

Fórum Internacional sobre o Sistema Eleitoral em Cabo Verde: Novos Desafios

# Cabo Verde debate soluções e desafios da transformação digital eleitoral

Cabo Verde tem construído, ao longo de 32 anos de democracia, um sistema eleitoral credível e reconhecido a nível nacional e internacional. Contudo, há desafios novos (e menos novos) aos quais se quer dar resposta. Para debater e recolher subsídios na construção de um sistema moderno foi realizado, no passado dia 3 de Julho, na Praia, o “Fórum Internacional sobre o sistema eleitoral em Cabo Verde”. O evento, organizado pelo Ministério da Justiça, através da Direcção-Geral de Apoio ao Processo Eleitoral (DGAPE), abordou assim as principais questões que se colocam ao sistema eleitoral, centrando-se na transformação digital eleitoral, já contemplada na proposta de revisão do código eleitoral.

Os ganhos são muitos. O sistema eleitoral cabo-verdiano e sua credibilidade é um grande “activo” do país, que foi construído ao longo de mais de três décadas, desde a transição para o regime democrático, consubstanciada pelas primeiras eleições pluripartidárias a 13 de Janeiro de 1991.

Aliás, esta alternância pacífica do poder, mostra, como salientou a Ministra da Justiça, na Abertura do Fórum, que desde o primeiro momento a população cabo-verdiana reconheceu a legitimidade das eleições. “Esta adesão à lógica democrática tem-se confirmado nos diversos ciclos eleitorais realizados desde aquela altura, o que tem permitido a Cabo Verde estar bem posicionado nos rankings internacionais de democracia, liberdade e governação”, observou Joana Rosa.

Consolidar e aprimorar os legados e as conquistas conseguidas até agora é, pois, um dever do país e o desafio é a “construção de um sistema eleitoral consistente, transparente, justo, inclusivo e funcional, ajustado à nossa realidade sociológica e

aos meios tecnológicos disponíveis de modo a melhorar a participação política aos cidadãos, principalmente na escolha dos seus representantes”.

Assim, pretende-se adequar o Código Eleitoral às exigências e tendências mais recentes, tendo sido o ponto principal deste Fórum a divulgação e discussão das soluções e desafios ao nível da transformação tecnológica.

Outro ponto importante foi a participação política. “Não há democracia sem participação e consequentemente só há sistema eleitoral porque há participação, mesmo que a participação política seja multidimensional e complexa”, realçou a ministra.

## Porquê agora?

O objectivo, conforme destacou também o Director da DGAPE, Salif Silva, em declarações à margem do evento, foi “fortalecer o processo democrático em Cabo Verde, através de debates aprofundados sobre o sistema eleitoral”.

O Fórum, que reuniu especialistas, académicos, repre-



sentantes governamentais e da sociedade civil, ofereceu assim “uma plataforma para abordar desafios, partilhar boas práticas e explorar soluções inovadoras para aprimorar o sistema eleitoral.” Ao mesmo tempo, o evento permitiu estabelecer parcerias para fortalecer esse sistema.

Recorde-se que o evento acontece num momento em que o país enfrenta “desafios específicos e mudanças significativas, incluindo a proposta de revisão do código eleitoral em andamento, que envolve a discussão de novas leis e regulamentos”.

Assim, a apresentação da proposta de revisão do código eleitoral pelo Governo à Assembleia Nacional reforça a importância deste momento para enriquecer o debate e contribuir para melhorias no sistema eleitoral do país.

Além disso, continuou, “considerando o próximo ciclo eleitoral que se inicia no próximo ano, é crucial realizar discussões e preparações para garantir eleições justas e transparentes. Isso envolve a participação política, a conscientização e outras medidas necessárias”.

## Do Fórum ao futuro

O Fórum proporcionou “um ambiente de aprendizagem e troca de ideias que nos permitiu alargar a nossa visão e compreender melhor os desafios e oportunidades à nossa frente”, destacou o DGAPE, sublinhando que o intuito é, agora, aprofundar as questões aqui levantadas, aproveitando também as “conclusões significativas e recomendações práticas” surgidas neste debate.

## DGAPE assina memorando com Portugal

A DGAPE e a Secretária-Geral do Ministério da Administração Interna da República Portuguesa assinaram, também no dia 3 de Julho e à margem do Fórum, um Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Domínio da Administração dos Sistemas Eleitorais e do Recenseamento.

O Memorando vem reforçar a cooperação bilateral nos domínios visados, prevendo uma série de actividades colaborativas, que incluem a troca de experiências, formações e acções de capacitação e a partilha de informações sobre questões legislativas e técnicas.

O principal foco deste acordo é, em linha com o desiderato da transição digital do sistema eleitoral, a implementação do sistema de recenseamento automático e o voto electrónico.

O Memorando foi assinado por Salif Silva, Director da DGAPE e pelo Secretário-Geral Adjunto da Administração Eleitoral, Joaquim Morgado.



A “Revisão do Código Eleitoral”, o “Sistema Nacional de Identificação e Recenseamento Automático”; o “Voto Electrónico”; e o “Sistema Eleitoral e Participação Democrática” foram os temas que deram o mote a quatro painéis de discussão. O Fórum contou com a presença de 90 participantes, incluindo 18 convidados (11 oradores, 4 moderadores e outros intervenientes) de 5 países.

## O desafio da transformação digital eleitoral

“Vamos estar sempre sujeitos a mudanças por causa das tecnologias da comunicação. Hoje não é possível fugir às novas tecnologias”. Quem o diz é Simão Monteiro, que, não sendo o autor material do anteprojecto da revisão do código eleitoral em discussão, foi o consultor jurídico responsável pela questão da transformação digital, entretanto introduzida.

Nessa sua constatação, abrangente, não podem, pois, deixar de estar inseridos também os sistemas eleitorais.

O país já deu vários passos tecnológicos importantes que irão contribuir para o desiderato tecnológico eleitoral. O primeiro marco foi a informatização dos registos relativos a dados pessoais. Um segundo passo foi a criação e instalação do SNIAC (Sistema Nacional de Identificação e Autenticação Civil) e emissão dos documentos electrónicos de identificação pessoal: o CNI (Cartão Nacional de Identificação); o PE (Passaporte Electrónico) e o TRE (Título de Residência para Estrangeiros).

“Esses dois grandes passos abrem o caminho e criam as condições tecnológicas mínimas para se caminhar para a transformação digital do recenseamento eleitoral e dos processos eleitoral e referendário”, salientou Simão Monteiro, observando que esta aspiração já está prevista no Código Eleitoral desde a reforma de 2007.

Caminhos “abertos”, o que se propõe na revisão do código eleitoral?

A proposta passa pelo pressuposto de que o SNIAC será uma espécie de porta de entrada dos dados pessoais dos eleitores que passarão automaticamente para o Sistema de Informação Eleitoral (SIE), que será criado, vai ser o receptor desses dados e gestor dos diferentes processos eleitorais.

A entidade gestora e administradora do SIE é a DGAPE. A Comissão Nacional de eleições (CNE) e a Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) mantêm o papel actual.

Continuando a sua explicação do que é apresentado na proposta de revisão do Código Eleitoral, Simão Monteiro esclarece que os dados do recenseamento eleitoral automático serão produzidos no SIE, e daí serão gerados os cadernos eleitorais electrónicos.

Esta concepção implica, como é consensual, a robustez técnica da construção tecnológica do SIE e “garantir a segurança, a lisura e a transparência de todo o processo, em todas as suas fases”.

### Princípios orientadores

Robustez, segurança, e confiança devem, pois, nortear toda a concepção, desenvolvimento e implementação do SIE.

Para tal, entre outros princípios orientadores, Simão Monteiro destacou nesta apresentação geral sobre a transformação proposta, entre eles, o de que “a entidade que desenha o sistema não pode ser a mesma que o desenvolve e implementa”.

Ademais, a fiscalização técnica a nível da concepção, desenvolvimento e implementação do SIE tem de ser feita por “uma entidade idónea e independente, recrutada e seleccionada por concurso público pela CNE”.

Entretanto, à CNE, que deverá estar presente em todo o processo, cabe-lhe, conjuntamente com a CNPD dar a aprovação final.

### “Processo faseado”

A mudança para o sistema eleitoral electrónico, reconhece Simão Monteiro, não é ex-

quível num ano. É preciso, por exemplo, fazer ainda preparativos para a efectiva implementação do SIE, e que passam por realizar as intervenções que sejam necessárias nas bases de dados existentes, seja no SNIAC, seja nas suas bases alimentadoras. Isto porque, como salienta o consultor, o SNIAC, como sistema pivot, tem de transferir dados completamente fidedignos.

Neste quesito, há destacadamente que eliminar as duplicações. Há, também, para efeitos do recenseamento eleitoral automático, antes da transmissão de dados para o SIE, de incorporar a estrutura da residência eleitoral (e mesas de voto) das pessoas no país e no estrangeiro.

Essa informação, neste momento, está sob a DGAPE que deverá então passar para o SNIAC essas informações dos eleitores.

“A DGAPE tem uma plataforma neste momento, mas não é esse sistema eleitoral”, salvaguardou. Novas plataformas, alinhadas com o que se preten-

de, terão de ser adquiridas. “O que se vai fazer é aproveitar os dados”, esclareceu.

Quando a SNIAC tiver todos os dados poderá então transmiti-los para o SIE, de forma limpa.

### Electrónico

Entretanto, é condição *sine qua non* para o funcionamento do sistema o uso de documentos electrónicos. Sendo que muitos cabo-verdianos ainda usam BI, a ideia é que até 30 de Novembro de 2024 todo os eleitores tenham já um CNI, PE, ou TRE. Propõe-se, para tal, campanhas de sensibilização e também isenção de custos na substituição dos documentos.

Quando o sistema estiver a funcionar, o cidadão, a partir do momento em que tenha um documento electrónico, fica automaticamente recenseado. Esse recenseamento electrónico vai ditar a eliminação das comissões de recenseamento, o que permitirá reduzir custos nesse quesito.

Simão Monteiro salienta que



as situações técnicas que estão no anteprojecto de revisão do CE, no que toca à transformação digital, foram discutidas e consensualizadas a nível técnico e administrativo, nomeadamente com a equipa do SNIAC, da DGAPE e do consultor externo especialista na matéria, o engenheiro Hélio Varela, também ele um dos oradores deste fórum.

Falta agora a consensualização política, o que se afigura ser ainda um longo caminho...

## Estrutura do SIE

Dentro do sistema de informação eleitoral são contemplados vários subsistemas, como mostra a imagem, que tratam cada problema ou desafio.



## Micro-alteração no CE para as Autárquicas 2024



Nas Autárquicas de 2024, reconhecem consultores e governo, ainda não será possível ver aplicado o código eleitoral revisto e a prevista transformação tecnológica eleitoral.

Porém, o jurista Mário Silva, também orador no Fórum, insta a, pelo menos, uma “micro-revisão” urgente do Código Eleitoral, nas questões relativas às eleições do poder local (cerca de 20 artigos).

Com uma larga experiência em direito eleitoral, enquanto político e académico, o jurista Mário Silva lembra que inúmeras discussões já foram tidas sobre os mais diversos temas que compõem as eleições e seu sistema, vários investimentos e apoios internacionais foram recebidos, sem que os resultados sejam visíveis. “Falta-nos decisão e acção”, critica.

Mário Silva observa também que a limitação do tempo em que é passível haver alterações ao Código Eleitoral é estranhamente rígidas – não se pode fazer alterações nos 10 meses que antecedem o período dentro do qual deve ser marcada a eleição, sequer por decisão por unanimidade dos deputados em efetividade de funções.

Mário Silva defende, assim, que “na próxima revisão constitucional esta norma deve ser flexibilizada, uma vez que cumpriu a sua função no momento da transição política, mas hoje já não se justifica nos termos em que se encontra”.

Dentro das balizas actuais, o jurista propõe, então, “uma micro-revisão do código sem prejuízo de uma alteração mais profunda depois das municipais e antes das legislativas”.

### Propostas

Quanto à mini-revisão, Mário Silva avança com algumas sugestões. O jurista considera, por exemplo, que se deve consagrar expressamente a legitimidade do Ministério Público no âmbito do processo eleitoral.

O jurista elencou casos “inauditos” ocorridos em eleições municipais passadas, nomeadamente candidaturas aceites no Tribunal, que descaracterizam o sistema.

Para Mário Silva, deve-se tornar obrigatória a apresentação de um programa político eleitoral, junto com as candidaturas.

Ademais, defende a limitação dos mandatos municipais. “Entraremos no próximo ciclo com esta lacuna aberta aos olhos de todos, menos aos do legislador?”, questiona.

No seu entender, deve-se ainda legislar que a lista que tiver mais votos fique com a totalidade dos mandatos, o que irá permitir maior legitimidade e estabilidade.

“É uma das lições que tiro destes 30 anos de eleições municipais”, justificou o antigo Ministro da Administração Interna.

## Voto Electrónico Presencial ou Online?

A votação electrónica, presencial ou remota, é um dos desideratos do sistema eleitoral que se quer construir.

Na proposta do anteprojecto de revisão entregue ao Parlamento, prevê-se que a solução no estádio actual seja – salvo algumas excepções –, o voto electrónico presencial.

Contudo, este não é, na opinião dos académicos, o modelo mais adequado ao país.

Na sua apresentação, o professor da Uni-CV Celestino Barros, salientou que, de acordo com a investigação académica, o mais ajustado ao país, pelas suas características arquipelágicas e diáspora, é o não presencial, modelo que permite alcançar mais eleitores.

Ademais, face ao “amadurecimento tecnológico” que já foi atingido, essa é uma opção hoje viável.

Para o docente, Cabo Verde deve, inclusive, seguir a vanguarda tecnológica. “Os países que iniciaram com o VE presencial estão em migração, ou já

têm implementado, o VE online”, aponta. “Temos de seguir os que estão no topo e não começar a nivelar por baixo”.

No seu entender, há condições para isso: o sistema trabalha sobre uma base de eleitores e “há já estratégias em curso para se ter uma base coesa de eleitores, desmaterializar os cadernos eleitorais”. Quanto à autenticação, também necessária no Voto online, existem já “tecnologias que garantem que as autenticações sejam fortes”.

A integridade eleitoral através do voto electrónico pode, então, ser conseguida através de assinaturas digitais (possível com o CNI) e de blockchain (que impede que os votos sejam alterados).

Quanto à protecção do sigilo de voto, deve basear-se em chaves públicas e privadas, que seriam produzidas pelo órgão de gestão eleitoral.

Esta modalidade deve ser acompanhada da disponibilidade de ferramentas de auditorias para verificar se os votos aceites

foram correctamente apurados, bem como garantir uma eleição íntegra.

Para evitar eventual coersão de voto, poderá, por exemplo, definir-se que, em caso de mais do que uma votação, apenas o último voto é contabilizado, ou que o voto presencial (que coexistirá com o online) se sobreponha ao não presencial.

### 30 anos de discussão e nada...

Ainda sobre o voto electrónico, Mário Silva lembra que “há 24 anos a lei consagrou a possibilidade de se avançar a título experimental com o voto electrónico, incumbindo o governo de tal tarefa. Até hoje nada...”

O problema reside, no seu entender, não na capacidade técnica, não nas questões dos custos, mas “na desconfiança dos partidos políticos em relação ao poder”.

Mário Silva insta a que se avance com uma experiência-piloto de votação electrónica já nas próximas eleições Autárquicas.

## O desafio da morada

A questão da morada é um dos desafios que Cabo Verde enfrenta. Depois de levantada pelo consultor Hélio Varela, que tem vindo a trabalhar no processo de digitalização do sistema eleitoral desde 1998, várias observações e recomendações foram assinaladas, nomeadamente:

- Cabo Verde tem de se apropriar de um sistema de registo de moradas mais eficaz, com recurso a código postal, por exemplo.

- Cabo Verde possui neste momento vários ecossistemas de moradas, mas deve trabalhar no sentido de uniformizar um sistema.

A ausência de toponímia dificulta o processo, e não há uma entidade nacional que faça a gestão das moradas e informação que cada instituição necessita.

Entretanto, como salvaguardou Simão

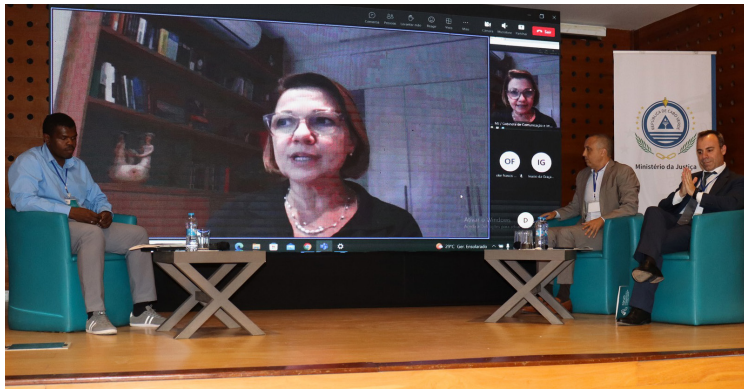
Monteiro, residência eleitoral e morada são conceitos diferentes, e o código eleitoral centrou-se na questão da residência eleitoral, que é a residência que a pessoa declara quando vai pedir ou renovar o seu documento de identificação. Ou seja, é a informação que a pessoa dá ao SNIAC, e a partir da qual será localizado o seu local de votação.

Quanto à transferência de residência, é mantida a inalterabilidade dos cadernos eleitorais em 120 dias. Fora desse período, qualquer alteração feita no SNIAC é introduzida automaticamente no SIE.

“A questão é estar nos EUA, a minha residência estar na Praia, conseguir votar nos EUA e o meu voto cair na minha mesa de voto na Praia. Este é o desafio tecnológico.”, observa.

# Outras latitudes

A troca de experiências constitui um dos objectivos centrais do Fórum, que trouxe especialistas e actores do processo eleitoral de outras latitudes para partilharem os seus desafios e soluções.



## A experiência do Brasil

Silvana Batini, procuradora regional da República no Rio de Janeiro, que já exerceu a função de procuradora regional eleitoral, trouxe a experiência do Brasil. Este país, onde o voto electrónico (presencial) começou a ser usado já em 1996, é hoje visto como um exemplo de sucesso neste tipo de votação, no seu caso, através das chamadas urnas electrónicas. Na sua apresentação, a procuradora trouxe uma visão jurídica sobre o assunto baseada no percurso do seu país.

## A experiência portuguesa

O Fórum teve também a presença de uma delegação Portuguesa encabeçada pela Secretária de Estado Adjunta da Administração Interna de Portugal, Isabel Oneto.

Tal como Cabo Verde, também Portugal enfrenta desafios semelhantes na transição digital – embora esteja já num estado mais avançado nesta mudança, tendo inclusive, graças à introdução dos cadernos materializados, realizado já uma experiência-piloto de voto electrónico presencial (em urna electrónica), nas eleições para o Parlamento Europeu de 2018 (círculo único).

No próximo ano, o país vai testar a Votação em mobilidade, em Portugal e no estrangeiro, também em eleições para o Parlamento Europeu.

Paula Vasco, Directora de Serviços de Gestão dos Sistemas

de Informação Eleitoral, SGMAI – Portugal, foi uma das oradoras do Fórum e partilhou a experiência daquele país.

Um pouco à semelhança do que se pretende fazer em Cabo Verde, existe aí um sistema automático baseado na informação do cartão de identificação nacional.

Tendo como base o recenseamento já existente desde 98, este passou “a ser actualizado automaticamente com base na informação de morada que recebemos da identificação civil”, bem como os óbitos, explica.

Tudo isto é “consolidado numa base de dados nacional que é acedida pelas comissões recenseadoras através de aplicações específicas”. No caso português, ao contrário do que se propõe para Cabo Verde, as CRE não foram extintas.

O recenseamento é obrigatório e automático, mas não para a diáspora.

Porém, realça, desde 2018, os cidadãos no estrangeiro são recenseados automaticamente, sendo-lhes “questionado se pretendem ou não manter-se inscritos”. Com esse recenseamento automático o número de eleitores inscritos no estrangeiro passou de 300 mil para um milhão e meio.

Quanto aos desafios enfrentados, o maior é manter o “sistema permanentemente actualizado”, trabalho esse que é feito no SGMAI. “Nós não passamos esse ónus para a identificação civil”, diz.

Este processo de actualização permanente permite, entretanto, que o sistema esteja pronto, a qualquer momento, para uma eleição.

## Privados

A nível internacional, o Fórum contou ainda com a participação da Indra Minsait, através do seu Diretor Internacional de Processos Eleitorais, Eduardo Tejerina. Esta empresa privada espanhola, que trabalha em várias áreas dispõe, também, a de serviços ao nível de processos eleitorais.

Entre os países clientes estão, por exemplo a Noruega – onde foram realizadas experiências com voto electrónico – ou o México – a “experiên-

cia mais relevante e de maior dimensão” da empresa, onde em 2019/2020 esta fez um “exercício de VE para 12 milhões de eleitores, a diáspora mexicana”.

Da sua ampla experiência, há algo que todos os parceiros e actores falam que é seu objectivo quanto à votação electrónica: “querem aumentar a participa-

ção e querem reduzir os custos. Isto é o principal, todos estão focados nestas ideias”.

Entretanto, o principal entrave costuma ser a Lei Eleitoral, refere.

Os custos globais, entretanto, são elevados, reconhecendo que “o VE implica importantes orçamentos iniciais e manutenção”.

## SIGE dá resposta, mas...

O Sistema Integrado de Gestão Eleitoral (SIGE) que é usado, na verdade, dá já algumas respostas às necessidades do processo eleitoral, mas muito aquém da reforma tecnológica (e do SIE que se pretende implementar) que se pretende fazer e, na verdade, sem respaldo legal (que a revisão irá corrigir).

Mas o que é o SIGE? Trata-se basicamente, explicou Ana Marta, Directora de Service Desk, da NOSi, de um sistema centralizado que engloba várias funcionalidades para auxiliar no processo eleitoral, do recenseamento à divulgação dos resultados provisórios.

De acordo com esta especialista, os desafios agora a ser superados (e que em larga medida se alinham com a proposta de revisão do CE) são o Recenseamento automático, a Descarga de caderno; o Voto electrónico e a Urna Electrónica.

## Participação Democrática

Em um Fórum sobre o sistema eleitoral não poderia ficar de fora, como referiu a ministra da Justiça, Joana Rosa, a questão da participação dos eleitores.

Numa coisa todos os participantes parecem estar de acordo: “as novas tecnologias da comunicação podem contribuir para a participação dos eleitores”. Porém, as apresentações e recomendações versaram essencialmente sobre a questão da arquitectura dos sistemas eleitorais e seu impacto na abstenção.

Depois da apresentação escolástica do politólogo e professor catedrático português André Freire, em que este se debruçou sobre os diferentes tipos de sistemas eleitorais e a relação entre esses sistemas, foi a vez da investigadora e consultora Roselma Évora, falar sobre

o sistema eleitoral cabo-verdiano em concreto.

“O nosso sistema eleitoral é um capital de imenso valor em Cabo Verde”, reconhece a especialista. Contudo, há várias questões que mostram que a democracia tem também os seus problemas. Por exemplo, apesar do multipartidarismo, “Cabo Verde tem um sistema bipartidário puro” e vários factores reforçam esse bipartidarismo, como sejam as listas fechadas; os moldes da subvenção financeira do Estado, etc.

Entretanto, a nível de participação eleitoral, reconhece-se que “é fácil votar em Cabo Verde: o recenseamento é permanente e contínuo”. Actualmente, mais de 94% da população com capacidade eleitoral está recenseada, porém, a abstenção existente é bastante menos positiva,

sendo, inclusive, crónica na diáspora.

Várias razões contribuíram para tal, inclusive o facto de muitos eleitores se mostrem insatisfeitos não com o sistema democrático, mas com o desempenho desse sistema.

Do painel resultaram assim, algumas propostas para reverter a abstenção no território nacional, nomeadamente:

- Reforma política;
- Listas abertas, pois estas fomentam o surgimento de novas lideranças e são mais democráticas;
- Dar mais poder ao eleitor;
- Promover a cultura cívica;
- Realizar as eleições legislativas e presidenciais juntas;