



OFICINA DO CES

ces

Centro de Estudos Sociais
Laboratório Associado
Faculdade de Economia
Universidade de Coimbra

CATARINA ANTUNES GOMES

**GESTÃO DA DISSENSÃO:
A COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES NO PROCESSO
ELEITORAL ANGOLANO DE 2008**

**Novembro de 2010
Oficina nº 357**

Catarina Antunes Gomes

Gestão da dissensão:

A Comissão Nacional de Eleições no processo eleitoral angolano de 2008

**Oficina do CES n.º 357
Novembro de 2010**

OFICINA DO CES
Publicação seriada do
Centro de Estudos Sociais
Praça D. Dinis
Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:
Apartado 3087
3001-401 COIMBRA, Portugal

Catarina Antunes Gomes

Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra

Gestão da dissensão:

A Comissão Nacional de Eleições no processo eleitoral angolano de 2008

Resumo: As eleições legislativas de 2008 representam um marco significativo na transição política de Angola. Partindo do conceito luhmanniano de *autopoiesis*, ou auto-produção, o argumento é que o desenrolar do processo eleitoral desvelou as formas pelas quais a hegemonia política do MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola) tem vindo a procurar reunir as condições necessárias para a sua própria viabilidade. Neste texto, abordaremos mais concretamente a forma como tais fenómenos se manifestaram a propósito da edificação da Comissão Nacional de Eleições (CNE).

As eleições legislativas de 2008 representam um marco significativo na transição política de Angola. Representam também o culminar de um processo eleitoral longo, por vezes turbulento, marcado por sucessivas divergências de fundo e sujeito a sucessivos adiamentos.

Partindo do conceito luhmanniano de *autopoiesis*, ou auto-produção, a ideia de suporte do presente texto é que o desenrolar do processo eleitoral desvelou as formas pelas quais a hegemonia política do MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola) tem vindo a procurar construir e reunir as condições necessárias para a sua própria viabilidade (Luhmann, 1982; 1983; 1993; 1995; 1999; 2002). Neste sentido, através da análise do processo eleitoral de 2008, é possível discernir algumas das estratégias com que o poder instituído foi produzindo os elementos necessários à sua auto(-re)produção.

O controlo do processo eleitoral por parte do poder instituído foi amplamente abordado por diferentes actores, quer políticos, quer da sociedade civil, quer, inclusivamente, pela SADC (Southern African Development Community). Identificado com fenómenos de ‘governamentalização’ e/ou ‘partidarização’, tal controlo foi manifesto em diversas ocasiões, tornando-se especialmente visível nas polémicas relativas à institucionalização do enquadramento legal do processo eleitoral. Os debates sobre a simultaneidade ou não das eleições presidenciais e legislativas, sobre a revisão constitucional, sobre o registo eleitoral, entre outros, são claros a este respeito. Neste texto, abordaremos a forma como tais

fenómenos se manifestaram a propósito da edificação da Comissão Nacional de Eleições (CNE).

Grande parte dessas estratégias de (re)produção do poder, no contexto do processo eleitoral, utilizaram claramente os mecanismos formais proporcionados pelos recursos do ideário democrático, quer ao nível das instituições do Estado de Direito, quer ao nível discursivo e simbólico.

No primeiro plano, encontramos com especial fulgor uma intensa produção legislativa que, embora não fosse sempre coerente ou sistemática e estivesse marcada por algumas contradições, permitiu cristalizar e tornar efectivas as decisões do poder instituído, dispensando-se, assim, a ancoragem das mesmas em consensos pluripartidários quando estes se afiguravam como sendo altamente improváveis, ou seja, nas ocasiões em que a oposição se mostrou irreduzível ou especialmente resistente. É de salientar que tais consensos assumem uma importância especial em contextos de transição política, ao reforçarem a legitimidade e a idoneidade com que um processo eleitoral pode ser sentido, percebido e avaliado socialmente.

Acrescente-se, ainda, que a arqueologia dessa mesma produção legislativa – e das suas constantes reformulações – esclarece como o (re)produzir da hegemonia política se tem afirmado como magno objectivo e como tal pode condicionar a transição para um multipartidarismo relativamente disciplinado e/ou domesticado (Messiant, 2006).

Por outro lado, a forma de auto-produção do poder instituído, via consagração jurídica das suas decisões, alerta para a problemática existência das instituições, sendo estas apreendidas pelo actores políticos da oposição (mas não só) como estando fragilizadas via, por exemplo, o domínio parlamentar do partido maioritário, e/ou via uma débil separação de poderes que permite um excessivo condicionamento político do sistema legal.

Já num plano discursivo e simbólico, foram vários os casos de como, no desenrolar das discussões políticas, as referências ao Estado de Direito, à institucionalização do Estado e à normalização institucional eram digladiadas interpretativamente pelos diferentes actores políticos. Uma certa irreduzibilidade das interpretações e da utilização destas referências é de assinalar – irreduzibilidade essa que parecia originar duas ‘versões de mundo’ que se mantinham distintas e que, nos momentos de maior tensão, geravam a transformação daquilo que deveria ser uma discussão política numa classificação moral dos seus intervenientes. Assim, estas referências operavam como semântica de auto-legitimação que, em face da

persistência de divergências, podia ser acompanhada por uma certa moralização do discurso político.

No desenrolar do processo eleitoral, a CNE constituiu um dos objectos mais eloquentes para mapear as estratégias de auto-produção do poder instituído. Constituiu ainda um dos objectos mais frutuosos para analisar como uma dada transição política é processada (Thiriot, 2004).

A discussão em torno da CNE foi, de facto, das mais polémicas e desenrolou-se em duas vertentes: num primeiro momento, incidiu sobre o seu leque de competências em matéria de registo eleitoral; num segundo momento, focou as questões relativas à composição deste órgão. Em ambos os momentos, assistimos a um padrão de actuação que consistia na consagração jurídica das decisões políticas do poder instituído – padrão esse que se impôs sempre que a aceitação dessas decisões enfrentou forte resistência. Este padrão de actuação não é nem inédito, nem exclusivo da hegemonia do MPLA, mas teve consequências importantes para a gestão do processo eleitoral. E, em termos do processo político, fez com que, não havendo uma resolução que passasse pela formação de consensos reais, também as divergências se reproduzissem, reemergindo quase constantemente durante o processo eleitoral e reforçando, conseqüentemente, o seu carácter contingencial. Vejamos.

Alguns meses depois da apresentação do calendário eleitoral, deu-se início à discussão do pacote legislativo referente às eleições, a qual se concentrou na questão do registo eleitoral.¹ Rapidamente, a discussão originou uma polarização de posições no que dizia respeito ao órgão que deveria assumir a realização do registo: enquanto o MPLA defendia que este era da responsabilidade do Governo, a oposição pretendia que o mesmo fosse entregue a uma comissão eleitoral independente. O cerne da controvérsia residia no artigo 13º do anteprojecto de lei sobre o registo eleitoral, apresentado pelo MPLA, que se encontrava em apreciação. Esta polémica revelou-se bastante sintomática. Sabe-se que existem diferentes modelos institucionais possíveis e que a atribuição da responsabilidade do registo a um órgão da administração do Estado, ou do Governo, ou a um órgão independente, são opções válidas em si mesmas. A questão levantada pela oposição é que a opção contida no artigo 13º colocava o registo sob a alçada do Governo e, num contexto em que predominam receios e desconfianças relativamente a uma “governamentalização” ou “partidarização” excessiva do

¹ A apresentação deste calendário em Agosto de 2004 escalpelizava as principais tarefas a serem levadas a cabo até à realização do pleito eleitoral, previsto para Setembro de 2006.

processo eleitoral, que retiraria legitimidade e credibilidade ao pleito, a comunicação de tal intento suscitou claramente uma oposição acesa.

Saliente-se, neste ponto, que a centralidade das estruturas governativas na organização do processo eleitoral estaria já em curso. Na realidade, a partir de 1999 – altura em que o MPLA cogitou realizar eleições, mesmo no contexto do conflito civil –, procedeu-se à alteração do quadro da responsabilidade do MAT (Ministério da Administração do Território), ao prever-se a passagem do registo eleitoral para este órgão, assistindo-se subsequentemente a toda uma produção legislativa destinada a consagrar este intento.

O Decreto Executivo n.º 7/99 de 8 de Janeiro, por exemplo, aprovou o regulamento interno da Direcção Nacional para os Processos Eleitorais, a qual ficou encarregada de organizar, planificar e executar as acções preparatórias dos processos eleitorais (artigo 1º) e, entre outras atribuições, assegurar a realização do registo eleitoral (artigo 2º, a. Alínea f.). Posteriormente, foi ainda consagrada a coordenação deste órgão pelo MAT. De facto, o Decreto Executivo n.º 86-A/99 de 18 de Junho estabelecia no seu artigo 1º que competiria ao vice-ministro da Administração do Território coadjuvar o Ministro Tutelar na coordenação dos seguintes órgãos: Direcção Nacional de Apoio aos Processos Eleitorais e Gabinete de Assuntos Autárquicos.

Outra peça legislativa importante foi o Decreto-Lei do Conselho de Ministros n.º 19/99 que aprovava o Estatuto Orgânico do MAT, no qual se lê que ao MAT cabia “criar condições organizativas e técnico-administrativas para a realização atempada do processo eleitoral” (alínea l do artigo n.º 1) e “assegurar o recenseamento populacional e o registo dos cidadãos com capacidade eleitoral activa” (alínea m do artigo n.º 1). O mesmo Estatuto definia a Direcção Nacional das Eleições como um dos serviços executivos centrais do MAT (artigo n.º 18) “vocacionado para planificar, organizar e executar os processos eleitorais”. Nesta breve arqueologia da produção legislativa, tornam-se claros os intentos do poder instituído de criar e colocar as estruturas de poder governativo no centro da organização do processo eleitoral.

Face às resistências, o MPLA terá submetido uma nova proposta de redacção do polémico artigo 13º. De acordo com essa proposta, à CNE seria atribuída a responsabilidade de superintendência geral e de fiscalização do registo eleitoral, sendo esta última função extensível aos partidos políticos.

Todavia, o real nó górdio não foi desatado: a responsabilidade da organização das operações do registo pertenceria ao Governo. Nestas condições, o antagonismo e a crispação subsistiram e a oposição argumentava veementemente pela validade do que tinha sido estipulado pela Lei n.º 5/92 e pelo que a própria Lei Eleitoral do pacote legislativo em discussão parecia ambigualmente indicar quando definiu, no seu artigo 154º, a CNE como “órgão independente e participado que coordena a execução, condução e realização de todas as actividades e operações relativas às eleições, bem como na superintendência e supervisão dos actos do registo eleitoral”.²

A plausibilidade destas reivindicações era, todavia, rejeitada, argumentando-se que a execução do registo necessitaria de uma máquina que apenas o governo estaria em condições de montar. Era também argumentado que “não há contradição entre o artigo 13º e a lei (nº 5/92)” e que as diferenças introduzidas, apesar de poderem ser vistas como uma “despromoção” da CNE, seriam quando muito uma despromoção “relativa», pois, com a atribuição de competências de fiscalização a este órgão, aquilo que a oposição interpretava como sendo “esvaziamento de competências” seria, na verdade, uma “partilha de poderes”.³

Evitando o risco de perenização do impasse – tal como sucedeu aquando do processo de revisão constitucional em 2004, logo no início do processo eleitoral, o qual desaguou num braço de ferro entre o MPLA e a oposição parlamentar –, o poder instituído recorreu à consagração jurídica do seu intento e fez aprovar a Lei do Registo Eleitoral.⁴ O registo ficou definitivamente nas mãos do MAT. Nas palavras de um dos actores políticos da oposição, “o

² No quadro da Lei n.º 5/92 de 16 de Abril, a qual definiu as regras relativas ao processo eleitoral de 1992 em matéria de registo eleitoral e das eleições presidenciais e legislativas, foi criado um órgão independente do poder público e dos partidos políticos, o Conselho Nacional Eleitoral. Este detinha a função de coordenação, execução, condução e realização do registo eleitoral e de todas as actividades relativas ao processo eleitoral (Araújo, 2002). A nova Lei Eleitoral é a Lei n.º 6/05. Foi aprovada a 10 de Agosto e revogou a Lei n.º 5/92 de 16 de Abril. A ambiguidade assinalada pela oposição reside no estatuto do registo eleitoral como ‘acto eleitoral’. É que se, por um lado, na enumeração das competências da CNE (artigo 155º) se refere que a esta cabe «organizar e dirigir os processos das eleições presidenciais, legislativas e demais actos eleitorais nos termos da respectiva legislação aplicável» (alínea a), por outro lado, estabelece na alínea b), que a ela cabe «superintender e supervisionar a acção da execução do processo do registo eleitoral».

³ Entrevista a actor social, envolvido na organização do registo eleitoral, realizada em contexto de trabalho de campo.

⁴ Lei n.º 3/05 de 1 de Julho. O artigo 13º em causa adquiriu a seguinte formulação: 1. “Cabe à Comissão Nacional Eleitoral a aprovação e supervisão do programa do registo eleitoral apresentado pelo órgão competente do Governo”. A Lei do Registo Eleitoral terá sido aprovada por 163 votos favoráveis, nenhum contra e oito abstenções. O regulamento da Lei do Registo Eleitoral, aprovado pelo Decreto n.º 62/05 de 7 de Setembro clarifica as funções da CNE em matéria de registo eleitoral no seu artigo 55º.

MPLA tem agora um conjunto de condições para controlar mais do que em 92. O registo é fundamental. Daí a intervenção do MAT e o controlo do timing eleitoral”.⁵

É, no entanto, de referir que, já em 1992, pese embora a centralidade do Conselho Nacional das Eleições, a presença governamental estava longe de ser residual. Santos refere que “desde os Acordos de Paz de Bicesse até à tomada de posse do CNE, foi o Governo que assumiu, com base na própria lei que institui o MAT (Ministério da Administração do Território), a direcção e administração do processo eleitoral. Posteriormente à constituição do CNE, o Ministro da Administração do Território torna-se membro nato deste órgão de administração eleitoral, o que permite ao Governo continuar dentro do próprio veículo que passa a conduzir o processo” (s/d: 65). Mas se, em 1992, o enquadramento do processo de paz, a presença de observadores internacionais e até a criação da Direcção Geral das Eleições permitiam minimizar, até um certo ponto, as preocupações relativas a um controlo excessivo do processo eleitoral, esse ‘efeito de almofada’ parece ter sofrido, no novo processo eleitoral, uma dissipação significativa, pelo que as apreensões da oposição sobre o controlo do registo dos eleitores adquiriram novo ímpeto.

Para além do mais, definido, assim, o leque de competências da CNE, foi também aprovado, em Conselho de Ministros, o Regulamento da Estrutura Orgânica do Registo Eleitoral, com o qual se estabeleceu o Conselho de Ministros, a Comissão Interministerial para o Processo Eleitoral (CIPE) e o Ministério da Administração do Território, como os órgãos de coordenação central do registo eleitoral. Nesta estrutura tricéfala, o MAT assume um protagonismo inegável, sendo a ele quem compete “a concepção, programação, organização, coordenação e execução do processo de registo eleitoral” (artigo 6º).⁶

A definição das competências da CNE – das quais está, pois, excluída a execução do registo –, seguiu os trâmites formais: a votação por uma maioria parlamentar e a sua consagração legal. Todavia, tais trâmites estavam longe de se mostrarem suficientes para produzir uma maior aceitação. Eles eram equacionados por actores da oposição e mesmo da sociedade civil com uma “democracia procedimental”, facilmente instrumentalizável em prol

⁵ Entrevista a actor de partido político, realizada em contexto de trabalho de campo.

⁶ De acordo com o estabelecido, cabe ao Conselho de Ministros definir as linhas orientadoras e as tarefas fundamentais (artigo 4º), e à CIPE a responsabilidade de preparar as condições técnicas, materiais e administrativas para as eleições (artigo 5º), tal como estabelecido no seu decreto fundador. A Comissão Interministerial para o Processo Eleitoral (CIPE) é o órgão do governo encarregue de preparar as condições técnicas, materiais e administrativas para as eleições. Integra representantes dos Ministérios da Administração do Território, do Interior e dos Correios e Telecomunicações. Foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/04, de 21 de Dezembro.

da auto-produção do poder instituído. Ainda nesta perspectiva, o lugar das instituições, como a Assembleia Nacional, era reduzido a uma antecâmara de aprovação das decisões da maioria, onde “tudo sofre com os golpes da ditadura democrática. Usam e abusam da maioria parlamentar”.⁷

Nestas condições, a divergência foi circunstancialmente ultrapassada, mas ela reemergiu sucessivamente noutros momentos do processo eleitoral. Embora tenha sido reformulada distintamente, o pano de fundo da dissensão manteve-se: a resistência ao controlo excessivo e à governamentalização do processo eleitoral.

Um segundo momento de controvérsia incidiu sobre a composição da CNE. Para o MPLA, a composição da CNE deveria obedecer àquilo a que chamou de ‘princípio de proporcionalidade’, o qual estabelecia que integrariam a CNE três deputados do MPLA, dois da UNITA e um pelas restantes formações partidárias com assento parlamentar. A estes, juntar-se-iam também dois membros indicados pelo Presidente da República, um membro indicado pelo Ministério da Administração do Território (MAT), um membro indicado pelo Tribunal Supremo e um último indicado pelo Conselho Nacional da Comunicação Social. Desta composição discordava frontalmente a oposição que repudiava a excessiva partidarização do órgão. Na sua óptica, mesmo os membros indicados por outras entidades que não o MPLA ou a Presidência são apreendidos como extensões partidárias – ou, no dizer de alguns actores sociais entrevistados, ‘correias de transmissão’, dada a osmose e a não diferenciação dos ramos que compõem o Estado.

De acordo com a contra-proposta, a CNE deveria ser constituída por seis membros eleitos pelo Parlamento e designados por cada bancada, por um membro eleito pelo plenário do Tribunal Supremo, por um representante do MAT, por um representante das organizações cívicas e por um representante das igrejas. É de realçar a este respeito a integração das forças da sociedade civil, o que poderia conferir ao figurino da CNE um carácter transversal e a possibilidade de ancorar o órgão numa plataforma alargada e diversa – e não unívoca.

Este antagonismo traduz empiricamente o que bem enfatizou Thiriot (2004) quando assinalou que a diversidade dos modelos institucionais da CNE parece manter uma importante relação com os modos efectivos como se processa a transição política. A autora indica-nos como em contextos de transição democrática em que esta é impulsionada pelas bases, os modelos institucionais adoptados procuram basear-se em princípios de co-gestão.

⁷ Entrevista a clérigo em contexto de trabalho de campo.

Thiriot cita, a este propósito, o caso do Mali, onde, à semelhança da proposta da oposição, o Comité de Transição, enquanto órgão executivo da transição política, era composto por representantes de diferentes segmentos políticos, económicos e sociais. Argumenta também que, quando a transição é impulsionada a partir do topo, sob o controlo da cúpula dirigente, a abertura tende a ser mais limitada e, conseqüentemente, o estatuto da CNE como órgão independente torna-se alvo de controvérsia.

A questão da composição da CNE foi alvo de uma oposição intensa. A proposta apresentada pelo MPLA foi veemente rejeitada como o culminar da apropriação deste órgão e como um momento crítico da imparcialidade com que o processo eleitoral deveria ser organizado.

Este novo confronto coincidiu com um momento em que era discutida a questão dos mandatos presidenciais. Na realidade, o artigo 17º da Lei Eleitoral, ao definir que o Chefe de Estado poderia apenas exercer dois mandatos consecutivos ou três interpolados, era contrário ao que o texto constitucional preconizava: três mandatos sucessivos ou interpolados. A resolução desta contradição afigurava-se crucial para determinar a possibilidade de José Eduardo dos Santos se candidatar novamente à Presidência. Foi solicitado, assim, um parecer ao Tribunal Supremo, nas vestes de Tribunal Constitucional, o qual decidiu pela inconstitucionalidade do artigo 17º, abrindo a via para um novo mandato do Presidente da República.

Resolvida rapidamente esta questão, a divergência sobre a composição da CNE deixou de ser motivo suficiente para adiar mais uma vez a aprovação da Lei Eleitoral, o que conduziu o MPLA a uma nova posição de força: caso não se chegasse rapidamente a um acordo com a oposição, seria votada a nova Lei Eleitoral por recurso à maioria parlamentar.⁸

Perante este braço de ferro, a oposição apresentou, num último fôlego, nova proposta de composição da CNE, com a qual procurava uma alternativa que salvaguardasse a independência da CNE.⁹ A proposta foi demitida do espectro de possibilidades e, em finais de Abril, o Parlamento aprovou a proposta do MPLA relativa à Lei Eleitoral e à composição da

⁸ Em meados de Abril de 2005, a maior parte do Pacote Legislativo Eleitoral tinha passado o crivo da Assembleia Nacional: Lei da Nacionalidade (Lei n.º 1/05 de 1 de Julho), Lei dos Partidos Políticos (Lei n.º 2/05 de 1 de Julho), Lei do Registo Eleitoral (Lei n.º 3/05 de 1 de Julho), Lei da Observação Eleitoral (Lei 4/05 de 4 de Julho), Código de Conduta Eleitoral (Resolução n.º 10/05), Lei do Financiamento dos Partidos Políticos. Mas a Lei Eleitoral n.º 6/05 foi apenas aprovada a 10 de Agosto. O Decreto do Conselho de Ministros n.º 58/05 sobre o Regulamento da Lei Eleitoral foi só aprovado em 24 de Agosto.

⁹ De acordo com a proposta, a Assembleia Nacional deveria eleger nove personalidades independentes por maioria de 2/3.

CNE, dispensando mais uma vez a produção prévia de consenso.¹⁰ No final da votação, o líder parlamentar da UNITA, considerou que “o MPLA quis impor uma CNE em cuja composição tem garantido dois terços dos membros, tratando-se de uma composição que consagra o controlo do processo eleitoral por uma das partes”, o que “fere o princípio democrático básico da imparcialidade, da isenção e da igualdade entre os competidores”.¹¹

Nesta nova vitória – novamente mais legislativa do que propriamente política –, a oposição considerou que o MPLA conseguiu não só garantir o controlo do registo eleitoral, como também assegurou na CNE, enquanto órgão fiscalizador da execução do registo eleitoral, uma composição colegial que lhe seria favorável.

Este receio não é exclusivo da oposição política, sendo também partilhado pela SADC (2007: 3), para quem:

O facto de 6 dos 11 membros da CNE serem nomeados por partidos políticos, levanta questões sobre até que ponto a CNE pode ser vista como sendo imparcial na gestão do processo eleitoral e neste caso do registo dos eleitores. Isto levanta também questões sobre até que ponto os actores, especialmente os partidos políticos, podem confiar num processo de registo eleitoral livre de interferências por parte do principal competidor.

E aqui passará a residir o cerne das divergências que se seguiram.

Tornou-se já claro que, em face da irreduzibilidade da divergência, o recurso à consagração jurídica da decisão política do poder instituído, via apoio da maioria parlamentar, constitui uma estratégia estruturante na (re)produção da viabilidade da hegemonia política do partido no poder. Todavia, embora possa dar força de lei à decisão, este recurso não é, por si só, suficiente para eliminar a dissensão: apenas a transfere para outros momentos do processo político; apenas a reproduz em novos temas de antagonismo.

Assim, num momento em que a composição da CNE já tinha sido definida, a UNITA, por exemplo, questionou, em Abril de 2005, a constitucionalidade dos actos do governo relativos à preparação das eleições, solicitando o parecer do Tribunal Supremo sobre diversas

¹⁰ Compõem a CNE “dois cidadãos indicados pelo Presidente da República, seis cidadãos designados pela Assembleia Nacional, por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, sob proposta dos partidos com assento parlamentar, sendo três pelo partido ou coligação maioritário e três pelos demais partidos ou coligação de partidos; um juiz do Tribunal Supremo eleito pelo Plenário do respectivo Tribunal, um representante do Ministério da Administração do território e um membro do Conselho Nacional de Comunicação Social, eleito pelos seus pares” (www.cne.gv.ao, consultado em 01/10/2007).

¹¹ LUSA, 26/04/2005, “Parlamento aprova por maioria nova Lei Eleitoral em Angola”, <http://www.angonoticias.com>. Ver também, Voz da América, 27/04/2005, “MPLA dita figurino da Comissão Nacional Eleitoral”, artigo assinado por Diogo Paixão, <http://www.angonoticias.com>. Consultadas em 08/06/2005.

matérias, nomeadamente a questão da partidarização, subalternização e dependência da CNE em relação à CIPE. No seu comunicado público, lê-se:

A composição da Comissão Nacional Eleitoral, definida pelos artigos 56 a 161 da Lei Eleitoral ora aprovada, viola os princípios constitucionais da República de Angola [...] considerando o *modus operandi* vigente da Administração Pública no que à independência financeira em relação ao executivo diz respeito [...], a não consagração expressa da ‘autonomia institucional, operacional, financeira e administrativa da Comissão Nacional Eleitoral’ e de mecanismos práticos para o seu exercício efectivo compromete a sua real independência em relação ao executivo e ao partido que o controla, que é um dos competidores no processo eleitoral.¹²

Mas será especialmente a questão da fiscalização do registo eleitoral pela CNE que se tornará o centro das preocupações. Em meados de 2006, partidos políticos da oposição reuniram-se no chamado ‘grupo dos sete’ e sistematizaram publicamente o seu descontentamento, alertando para o facto seguinte:

Os Partidos Políticos representados na Assembleia Nacional, ao votarem a favor da eleição de magistrados do Tribunal Supremo e dos demais tribunais, para membros dos órgãos da CNE, esperavam que as suas funções de magistrados fossem suspensas em obediência ao Artigo 131º da Lei Constitucional, o que não se verifica [...] a CNE é o órgão que organiza e dirige o processo eleitoral, e decide sobre as reclamações e irregularidades do processo, e sendo o Tribunal Supremo, nas vestes de Tribunal Constitucional, a instância de recurso das decisões proferidas pela CNE, entendemos que estamos perante uma flagrante inconstitucionalidade, traduzida na incompatibilidade de funções.¹³

O problema central que se coloca aqui prende-se com o princípio de separação de poderes e é retratado por um actor da sociedade civil da seguinte forma: “todas as grandes instituições do Estado estão domesticadas. Não se pode falar de independência. Os juizes são nomeados [...]. Todas as instituições têm o rosto do MPLA [...]. Não há um sistema de *check and balance*: as instituições não têm independência e não se vigiam”. A acumulação de

¹² LUSA, 09/08/2005, “UNITA questiona constitucionalidade de actos do governo”, disponível em www.angonoticias.com, consultada em 05/09/2005. Cerca de uma semana depois da publicação deste comunicado, os POC – Plataforma da Oposição Civil, vêm a público reiterar a posição da UNITA, ao acusarem a CNE de ser excessivamente partidarizada. VOA, 12-8-2005, “Comissão Nacional Eleitoral com demasiado peso partidário” disponível em www.angonoticias.com, consultado em 05/09/2005.

¹³ Segundo o noticiado, o comunicado foi apresentado numa conferência de imprensa com a participação de vários partidos – UNITA, FNLA, PLD, PAJOCA, PDP-ANA, FpD, POC’s e PAI. Foi publicado pelo canal Angonotícias, a 6 de Abril de 2006, sob o título “Partidos da oposição denunciam funcionamento anormal dos órgãos de soberania”, disponível em www.angonoticias.com, consultado em 15/04/2006.

cargos na CNE e no Tribunal Supremo será repetidamente questionada ao longo do processo eleitoral e foi, inclusivamente, denunciada pela SADC, em cujo relatório de missão de observação ao registo eleitoral se pode ler:

A Missão recebeu as preocupações sobre a nomeação de um Juiz do Supremo Tribunal como Presidente da CNE. Alguns actores expressaram os seus receios sobre um possível conflito de interesses. Este assunto requer maior clarificação por parte das autoridades governamentais para aumentar a confiança dos actores na CNE [...] a CIPE e a CNE devem assegurar que nenhum dos seus funcionários desempenhem ambas as funções de registo e supervisão [...] para o futuro registo e gestão das eleições, o governo deveria considerar seriamente usar um único e independente órgão de gestão eleitoral para evitar confusão e aumentar a transparência e credibilidade, ao invés do disposto actualmente, onde tanto o MAT como a CNE estão envolvidos no processo.¹⁴

Visto que a consagração jurídica não inaugurava nenhum horizonte de maior consensualidade, poderosos dispositivos semânticos tendiam a ser accionados no discurso político, buscando-se assim o acatar das decisões. Esses dispositivos semânticos utilizavam quadros de referência tidos como partilhados e que se relacionavam com o contexto da transição política – de onde adquiriam parte importante do seu poder persuasivo. Tratava-se das referências, por vezes explícitas, por vezes implícitas, ao ‘Estado de Direito’, à ‘institucionalização do Estado’ e à ‘normalização institucional’.

Assim, por exemplo, ao comunicado do ‘grupo dos sete’, acima mencionado, o MPLA reagiu numa nota de imprensa, defendendo o seguinte:

As instituições competentes, nos termos da Lei, deverão continuar a desenvolver a sua actividade com rigor, imparcialidade e celeridade, de modo a que as tarefas preparatórias dos actos eleitorais, especialmente o registo eleitoral dos cidadãos, possam ser concluídas em tempo e permitam a Sua Excelência o Presidente da República, ao abrigo das suas competências constitucionais e legais, auscultar a Comissão Nacional Eleitoral e o Conselho da República, com vista a marcação da data das eleições e deste modo passar a estar, por esse facto, estabelecido o Calendário Eleitoral.¹⁵

Tais dispositivos e referências semânticas eram, assim, accionados neste apelo à tranquilidade e confiança no funcionamento das instituições, procurando-se produzir uma

¹⁴ “Para além disso, a Missão notou que administradores provinciais e municipais têm duplos papéis. Por um lado, são administradores eleitos e, por outro, supervisores eleitorais. Existe aqui a possibilidade de um conflito de interesses aquando da resolução de eventuais disputas eleitorais” (SADC, 2007: 3/7).

¹⁵ Angonotícias, 06/04/2006, “MPLA reage à conferência de imprensa de partidos da oposição” disponível em www.angonoticias.com, consultada em 15/04/2006.

percepção sobre uma dada normalidade institucional onde os actores da oposição, de facto, não se reviam. Refira-se que a activação destes dispositivos semânticos se verificou também noutros focos de tensão do processo eleitoral, dos quais se destaca a ascensão e queda do processo de revisão constitucional.

A semântica da institucionalização do Estado de Direito era, assim, digladiada por ambas as partes – pela hegemonia política do MPLA e pela oposição, produzindo-se com isto duas visões sobre o processo eleitoral que se mantinham irreduzíveis e que se definiam pelo seu antagonismo: por um lado, a de uma oposição que criticava aquilo que interpretava ser o controlo excessivo do processo eleitoral, e, por outro, a do poder instituído que, com tal moldura simbólica e procedimental, procurava potenciar a aceitação das suas decisões, ao descrevê-las como legais, como legítimas e como sendo, de facto, concordantes com os princípios e os procedimentos do Estado de Direito assente na separação de poderes.

Todavia, o emprego discursivo destas referências não se revelou suficiente para aplacar as críticas, para acalmar os espíritos e para vencê-los e convencê-los. E, perante esta insuficiência, o discurso político aproximou-se frequentemente de uma moralização que não só transformava aquilo que seria uma discussão política numa classificação moral dos intervenientes, como chegava a evocar o espectro de um passado tão recente de conflito civil.¹⁶ Na nota de imprensa do MPLA, atrás referida, esta aproximação do discurso político ao discurso moral é bastante clara. Exaltando “os esforços do Presidente da República, do Governo e do MPLA” na preservação e consolidação da paz, o MPLA considerou:

[...] injusto e ridículo tentar acusar os seus dirigentes, responsáveis e militantes da prática de atitudes intimidatórias e de intolerância contra militantes de outras formações políticas, quando é sabido que estas e muito particularmente a UNITA teimam, de modo irresponsável, em designar para seus representantes em muitas localidades do país, elementos que outrora, de armas na mão, terão cometido atrocidades contra aquelas populações.

Acentuava-se, dessa maneira, uma controvérsia moral em detrimento da controvérsia propriamente política, o que enviesava claramente o diálogo e a relação política. Este fenómeno de moralização parece, pois, emergir nas ocasiões de maior tensão, isto é, nos momentos em que os conflitos e as divergências não conseguem ser efectivamente sanados, a

¹⁶ Tal facto foi especialmente visível no processo de revisão constitucional acima referido. É, ainda, de referir que esta estratégia de moralização pode, igualmente, ser empregue pela oposição.

não ser, como se viu a propósito da edificação da CNE, através da consagração jurídica de uma decisão política que não deixa de ser apreendida como uma imposição.

É neste sentido que a transfiguração do discurso político num discurso moral pode ser concebida como um sintoma patológico que indica uma incapacidade do sistema político em processar democraticamente os seus conflitos.

Através da análise do processo de edificação da CNE – peça fundamental na organização e credibilidade do processo eleitoral –, foi possível mapear e identificar as estratégias com que a hegemonia política do MPLA procurava reunir as condições da sua própria viabilidade em função do pleito eleitoral que se avizinhava. Neste sentido, o processo da CNE – e o próprio processo eleitoral –, revelou a dinâmica de auto(-re)produção do poder instituído.

No que diz respeito à CNE, tais estratégias passaram pela definição do seu enquadramento jurídico, quer ao nível das competências que lhe foram atribuídas e retiradas, quer ao nível da composição deste órgão. A forma como se processou a definição jurídica da CNE chama a atenção para os limites de uma ‘democracia procedimental’ – limites esses que se prendem com uma problemática existência das instituições e com uma débil separação de poderes. A percepção generalizada sobre a osmose entre sistema político e sistema legal, juntamente com o fenómeno de acumulação de cargos em instituições que deveriam proceder a uma vigilância mútua, conduzem a um questionar da decisão política, mesmo quando esta é alvo de consagração jurídica.

É também nas condições de uma frágil separação de poderes que a produção legislativa que define e regula o enquadramento jurídico do processo da CNE, é interpretada como estando a sancionar legalmente as decisões do poder, o qual, dessa forma, vai produzindo os elementos e as condições necessárias à (re)produção da hegemonia política no contexto do processo eleitoral.

Por outro lado, esta fórmula de resolução circunstancial/jurídica das divergências, não tendo que passar pela formação de consensos reais, faz com que aquelas reapareçam sucessivamente com novas tematizações. Assim, assiste-se à turbulência que caracterizou a discussão sobre a CNE: do leque de competências, à sua composição e à acumulação de cargos. O pano de fundo destas tematizações permanece o mesmo: a resistência e a crítica ao controlo excessivo do processo eleitoral por uma das partes.

Por fim, em face da permanência dos antagonismos, assiste-se ainda ao emprego de um dispositivo semântico que faz referência aos valores políticos da ‘institucionalização do Estado de Direito’ e da ‘normalização institucional’, acompanhado por uma transfiguração do discurso político em discurso moral que enviesa a relação política, ressuscita receios não esquecidos e ainda não enterrados e obscurece o que poderá constituir-se como um momento de transição política para uma democracia não domesticada.

Destes processos de auto-produção da hegemonia política vigente e das suas consequências para o processo eleitoral, emerge, nas palavras de um actor da sociedade civil, entrevistado em contexto de trabalho de campo, a imagem do ‘super-atleta’ que corre com ‘mancos e mutilados’. Tendo cruzado a meta, resta ainda saber se o prémio a ganhar é o de uma democracia inclusiva, assente num desenvolvimento também ele inclusivo.

Referências bibliográficas

- Araújo, Raúl (2002), Palestra proferida aquando do “Debate sobre as regras para as eleições”, organizado pela Fundação Friedrich Ebert, a 30 de Outubro de 2002, em Luanda, http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/up12_02araujo.pdf, consultado em Abril de 2006.
- Compagnon, Daniel (2004), “Pour une analyse multidimensionnelle du processus electoral african. Historicité, comparaison et institutionnalisation”, in Patrick Quantin (org.), *Voter en Afrique. Comparaisons et différenciations*. Paris: L’Harmattan, 43-67.
- King, M.; Thornhill, C. (2005), *Niklas Luhmann’s Theory of Politics and Law*. New York: Palgrave Macmillan, 70.
- Luhmann, Niklas (1982), *The Differentiation of Society*. New York: Columbia University Press.
- Luhmann, Niklas (1983), *Sociologia do direito I/II*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro.
- Luhmann, Niklas (1993), *Risk: A Sociological Theory*. New York: Walter de Gruyter.
- Luhmann, Niklas (1995), *Social Systems*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Luhmann, Niklas (1999), *Politique et complexité*. Paris: Éditions du Cerf.
- Luhmann, Niklas (2002), *Theories of Distinction. Redescribing the Descriptions of Modernity*. Stanford. Stanford University Press.

Messiant, Christine (2006), “Transição para o multipartidarismo sem transição para a democracia. A economia política de Angola – sistema político formal e sistema político real, 1980s-2004: a reconversão duma dominação hegemónica”, in Nuno Vidal; Justino Pinto de Andrade (org.), *O processo de transição para o multipartidarismo em Angola*. Luanda e Lisboa: Edições Firmamento, 131-161.

SADC – SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY (2007), “Declaração da Missão de observação de Registo Eleitoral do Fórum Parlamentar da SADC à República de Angola de 19 a 23 e Março de 2007”, www.sadcpf.org/documents/EOMR%20Pre-election%20angola.pdf, consultado em 11/04/2007.

Santos, Onofre dos (s/d), *Eleições 1992*. Editado por Isabel Emerson. Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional. Luanda. Angola.

Thriot, Céline (2004), “La consolidation des regimes post-transition en Afrique. Le role des commissions électorales nationaux”, in Patrick Quantin (org.), *Voter en Afrique. Comparaisons et différenciations*. Paris: L’Harmattan, 129-147.