princípio de representação proporcional* pela expressão *de acordo com o princípio de representatividade parlamentar*, garantiu a exclusividade da representatividade na CNE para os partidos com acento parlamentar tendo sido associado ao princípio de proporcionalidade plasmado na lei eleitoral 3/99 para a distribuição das restantes vagas na CNE. Assim, a maioria na CNE continuou para o partido com maior representação parlamentar.

Logo, esta interpretação remete a existência de uma diferença entre o princípio de representatividade parlamentar usado na transformação de votos em mandatos (neste caso representação proporcional com recurso ao método de hondt e associado a barreira de 5% que foi defendido como tendo estado na base da ausência dos partidos extra-parlamentares e da UD na composição da CNE responsável pelas autárquicas de 1998) e o princípio de representatividade parlamentar aplicado para a composição da CNE responsável pelas eleições gerais de 1999.

A representatividade parlamentar é um princípio que funciona com base em critérios de eleição que permitem a transformação de votos em assentos, neste caso, depende do método de transformação de votos em assentos. Assim, o conceito de representatividade parlamentar é aplicado também em casos que recorre-se aos sistemas maioritários, mistos, proporcionais com recurso a fórmula de cálculo de hondt, o método de maior resíduo e o sistema sainte-lague. Desta feita, não se pode confundir representatividade parlamentar apenas ao princípio proporcional.

Nas CNE's responsáveis pelas eleições de 1998, 2004, 2008 e 2009, é possível fazer uma interligação entre a representatividade parlamentar plasmada na eleição dos deputados e o usado para fazer a indicação dos membros dos partidos políticos para a CNE sendo que é impossível fazer essa interligação tendo como base a CNE responsável pelas eleições de 1999.

Na CNE responsável pelas eleições de 2004, a FRELIMO apresentou dez membros e a RENAMO apresentou oito membros o que corresponde com o critério de eleição plasmado na lei 7/2004. Na CNE responsável pelo último processo eleitoral, a FRELIMO apresentou

três membros e a RENAMO apresentou dois membros, o que também corresponde com o critério de representatividade parlamentar plasmado na lei 7/2007¹⁸.

De certo modo os resultados eleitorais de 1999 e 2004 que levaram a manutenção de apenas duas forças políticas no parlamento permitiram com que a interpretação do princípio de representatividade parlamentar plasmado na lei dos órgãos eleitorais reproduzisse na CNE uma designação tal como teria sido feita com recurso ao princípio de representatividade parlamentar usado nos processos eleitorais nacionais.

Desta feita a próxima lei dos órgãos eleitorais caso mantenha a expressão princípio de representatividade parlamentar e garanta a representação dos partidos com assento na AR precisará defini-la com clareza uma vez que a aplicação dessa expressão em 1999 permitiu a representatividade na CNE dos partidos com assento na AR, não obedeceu o paralelismo que sempre se procurou passar entre o critério representatividade parlamentar patente na lei da CNE e o critério de representatividade parlamentar usado nos processos eleitorais nacionais bem como não clarificou o critério usado para a distribuição dos restantes lugares na CNE depois de garantida a representação de todos partidos com assento na AR.

5.3.1 A problemática da representatividade da sociedade civil na CNE

A integração da sociedade civil na CNE veio responder uma das críticas ao excesso de partidarização deste órgão eleitoral. No entanto, a integração da sociedade civil, desde a reforma legal 20/2002 de 10 de Outubro, pressupõe implicitamente a existência de um mecanismo de cooptação e não de indicação de membros.

¹⁸ Artigo 164

(Critério da eleição)

A conversão dos votos em mandatos faz-se de acordo com o método de representação proporcional, e segundo o sistema da média mais alta de *hondt*, obedecendo às seguintes regras:

- a) Apura-se em separado o número de votos recebidos por cada lista no círculo eleitoral respectivo;
- b) O número de votos apurados por cada lista é dividido, sucessivamente, por 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, etc., sendo os quocientes alinhados pela ordem decrescente da sua grandeza numa série de tantos termos quantos os mandatos atribuídos ao círculo eleitoral respectivo;
- c) Os mandatos pertencem às listas a que correspondem os termos da série estabelecida pela regra anterior, recebendo cada uma das listas tantos mandatos quantos os seus termos na série;
- d) No caso de restar um só mandato para distribuir e de serem iguais nas de listas diferentes os termos seguintes da série, o mandato cabe à lista que tiver obtido menor número de votos.

Segundo a lei 20/2002 a sociedade civil devia propor nomes para ocupar a vaga de presidente da CNE. Assim, a lei previa que a CNE devia ser composta por:

a) Um presidente, por proposta da sociedade civil.

b) Dezoito membros a serem apresentados pelos partidos políticos ou coligações de partidos com assento na Assembleia da República, de acordo com o princípio da representatividade parlamentar. (artigo 4, capítulo I, da lei 20/2002 de 10 de Outubro).

Por outro lado:

O Presidente da Comissão Nacional de Eleições é nomeado e empossado pelo Presidente da República, de entre os candidatos propostos pela sociedade civil e eleito pela Comissão Nacional de Eleições.

As propostas de candidatura à eleição do presidente da Comissão Nacional de Eleições são apresentadas pelas organizações da sociedade civil, legalmente constituídas.

As propostas de candidaturas são endereçadas à Comissão Nacional de Eleições no prazo de dez dias a contar da data da publicação do anúncio nos órgãos de comunicação social.

A verificação dos requisitos dos candidatos é feita pelos membros eleitos nos termos da alínea b) do n.1 do presente artigo, com vista a selecção de três. (artigo 5, capítulo I da lei 20/2002 de 10 de Outubro)

Uma análise a este mecanismo de integração da sociedade civil levanta duas conclusões centrais, a começar, a aprovação desta legislação abriu espaço para a integração da sociedade civil, no entanto, manteve o controlo da respectiva sociedade civil, uma vez que a selecção e apuramento dos *candidatos propostos* pela sociedade civil, devia ser feita pelos *membros da CNE apresentados pelos partidos políticos ou coligação com assento parlamentar*.

Em relação a lei 20/2002, a sociedade civil tinha direito a um membro na CNE e que por sua vez seria o presidente da CNE, os mecanismos de eleição do presidente se tornaram nos meios para garantir com que os membros indicados pelos partidos políticos para a CNE pudessem escolher um membro de entre os propostos pela sociedade civil.

A lei 8/2007 manteve os mesmos problemas em torno da integração da sociedade civil na CNE e trouxe um segundo problema a esta fórmula de integração. Segundo esta lei:

A Comissão Nacional de Eleições é composta por treze membros, sendo um Presidente e doze vogais. (artigo 4, capítulo I da lei 8/2007 de 26 de Fevereiro)

Por outro lado:

Os membros da Comissão Nacional de Eleições, respeitando o disposto no n.º 2 do artigo 4, são designados da seguinte forma:

a) Cinco membros a serem indicados pelos Partidos Políticos ou coligações de Partidos com assento na Assembleia da República, de acordo com o princípio de representatividade parlamentar;

b) Oito membros propostos pelas organizações da sociedade civil legalmente constituídas, mediante anúncio nos órgãos de comunicação social feito pelos membros eleitos nos termos da alínea a) do n.º 1 do presente artigo. (artigo 5, capítulo I da lei 8/2007).

O facto de esta lei prever oito membros para a sociedade civil e não esclarecer os mecanismos com os quais os membros indicados pelos partidos deviam fazer a selecção dos propostos pela sociedade civil foi responsável por uma interpretação divergente da lei.

Por um lado, a FRELIMO entendia que esta lacuna devia ser colmatada com a aplicação dos mesmos princípios que regem a eleição do presidente da CNE, ou seja, por consenso ou por maioria. Por outro lado, a RENAMO defende que a eleição dos membros propostos pela sociedade civil devia ter sido feita através de um mecanismo de cooptação nos mesmos termos que foi feita a representatividade parlamentar na CNE. Assim, caberia a FRELIMO escolher cinco membros e a RENAMO três membros.

Perante estes cenários, verifica-se que existe uma certa preocupação partidária em controlar os membros da CNE vindos da sociedade civil, visto que embora a sociedade civil indique alguns nomes para a composição da CNE, estes mesmos nomes dependiam de uma aceitação partidária, o que até certo ponto significa o alastramento do conflito partidário, para a sociedade civil.

5.4 A reforma na lei da CNE: uma perspectiva do debate em torno da reforma na designação dos membros para a CNE.

Qual é o cenário que se avizinha em relação a harmonização dos critérios de designação dos membros da CNE?

As propostas para a alteração da lei 8/2007 demonstram claramente que o principal ponto de divergência será a questão do abandono do princípio de representatividade parlamentar para a representatividade por equidade propostos pela RENAMO e pela MDM ou mesmo representação proporcional defendido pela FRELIMO.

A Renamo propõe que a CNE seja composta por *cinco membros a serem designados por cada bancada parlamentar; três membros propostos pelos partidos políticos ou coligações de partidos, sem assento na Assembleia da República, mediante anúncio publicado nos órgãos de comunicação social; três membros propostos pelas organizações da sociedade civil legalmente constituídas, mediante anúncio publicado nos órgãos de comunicação social feito pelos membros designados.*

O MDM propôs uma CNE com *três membros indicados pela Assembleia da República, de acordo com os princípios de igualdade e equidade; três membros propostos pelas organizações da sociedade civil legalmente constituídas, mediante anúncio nos órgãos de comunicação social feito pelos membros eleitos e um membro proposto pelos partidos e coligação de partidos extra parlamentares, mediante anúncio nos órgãos de comunicação social.*

A FRELIMO propõe que se mantenha o actual número de membros na CNE, abandonando-se a expressão representatividade parlamentar pelo retorno *ao princípio de representação proporcional para os partidos com assento na AR*, sendo que a sociedade civil deverá propor uma lista de no mínimo doze membros e um máximo de dezasseis, que passariam por uma votação na Assembleia da República.

Assim sendo, a discrepância entre as propostas defendidas pelos três partidos com representatividade parlamentar, fazem antever um processo de harmonização difícil e com grande possibilidade de ter que se recorrer as chefias das bancadas, ou mesmo a votação em plenária para se encontrar uma solução em relação ao artigo da designação dos membros da CNE.

Em jeito de recomendação, considero que a CNE deve garantir no mínimo a representatividade de todos partidos com assento na AR e tal só pode ser possível através da manutenção do princípio de representatividade parlamentar tal como foi usado em 1999, havendo aqui a necessidade de a legislação prever o recurso a proporcionalidade para a distribuição das restantes vagas partidárias. Assim, a representatividade parlamentar a ser usada para a próxima CNE seria a presença dos partidos com assento na AR e a aplicação do princípio proporcional usado na transformação de votos em assentos.

Em relação a integração da sociedade civil, é visível uma insistência política em controlar a sociedade civil, tanto o MDM, a RENAMO e a FRELIMO apresentam propostas que não garantem uma total transparência e independência na selecção dos membros oriundos da sociedade civil.

A começar, o MDM propõe que o acesso a CNE dos membros oriundos da sociedade civil e dos extra-parlamentares deverá ser feita pelos membros eleitos nos termos da alínea a) do nº 1 do artigo 5, ora o que defende este artigo? A alínea a) do nº 1 do artigo 5 defende que a CNE deve ter *três membros indicados pela Assembleia da República, de acordo com os princípios de igualdade e equidade.*

A RENAMO por sua vez considera na alínea b) do nº 1 no artigo 18 que a CNE deve ter *três membros propostos pelos partidos políticos ou coligações de partidos, sem assento na Assembleia da República, mediante anúncio publicado nos órgãos de comunicação social feito pelos membros designados nos termos da alínea anterior.* O que defende a alínea anterior? A respectiva alínea anterior defende a designação por parte dos partidos políticos de cinco membros para a CNE.

Conclui-se assim que em termos de propostas, o MDM e a RENAMO são pela manutenção da dependência partidária em relação aos membros vindos da sociedade civil. Esta manutenção não é acompanhada pela indicação de critérios a serem adoptados pelos membros indicados pelos partidos políticos durante a análise dos membros propostos pela sociedade civil.

A FRELIMO por sua vez introduz a este respeito, uma alteração considerável. Considera o partido que seja o parlamento em vez de serem os membros indicados pelos partidos a escolherem de entre os membros propostos pela sociedade civil aqueles que farão parte da

CNE e que a sociedade civil deverá submeter uma lista com um mínimo de doze e um máximo de dezasseis membros propostos.

Considero esta como sendo uma alteração considerável porque obrigará a necessidade de consensos entre a sociedade civil para a elaboração da lista com o mínimo de doze nomes e o máximo de dezasseis, mas não garante a total independência da selecção dos membros da sociedade civil. Ela apenas transfere a cooptação de um cenário reduzido (que foi composto por apenas cinco pessoas indicadas pela FRELIMO e pela RENAMO no último processo eleitoral) para um cenário maior (os 250 deputados da AR), mantendo assim o controlo dos indicados da sociedade civil, por parte dos principais actores do jogo político.

Em vez de ser o parlamento a indicar os membros da sociedade civil que farão parte da CNE, é necessário que se entenda que sendo possível a sociedade civil propor uma lista de nomes, é possível que a mesma de entre a lista dos propostos, possa eleger por definitivo os seus membros para a CNE tal como tem feito os partidos políticos. É sobre este cenário que o legislador devia se guiar, a busca de mecanismos para a sociedade civil ter o direito de indicar e não propor membros para a CNE.

Conclusão

Voltando ao ponto de partida, no contexto da designação de membros para a CNE, as reformas na lei dos órgãos eleitorais foram capazes de manter níveis de consenso assentes em objectivos essenciais, nomeadamente, a representação dos partidos com assento na AR de acordo com a sua proporcionalidade (lei 4/97), a adopção do princípio de representatividade parlamentar no lugar do princípio de representação proporcional dos partidos com assento na AR (lei 4/99), a manutenção da representatividade parlamentar e a integração da sociedade civil (lei 20/2002).

Estes objectivos representavam a situação de equilíbrio entre os partidos políticos e consequentemente produziram uma opção sub-ótima de representatividade na CNE. No entanto, a alteração das situações de equilíbrios defendidos pelos partidos políticos fez com que o consenso começasse a se tornar difícil, pois as novas situações de equilíbrio já não respondem as necessidades de representatividade defendida pelos partidos com assento na AR.

Vimos durante o trabalho, que embora em relação a composição da CNE com base na lei 20/2002 e 8/2007 tenha produzido uma designação de membros igual a aquela que teria surgido com a aplicabilidade do princípio de representatividade parlamentar, tal como foi definido neste trabalho, existe uma falta de clareza em relação a interpretação que foi dada a expressão *princípio de representatividade parlamentar* adoptado na designação de membros para a CNE a partir da lei 4/99 e que permitiu a entrada da UD na CNE.

Por fim, vimos que o regime da integração da sociedade civil até então aplicado não garante a mesma independência que os partidos políticos têm em relação a indicação de membros par a CNE.

De um modo geral, ficou provado durante este trabalho que as escolhas racionais dos partidos políticos são um factor preponderante para o tipo de mudança institucional que temos e as probabilidades de durante a mesma mudança se puder chegar a um consenso entre os partidos políticos.

BIBLIOGRAFIA

- AFRIMAP & OSISA (2009). Moçambique: Democracia e participação política. Edição: Afrimap e Open Society Initiative for Southern Africa. Londres. W6 OLE, Reino Unido.
- CARTER CENTRE (2000). Processo da observação das eleições de 1999 em Moçambique. Relatório final – programa para a democracia, one copenhill. Atlanta, EUA/www.cartercenter.org.
- (2004). Eleições Autárquicas Moçambique. Relatório de observação eleitoral. Atlanta/Maputo.
- (2005). Observação das eleições em Moçambique 2004, One Copenhill. Atlanta, EUA/www.cartercenter.org.
- DEMO, Pedro (1988). Introdução a metodologia da ciência. 2ª Edição. Editora Atlas, São Paulo.
- GIL, António C. (1999) Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 5ª Ed. Editora Atlas. São Paulo.
- HANLON, Joseph (2009) Boletim sobre o processo político em Moçambique – Número 43 – 19 de Novembro de 2009. Publicado pela CIP e AWEPA. Maputo.
- HARTLYN, Jonathan, MCCOY, Jennifer e MUSTILLO, Thomas. (2009). La importância de la gobernanza electoral la calidad de las elecciones en la America Latina contemporânea. Ediciones universidad de Salamanca, pp. 15-40.
- HARTLYN, Jonathan (1998). The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic. Chapel Hill. Editora: University of North Carolina Press.
- IIDEA (2007) – International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Electoral Management Design: The International IDEA Handbook. Suíça, IDEA.
- LEHOUCQ, Fabrice (2002). Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization. International Political Science Review, 23 (1): 29-46.
- LÓPEZ PINTOR, Rafael (2004). Electoral management Bodies and institutions of governance. New York. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).
- LÓPEZ PINTOR, Rafael (2004). “Administración Electoral y consolidación democrática”. Edición: Biblioteca de la Reforma Política. Nº 6. IDEA. Transparencia. Lima.
- MACUANE, José J. (2009) Reforma, Contestação Eleitoral e Consolidação da Democracia em Moçambique. Revista Científica Inter-Universitária – Economia, Política e Desenvolvimento. Vol.1. Nº 3. Maputo.
- MARCHETTI, Victor (2008) Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4, pp. 865 a 893.

MARCONI, M.A e LAKATOS, E. M (2009) Metodologia de Trabalho Científico. 7ª Ed. Editora Atlas, São Paulo.

MOZAFFAR, Shaheen (2002). Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies. International Political Science Review, 23 (1): 85-101.

MOZAFFAR, Shaheen & SCHEDLER, Andreas (2002). The comparative Study of electoral Governance – Introduction. International Political Science Review. Vol. 23 N° 1, pp.5 – 27.

NEVES, José Luís (1996) pesquisa qualitativa: características, uso e possibilidades. FEA-USP. Sao Paulo.

NUVUNGA, Adriano (2006) Governança Eleitoral no contexto da consolidação democrática em Moçambique. In: Awortwi, N. e Siteo, E. Perspectivas Africanas Sobre a Nova Gestão Pública. Shaker Publishing.

QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, Luc. Van, (1998) Manual de Investigação em Ciências Sociais. 2ªed. Gradiva – Publicações, Lda. Lisboa.

TSEBELIS, George. (1998). Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada. Editora EDUSP. São Paulo.

DOCUMENTOS PRIMARIOS:

Bancada parlamentar da UD. Proposta de candidatura a membros da CNE. AR-IV/X-39/11-03-09.

Bancada parlamentar da RENAMO. Proposta para revisão da lei 8/2007. AR- VI/Proj. lei/277/09-04-09.

Bancada parlamentar da RENAMO. Proposta de inclusão de novos artigos a proposta da lei da comissão nacional de eleições. AR-6/IV-56/27-03-97.

Bancada parlamentar da RENAMO. Proposta dos candidatos a membros da CNE. AR-IV/X-50/18-03-99.

Bancada parlamentar da FRELIMO. Proposta dos candidatos a membros da CNE. AR-IV/X-52/18-03-99.

Bancada parlamentar. Código eleitoral. Maputo, 28 de Agosto de 2010.

Bancada Parlamentar do MDM. Proposta de revisão do pacote eleitoral.

Comissão de Agricultura, desenvolvimento regional, administração local e poder local. Redacção final do texto da proposta da lei da comissão nacional de eleições. AR-6/IV-88/22-04-97.

Comissão had-hoc para a revisão da legislação eleitoral. Projecto de lei de aditamento ao artigo 5 da lei 20/2002 de 10 de Outubro, referente a criação da CNE. AR-V/ Proj. lei/324/03.04.03.

Comissão had-hoc para a revisão da legislação eleitoral. Anteprojecto da revisão da lei 4/99 de 02 de Fevereiro (lei da CNE). Texto harmonizado até ao artigo 13. 09 De Setembro de 2002. Maputo.

Conselho de ministros. Proposta da lei da comissão nacional de eleições. AR-6/IV-48/21-03-97.

Conselho de ministros. Projecto de lei da CNE. AR -3/IV-06/05.09.95.

JORNAIS:

Notícias, 21 de Agosto de 2002. Quarta-feira.

Notícias, 16 de Julho de 2002. Terça-feira, pagina 3.

Notícias, 4 de Julho de 2002. Quinta-feira, pagina 3.

Notícias, 29 de Agosto de 2006. Terça-feira.

Notícias, 19 de Junho de 2006. Segunda-feira, pagina 3.

LEIS:

4/93 - 12 De Janeiro (Assembleia da Republica -1994) - 1ª Serie. B. R.22.

4/97 – 28 De Maio (Assembleia da Republica) - 2º sup.b.r.22-pag114- (3) cria a Comissão Nacional de Eleições.

4/99 – 2 De Fevereiro (Assembleia da Republica) – 1ª serie.numero4.pag.22- (27-30) cria a Comissão Nacional de Eleições.

8/99 - 24 de Março (Assembleia da Republica) – 1ª serie. B.r.12-pag63 (1): altera os artigos 5,9,16,24 da lei 4/99 de 2 de Fevereiro.

20/2002 - 10 De Outubro (Assembleia da Republica) – 1ª serie. B.r.22.lei da CNE.

7/2003 -19 De Maio (AR) – b.r.21-pag.161 adita o número 7 ao artigo 5 da lei numero 20/2002, de 10 de Outubro.

8/2007 - 26 De Fevereiro (Assembleia da República) – 1ª serie. B.r.22. lei da CNE

7/2004 – 17 De Junho (Assembleia da República). Lei relativa a eleição do Presidente da República e a eleição dos deputados da Assembleia da República.

7/2007 – 26 De Fevereiro (Assembleia da República). Lei relativa a eleição do Presidente da República e a eleição dos deputados da Assembleia da República.

ANEXOS

a) Perguntas das entrevistas semi-estruturadas

O presente questionário é exclusivamente relacionado com a análise da reforma nos critérios de designação dos membros da CNE.

Questionário para os representantes dos partidos¹⁹

1. Como avalia o processo da reforma nos critérios de composição e designação dos membros da CNE realizados nas reformas anteriores. (FRELIMO, MDM & RENAMO).
2. Quais foram os principais pontos de discórdia verificados no período da elaboração da lei 8/2007. (FRELIMO & RENAMO).
3. Quais foram os principais pontos de concordância verificados no período da elaboração da lei 8/2007. (FRELIMO & RENAMO)
4. Lembra-se dos principais pontos de divergência e convergência em relação a reforma da lei 20/2002. (FRELIMO & RENAMO)
5. O que influenciou a decisão pelo critério de cooptação dos membros da sociedade civil. (FRELIMO & RENAMO)
6. O que levou o partido a concordar com uso de uma representatividade que excluía os partidos extra-parlamentares. (FRELIMO & RENAMO).
7. Porque que o partido defende para a nova CNE um critério de equidade com os partidos parlamentares a apresentarem mais membros que os extra-parlamentares e a sociedade civil. (RENAMO).
8. Qual é o conceito de membros efectivos aplicados na vossa proposta.(RENAMO).
9. Os membros da sociedade civil serão indicados pela sociedade civil e representantes dos extra-parlamentares terão acesso directo a CNE ou deverão passar por um processo de cooptação. (RENAMO).
10. Como acha que deve ser feita a selecção dos membros oriundos da sociedade civil e extra-parlamentares. (FRELIMO).
11. Quais são os critérios defendidos pelo partido para a nova CNE. (FRELIMO).
12. Segundo a proposta do partido haverá critério de equidade ou é pela manutenção da proporcionalidade.(FRELIMO).
13. Caso exista a possibilidade de integração da sociedade civil e extra-parlamentares, como acha que deve ser feita a selecção dos membros oriundos da sociedade civil e extra-parlamentares. (FRELIMO).

¹⁹ Entre parentes o nome dos partidos que foram submetidos cada questão.

14. Os membros da sociedade civil serão indicados pela sociedade civil e representantes dos extra-parlamentares terão acesso directo a CNE ou deverão passar por um processo de cooptação. (FRELIMO).
15. Porque que o partido defende o critério de equidade e não recurso a proporcionalidade. (MDM).
16. Porque que o partido defende para a nova CNE um critério de equidade com os partidos parlamentares e a sociedade civil a apresentarem mais membros que os extra-parlamentares (MDM).
17. O partido também é pelo critério de cooptação dos membros da sociedade civil. (MDM).
18. Os membros da sociedade civil serão indicados pela sociedade civil e representantes dos extra-parlamentares terão acesso directo a CNE ou deverão passar por um processo de cooptação. (MDM).
19. Como acha que deve ser feita a selecção dos membros oriundos da sociedade civil e extra-parlamentares. (MDM).
20. Pretendem manter a presidência da CNE nas mãos da sociedade civil. (FRELIMO, MDM & RENAMO).

b) Lista de entrevistados

MDM: José Manuel Sousa.

RENAMO: Francisco Domingos Paulo Machambisse; Zacarias José; António Muchanga.

FRELIMO: Castro Qualquer António Ntemansaka;

Comissão parlamentar de administração pública, poder local e comunicação social: Alfredo Gamito.