

CENTRO DE RECURSOS ELEITORAIS DO EISA



Uma publicação semanal sobre o processo eleitoral de 2019 em Moçambique

Material inoperacional e fraca comparência de eleitores aos postos

Alguns elementos para a compreensão das *nuances* do recenseamento eleitoral de 2019 em Moçambique

Por Domingos M. do Rosário

“...Se a data do registo eleitoral era previamente conhecida pelas estruturas eleitorais, tanto centrais quanto locais (cuja maioria já tinha sido instalada desde o processo eleitoral de 2018), o que a priori deveria ter permitido uma melhor organização do processo e capacidade de resposta às demandas das brigadas de registo eleitoral, o que terá falhado? Teriam as estruturas eleitorais sido surpreendidas pelo Governo, ao remarcar a data do início do registo eleitoral para 15 de Abril? Qual foi a intenção do Governo de fazer “ouvidos de mercador” aos apelos de vários quadrantes da sociedade, daí não conceder tempo suficiente de preparação do registo em zonas afectadas pelas inundações e ciclone IDAI? Não terá sido esta uma forma encontrada pelo Conselho de Ministros de excluir uma parte dos cidadãos moçambicanos deste processo eleitoral, o que lhes impede de exercer o seu direito à participação política, claramente acolhido pela Constituição da República de Moçambique (artigo 73)?”

O recenseamento eleitoral é um dos elementos fundamentais do processo eleitoral. É o momento em que os eleitores obtêm o cartão de eleitor e passam a fazer parte do caderno eleitoral, que contém informações relativas aos eleitores de cada mesa de voto. Nos sistemas de representação proporcional, como é o caso de Moçambique, o registo eleitoral serve também para determinar o número de assentos por cada círculo eleitoral¹. Em cada ciclo eleitoral², realiza-se no ano das eleições municipais, um recenseamento eleitoral de raiz, nos distritos com conselhos autárquicos, e no ano seguinte realiza-se uma actualização nos distritos com autarquia e um novo recenseamento nos restantes distritos não abrangidos no ano anterior³.

1 L. de Brito, « Uma nota sobre o recenseamento eleitoral », *Ideias*, Maputo, IESE, 2008, p. 1-2.

2 Ciclo eleitoral refere-se ao processo das eleições autárquicas que precede a realização de eleições gerais presidenciais e legislativas e provinciais do ano subsequente.

3 Artigos 3 e 7 da Lei 8/2014 de 12 de Março de 2014, *Boletim da República*, 1ª série, nº 41, Suplemento.

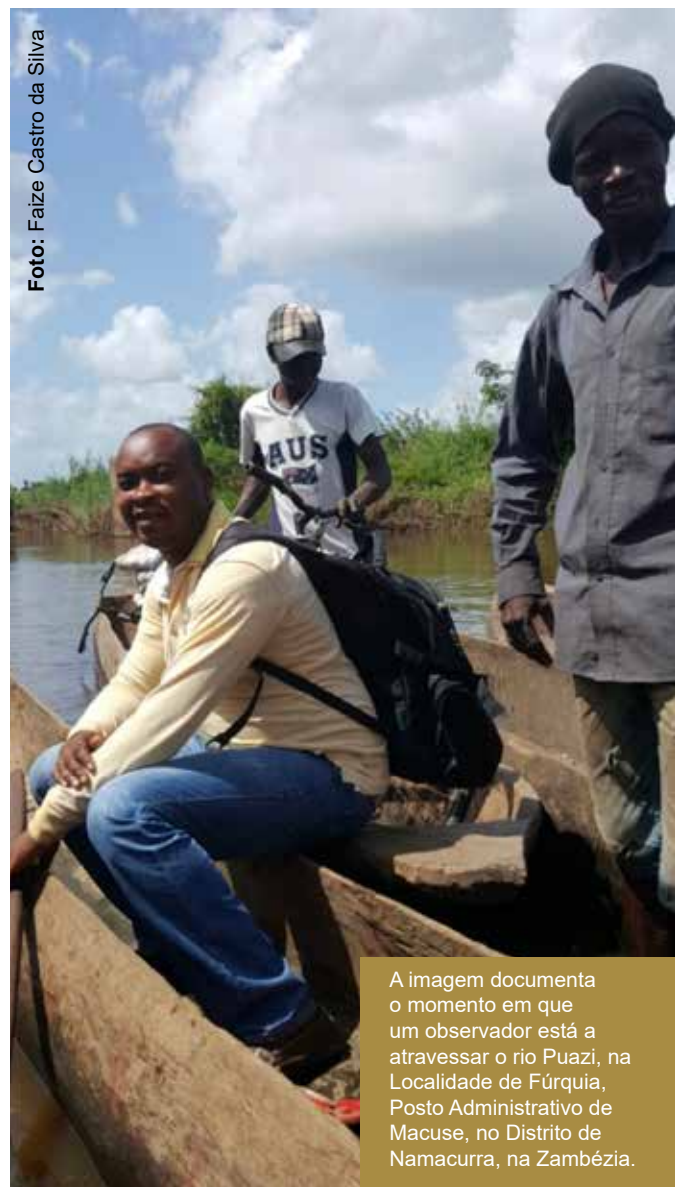


Foto: Faize Castro da Silva

A imagem documenta o momento em que um observador está a atravessar o rio Puazi, na Localidade de Fúrquia, Posto Administrativo de Macuse, no Distrito de Namacurra, na Zambézia.

A Comissão Nacional de Eleições (CNE), composta por representantes de partidos políticos⁴ e membros da sociedade civil, e o Secretariado técnico de Administração eleitoral (STAE) – este (STAE) juridicamente subordinado à CNE – são as instituições responsáveis pela organização administrativa e técnica do recenseamento eleitoral. Ao nível das provinciais e dos distritos existem os órgãos de apoio à CNE e ao STAE central, nomeadamente as Comissões Provinciais de Eleições (CPE's) e distritais ou de Cidade (CDE's/CEC's) e os STAEs provinciais e distritais. Verdadeiros “micro poderes locais”⁵, estes órgãos de apoio ao nível do Distrito/Cidade cessam suas funções, logo depois da validação e divulgação dos resultados eleitorais pelo Conselho Constitucional.

Desde o ciclo eleitoral de 2008/09, o registo eleitoral em Moçambique é feito a partir de um sistema biométrico. Neste sistema, a recolha de dados apoia-se num *kit*, constituído por um (i) micro computador, (ii) uma bateria que dura no máximo 8 horas; (iii) uma impressora, (iv) um teclado e um monitor para registo de dados; (v) uma câmara *web* e um *scanner* de impressões digitais; (vi) um cartão SD e um flash USB para o envio de dados ao STAE provincial.

As datas de início e do término do recenseamento eleitoral em todo o território nacional e no estrangeiro foram oficializadas através de um decreto⁶ do Conselho de Ministros, sob proposta da CNE. O decreto fixou o período entre 1 de Abril a 15 de Maio, como sendo a data para a realização do recenseamento eleitoral. Para tal, foram criadas cerca de 7.737 brigadas fixas e móveis de registo de eleitores⁷. As fortes inundações e o ciclone IDAI que assolaram a região central de Moçambique (Sofala, Manica, Tete e Zambézia) desde o mês de Fevereiro, resultaram na obstrução e interrupção de vias de acesso, nas restrições no fornecimento de energia eléctrica, na destruição de 3202 salas de aulas (locais onde funcionam as brigadas de registo eleitoral) e no deslocamento interno da população destas provincianas. Apesar dos apelos de algumas entidades do Governo, como o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), partidos políticos com representação no Parlamento (Frelimo, Renamo e MDM), da sociedade no geral e dos próprios Órgãos de Administração Eleitoral para o adiamento do início do recenseamento eleitoral, por um período mínimo de 45 dias, o Conselho de Ministros decidiu conceder apenas um tolerância de 15 dias, e define o período entre 15 de Abril a 30 de Maio para a realização do registo eleitoral. A decisão do Conselho de Ministro foi interpretada pela Renamo, o maior partido da oposição, como sendo uma “táctica política” do partido no poder, a Frelimo, supostamente para impedir que os seus eleitores fossem registados e, assim, maximizar as possibilidades de vencer as eleições legislativas e provinciais⁸ nestas provincianas maioritariamente dominadas pela oposição.

a) Início do recenseamento eleitoral

Nas vésperas do início de recenseamento eleitoral, órgãos de comunicação social públicos e privados nacionais, incluindo rádios comunitárias, anunciavam os apelos feitos não só pelo

Presidente da Republica (PR), Filipe Nyusi, mas também por alguns governadores provinciais e pelos Órgãos de Administração Eleitoral. O presidente da CNE, Sheikh Abdul Carimo Sau, apelou, num dos seus discursos públicos, “a todos os cidadãos moçambicanos com idade eleitoral que ainda não tenham recenseado em 2018 ou que tenham perdido os seus cartões, ou os transferidos por mudança de residência para se dirigirem massivamente aos postos de recenseamento”⁹.

Apesar dos apelos das diferentes personalidades para os eleitores afluírem aos postos de recenseamento eleitoral, informação proveniente dos 561 observadores eleitorais colocados nos 161 distritos, e das rondas e entrevistas feitas a cidadãos em alguns distritos das provincianas da região central, mostram que a primeira semana do recenseamento eleitoral foi caracterizada não só pela (i) fraca adesão dos eleitores aos postos de recenseamento, mas também pela (ii) inoperância, na maior parte das brigadas de registo eleitoral instaladas dos *móviles* e das impressoras. A fraca competência técnica dos brigadistas/recenseadores foi também apontada em inúmeras ocasiões. A ocorrência destas falhas graves, depois dos Órgãos de Administração Eleitoral terem anunciado, em diversas ocasiões, estarem preparados para o início do recenseamento eleitoral, pode levantar suspeitas em relação à credibilidade deste processo.

Nas páginas seguintes, faz-se uma pequena análise dos factores que explicam a ocorrência destes problemas. A análise é baseada na informação recolhida e enviada pelas equipas de 561 osbervadores nacionais¹⁰ espalhados pelos 161 distritos de Moçambique e informação colhida em entrevistas feitas a grupos de cidadãos eleitores nas provincianas do centro do país. Materiais colhidos em artigos científicos e informação recolhida na imprensa escrita, também foi usada para a análise.

(i) Computadores e impressoras inoperacionais e fraca preparação técnica dos brigadistas de registo eleitoral

Dois problemas comuns carecterizaram a primeira semana do registo eleitoral: a inoperacionalidade dos computadores/*móviles* e a fraca competência técnica dos brigadistas do registo eleitoral.

O primeiro problema foi agravado pelo facto de, nos lugares onde os *móviles*/computadores funcionavam, os brigadistas não podiam imprimir os cartões de eleitor, devido às falhas constantes das impressoras. Sem cartão de eleitor, os cidadãos recenseados foram solicitados a regressar para o posto de recenseamento, na próxima semana, (sem contudo indicar o dia) para levantar seus cartões de eleitor, enquanto que o segundo constrangimento está relacionado com a fraca competência técnica e/ou falta de conhecimento dos procedimentos do registo eleitoral por parte de muitos membros das brigadas do registo eleitoral. No nosso entender, existem três factores que explicam a ocorrência destes problemas durante a primeira semana do registo eleitoral. São situações que devem ser imediatamente corrigidas, em nome da transparência e integridade do próprio recenseamento eleitoral.

4 Actualmente a CNE é composta por membros dos partidos políticos com assento na Assembleia da Republica, nomeadamente Frelimo, Renamo e MDM. Os membros das organizações da Sociedade Civil foram também indicados por estes partidos e aprovados pela Assembleia da Republica.

5 Foucault, M., *Microfísica do poder*, Rio de Janeiro: Graal, 2010.

6 Decreto n 26/2019 de 1 de Abril

7 Niassa (665); Cabo Delgado (744); Nampula (1065); Zambézia (1144); Manica (433); Sofala (425); Inhambane (696); Gaza (726); Maputo Provincia (646) e Cidade de Maputo (192). Como se pode ver a provincia da Zambézia é aquela que possui maior numero de postos de recenseamento eleitoral. STAE “Relação de Postos e Brigadas para o Recenseamento eleitoral de 2019”. Maputo: STAE, 2019.

8 DW, “Moçambique: Renamo “conforma-se” com a data para o arranque do recenseamento eleitoral”. In <https://www.dw.com/pt-002/moçambique-renamo-conforma-se-com-a-data-para-o-arranque-do-recenseamento-eleitoral/a-48263445>, acessado no dia 18 de Abril de 2019.

9 Comissão Nacional de Eleições, “Exortação por ocasião do lançamento do recenseamento eleitoral para as eleições Gerais-Presidenciais e Legislativas e das Assembleias provincianas de 15 de Outubro de 2019”, Maputo : CNE, 14 de Abril de 2019.

10 Observadores da ADS/Igreja Católica, Solidariedade Moçambique, Centro de aprendizagem da Sociedade Civil (CESC) e Sociedade Aberta (SA) e JOINT.

O **primeiro factor** está relacionado com o próprio processo de aquisição, conservação e distribuição dos materiais de recenseamento eleitoral. Na inexistência de uma infraestrutura adequada de armazenamento do material de registo eleitoral, Kits/ID usados nos processos eleitorais de 2008/09 e 2013/2014 foram depositados nos armazéns do STAE provinciais em situações de exposição ao calor e poeira, originando, por exemplo, a rápida deterioração das baterias, e o mau funcionamento dos *mobiles*. A inexistência de condições de armazenamento e a falta de cuidados de manutenção dos materiais eleitorais revela, a nosso ver, uma falta de vontade política das elites políticas que controlam o Estado, em relação ao material eleitoral. Ao não criar uma infraestrutura adequada para o armazenamento e manutenção segura dos materiais eleitorais, é muito provável que se permita que as empresas ligadas às elites políticas ao nível central (incluindo as que controlam os Órgãos de Administração Eleitoral) criem oportunidades de enriquecimento, graças à manipulação dos processos de *procurement* dos materiais eleitorais.

Como se pode ver, para o processo eleitoral de 2018/19 o STAE/CNE fez um ajuste directo de 13 Milhões de USD ao consórcio Artes Graficas- Axton para melhoria, manutenção e fornecimento de acessórios do *mobile* e material gráfico¹¹. Ou seja, a maior parte deste valor foi consumido na manutenção dos *mobiles*, que a mesma empresa tinha fornecido para o registo eleitoral de 2013/2014, numa operação avaliada em cerca de 45 milhões de USD¹². Informações recolhidas em vários distritos do país mostram que maior parte do material de registo (*mobiles*) distribuídos pelas brigadas não está operacional, o que levanta sérias dúvidas em relação ao uso dos montantes adjudicados a estas empresas para manutenção e garantia de operacionalidade dos materiais de registo eleitoral.

O **segundo factor** está relacionado com a manipulação do processo de distribuição do material de registo eleitoral, discutido para o caso do registo eleitoral de 2013/2014 por Rosário & Muendane¹³. Baseando-se na *performance* do material de registo eleitoral distribuído pelos Órgãos de Administração Eleitorais nas diferentes províncias do país, durante o recenseamento eleitoral de 2013/14, os autores mostram que material obsoleto e não funcional foi sistematicamente distribuído pelas províncias de forte domínio da oposição, o que participou não só da redução do número de eleitores inscritos, mas contribuiu também na perda de mandatos de algumas províncias do centro do país.

Como se pode constatar, para além da inoperacionalidade dos *mobiles* e falta de capacidade de reposição na maior parte das brigadas de registo instaladas no centro do país, não se conhece nenhum plano do STAE/CNE em relação ao registo eleitoral das vítimas das inundações e do ciclone IDAI. Além disso, a decisão do Conselho de Ministros de apressar a realização do registo eleitoral, em todo território nacional, sem atender às especificidades de cada região, nos leva a suspeitar que se esteja diante de uma tentativa de manipulação do recenseamento eleitoral nesta região. Aliás, conversas com alguns eleitores das províncias de Manica e Sofala durante a primeira semana do registo eleitoral sustentam esta ideia:

“(...) sempre ouvimos que vão comprar novo material, mas porquê é que sempre existem problemas de

material não funcional nesta província? (...) porquê é que apesar da destruição, perdas humanas, (...) eu não conheço ninguém que não tenha perdido um familiar directo (...) conheço muita gente que não tem nem sequer o que comer (...) que não tem onde dormir e cujo futuro ninguém sabe (...) porquê o recenseamento eleitoral não foi adiado para uma data posterior? o senhor pensa que esta população que está moralmente afectada, tem cabeça para ir se recensear?”¹⁴

A isto, alia-se um outro sub-factor, relativo à fraca capacidade/qualidade dos agentes eleitorais na maior parte das brigadas de registo eleitoral instaladas, sobretudo nas zonas rurais do país.

O **terceiro factor** está relacionado com a fraca capacidade/qualidade dos brigadistas de registo eleitoral. Como foi dito acima, os órgãos de apoio do STAE, ao nível de cidade ou de distrito, não são nem permanentes, nem profissionais e funcionam de forma *ad hoc*; ou seja, funcionam apenas durante o período eleitoral. A ausência de funcionários permanentes resulta na necessidade de recrutar e montar novas estruturas eleitorais locais para cada ciclo eleitoral – estas estruturas são maioritariamente constituídas por antigos quadros seniores locais, com fortes ligações ao Aparelho do Estado, (antigos directores provinciais, antigos administradores distritais, etc.) e cuja autonomia de acção em momentos eleitorais nos leva a desconfiar que exercem um inquestionável “poder paralelo” em relação aos órgãos centrais, a quem, estatutariamente, deviam-se subordinar.

Num sistema de fragilidade institucional dos Órgãos de Administração Eleitoral devido à forte influência exercida pelos partidos políticos, a autonomia de acção dos Órgãos de Administração Eleitoral locais lhes permite manipular os mecanismos de recrutamento e de selecção dos brigadistas de recenseamento eleitoral, o que dificulta a continuidade dos recenseadores com alguma experiência adquirida nos processos eleitorais anteriores.

A inexistência de uma base de dados local de brigadistas é um factor importante a ser tomado em consideração neste processo.

Dois estratégias de manipulação são usadas:

- (a) Em meios locais onde grande parte da população é desempregada, os períodos eleitorais permitem aos membros dos Órgãos de Administração Eleitoral instalados de praticar a corrupção e outras formas de clientelismo¹⁵, através do recrutamento de seus familiares, cuja maioria não tem nenhum conhecimento de informática e nem experiência no uso do material de registo eleitoral¹⁶. A sua inclusão no processo eleitoral lhes permite, pelo menos, receber uma soma importante durante o período eleitoral, independentemente do que isso representa para a qualidade do processo de registo;
- (b) Regista-se, ainda, o recrutamento como brigadistas de membros ligados à estrutura do partido no poder ao nível local. Embora seja uma forma de acomodar seus “clientes” em troca de lealdade política, estes brigadistas/recenseadores participam no controlo dos ci-

11 “O milionário software dos amigos do presidente. 798 Milhões”. *Canal de Moçambique*, 22 de Novembro de 2018, pp. 4-5.

12 “para Recenseamento de 2019. CNE aponta Laxton e Artes Graficas”, *Savana*, 23 de Novembro de 2018, p.8.

13 «Se faire recenser? Oui, mais voter? Le Cens caché du matériel du vote lors des élections de 2014 au Mozambique». *Politique Africaine*, 144 (4), 2016: 73-94.

14 Entrevista em grupo com cidadãos em Manica (Gondola) e Sofala (Nhamatanda). Entrevistas realizadas no dia 16 de Abril de 2019.

15 P. Chabal, & J.-P. Daloz, *Africa Works. Disorder as political instrument*, Oxford, James Currey, 1999.

16. CIP/AWEPA, « Em Barué, cidadãos reclamam da má qualidade das fotos », *Boletim sobre o processo político em Moçambique*, nº 8, 2014.

dados que se dirigem ou não para os postos de recenseamento. Informações recolhidas em alguns distritos da Zambézia, Nampula, Sofala e Manica indicam que existem muitos responsáveis político-administrativos membros das brigadas, o que de certa forma sustenta essa estratégia de “manipulação”¹⁷.

Como se pode ver, a partir da observação do recenseamento eleitoral, constatámos que na maioria dos postos são apenas os supervisores que exercem quase todas as funções de registo, que numa situação normal deviam ser exercidas por outros membros.

(ii) **Fraca afluência de eleitores aos postos de registo eleitoral**

A fraca ou quase inexistente campanha de educação cívica promovida pelos Órgãos de Administração Eleitoral, que só se concentra em distribuir panfletos, alguns dos quais indicando datas que não corespondem àquelas fixadas pelo Conselho de Ministro; a inoperacionalidade das máquinas e impressoras em grande parte dos postos, a não abertura de postos de registo eleitoral; a falta de instruções claras do STAE em relação ao registo de populações vítimas das inundações e do Ciclone IDAI registada nesta primeira semana do recenseamento eleitoral, desincentivam, de forma significativa, não só aos poucos eleitores que ainda acreditavam no processo, a se fizeram aos postos, mas desencorajaram em grande medida àqueles que, ávidos de exercer seu direito, ainda estavam com disposição de se deslocar-se aos postos de registo eleitoral para promover sua inscrição nas listas eleitorais.

Conclusão

Enquanto os problemas técnicos relativos aos *mobiles*, à fraca *performance* dos brigadistas e a ausência de eleitores constituem nota dominante da primeira semana de registo eleitoral, existe ainda a questão da instalação de brigadas de recenseamento eleitoral em algumas localidades de difícil acesso em algumas zonas do país. Até hoje, não se conhece ainda o plano que as autoridades eleitorais traçaram para resolver o crónico problema das máquinas e impressoras avariadas, ou o plano que a CNE /STAE têm para o registo de eleitores vítimas das inundações e/ou do ciclone IDAI, ou mesmo das populações fugitadas pelas acções de insurgência em alguns distritos de Cabo Delgado.

Porque estamos ainda na primeira semana do registo eleitoral, algumas questões de reflexão devem ser colocadas, não só aos Órgãos de Administração Eleitoral, mas também ao Governo: Se a data do registo eleitoral era previamente conhecida pelas estruturas eleitorais, tanto centrais quanto locais (cuja maioria já tinha sido instalada desde o processo eleitoral de 2018), o que a priori deveria ter permitido uma melhor organização do processo e capacidade de resposta às demandas das brigadas de registo eleitoral, o que terá falhado? Teriam as estruturas eleitorais sido surpreendidas pelo Governo, ao remarcar a data do início do registo eleitoral para 15 de Abril? Qual foi a intenção do Governo de fazer “ouvidos de mercador” aos apelos de vários quadrantes da sociedade, daí não conceder tempo suficiente de preparação do registo em zonas afectadas pelas inundações e ciclone IDAI? Não terá sido esta uma forma encontrada pelo Conselho de Ministros de excluir uma parte dos cidadãos moçambicanos deste processo eleitoral, o que lhes impede de exercer o seu direito à participação política, claramente acolhido pela Constituição da República de Moçambique (artigo 73)?



Breve comentário em torno da eliminação da obrigatoriedade de impugnação prévia no Direito Eleitoral Moçambicano

Por Ericino de Salema

“...o CC tem-se mostrado incongruente, quiçá inconsistente, na forma como aborda a questão do direito de acesso aos tribunais enquanto direito fundamental: se no domínio do contencioso eleitoral o juiz constitucional possui uma “consolidada jurisprudência” cujo cerne é a aprovação da não apreciação, pelos tribunais eleitorais, do mérito dos pedidos por conta da não impugnação prévia, ou apresentação de protesto ou contraprotesto, noutros domínios do direito (laboral e administrativo, por exemplo), o mesmo CC tem, e quanto a nós de forma muito feliz, se posicionado no sentido de não permitir que um direito fundamental seja denegado por conta de imposições legais materialmente contrárias ao estabelecido na lei fundamental”

Na semana em que iniciava o recenseamento eleitoral tendo em vista as eleições gerais (legislativas e presidenciais), para a eleição das Assembleias Provinciais e dos governadores de província, marcadas para 15 de Outubro próximo, a Assembleia da República (AR) aprovou, por unanimidade, a eliminação, nos processos eleitorais em Moçambique, da obrigatoriedade da impugnação prévia, protesto ou contraprotesto em sede das mesas de votação como condição para que os interessados possam aceder à justiça eleitoral, permitindo assim que os tribunais possam apreciar questões de mérito nos seus pedidos.

No seu parecer sobre a matéria, a Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e Legalidade da AR fundamentou a necessidade de se suprimir a obrigatoriedade de impugnação prévia, protesto ou contraprotesto por tal violar, por um lado, o princípio constitucional da separação de poderes¹, nomeadamente ao condicionar que um tribunal só podia conhecer matérias que tivessem sido antes submetidas a uma entidade não judicial [órgão da Comissão Nacional de Eleições (CNE)], e, por outro lado, por a referida obrigatoriedade violar o princípio e o direito de acesso aos tribunais², que não deve, em momento algum, se achar condicionado por leis ordinárias, em se tratando o acesso ao direito/justiça de um direito fundamental.

Dito de outra forma, a AR, qual órgão legislativo por excelência, veio dizer, com esse seu posicionamento, que a obrigatoriedade da impugnação prévia, protesto ou contraprotesto como condição *sine qua non* para que os tribunais eleitorais possam apreciar o mérito dos pedidos acha-se inquinada de um vício de inconstitucionalidade material, mormente por atentar contra o princípio de separação de poderes e por ser contrária ao princípio constitucional de direito de acesso aos tribunais, sem condicionalismos estranhos à lei fundamental.

Com o sucedido semana passada, e se se assumir que o Presidente da República (PR) cuidará de homologar e mandar publi-

car a lei em que tal se acha inserto (Lei para a Eleição dos Membros da Assembleia Provincial e do Governador de Província), se porá ponto final a uma prática que está a ser observada nos processos eleitorais no país desde 1994, ano da realização das primeiras eleições gerais.

Vale a pena recordar que o princípio da impugnação prévia estabelece, basicamente, que as irregularidades ocorridas no decurso da votação, no apuramento parcial e nacional apenas podem ser objecto de apreciação em recurso contencioso (ou seja, por um tribunal, no caso os tribunais distritais, que em períodos eleitorais funcionam como tribunais eleitorais) se elas (as irregularidades) tiverem sido objecto de reclamação, protesto ou contraprotesto no momento em que as mesmas se verificaram, o que constitui (ou constituía?) um dos pilares fundamentais do sistema de contencioso eleitoral em vigor em Moçambique, pelo menos até às eleições autárquicas de 10 de Outubro de 2018³.

Aliado à obrigatoriedade de obsevância da impugnação prévia, protesto ou contraprotesto – que informa o *modus operandi* dos tribunais eleitorais, o que é subscrito pelo CC, cuja jurisprudência comprova de forma inequívoca que este, quando abordado em sede de recurso, nada faz senão confirmar as decisões dos tribunais distritais –, o CC⁴ tem estado a convocar, sempre, um outro princípio como justificando a suposta razoabilidade dessa imperatividade: o de aquisição progressiva dos actos eleitorais, visando evitar que questões sobre diversas etapas do processo eleitoral, já consumadas e não contestadas dentro do prazo para o efeito estabelecido, possam sê-lo posteriormente.

Num dos seus acórdãos, o CC explanou a propósito que “o processo eleitoral decorre em cascata, significando que os actos praticados numa determinada fase do processo eleitoral, já encerrada, consideram-se adquiridos e consolidados, desde que não tenham sido impugnados no prazo legal, não podendo vir a sê-lo numa fase posterior, salvo em casos extraordinários”⁵.

Julgamos nós que o CC nem sempre se mostra claro quanto à ‘combinação’ desses dois princípios – (i) obrigatoriedade de impugnação prévia, protesto ou contraprotesto e (ii) aquisição progressiva dos actos eleitorais –, uma vez a sua jurisprudência se achar em perfeita sintonia com o posicionamento assumido pelos tribunais eleitorais, nomeadamente de se recusar a apreciar o mérito dos pedidos, mesmo quando as petições em sede de recurso lhe sejam endereçadas dentro dos prazos legais, justificando-se com o facto de se não ter accionado um expediente administrativo à disposição dos interessados (impugnação prévia, protesto ou contraprotesto), como voltou a verificar-se nas eleições autárquicas de 2018 (ver alguns exemplos abaixo).

Bem vistas as coisas, isso (não conhecimento do mérito, por não ter sido feita impugnação prévia ou apresentado protesto

1 Incorporado na norma do artigo 134 da CRM.

2 Artigos 70 e 252, ambos da CRM.

3 CISTAC, G; “Evolução da Jurisprudência do Conselho Constitucional no Contexto da Gestão dos Processos Eleitorais em Moçambique”. Comunicação apresentada no Seminário Internacional sobre Processos Eleitorais no Continente Africano, realizado em Maputo, nos dias 6 e 7 de Junho de 2012.

4 Ver, a propósito, e a título meramente exemplificativo, a Deliberação número 3/CC/2005, de 12 de Janeiro, e a Deliberação número 4/CC/2005, de 15 de Janeiro, ambas do CC.

5 In: Acórdão número 30/CC/2009, de 27 de Dezembro; pág. 3.

ou contraprotesto) se afigura como uma denegação de um direito fundamental (acesso aos tribunais), o que é, curiosamente, feito com o beneplácito da instituição que tem como competência, de entre outros, garantir a observância e respeito da lei fundamental⁶, já que o CC não vê problemas nas decisões a propósito dos tribunais eleitorais, daí as confirmar.

Até porque nos parece não haver dúvidas de que o direito à tutela jurisdicional efectiva implica “o direito de acesso aos tribunais – órgãos independentes e imparciais –, no sentido de direito subjectivo de levar determinada pretensão ao conhecimento de um órgão jurisdicional”⁷.

Por outro lado, o CC tem-se mostrado incongruente, quicá inconsistente, na forma como aborda a questão do direito de acesso aos tribunais enquanto direito fundamental: se no domínio do contencioso eleitoral o juiz constitucional possui uma “consolidada jurisprudência” cujo cerne é a aprovação da não apreciação, pelos tribunais eleitorais, do mérito dos pedidos por conta da não impugnação prévia, ou apresentação de protesto ou contraprotoco, noutros domínios do direito (laboral e administrativo, por exemplo), o mesmo CC tem, e quanto a nós de forma muito feliz, se posicionado no sentido de não permitir que um direito fundamental seja denegado por conta de imposições legais materialmente contrárias ao estabelecido na lei fundamental.

As duas situações que a seguir apresentamos são disso prova mais do que evidente:

Situação 1

Acórdão número 03/CC/2011, de 7 de Outubro, atinente à fiscalização concreta da constitucionalidade, em autos de uma acção emergente de contrato de trabalho, nos quais o juiz João Guilherme, na altura afecto ao Tribunal Judicial da Cidade de Tete, recusou a aplicação das normas contidas no artigo 184 da Lei número 23/2007, de 1 de Agosto (Lei do Trabalho), com fundamento na sua inconstitucionalidade, por aquelas contrariarem o disposto no artigo 70 (direito de recorrer aos tribunais) da Constituição da República de Moçambique (CRM), no quadro do que solicitou ao CC a já referida fiscalização concreta da constitucionalidade.

Numa das passagens desse acórdão, lê-se que “As disposições conjugadas dos artigos 62 e 70 da CRM vinculam positivamente o legislador a dotar a ordem jurídica de normas que permitam não só a abertura das portas dos tribunais ao cidadão, como também a concretização do princípio de ‘due process of law’, ou princípio do devido processo legal, assim como a boa administração da justiça”⁸.

Continuando, diz o CC que “...os supracitados preceitos constitucionais [artigos 62 e 70 da CRM] vinculam o legislador a não aprovar normas passíveis de estreitarem, de forma directa ou oblíqua, o livre acesso do cidadão à jurisdição pública (...), no sentido de que a lei não deve afastar o recurso do cidadão

à via judicial ou estabelecer imposições que acabam por constituir condicionamento ao direito de acesso aos tribunais...”⁹.

Em sede da decisão, o CC “declara a inconstitucionalidade material das normas contidas nos números 1 e 2 do artigo 184 da Lei número 23/2007, de 1 de Agosto, por contrariarem a norma do artigo 70 da Constituição...”¹⁰.

Situação 2

Acórdão número 06/CC/2016, referente à fiscalização sucessiva da constitucionalidade, no âmbito de um requerimento do Provedor da Justiça no sentido de o CC proceder à declaração da inconstitucionalidade da norma do número 1 do artigo 33 da Lei número 7/2014, de 28 de Fevereiro (Lei do Processo Administrativo Contencioso), que estabelecia que só eram recorríveis os actos definitivos e executórios, o que é contrário às disposições combinadas dos artigos 70 e 253¹¹ da CRM, que asseguram ao cidadão “o direito ao recurso contencioso fundado em ilegalidade dos actos administrativos que prejudiquem os seus direitos”¹².

A dado passo, lê-se nesse acórdão: “Concluindo, o número 1 do artigo 33 da Lei número 7/2014, de 28 de Fevereiro, é inconstitucional, dado que o legislador constituinte, no número 2 do artigo 253¹³ da CRM, determinou que os actos administrativos que afectem direitos ou interesses dos cidadãos legalmente tutelados sejam fundamentados, para possibilitar que os mesmos possam ser impugnados contenciosamente”. A inconstitucionalidade resulta ainda do facto de a mesma norma [do número 1 do artigo 33 da Lei número 7/2014, de 28 de Fevereiro] “...violar o artigo 70, conjugado com a primeira parte do número 1 do artigo 62 (...), todos da CRM”¹⁴.

Como ficou demonstrado, estando em face de actos administrativos, quando aqueles estejam insertos no Direito Eleitoral o CC “fecha os olhos” ao acesso aos tribunais enquanto direito fundamental e ao facto de as normas sobre direitos fundamentais serem de aplicação imediata¹⁵, mas quando compreendidos noutros ramos das ciências jurídicas (Direito Laboral e Direito Administrativo, por exemplo), o mesmo CC “abre os olhos” e declara inconstitucionais as normas que condicionam o acesso aos tribunais.

Não há dúvidas de que, com a eliminação da obrigatoriedade da impugnação prévia, protesto ou contraprotesto, se registará, no sistema moçambicano de resolução jurisdicional de conflitos de natureza eleitoral, uma significativa transformação processual, que demandará, por maioria de razão, que os tribunais distritais, que durante os processos eleitorais são tribunais eleitorais, se preparem para a nova realidade, o que deverá compreender a capacitação dos juizes, procuradores e oficiais de justiça em relevantes temáticas da justiça eleitoral, no quadro do que é incontornável um profundo domínio dos relevantes princípios constitucionais e das leis aplicáveis, em particular a legislação eleitoral¹⁶, para que os que procuram os tribunais tenham acesso a uma justiça de qualidade.

6 Conforme se extrai da norma do artigo 240 e seguintes da CRM.

7 MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui; 2017; Constituição Portuguesa Anotada; Volume I: Preâmbulo, Princípios Fundamentais, Direitos e Deveres Fundamentais; Lisboa: Universidade Católica Editora; pág. 317.

8 Pág. 17.

9 Idem.

10 Pág. 23.

11 As normas desse artigo (253) são, agora, as do artigo 252 da CRM, designadamente com a revisão pontual de Junho de 2018 (Lei número 1/2018, de 12 de Junho – Lei de Revisão Pontual da CRM).

12 Págs. 1 e 2.

13 A norma do número 2 desse artigo (253) são actualmente as do número 2 do artigo 252 da CRM, por força da última revisão constitucional (Junho de 2018).

14 Pág. 6.

15 Número 1 do artigo 56 da CRM.

16 No processo eleitoral de 2018, o Tribunal Judicial do Distrito de Milange (enquanto Tribunal Eleitoral), na Zambézia, aplicou, por exemplo, leis revogadas na fundamentação da sua decisão referente a uma petição da Renamo (usou a Lei número 7/2013, de 22 de Fevereiro, republicada pela Lei número 10/2014, de 23 de Abril, entretanto revogada pela Lei número 7/2018, de 3 de Agosto, conforme decorre expressamente do seu artigo 223).

O mesmo se pode dizer em relação aos partidos políticos, coligações de partidos políticos, grupos de cidadãos e candidatos independentes que tomem parte dos processos eleitorais. O acesso não condicionado aos tribunais eleitorais há-de, sim, acabar com indeferimentos liminares por conta da não impugnação prévia, protesto ou contraprotesto, mas não significará procedência automática dos pedidos. Um preparo jurídico sério se mostra, pois, mais do que necessário.

A obrigatoriedade da impugnação prévia, protesto ou contraprotesto no local em que as irregularidades se verificaram consubstancia, bem vistas as coisas, e como de certa forma já avançado acima, um expediente processual que impede que os insatisfeitos com certos actos ocorridos nas mesas de votação possam solicitar a apreciação da matéria controvertida por um tribunal, uma vez que estes nada mais fazem senão recusar conhecer/atender os pedidos que lhes são submetidos, por incumprimento dessa obrigação legal.

O verificado nas eleições autárquicas de 2018 é uma amostra por demais razoável para se captar o real alcance que a não observância daquela obrigatoriedade representa para os que, se sentindo injustiçados, procuravam pelos tribunais.

Eis alguns exemplos (quatro) de acórdãos do CC relativos às eleições de 2018, nos quais este nada mais fez, quando interpelado em recurso, senão confirmar as decisões dos tribunais eleitorais, simplesmente por não ter sido feita impugnação prévia ou apresentado protesto ou contraprotesto:

Exemplo 1

Acórdão número 20/CC/2018, de 30 de Outubro, de 26 de Outubro, referente a um recurso apresentado pela Renamo, porque inconformada com a decisão do Tribunal Eleitoral de Monapo, na província de Nampula:

- “A não impugnação do acto no momento em que ocorre o facto alegado descabe qualquer objecção por via do recurso”;
- “Nestes termos, acorda-se em, negando provimento ao recurso, confirmar a sentença recorrida”.

Exemplo 2

Acórdão número 19/CC/2018, de 29 de Outubro, referente a um recurso apresentado pela Renamo no Município de Milange, na província da Zambézia, porque inconformada com a decisão do tribunal eleitoral local:

- “Em conclusão, não se achando preenchido o pressuposto processual, o de impugnação prévia, condição de recorribilidade dos actos dos órgãos da administração eleitoral, o Conselho Constitucional não pode apreciar o mérito do pedido”;
- “Pelos fundamentos expostos, o Conselho Constitucional nega provimento ao recurso”.

Exemplo 3

Acórdão número 18/CC/2018, de 29 de Outubro, referente a um recurso apresentado pela Renamo, porque inconformada com a decisão do Tribunal Eleitoral de Mocuba, na província da Zambézia:

- “Donde, contrariamente ao alegado na sua petição em sede de recurso, a Renamo não juntou a decisão recaída sobre a eventual reclamação ou protesto que tivesse apresentado ao órgão competente e constituindo estes alguns dos pressupostos que a lei exige para a apreciação de recurso contencioso...”;
- “Nestes termos, o Conselho Constitucional nega provimento ao recurso e confirma o despacho proferido pelo tribunal *a quo*”.

Exemplo 4

Acórdão número 15/CC/2018, de 26 de Outubro, referente a um recurso apresentado pela Renamo, porque inconformada com a decisão do Tribunal Eleitoral de Moatize, na província de Tete:

- “Nestes termos, improcede o fundamento invocado pelo recorrente, partido Renamo, por não ter observado o pressuposto processual de impugnação prévia; por consequência, este Conselho considera assente a decisão judicial recorrida”;
- “Pelos fundamentos expostos, o Conselho Constitucional nega provimento ao recurso interposto pelo partido Renamo e confirma, assim, a sentença recorrida”.

Certamente que além da já referida mais do que expectável pressão sobre os tribunais eleitorais (e o próprio CC, que deverá estar preparado a lidar com questões materiais ou, sendo processuais, relativamente profundas quando interpelado em sede de recurso), a eliminação da obrigatoriedade de impugnação prévia, protesto ou contraprotesto como requisito indispensável para o acesso aos tribunais suscitará debates e discussões no seio da comunidade jurídica, sobretudo a moçambicana, que será interessante para os efeitos de consolidação do ainda incipiente Estado de Direito Democrático.

A nosso ver, é aceitável a decisão da AR no sentido de não mais se condicionar o acesso aos tribunais a exigências que se denotam contrárias ao escopo de um direito fundamental (acesso aos tribunais), ao que se acresce o facto de a obrigatoriedade de impugnação prévia, protesto ou contraprotesto se mostrar desconforme com o princípio constitucional de separação de poderes.

Na verdade, nalguns casos, conforme relatado por observadores eleitorais independentes e reportado pelos meios de comunicação social independentes (exemplo: repetição parcial das eleições em Marromeu, província de Sofala, a 22 de Novembro de 2018)¹⁷, a feitura de impugnação prévia ou apresentação de protesto ou contraprotesto na assembleia de voto se mostrava materialmente impossível, por “misteriosa indisponibilidade” dos funcionários eleitorais que eram supostos recebê-la. E, tal como Marromeu tristemente o expôs, os órgãos eleitorais distritais se não achavam acessíveis para receber o que era suposto ter sido recebido nas assembleias de voto!

Em jeito de conclusões e/ou recomendações, duas notas:

- Sendo certo que a eliminação da obrigatoriedade de impugnação prévia, protesto ou contraprotesto como condição para o acesso aos tribunais eleitorais é uma boa notícia para um país que tem a Constituição como sua lei suprema, com a qual todas as demais leis se devem conformar, não deixa de ser verídico que este novo

¹⁷ O disponível aqui <http://opais.sapo.mz/especial/autarquicas-2018/ilicitos-eleitorais-mancham-repeticao-de-votacao-em-marromeu> documenta essa realidade.

quadro jurídico-legal é desafiante, uma vez que os intervenientes (juizes, procuradores, oficiais de justiça, partidos políticos, coligações de partidos políticos, grupos de cidadãos concorrentes, etc.) devem, rapidamente, se preparar para a discussão de questões substanciais, ou, se processuais, mais profundas e não “estanques”;

- Os órgãos de gestão eleitoral, partidarizados do topo (membros da CNE) até à base (alguns membros das

mesas de votação são politicamente apontados) devem, eles próprios, cuidar de se adaptar à nova realidade, estudando e analisando o que deverá resultar desta nova situação, formar os seus quadros e disseminar a legislação (idealmente, em parceria com stakeholders como organizações da sociedade civil e media), o que será, em última análise, um grande contributo ao processo de pacificação e consolidação da paz.

Participação da mulher no recenseamento eleitoral em Moçambique

Por Karina Dulobo

Dados estatísticos mostram insistentemente que as mulheres são a maioria da população no país; contudo, estudos mostram o contrário em relação à participação da mulher em processos políticos. Espaços para participação política incluem a sua integração em partidos políticos, onde para além de votar nos outros membros do seu partido, também pode-se candidatar para ser votada para representar o seu partido e os eleitores nos órgãos colegiais a nível nacional, provincial e autarquias e na governação e formulação de políticas públicas. A nível interno, a mulher pode encontrar espaço para integrar os órgãos centrais de tomada de decisão nos partidos.

Moçambique ratificou vários protocolos internacionais e regionais os quais foram depois do-mesticados na legislação nacional em que o Governo se compromete a tomar medidas para acondicionar o empoderamento da mulher, através do aumento da sua representação em igualdade de oportunidades com o homem em todas esferas da sociedade, incluindo a sua participação em processos eleitorais. Contudo, tal como em muitas democracias africanas, apesar de alguns índices encorajadores a participação da mulher na política continua baixa.

Quando falamos de dados encorajadores em Moçambique referimo-nos, por exemplo, à representação cada vez crescente da mulher na Assembleia da República, situando-se actualmente na fasquia dos 39% dos deputados, superando uma maioria dos parlamentos dos países da SADC. Na actual legislatura, a presidência da Assembleia da República e a chefia das duas principais bancadas (Frelimo e Renamo) são ocupadas por mulheres.

Os últimos governos saídos das eleições democráticas têm também sido aplaudidos por um razoável equilíbrio de género na sua composição, onde mulheres ocupam posições ministeriais, cargos de administradoras distritais, chefes de posto, representação em assembleias provinciais e municipais. É preciso reconhecer que estes resultados encorajadores são fruto, em parte, do trabalho de advocacia levado a cabo por organizações da sociedade civil nacionais e estrangeiras, que resulta na maior sensibilização da sociedade para maior envolvimento da mulher, no combate aos vários tabus que inibem a mulher de participar, bem como os desafios próprios de sociedades como a moçambicana, marcada por várias gerações estruturadas em moldes patriarcais, caracterizados por uma falta de confiança e de reconhecimento das capacidades e do mérito das mulheres para aceder aos espaços de representação política.

Que dizer em relação à participação da mulher no recenseamento eleitoral em curso, um dos elementos fundamentais do processo eleitoral?

Poderá ser prematuro avaliar a participação da mulher no recenseamento eleitoral, mas pode-se tirar algumas ilações. Na

primeira fase deste 5º recenseamento de raiz, em preparação para as eleições autárquicas de 2018, o STAE fez, pela primeira vez, a desagregação de dados por género, tendo constatado que mais de metade dos eleitores inscritos eram mulheres. É de esperar que esta tendência continue nesta segunda fase. Há que ter algumas reservas para em relação às zonas afectadas pelo ciclone IDAI no centro do país, e as zonas em conflito no norte, onde este cenário poderá provavelmente não ocorrer.

A história de eventos extremos em Moçambique tem ensinado que as mulheres são as principais vítimas de uma calamidade, uma vez que atinge directamente as suas fontes de sobrevivência. É também sobre elas que recai a responsabilidade de tomar conta da família e garantir o seu sustento em momentos de crise, o que poderá afastá-las cada vez mais da esfera pública, incluindo do processo de recenseamento. Depois da tempestade vem a bonança – diz o velho ditado –, o que significa que a mulher poderá, muito provavelmente, procurar retomar a sua principal actividade, a agricultura, para conseguir o sustento da sua família.

É nestas circunstâncias em que comentários do tipo “política não enche barriga” poderão abundar. A política de distribuição dos donativos também poderá influenciar a participação ou não da mulher no recenseamento, com mulheres com sentimento de exclusão a alhearem-se do recenseamento, como forma de protesto. Esperamos que isso se não verifique!

É de louvar o esforço dos Órgãos de Gestão Eleitoral na elevação da participação da mulher em brigadas de recenseamento. A observação do recenseamento em curso tem mostrado, por exemplo, dos três membros que compõem uma brigada, dois são mulheres, na maioria das brigadas nos cerca de 350 postos de recenseamento visitados na primeira semana. Este é um aspecto que mais provavelmente poderá influenciar as mulheres a irem aos postos de recenseamento.

É preciso enfatizar, em nota conclusiva, a necessidade de se incrementar todos os esforços tendentes a emancipar a mulher para participar activamente em processos eleitorais, principalmente no recenseamento eleitoral, independentemente dos desafios que se colocam.

Algumas sugestões incluem:

- Acções de educação cívica com mensagem específica para a mulher;
- Encorajar os partidos políticos a promover acções de mobilização dos seus membros mulheres para se fazerem aos postos de recenseamento;
- Estimular os partidos políticos para implementarem a política de quotas para incentivar seus membros mulheres a mobilizar outras mulheres para se recensear a fim de exercer o seu voto.



Av. Julius Nyerere, número 360
1º Andar Esquerdo
Maputo-Moçambique
Telephone: +258 21 487096
Website: www.eisa.org.za

As visões e opiniões expressas nos artigos aqui publicados são da responsabilidade dos respectivos autores, não reflectindo necessariamente as políticas oficiais ou o posicionamento do EISA (Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa – Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África), nem dos seus parceiros financeiros.

Parceiros financeiros do EISA em Moçambique:

