

CENTRO DE RECURSOS ELEITORAIS DO EISA



Uma publicação semanal sobre o processo eleitoral de 2019 em Moçambique

Sobre o “recenseamento da discórdia”

Das obrigações legais da CNE e dos órgãos de Administração da Justiça

On the “registration of discord”

The legal obligations of the CNE and of the bodies of the Administration of Justice

Por **Ericino de Salema**
E-mail: ericino@eisa.org.za

By **Ericino de Salema**
E-mail: ericino@eisa.org.za

Logo a seguir à aprovação, pela CNE, dos dados do recenseamento eleitoral de 2019, através da Deliberação número 88/CNE/2019, de 23 de Junho, confirmando, em particular quanto à província de Gaza, números cuja razoabilidade já tinha sido questionada por organizações da sociedade civil e especialistas em demografia¹, subiu de tom a exigência, por parte dos mesmos quadrantes e dos media, sobretudo no sentido de os referidos registos eleitorais serem objecto de uma auditoria, dadas as suspeições que os mesmos encerravam e ainda encerram.

Na verdade, tais exigências ganharam consistência a partir dos dias 16 e 17 de Julho último, quando Arão Balate, director de Censos e Inquéritos do Instituto Nacional de Estatística (INE), qual órgão reitor de estatísticas em Moçambique, referiu, respectivamente, em debate televisivo no canal STV e em conferência de imprensa, que, pelo menos sob o ponto de vista científico e das teorias demográficas, os dados da CNE acham-se desprovidos de razoabilidade. “Nas projecções do INE, Gaza só terá aqueles eleitores [1.166.011²] no ano 2040”, frisou Balate.

Uma questão que tem sido desde então colocada é sobre se haveria ou não espaço para que, em conformidade com as leis da República de Moçambique, se levasse a cabo a sugerida auditoria ao recenseamento eleitoral, como forma não só de confirmar se os dados do registo eleitoral como tal são autênticos, mas também de se contribuir para a lisura do processo eleitoral

Immediately after the approval, by the CNE, of the data from the 2019 voter registration, through Decision number 88/CNE/2019, of 23 June, confirming, particularly for Gaza province, numbers the reasonability of which had already been queried by civil society organisations and by specialists in demographics¹, there were increased and sharper demands from the same quarters and from the media for the electoral bodies to be subjected to an audit given the suspicions that they had aroused and still arouse.

Indeed, these demands gained consistency as from 16 and 17 July, when Arão Balate, Director of Censuses and Surveys of the National Statistics Institute (INE), the body that governs statistics in Mozambique, mentioned in a debate on the television station STV and in a press conference, that, at least from the scientific point of view and that of demographic theories, the CNE’s data are not reasonable. “In the INE’s projections, Gaza will only have that number of voters [1.166.011²] in 2040”, stressed Balate.

One question that has been raised since then is whether or not there is room, in accordance with the laws of the Republic of Mozambique, to undertake the suggested audit of the voter registration, as a way not only to discover whether the data from the voter registration are authentic, but also to contribute to honesty of the 2019 elections, knowing that elections in our context have frequently plunged the country into post-election conflicts, including military confrontations.

1 - ADS/CDD, analysis of the total provisional voter registration data for the 2019 elections, Leadership and Democracy Review, n° 2, June 2019.

2 - STAE, Recenseamento Eleitoral de 2019. Número Global de Eleitores 2018/19. Maputo/ CNE-STAE 2019.

1 - ADS/CDD, analysis of the total provisional voter registration data for the 2019 elections, Leadership and Democracy Review, n° 2, June 2019.

2 - STAE, Recenseamento Eleitoral de 2019. Número Global de Eleitores 2018/19. Maputo/ CNE-STAE 2019.



Conferência
INTERNACIONAL
Media Sociais,
FAKE NEWS

DESINFORMAÇÃO E CIBERSEGURANÇA NO CONTEXTO DE ELEIÇÕES DEMOCRÁTICAS

05 DE AGOSTO DE 2019

INSTITUTO DE FORMAÇÃO DA TMCEL
(ANTIGO CENTRO DE FORMAÇÃO DAS TDM)

DAS 8H30 ÀS 16H30

Inscrições abertas até
ao dia 02 de Agosto através do
email: misamozambique@gmail.com

Parceiros de Financiamento:





de 2019, sabido que é que as eleições têm, no nosso contexto, amiúde levado o país a conflitos pós-eleitorais, incluindo confrontações militares.

Sem se concentrar na discussão sobre quem, sobretudo entre o INE e a CNE, terá razão, este texto, que se enquadra no nosso direito fundamental de “permanente participação democrática dos cidadãos na vida da Nação”³, se ocupa de averiguar se uma eventual auditoria ao recenseamento eleitoral teria cobertura legal hoje em Moçambique. Nisso, afigura-se importante que, antes mesmo de se ir ao fulcro da questão, (a) se clarifique a natureza jurídica da própria CNE, qual “órgão independentemente imparcial”⁴ a quem compete, nos termos da Constituição da República de Moçambique (CRM), “a supervisão do recenseamento e dos actos eleitorais”⁵.

Depois disso [clarificação da natureza jurídica da CNE], apresentaremos (b) notas sobre se tal poderia ser feito pela própria CNE, por iniciativa própria, ou se haveria (c) espaço para que tal fosse empreendido pelo Ministério Público (MP), sobretudo se se considerar, hipoteticamente, que os números de Gaza podem-se traduzir em irregularidade com potencial de pôr em causa a objectividade das eleições, pelo Tribunal Administrativo (TA), tendo em conta que a CNE é uma entidade pública que, de princípio, pode ser sujeita às auditorias de desempenho que, por lei, são conduzidas pelo TA, ou mesmo pelo Conselho Constitucional (CC) enquanto o mais alto “tribunal eleitoral”. Terminaremos com uma opinião sobre como tal poderia ser melhor efectivado, em linha com os princípios para a realização de eleições democráticas e as próprias responsabilidades da CNE enquanto órgão com dignidade constitucional a quem compete supervisionar o recenseamento, em particular, e os demais actos eleitorais, em termos gerais.

(a) Da natureza jurídica da CNE

De acordo com o disposto no número um do artigo 249 da

Without concentrating on the discussion about who, particularly between the INE and the CNE, is right, this text, which is part of our fundamental right of “the permanent democratic participation of citizens in the life of the nation”³, is concerned with assessing whether an eventual audit of the voter registration, would be legally covered in Mozambique today. For this, it appears important, even before going to the heart of the matter, (a) to clarify the legal nature of the CNE itself, as an “independent and impartial body”⁴ which is tasked under the Constitution of the Republic of Mozambique (CRM), “with supervising the voter registration and electoral acts”⁵.

After this [clarification of the legal nature of the CNE], we shall present (b) notes on whether this could be done by the CNE itself, on its own initiative, or (c) there would be room for this to be undertaken by the Public Prosecutor’s Office (MP), particularly if one considers, hypothetically, that the Gaza numbers could be expressed in irregularities with the potential to endanger the objectivity of the elections, or by the Administrative Tribunal (TA), bearing in mind that the CNE is a public body which, in principle, may be subject to performance audits which, by law, are undertaken by the TA, or even by the Constitutional Council (CC) as the highest “electoral court”. We shall conclude with an opinion on how this could best be carried out, in line with the principles for holding democratic elections and the responsibilities of the CNE as a body with constitutional dignity, which has the task of supervising the registration, in particular, and other electoral acts, in general.

(a) The legal nature of the CNE

According to the provisions of article 249(1) of the CRM, the Public Administration is structured on the basis of the principles of the modernisation and efficiency of its services. Because the CNE is an administrative body, which provides a public service in the field of electoral administration, its organisation and op-

3 - Article 73 of the CRM.

4 - Article 135, paragraph 3 of the CRM.

5 - Ibid.

3 - Artigo 73 da CRM.

4 - Número 3 do artigo 135 da CRM.

5 - Idem.

CRM, a Administração Pública estrutura-se na base⁶ do princípio da modernização e da eficiência dos seus serviços. Pelo facto de a CNE ser um órgão administrativo, que presta serviço público no domínio da administração eleitoral, a sua organização e funcionamento ficam abrangidos pelo princípio em referência. Por isso, qualquer reflexão sobre as responsabilidades da CNE enquanto entidade pública a quem compete, em especial, supervisionar o recenseamento eleitoral e demais actos eleitorais será sempre oportuna.

Julgamos ser sobre o quadro jurídico-constitucional da modernização e eficiência da Administração Pública que se deve alicerçar qualquer exercício tendente a captar o “sentido real” das obrigações e/ou responsabilidades da CNE, de acordo com o regime constitucional e administrativo vigente em Moçambique.

Pelo seu perfil e quadro de responsabilidades, a CNE é um órgão administrativo, conforme decorre do seu enquadramento na Lei número 7/2012, de 7 de Fevereiro⁷. Na terminologia mais comum, a CNE é, pois, um órgão de administração eleitoral, responsável pela actividade administrativa no domínio eleitoral⁸. Por este facto, a CNE integra a chamada Administração Pública independente.

Em boa verdade, a evolução do regime jurídico da organização e funcionamento da CNE tem procurado responder ao desafio de encontrar um modelo que satisfaça a necessária confiança dos actores políticos. Quanto maior for a confiança na CNE e no STAE, maior será a credibilidade dos resultados eleitorais⁹. Em parte, essa confiança dependerá da adopção de um modelo organizacional e funcional que transmita a ideia de independência, transparência e apartidarismo exigíveis aos órgãos administrativos.

Vale a pena recordar que, na formulação com que se apresenta actualmente¹⁰, a CNE é um órgão criado ao abrigo dos Acordos de Roma, nomeadamente o Protocolo III, assinado entre a Delegação do Governo de Moçambique e a Delegação da Renamo, no dia 12 de Março de 1992. O referido protocolo determina que, para “Organizar o processo eleitoral, o Governo constituirá uma Comissão Nacional de Eleições composta por pessoas que, pelas suas características profissionais e pessoais, dêem garantias de equilíbrio, objectividade e independência em relação a todos os partidos políticos. Um terço dos membros a designar na referida Comissão será apresentado pela Renamo”^{11 12}.

erations are covered by the principle mentioned above. Hence any reflection on the responsibilities of the CNE as a public body tasked particularly with supervising the voter registration and the other electoral acts, will always be opportune.

We believe that it is on the legal and constitutional framework of the modernisation and efficiency of the public administration that one should base any exercise to capture “the real meaning” of the obligations and/or responsibilities of the CNE, in accordance with the constitutional and administrative regime in force in Mozambique.

From its profile and framework of responsibilities, the CNE is an administrative body, arising from its placing within Law no. 7/2012, of 7 February⁶. In more common terminology, the CNE is thus a body of electoral administration, responsible for administrative activity in the electoral field⁷. Because of this, the CNE is part of the so-called independent Public Administration.

In fact, the evolution of the legal regime for the organisation and functioning of the CNE has tried to respond to the challenge of finding a model which satisfies the necessary trust of the political actors. The greater the trust in the CNE and STAE, the greater will be the credibility of the election results⁸. In part, this trust will depend on the adoption of an organisational and functional model which transmits the idea of independence, transparency, and a non-partisan stance that are demanded from administrative bodies.

It is worth recalling that, in the formulation with which it currently presents itself⁹, the CNE is a body created under the Rome Agreements, namely Protocol III, signed between the Delegation of the Mozambican Government and the Delegation of Renamo on 12 March 1992. This protocol states that “For the purpose of organising the electoral process, the Government shall set up a National Elections Commission, composed of individuals whose professional and personal qualities afford guarantees of balance, objectivity and independence vis-a-vis all political parties. One third of the members to be appointed to the Commission shall be nominated by Renamo”^{10 11}.

From the phrase “a National Elections Commission, composed of individuals whose professional and personal qualities afford guarantees of balance, objectivity and independence”, there emerges a guiding element for the evolution and consolidation, perhaps understanding, of the regime of the CNE. The guaran-

6 - Nos termos do nº 1 do artigo 249 da Constituição da República de Moçambique (CRM), “a Administração Pública estrutura-se com base no princípio da descentralização e desconcentração, promovendo a modernização e eficiência dos seus serviços, sem prejuízo da unidade de acção e dos poderes de direcção do Governo”.

7 - Artigo 50 da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro.

8 - Esta é a terminologia a que recorreu DENIS KADIMA para caracterizar “os órgãos de administração eleitoral: identificando lições para iniciativas de reforma eleitoral”, in BRAZÃO MAZULA. *Moçambique: Eleições Gerais 2004. Um Olhar do Observatório Eleitoral*, Imprensa Universitária, Maputo. 2006. pg 225 e ss

9 - Pereira, João C.G. *Mecanismo Estabelecido pela sociedade civil para monitorar o processo eleitoral em Moçambique*. Pg 6

10 - É de referir que não são os Acordos de Roma que introduziram, pela primeira vez, em Moçambique, a Comissão Nacional das Eleições. Com efeito, e a título exemplificativo, entre os dias 25 de Setembro a 4 de Dezembro de 1977 realizaram-se as primeiras eleições gerais, cuja Comissão Nacional de Eleições, criada pela então Lei Eleitoral, apresentou o respectivo relatório aprovado pela Assembleia Popular e publicado em BR a 24 de Dezembro de 1977. É curioso, mas não surpreendente, que mesmo no contexto de um partido único, a FRELIMO tenha criado uma Comissão Nacional de Eleições com as atribuições de organização e supervisão das primeiras eleições gerais da história de Moçambique.

11 - Preâmbulo do Protocolo III dos Acordos de Roma.

12 - Conforme é sabido, as matérias constantes deste Protocolo foram integradas na Constituição da República e na legislação eleitoral aprovada após o Acordo Geral de Paz. É exactamente por isso que, uma vez integrados em instrumentos normativos próprios, os princípios proconizados pelo Protocolo em referência caducaram, ou seja, hoje em dia, a evolução legislativa não deve ficar amarrada aos Protocolos de Roma, embora o espírito que norteou a sua adopção se mantenha válido.

6 - Article 50 of Law no. 7/2012, of 8 February.

7 - This is the terminology used by DENIS KADIMA to characterise “the electoral administration bodies: identifying lessons for election reform initiatives”, in BRAZÃO MAZULA. *Moçambique: Eleições Gerais 2004. Um Olhar do Observatório Eleitoral*, Imprensa Universitária, Maputo. 2006. pg 225 and following.

8 - Pereira, João C.G. *Mecanismo Estabelecido pela sociedade civil para monitorar o processo eleitoral em Moçambique*. Pg 6

9 - It should be mentioned that it was not the Rome Agreements which introduced the term National Elections Commission into Mozambique for the first time. In fact, by way of example, between 25 September and 4 December 1977 the first general elections were held. Their National Elections Commission, set up by the Electoral Law of the time, presented its report which was approved by the People’s Assembly and published in the BR on 24 December 1977. It is curious, but not surprising, that even in the context of a one party state, FRELIMO had created a National Elections Commission with the attributes of organising and supervising the first general elections in the history of Mozambique.

10 - Preamble of Protocol III of the Rome Agreements.

11 - As is well known, the matters contained in this Protocol were included in the Constitution of the Republic and in the electoral legislation passed after the General Peace Agreement. It is exactly because of this that, once included in normative instruments, the principles advocated in the above-mentioned Protocol lapsed – that is, nowadays the legislative evolution should not be tied to the Rome Protocols, although the spirit that guided their adoption remains valid.

Da frase “*uma Comissão Nacional de Eleições Composta por pessoas que, pelas suas características profissionais e pessoais, dêem garantias de equilíbrio, objectividade e independência*”, emerge um elemento orientador para a evolução e consolidação, quiçá compreensão, do regime da CNE. As garantias de independência da CNE dependem das *características profissionais e pessoais dos membros do órgão*. Neste sentido, deve reconhecer-se que o espírito de Roma dá maior ênfase *aos titulares dos lugares na CNE*.

Com efeito, os órgãos podem, por um lado, ser tidos por instituições e não indivíduos, e, por outro lado, os órgãos são os indivíduos como tal e não as instituições¹³. Estas duas concepções acerca da natureza dos órgãos administrativos ajudam a ver como a preferência por qualquer um deles pode ter importantes consequências sobre a forma como encaramos os órgãos da administração pública eleitoral.

Claro que, encarando a CNE como um conjunto de indivíduos que a compõem, a sua credibilidade vai depender essencialmente das “*características profissionais e pessoais*” dos seus integrantes. Porém, olhando para este órgão como instituição, a sua natureza de entidade independente gerará as necessárias garantias institucionais dessa independência.

Não restam dúvidas, conforme já avançado acima, que a CNE é uma entidade pública independente, enquadrando-se na chamada Administração Pública independente, termos em que é governada pela CRM e por demais normas do Direito Público moçambicano, em particular a Lei número 14/2011, de 10 de Agosto, que regula a formação da vontade da Administração Pública e estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares.

(b) **Sobre o que a CNE pode empreender por iniciativa própria**

Sendo a CNE uma entidade enquadrada na chamada Administração Pública independente, ela pode, na gestão dos dados do “recenseamento da discórdia”, orientar-se tendo como base o diploma legal que regula a formação da vontade da Administração Pública, que “*aplica-se aos órgãos e instituições da Administração Pública que, no exercício da actividade administrativa de gestão pública, estabelecem relações com os administrados, bem como aos actos em matéria administrativa praticados pelos órgãos do Estado que, embora não integrados na Administração Pública, exerçam funções materialmente administrativas*”¹⁴.

Uma questão que se pode levantar – e está em parte a ser levantada nos debates públicos que têm sido desencadeados a propósito dos dados do recenseamento eleitoral de 2019 – é se a CNE poderia, sem violar a lei, levar a cabo, ela própria, acções visando o esclarecimento do caso, sendo de somenos importância como tal exercício seria denominado. Se auditoria, se inquérito, se investigação, etc.

Residindo, em grande parte, a credibilidade dos processos eleitorais na credibilidade do próprio recenseamento eleitoral, até teria, há que reconhecer, particular interesse se um exercício tal fosse feito com respeito ao designio da independência, para que os resultados se não vissem feridos de descrédito logo à partida.

tees of independence of the CNE depend on the *professional and personal qualities of its members*. In this sense, it should be recognised that the spirit of Rome lays greater stress on *those who hold seats on the CNE*.

Indeed, bodies can, on the one hand, be held by institutions and not individuals and, on the other, the bodies are the individuals as such and not the institutions¹². These two conceptions about the nature of administrative bodies help us see how the preference for either of them may have important consequences about the way in which we regard the bodies of the electoral public administration.

Clearly if we regard the CNE as the series of individuals it consists of, then its credibility will depend essentially on the “*professional and personal qualities*” of its members. However, looking at this body as an institution, its nature as an independent body will generate the necessary institutional guarantees of this independence.

There are no doubts, as stated above, that the CNE is an independent public body, within the so-called independent Public Administration, terms under which it is governed by the CRM and by other norms of Mozambican Public Law, particularly Law no. 14/2011, of 10 August, which regulates the formation of the will of the Public Administration and establishes the norms for defending the rights and interests of private individuals.

(b) **What the CNE can undertake on its own initiative**

Since the CNE is a body within the so-called independent Public Administration, it can, in managing the data from the “registration of discord”, be guided on the basis of the legal diploma which regulates the formation of the will of the Public Administration, which “*applies to the bodies and institutions of the Public Administration which, in the exercise of the administrative activity of public management, establish relations with those administered, as well as to acts in administrative matters practiced by State bodies which, although not included in the Public Administration, exercise functions which are materially administrative*”¹³.

A question which can be raised – and is in part being raised in the public debates which have been unleashed concerning the data from the 2019 voter registration – is whether the CNE could, without breaking the law, carry out itself actions seeking to clarify the case. It is of minor importance what this exercise would be called – whether an audit, a survey, an investigation, etc.

Since the credibility of elections lies, to a great extent, in the credibility of the voter registration itself, one must recognise that it would be of particular interest if such an exercise were done respecting the intent of independence, so that the results would not be regarded as discredited right from the start.

Since it is shrouded in polemic, and since it is an independent and impartial body tasked with supervising voter registration and since it is clear that it is part of the independent Public Administration, the CNE is thought to be in a legal condition to initiate an independent audit of the voter registration, which would include triggering an administrative procedure¹⁴ for this

13 - FREITAS DO AMARAL, Diogo. *Direito Administrativo*. Vol I..2ª Edição, 7ª reimpressão. ALMEDINA, Coimbra. Pg 590.

14 - Número 1 do artigo 3 da Lei número 14/2011, de 10 de Agosto.

12 - FREITAS DO AMARAL, Diogo. *Direito Administrativo*. Vol I..2nd edition, 7th reprint. ALMEDINA, Coimbra. Pg 590.

13 - Article 3, paragraph 1 of Law no. 14/2011, of 10 August

14 - The Mozambican legislator defines administrative procedure as the “ordered succession of acts and formalities with a view to the formation and expression of the will of the Public Administration or its implementation” (Appendix – Glossary of Law no.14/2011, of 10 August).

Estando envolta em polémica e sendo ela um órgão independente e imparcial a quem compete a supervisão do recenseamento e demais actos eleitorais, esclarecido que está que ela integra a Administração Pública independente, a CNE acha-se em condições legais de iniciar uma auditoria independente ao recenseamento eleitoral, o que compreenderia o desencadeamento de um procedimento administrativo¹⁵ tendo esse propósito, que teria o impulso da própria CNE, nos termos do artigo 61 da Lei número 14/2011, de 10 de Agosto.

Na verdade, a lei é clara quanto à possibilidade de a CNE poder agir oficiosamente numa situação destas, nomeadamente a partir da altura que toma conhecimento da existência de tais dados díspares, em particular a partir do momento em que o próprio órgão reitor de estatísticas na República de Moçambique veio a terreiro distanciar-se dos seus [CNE] dados.

“O procedimento administrativo começa por iniciativa da Administração ou a requerimento dos interessados”, assim preconiza, expressamente, o artigo 61 da lei que regula a formação da vontade da Administração Pública, o que deixa claro e cristalino que não é verdade que a CNE não tem como agir por vontade própria.

Para a operacionalização disso, a CNE teria de observar alguns princípios atinentes à formação da vontade da Administração Pública, de entre os quais se destacam o princípio do inquisitório¹⁶, o princípio de comunicação e audiência aos interessados¹⁷ e o princípio da celeridade¹⁸.

À guisa do princípio do inquisitório, a CNE cuidaria de levar a cabo as diligências que considerar convenientes para a instrução do procedimento administrativo, considerando até questões eventualmente não catalogadas, à partida, como prementes, ou não consideradas nas eventuais respostas dos interessados.

Bem vistas as coisas, a convocação do princípio do inquisitório significaria que um eventual procedimento administrativo nos termos aqui referidos seria nada mais, nada menos [que] um processo de busca de prova de eventuais irregularidades no processo do recenseamento eleitoral, sendo certo que, diferentemente do que sucede noutros procedimentos, em que a prova é da iniciativa das partes, em sede do procedimento administrativo a Administração Pública (CNE, neste caso) pode, ela própria, reunir provas.

Em linha com o princípio de comunicação com os interessados, a entidade pública a quem compete “supervisionar o recenseamento” em Moçambique (CNE) teria de, obrigatoriamente, comunicar com todos cujos direitos ou interesses leglmente protegidos possam ser afectados sobre o início do procedimento administrativo, especificando se terá sido ela mesma a iniciar o processo ou se fá-lo por solicitação de uma outra entidade (que, sendo esse o caso, teria de ser identificada).

Nisso tudo, até para que se garanta o efeito útil do próprio procedimento administrativo, a CNE se vincularia ao dever de celeridade, no quadro do qual teria a obrigação de “providenciar pelo rápido e eficaz andamento do procedimento, recusando tudo o que não for pertinente ou dilatatório, ordenando e promo-

purpose, which would be driven by the CNE itself, under the terms of Article 61 of Law no. 14/2011, of 10 August.

In fact, the law is clear on the possibility of the CNE being able to act on its own account in a situation like this, namely as from the moment it becomes aware of the existence of such disparate data, and particularly from the moment when the governing body of statistics in the Republic of Mozambique goes public to distance itself from the CNE's data.

“The administrative procedure begins on the initiative of the Administration or at the request of the interested parties” – this is expressly stated in Article 61 of the law which regulates the formation of the will of the Public Administration. It makes it crystal clear that it is untrue that the CNE has no way of acting of its own will.

To put this into operation, the CNE would have to observe some principles concerning the formation of the will of the Public Administration, including the inquisitorial principle¹⁵, the principle of communicating with and hearing the interested parties¹⁶ and the principle of speed¹⁷.

By way of the inquisitorial principle, the CNE would take care to carry out the proceedings it deems convenient for appraising the administrative procedure, even considering questions that were not listed as pressing at the start, or were not considered in the eventual answers from the interested parties.

Invoking the inquisitorial principle would mean that an eventual administrative procedure in the terms mentioned here would be nothing more or less than a process seeking proof of eventual irregularities in the voter registration. It is certain that, unlike what happens in other procedures, where the proof is the initiative of the parties, in the administrative procedure the Public Administration (the CNE, in this case) may itself gather proof.

In line with the principle of communicating with the interested parties, the public body with the task of “supervising the voter registration” in Mozambique (CNE) would, obligatorily, have to communicate with all those whose legally protected rights or interests might be affected about the start of the administrative procedure, specifying whether the CNE itself had begun the process, or if it was doing so at the request of another body (and, if so, that body would have to be identified).

In all of this, and until the useful effect of the administrative procedure itself is guaranteed, the CNE would be bound to the duty of speed, under which it would have the obligation to “provide for the rapid and effective progress of the procedure, rejecting everything that is not pertinent or which wastes time, and promoting everything necessary for leading the procedure to a just and opportune decision”¹⁸.

A question that can be fairly raised is whether, since we are already at the beginning of August – thus just two and a half months (about 75 days) from the date of the elections – there would be enough time for this. The legal answer to this is clearly yes.

Indeed, if it is considered, for example, that there are still between 40 and 45 days available for eventual alterations in the

15 - O legislador moçambicano define procedimento administrativo como sendo a “sucessão ordenada de actos e formalidades com vista à formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução” (Anexo – Glossário da Lei número 14/2011, de 10 de Agosto).

16 - Artigo 63 da Lei número 14/2011, de 10 de Agosto.

17 - Artigos 62 e 65 da Lei número 14/2011, de 10 de Agosto.

18 - Artigo 64 da Lei número 14/2011, de 10 de Agosto.

15 - Article 63 of Law no. 14/2011, of 10 August.

16 - Articles 62 and 65 of Law no. 14/2011, of 10 August.

17 - Article 64 of Law no. 14/2011, of 10 August.

18 - Ibid.

vendo tudo o que for necessário à continuação do procedimento e à justa e oportuna decisão”¹⁹.

Uma questão que pode ser justamente colocada é sobre se, estando-se já nos primeiros dias do mês de Agosto – faltando, pois, cerca de dois meses e meio (cerca de 75 dias) para a data da realização das eleições – haveria ainda tempo para o efeito. A resposta legal a isso é claramente afirmativa.

Na verdade, e se se considerar, por exemplo, que se acham ainda disponíveis um total de entre 40 e 45 dias para eventuais alterações aos cadernos eleitorais, tendo em conta que, nos termos da Lei do Recenseamento Eleitoral, os cadernos eleitorais só são inalteráveis até 30 dias antes das eleições (a partir de 15 de Setembro, neste caso em concreto)²⁰, mais o facto de ser legalmente possível o início e conclusão do procedimento administrativo em 25 dias, isso seria procedente²¹.

A nosso ver, há-de ter sido tendo em conta a centralidade da credibilidade dos dados do recenseamento eleitoral para que uma eleição não seja desnecessariamente posta em causa que o próprio legislador eleitoral estabeleceu que os registos eleitorais podem ser revistos até 30 dias antes das eleições (até 15 de Setembro, para o caso das eleições de 15 de Outubro deste ano), daí nos parecer não ser recomendável que se ignore uma questão tão séria como esta, sobretudo neste contexto de ausência material de paz que o país vive há bastante tempo.

(c) **Haverá espaço para intervenção do Tribunal Administrativo, do Ministério Público ou do Conselho Constitucional?**

Sobre o Tribunal Administrativo

Na eventualidade de não pretender fazê-lo directamente, ou por via de um processo sobre o qual tenha a última palavra em termos de aprovação do relatório do exercício, a CNE pode emitir uma deliberação, qual procedimento administrativo, solicitando a intervenção do Tribunal Administrativo (TA), que teria legitimidade para o efeito por constituir, igualmente, objecto da jurisdição administrativa “fiscalizar o respeito efectivo pelos princípios e normas constitucionais, legais e regulamentares a que se encontra sujeita a Administração Pública e reparar a sua violação”²².

As acções a serem, numa situação tal, desencadeadas pelo TA assumiriam a forma de auditoria de desempenho, que, conceptualmente, “é o exame independente e objectivo da economicidade, eficiência, eficácia e efectividade de organizações, programas e actividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”²³.

Na República de Moçambique, as entidades da Administração Pública, quer sejam Administração Pública *estricto senso* ou independente (como é o caso da CNE), têm o dever de obedecer à CRM e às leis, ao que se acresce a obrigação de actuarem respeitando princípios como os da justiça²⁴ e da modernização e eficiência dos seus serviços²⁵.

voter rolls, bearing in mind that, under the Law on Voter Registration, the voter rolls are only inalterable 30 days before the elections (as from 15 September, in this specific case)¹⁹, plus the fact that it is legally possible to begin and conclude the administrative procedure in 25 days, this would be justified²⁰.

In our view, the centrality of the credibility of the voter registration data must be taken into account so that an election is not unnecessarily called into question, when the electoral legislator itself established that voter rolls can be revised up to 30 days before the elections (up to 15 September, for the case of the elections scheduled for 15 October this year). Hence to us it does not seem advisable to ignore a question as serious as this, particularly in this context of the material absence of peace that the country has been living through for a long time.

(c) **Is there room for intervention by the Administrative Tribunal, the Public Prosecutor’s Office or the Constitutional Council?**

The Administrative Tribunal

In the event that it does not intend to do so directly, or by means of a process in which it has the last word in terms of the report from the exercise, the CNE can issue a decision, requesting the intervention of the Administrative Tribunal (TA), which, under the law on administrative disputes, would have the legitimacy “to monitor the effective respect for constitutional, legal and regulatory principles and norms to which the Public Administration is subject, and to repair their violation”²¹.

In such a situation, the actions to be undertaken by the TA would take the form of a performance audit which, conceptually, “is the independent and objective examination of the cost-effectiveness, efficiency, efficacy and effectiveness of government organisations, programmes and activities, with the aim of promoting improvements in public management”²².

In the Republic of Mozambique, the bodies of the Public Administration, whether the Public Administration in the strict sense or the independent Public Administration (as in the case of the CNE), have the duty to obey the CRM and the laws, to which is added the obligation to respect principles such as those of justice²³ and of modernisation and efficiency of their services²⁴.

According to the TA, one of the objectives of a performance audit concerns the promotion of accountability and transparency in the management of public assets, through analysis of the decision of the legislature or of the executive, verifying their efficiency and whether they were effectively prepared and implemented. The result is put into a report, as a formal and technical instrument through which what has been ascertained, including the work methodology, is communicated, in a framework in which conclusions and recommendations are also considered²⁵.

In the specific case of the data of the “registration of discord”, considering, on the one hand, the position of the CNE – expressed in Decision no. 88/CNE/2019, of 23 June –, and, on the

19 - Idem.

20 - Assim dispõe o artigo 40 da Lei número 5/2013, de 22 de Fevereiro, alterada e republicada pela Lei número 8/2014, de 12 de Março (Lei do Recenseamento Eleitoral).

21 - Artigo 76 e seguintes da Lei número 14/2011, de 10 de Agosto.

22 - Alínea b) do artigo 3 da Lei número 7/2014, de 28 de Fevereiro, que regula os procedimentos atinentes ao processo administrativo contencioso.

23 - Para detalhes, consulte: <https://www.ta.gov.mz/Publicacoes/Auditoria%20de%20Desempenho.pdf>

24 - Número 2 do artigo 248 da CRM.

25 - Número 1 do artigo 249 da CRM.

19 - According to Article 40 of Law no. 5/2013, of 22 February, altered and republished by Law no. 8/2014, of 12 March (Voter Registration Law).

20 - Article 76 and following of Law no. 14/2011, of 10 August.

21 - Article 3, line b) of Law no. 7/2014, of 28 February, which regulates the procedures concerning the administrative contentious procedure.

22 - For details, consult: <https://www.ta.gov.mz/Publicacoes/Auditoria%20de%20Desempenho.pdf>

23 - Article 248, paragraph 2, of the CRM.

24 - Article 249, paragraph 1, of the CRM.

25 - Explanatory note available at: <https://www.ta.gov.mz/Publicacoes/Auditoria%20de%20Desempenho.pdf>

De acordo com o TA, um dos objectivos da auditoria de desempenho tem que ver com a promoção da prestação de contas e transparência na gestão da coisa pública, através da análise das decisões do poder legislativo ou do executivo, verificando se as mesmas são eficientes e se forem efectivamente preparadas e implementadas, tendo que o resultado da mesma é inserto num relatório, qual instrumento formal e técnico por via do qual é comunicado o que terá sido apurado, metodologia de trabalho inclusa, num quadro em que são igualmente consideradas conclusões e recomendações²⁶.

No caso específico dos dados do “recenseamento da discórdia”, considerada, por um lado, a posição da CNE – expressa na Deliberação número 88/CNE/2019, de 23 de Junho –, e, por outro, o posicionamento do INE a propósito, o objecto de uma hipotética auditoria de desempenho seriam os problemas, ou ‘desencontros’, existentes no processo. A capacidade do TA para a condução dum exercício desses há muito que se mostrou consolidada.

Na verdade, são várias as auditorias de desempenho que o TA tem vindo a realizar desde 2010, destacando-se, nisso, as seguintes²⁷:

- Auditoria à distribuição gratuita do livro escolar (2010);
- Auditoria à cadeia de sementes agrícolas (2011);
- Auditoria à gestão de perdas de água nos sistemas de abastecimento de água nas áreas urbanas geridas pelo FIPAG (2012);
- Auditoria ao Programa Nacional de Combate à Malária (2014);
- Auditoria ao Programa de Apoio Social Directo (2015);
- Auditoria à gestão das actividades do Comando Nacional de Salvação Pública (2016).

Em nota explicativa, já referenciada, sobre auditorias do desempenho, o TA refere que, ao contrário das auditorias de regularidade, que adoptam padrões relativamente fixos, as de desempenho possuem maior flexibilidade, mesmo em termos de métodos de trabalho. A auditoria de desempenho tem a particularidade de empregar “métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas de conhecimento, em especial das ciências sociais”.

Sobre o Ministério Público

Quanto ao Ministério Público (MP), entidade que, nos termos da CRM, é guardião da legalidade²⁸, se se considerar, hipoteticamente, que os números de Gaza, muito em particular, podem-se traduzir em irregularidade com potencial de pôr em causa a objectividade das eleições, a sua intervenção seria mais do que oportuna e necessária.

Nos termos do seu Estatuto dos Magistrados do MP, aprovado pela Lei número 4/2017, de 18 de Janeiro, constituem competências do MP, de entre outros, zelar pela observância da legalidade e zelar pelo cumprimento da CRM e das leis em geral e realizar inquéritos, inspecções e sindicâncias, ou solicitar a sua realização pelos órgãos da Administração Pública, nos termos da lei²⁹.

other, the position of the INE, the object of a hypothetical performance audit would be the problems or “divergences” in the process. It has long been proven that the TA has the consolidated capacity to handle an exercise of this sort.

In fact, the TA has undertaken various performance audits since 2010, among which the following stand out²⁶:

- Audit of the free distribution of school books (2010);
- Audit of the chain of agricultural seeds (2011);
- Audit of the management of water losses in the water supply systems in urban areas managed by FIPAG (2012);
- Audit of the National Anti-Malaria Programme (2014);
- Audit of the Direct Social Support Programme (2015);
- Audit of the management of the activities of the National Command of the Fire Brigade (2016).

In its explanatory note on performance audits, already mentioned, the TA says that, unlike audits of regularity, which adopt relatively fixed standards, the performance audits are more flexible, even in terms of work methods. A performance audit has the specific feature of employing “assessment and research methods from different areas of knowledge, particularly the social sciences”.

The Public Prosecutor’s Office

As for the Public Prosecutor’s Office (MP), the body which, in terms of the CRM, is the guardian of legality²⁷, if one considers, hypothetically, that the numbers from Gaza in particular, may express an irregularity with the potential to call into question the objectivity of the elections, its intervention would be more than opportune and necessary.

In terms of the Statute of Magistrates of the MP, approved by Law no. 4/2017, of 18 January, the responsibilities of the MP, include, among others, ensuring the observance of legality and compliance with the CRM and with the laws in general, and holding inquiries, inspections and probes, or requesting that these are held by the bodies of the Public Administration, in terms of the law²⁸.

Eventual intervention of the MP in this area, may be undertaken on the initiative of the MP itself, as the guardian of legality. It would be its task, in this context, to guarantee the legality of the voter registration. If there are doubts about this, then it is up to the MP to promote their clarification, above all because such an eventual irregularity does not damage, until proof to the contrary, one electoral actor in particular, but all those involved in the elections. Since this is a matter of public interest, it is up to the MP to defend them. In addition, it is the defence of legality and of the public interest which justifies the participation of the MP in plenary sessions of the Constitutional Council.

As for the MP itself taking the initiative, this would not be unprecedented in the Mozambican legal order. At the time of the public actions of the then interim Mayor of Nampula, Manuel Tocova, who was in office immediately after the assassination of Mahamudo Amurane, on 4 October 2017, a magistrate of the MP in Nampula acted in the framework of the special prerogatives

26 - Nota explicativa disponível aqui: <https://www.ta.gov.mz/Publicacoes/Auditoria%20de%20Desempenho.pdf>

27- Idem.

28- Artigo 235 da CRM.

29 - Alíneas g) e u) do artigo 4 da Lei número 4/2017, de 18 de Janeiro.

26 - Ibid.

27 - Article 235 of the CRM.

28 - Article 4, lines g) and u) of Law no. 4/2017, of 18 January.

Uma eventual actuação do MP nesse sentido pode ser da iniciativa do próprio MP enquanto, conforme já referido, guardião da legalidade, cabendo-lhe, nesse âmbito, garantir a legalidade do recenseamento eleitoral. Havendo dúvidas quanto a isso, cabe ao MP promover o seu esclarecimento, sobretudo porque tal eventual irregularidade não lesa, até prova em contrário, um actor eleitoral em particular, mas, sim, todo o colégio eleitoral, termos em que, em se tratando de matéria de interesse público, cabe ao MP defendê-lo. Adicionalmente, a defesa da legalidade e o interesse público é o que justifica a participação do MP no plenário do Conselho Constitucional.

Sobre o impulso em particular do próprio MP, tal nem seria inédito no ordenamento jurídico moçambicano. Quando foi das acções públicas do então edil interino do Conselho Municipal da Cidade de Nampula, Manuel Tocova, que exerceu funções logo a seguir ao assassinato de Mahamudo Amurane, a 4 de Outubro de 2017, um magistrado do MP em Nampula agiu no quadro das prerrogativas especiais previstas no Estatuto dos Magistrados do MP (artigos 6 e 7).

Sobre o Conselho Constitucional

Quanto ao Conselho Constitucional (CC), parece-nos certo que, entanto que órgão de soberania a quem compete, em especial, administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional³⁰ e enquanto o mais alto “tribunal eleitoral”, competindo-lhe “apreciar, em última instância, os recursos e as reclamações eleitorais”³¹, tem uma palavra a dizer.

Aliás, o CC já foi solicitado a intervir pela Renamo, em sede de recurso à Deliberação número 88/CNE/2019, de 23 de Junho, tendo aquele órgão de soberania decidido pela improcedência do referido recurso (Acórdão número 6/CC/2019, de 9 de Julho), quanto a nós de forma não muito feliz, mormente por aplicação mecânica do princípio da aquisição progressiva dos actos eleitorais, ao que se acresce o facto de o recurso ter sido interposto dentro do prazo, como o próprio CC o reconheceu e a recente alteração na legislação eleitoral, por conta da qual foi expurgada do ordenamento jurídico-eleitoral moçambicano a obrigatoriedade da impugnação prévia, protesto ou contraprotesto como condição indispensável para que se possa aceder à justiça eleitoral³².

Aliás, mesmo se se considerar a estrutura administrativa eleitoral como tal (Comissões Distritais de Eleições, Comissões Provinciais de Eleições, Secretariado Técnico de Administração Eleitoral nos níveis distrital, provincial e central), o certo é que, rigorosamente vistas as coisas, só temos em Moçambique um único órgão de gestão eleitoral, que é a CNE (número 3 do artigo 135 da CRM), sendo as demais entidades órgãos de apoio.

Ora, assim vistas as coisas, os dados do recenseamento eleitoral só se tornaram consolidados com a sua agregação e aprovação pela CNE, nomeadamente através da Deliberação número 88/CNE/2019, de 23 de Junho. Nesse quadro, se a própria lei prevê a possibilidade de os interessados apresentarem, querendo, reclamação ou recurso dentro de um certo prazo, ao que se ajunta o facto de os cadernos eleitorais serem alteráveis até 30 dias antes das eleições (até 14 de Setembro, neste caso), é juridicamente insustentável a convocação do princípio da aquisição sucessiva dos actos eleitorais pelo CC.

envisaged in the Statute of the Magistrates of the MP (articles 6 and 7).

The Constitutional Council

As for the Constitutional Council (CC), it seems to us certain that, as the sovereign body with the special task of administering justice in matters of a constitutional nature, and as the highest “electoral court”, which has the power “to appreciate, in the final instance, election appeals and complaints”²⁹, it has a word to say.

Indeed, the CC has already been requested to intervene by Renamo, in its appeal against Decision no. 88/CNE/2019, of 23 June. The CC decided that this appeal was inadmissible (Ruling no. 6/CC/2019, of 9 July), in what seems to us an unfortunate way, above all because of the mechanical application of the principle of the gradual acquisition of electoral acts, to which one should add that the appeal was lodged within the deadline, as the CC itself recognised, and the recent alteration in the electoral legislation, under which the obligation of prior objection, protest or counter-protest as an indispensable condition for access to electoral justice was removed from the Mozambican legal-electoral order³⁰.

Indeed, even if we consider the administrative electoral structure as such (District Elections Commissions, Provincial Elections Commissions, Electoral Administration Technical Secretariat at district, provincial and central levels) it is certain that when matters are looked at strictly, in Mozambique we have just one electoral management body, which is the CNE (Article 135, paragraph 3, of the CRM), while all the rest are support bodies.

When matters are viewed like this, the voter registration data only become consolidated with their aggregation and approval by the CNE, namely through Decision no. 88/CNE/2019, of 23 June. In this context, if the law itself envisages the possibility of the interested parties presenting, if they so wish, a complaint or appeal within a particular time, to which one may add the fact that the voter rolls can be altered until 30 days before the elections (up until 14 September, in this case) the CC’s invoking of the principle of the successive acquisition of electoral acts is juridically unsustainable.

It is obvious that there is no appeal against CC rulings. But, faced with the data brought to light by the INE on 16 and 17 July, in the form already mentioned, there are strong indications concerning the voter registration in Gaza province that we are faced with a situation of nullity— which, according to the CC itself, and in what seems to us a correct form, “can be invoked at any time, by any interested party, and may be declared officiously by any court”³¹. The CC can then act on its own initiative (officiously), seeking a clarification of the situation, without which there is too high a risk that the credibility of the entire elections could be reduced.

Concluding Notes

From the analysis and legal examination undertaken here, it has become crystal clear that the CNE, as a body of the independent Public Administration tasked with supervising the voter registration and other electoral acts, has a constitutional and legal obligation to act so that the “grey areas” emerging from the voter registration data, regarded as problematic, even by the INE, the

30 - Artigo 240 da CRM.

31 - Alínea d) do número 2 do artigo 243 da CRM.

32 - Artigo 8 da Lei número 2/2019, de 31 de Maio, que altera e republica a Lei número 8/2013, de 27 de Fevereiro.

29 - Article 243, paragraph 2, (line d) of the CRM.

30 - Article 8 of Law no. 2/2019, of 31 May, which alters and republishes Law no. 8/2013, of 27 February.

31 - Ruling no. 6/CC/2019, of 9 July; page 13. The CC sought legal backing for this position in Article 286 of the Civil Code.

Sendo óbvia a irrecorribilidade dos acórdãos do CC, em face dos dados trazidos a terreiro pelo INE nos dias 16 e 17 de Julho último, nos moldes acima referidos, nos termos dos quais há fortes indícios, quanto ao registo eleitoral na província de Gaza, de se estar em presença de uma situação de nulidade – que, segundo o próprio CC, e quanto a nós de forma acertada, é “invocável a todo o tempo, por qualquer interessado, [podendo] a mesma ser declarada oficiosamente por qualquer tribunal”³³ –, o CC pode agir por iniciativa própria (oficiosamente), visando o esclarecimento da situação, sem o que é por demais elevado o risco de todo o processo eleitoral merecer diminuto crédito.

Notas Conclusivas

Do exercício de análise e exame legal aqui desenvolvido, ficou claro e cristalino que a CNE, enquanto entidade da Administração Pública independente a quem compete supervisionar o recenseamento e os demais actos eleitorais, tem a obrigação constitucional e legal de agir no sentido de as ‘zonas de penumbra’ emergentes dos dados do recenseamento eleitoral tido por problemáticos até pelo próprio INE, órgão reitor de estatísticas em Moçambique, a bem da credibilidade das eleições gerais (legislativas e presidenciais) e para as assembleias provinciais (e eleição, pela primeira vez, de governadores de província) de 15 de Outubro de 2019.

Sendo certo que a CNE pode fazê-lo por solicitação de entidades como o MP, julgamos que, em se tratando de uma entidade revestida de dignidade constitucional e indiscutíveis responsabilidades no processo tendente à consolidação da democracia e da própria paz no país, a CNE nem precisa de se expor a algo tal, bastando, para o efeito, tomar a Constituição e as leis como critério, fundamento e limite das suas acções. Até porque, para que a independência e integridade de um processo tal não seja potencialmente afectada pelo facto de a CNE ser “árbitro e jogador”, tal poderia ser feito por via de empresas de consultoria, algumas das quais presentes em Moçambique e com experiência em exercícios similares pelo mundo.

Caso contrário, entidades como o MP – que não é por acaso que recebe, gratuitamente, todos os jornais editados em Moçambique, pelo que, por maioria de razão, está por demais informado do que se está a passar – tem a obrigação de agir, antes que seja tarde demais, sendo a legalidade um dos princípios estruturantes do Estado Moçambicano³⁴.

Outro aspecto que, a nosso ver, deveria merecer atenção especial por parte, sobretudo, da CNE, é a perspectiva sistémica do Direito, no quadro do que as leis eleitorais não devem ser vistas e aplicadas como se de “corpos estranhos” se tratassem. Até porque é obrigatório que a interpretação das leis se não cinja “à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta **a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada**”³⁵ (destaque e sublinhado nossos).

E o recurso abusivo à votação, mesmo quando se esteja em presença de questões técnico-científicas como a interpretação e aplicação das leis, deve ser objecto de reflexão profunda por parte dos integrantes da CNE, todos eles bons pais de família. Deve nos dizer muito, ou pelo menos alguma coisa, o facto de todas as deliberações da CNE nas primeiras eleições gerais democráticas do país, em 1994, terem sido tomadas por consenso.

governing body of statistics in Mozambique, can be cleared up for the good of the credibility of the presidential, parliamentary and provincial assembly elections (including, for the first time, the election of provincial governors), on 15 October 2019.

Although it is certain that the CNE can act by requesting bodies such as the MP to intervene, we think that given the CNE’s constitutional dignity and its indisputable responsibilities in the consolidation of democracy and peace, the CNE does not need to expose itself to this. It can simply take the Constitution and the laws as the criterion, foundation and limit of its actions. And so that the independence and integrity of such a process may not potentially be affected by the fact that the CNE is both “player and referee”, it could be done via consultancy companies, some of whom are present in Mozambique and have experience in similar exercises across the world.

Otherwise, bodies such as the MP – which, not by chance, receives free of charge, all the newspapers published in Mozambique, so that it is well informed of everything that is going on – have the obligation to act, before it is too late, since legality is one of the structuring principles of the Mozambican State³².

A further aspect which, in our view, should deserve special attention on the part above all of the CNE, is the systemic perspective of Law, in the framework of which the electoral laws should not be seen and applied as if they were “foreign bodies”. This is also because it is obligatory that the interpretation of laws is not limited “to the letter of the law, but to reconstitute from the texts the legislative thinking, taking into account above all **the unity of the legal system, the circumstances in which the law was drawn up, and the specific conditions of the time in which it is applied**”³³ (our stress).

And the abusive resort to voting, even in the presence of technical and scientific questions such as the interpretation and application of the laws, should be the subject of deep reflection by the members of the CNE, all of them good family people. It should tell us a lot – or at least something – that all the decisions of the CNE in the country’s first democratic general elections, in 1994, were taken by consensus.

33 - Acórdão número 6/CC/2019, de 9 de Julho; pág. 13. O CC buscou consubstanciação legal para esse posicionamento no artigo 286 do Código Civil.

34 - Número 3 do artigo 2 da CRM.

35 - Número 1 do artigo 9 do Código Civil.

32 - Article 2, paragraph 3, of the CRM.

33 - Article 9, paragraph 1 of the Civil Code

Recusar auditoria do recenseamento eleitoral de 2019 pode ser sinónimo de “sabotagem” ao processo de paz

Refusing to audit the 2019 voter registration may be akin to “sabotaging” the peace process



Por Domingos M. do Rosário - domingos@eisa.org.za
e Egídio P. Guambe - egidio@eisa.org.za

By Domingos M. do Rosário - domingos@eisa.org.za
and Egídio P. Guambe - egidio@eisa.org.za

Desde a publicação dos dados definitivos do recenseamento eleitoral de 2019, Moçambique está envolto em polémica. Partidos políticos, Organizações da Sociedade Civil (OSCs), parceiros de cooperação e outros quadrantes da sociedade ficaram surpreendidos com os resultados produzidos pelos Órgãos de Administração Eleitoral (OAE) neste processo. Na realidade, a dimensão dos problemas detectados pela sociedade civil e pelos partidos políticos, aliado à aparente falta de vontade dos OAE em resolvê-los, ao longo dos 45 dias da realização do Censo Eleitoral, contrastam, em grande medida, com os “bons” resultados alcançados¹. Se nos processos eleitorais anteriores os partidos políticos da oposição acusavam os OAE de praticar a fraude, sem contudo apresentar evidências, o recenseamento eleitoral de 2019 foi repleto de casos duvidosos reportados pelas OSC e pelos partidos políticos, nomeadamente: (i) registo de menores; (ii) registo de estrangeiros; (iii) avarias sistemáticas do equipamento de registo eleitoral; (iv) registo duplo de eleitores que habitam fora dos municípios que em 2018 registaram-se nos municípios e desta vez nos seus locais habituais de residência, sem

Since the publication of the 2109 final voter’s roll, Mozambique has been embroiled in controversy. Political parties, Civil Society Organisations (CSOs), cooperation partners and other sectors of society were surprised by the results produced by the Electoral Management Bodies (EMBs) in this process. In fact, the extent of the problems detected by civil society and political parties, coupled with the apparent unwillingness of the EMBs to resolve them over the 45 days of the Voter Registration, is, largely, in stark contrast to the “good results” achieved¹. If in previous electoral processes, opposition parties accused the EMBs of committing fraud, but without providing evidence, the 2019 voter registration was full of suspect cases reported by CSOs and political parties, namely: (i) registration of minors; (ii) registration of foreigners; (iii) systematic malfunction of voter registration equipment; (iv) double registration of voters living outside the municipalities which held elections in 2018 but were registered in such municipalities and this time around were registered in the usual places of residence, but without one registration being struck from the voters’ roll; and (v) non-registration of thousands of citizens not only in areas affected

que, contudo, suas inscrições tenham sido eliminadas; e (v) não registo de milhares de cidadãos não só em zonas afectadas por inundações e pelos ciclones, mas também pela insurgência.

A análise que se segue é baseada na informação recolhida não só nos relatórios divulgados pelas OSC, mas também na informação enviada pelos 561 observadores nacionais espalhados pelos 161 distritos de Moçambique. Informação recolhida da leitura de textos científicos e relatórios de auditoria realizados em alguns países africanos, durante os anos de 2007-2019, também foi usada na análise. O artigo está estruturado em três partes: (i) uma breve introdução sobre as condições em que os dados do recenseamento eleitoral foram produzidos e seu impacto na credibilidade do processo; (ii) a segunda parte apresenta algumas experiências de realização de auditorias em alguns países africanos e as lições que Moçambique pode tirar desses países para a tomada de uma posição em relação à questão da auditoria; e (iii) finalmente, na terceira parte, apontam-se alguns riscos que Moçambique pode correr se as eleições se realizarem num clima de desconfiança, não só em relação ao recenseamento, mas também aos próprios OAE.

Se, na generalidade, os dados definitivos superaram as metas em quase todas as provinciais, os dados das previsões fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), nos círculos eleitorais de Gaza e Cabo Delgado, berços da elite política e militar da Frelimo, partido no poder desde 1975, e na província da Zambézia, única província em que a Renamo sempre ganhou eleições com maiorias muito fortes², a população registada ultrapassou os 100%. Na província de Gaza, a população com capacidade eleitoral activa recenseada duplicou, tornando esta província no terceiro maior círculo eleitoral do país, depois de Nampula e Zambézia.

Província	Previsões INE 2019	STAE registada 2018/19	Diferença	Meta em relação aos previsões do STAE/CNE (%) ³
Niassa	938.273	677.764	260.509	64,86
Cabo Delgado	1.302.322	1.185.024	117.298	101,28
Nampula	3.085.692	2.361.973	723.719	74,62
Zambézia	2.733.532	2.140.125	593.407	103,63
Tete	1.455.999	1.119.378	336.621	75,52
Manica	1.063.767	893.426	170.341	87,65
Sofala	1.286.737	1.028.374	258.363	76,85
Inhambane	893.763	657.142	236.621	70,23
Gaza	836.561	1.166.011	-329.248	103,77
Maputo -Prov.	1.288.595	1.015.798	272.797	67,02
Maputo Cidade	807.509	700.906	106.603	70,31
Total	15.692.770	12.945.921	2.746.849	83,38

1-ADS/CEJP, CESC, Sociedade Aberta, Joint, Solidariedade Moçambique, Relatório Preliminar da Observação do recenseamento eleitoral de 2019 em Moçambique, Pemba, Julho de 2019.

2 - Sergio Chichava, " Uma provincia Rebelde. O significado do voto Zambéziano á Favor da Renamo". In <http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/05/Chichava-Sergio-2009-Uma-Provincia-Rebelde.pdf>. Texto acessado no dia 29 de Julho de 2019.

by floods and cyclones but also the insurgency.

The following analysis is based on information collected not only from reports published by CSOs but also from information sent by 561 national observers spread throughout 161 of Mozambique's districts. Information gleaned from the reading of scientific texts and audit reports carried out in some African countries, throughout 2007-2019, was also used in the analysis. The article is structured in three parts: (i) a brief introduction on the conditions under which the voter registration data were produced and its impact of the credibility of the process; (ii) the second part presents some auditing experiences in some African countries and the lessons that Mozambique could draw from those countries in order to take a position on the audit issue; and (iii) finally, in the third part, some risks that Mozambique may run if the elections are held in a climate of mistrust, not only in relation to the voter registration but also to the EMBs themselves are pointed.

If, in general, the final data exceeded targets in almost all provinces, the projected data provided by the National Statistics Institute (INE) in the Gaza and Cabo Delgado constituencies, cradles of the political and military elite of Frelimo, the ruling party since 1975, and in Zambézia province, the only province in which Renamo has always won elections with very strong majorities², the registered population has exceeded 100%. In Gaza province, the active voter population has doubled, making it the third largest constituency in the country behind Nampula and Zambézia.

Province	INE Projections 2019	STAE registration 2018/19	Diference	Target in relation to STAE/CNE projections (%) ³
Niassa	938.273	677.764	260.509	64,86
Cabo Delgado	1.302.322	1.185.024	117.298	101,28
Nampula	3.085.692	2.361.973	723.719	74,62
Zambézia	2.733.532	2.140.125	593.407	103,63
Tete	1.455.999	1.119.378	336.621	75,52
Manica	1.063.767	893.426	170.341	87,65
Sofala	1.286.737	1.028.374	258.363	76,85
Inhambane	893.763	657.142	236.621	70,23
Gaza	836.561	1.166.011	-329.248	103,77
Maputo -Prov.	1.288.595	1.015.798	272.797	67,02
Maputo City	807.509	700.906	106.603	70,31
Total	15.692.770	12.945.921	2.746.849	83,38

1-ADS/CEJP, CESC, Sociedade Aberta, Joint, Solidariedade Moçambique, Relatório Preliminar da Observação do recenseamento eleitoral de 2019 em Moçambique, Pemba, Julho de 2019.

2 - Sergio Chichava, " Uma provincia Rebelde. O significado do voto Zambéziano á Favor da Renamo". In <http://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2017/05/Chichava-Sergio-2009-Uma-Provincia-Rebelde.pdf>. Texto acessado no dia 29 de Julho de 2019.

In fact, manipulating statistical voter registration data to twist

Na realidade, a manipulação estatística dos dados do recenseamento eleitoral para distorção dos mandatos não é novo em Moçambique⁴. Nos registos eleitorais de 2004, 2009 e 2014, círculos eleitorais como Nampula e Zambézia, que votam a favor da oposição, viram gradualmente reduzidos os seus mandatos, a favor dos círculos eleitorais que votam a favor do partido no poder, a Frelimo.

Província	1999	2004	2009	2014	2019
Niassa	13	12	14	14	13
Cabo Delgado	22	22	23	22	23
Nampula	50	50	46	49	45
Zambézia	49	48	45	43	41
Tete	18	18	19	22	21
Manica	15	14	16	16	17
Sofala	21	22	19	22	20
Inhambane	17	16	16	14	13
Gaza	16	17	16	13	22
Maputo-Prov.	13	13	16	17	20
Maputo Cidade	16	16	18	16	13
Total					

Tabela da evolução de Mandatos 1999-2019

Apesar da Renamo fazer parte dos OAE em todos os níveis, não se percebe como é que esta força política não conseguiu detectar estas irregularidades no acto da sua ocorrência e denunciá-las em tempo oportuno. O silêncio da Renamo em relação a esta matéria não estará ligado ao facto da província da Zambézia ter também beneficiado da inflação de eleitores? Se não fosse a falsificação dos dados do registo eleitoral operado pelos OAE locais, os números do registo eleitoral na Zambézia teriam sido escandalosos⁵. As inundações, a destruição de vias de acesso e avarias constantes das máquinas caracterizaram o registo eleitoral nesta província. A Renamo não pode ficar à espera que sejam as organizações da sociedade civil a desempenharem o seu papel. Pela primeira vez, a forte presença das OSC na monitoria sistemática e profissional do recenseamento eleitoral não só encontrou as autoridades eleitorais “desprevenidas”, mas permitiu também detectar, expôr e denunciar as diferentes irregularidades de que enferrou o registo eleitoral⁶. São irregularidades que minam o processo desde a sua fase inicial e reacendem o velho debate sobre a imparcialidade e transparência dos OAE em Moçambique⁷.

O debate sobre a imparcialidade dos OAE na gestão dos processos eleitorais e, em particular, quanto ao recenseamento eleitoral com fortes sinais de manipulação, não é novo em Moçambique. Em 1998, dados da actualização do recenseamento eleitoral para as eleições municipais daquele ano foram deturpados para impedir que cidadãos residentes em alguns municípios exercessem o seu direito de voto. De acordo com a Renamo, nas zonas sob sua influência, o processo de recenseamento eleitoral não tinha tido lugar e, nas zonas em que houve recenseamento, cer-

the allocation of parliamentary seats is not new in Mozambique⁴. In the 2004, 2009 and 2014 electoral records, constituencies such as Nampula and Zambézia, which vote in favour of the opposition, saw their parliamentary seats allocation gradually reduced in favour of constituencies which vote in favour of the ruling Frelimo party.

Province	1999	2004	2009	2014	2019
Niassa	13	12	14	14	13
Cabo Delgado	22	22	23	22	23
Nampula	50	50	46	49	45
Zambézia	49	48	45	43	41
Tete	18	18	19	22	21
Manica	15	14	16	16	17
Sofala	21	22	19	22	20
Inhambane	17	16	16	14	13
Gaza	16	17	16	13	22
Maputo-Prov.	13	13	16	17	20
Maputo Cidade	16	16	18	16	13
Total					

Table of Parliamentary seats: evolution 1999-2019

Although Renamo is part of the EMBs at all levels, it is unclear how this political force failed to detect these irregularities when they occurred and to report them in a timely manner. Is Renamo's silence regarding this matter not related to the fact that Zambézia province has also benefited from voter inflation? Had it not been for the falsification of the voter registration data operated by the local EMBs, the voter registration numbers in Zambezia would have been outrageous⁵. Flooding, destruction of access roads and constant machine breakdowns characterised the electoral registration in this province. Renamo cannot wait for civil society organisations to play their part. For the first time, the strong presence of CSOs in the systematic and professional monitoring of voter registration not only found the electoral authorities “unprepared”, but also detected, exposed and denounced the different irregularities that plagued voter registration⁶. These are irregularities that have undermined the process since its inception and rekindled the old debate about the impartiality and transparency of the EMBs in Mozambique⁷.

The debate on the impartiality of the EMBs in the management of electoral processes, and in particular regarding voter registration with strong signs of manipulation, is not new in Mozambique. In 1998, data from the voter registration update for that year's municipal elections were misrepresented to prevent citizens residing in some municipalities from exercising their right to vote. According to Renamo, the voter registration process had not taken place in areas under its influence, and in the areas where there had been a voter registration, around 400 voters' rolls had disappeared⁸. The protest presented by Renamo to the CNE was recognized by the EMBs, who, to correct the mistake, launched a campaign called “Correction of Material Errors in the Voter

4 - Domingos M. Do Rosário & Elisio Muendane, « Se faire recenser ? Oui, mais voter ? » Le cens caché du matériel du vote au cours des élections de 2014 au Mozambique », Politique Africaine, 144, 2016 : 73-94

5 - Sobre a empoação dos dados do recenseamento eleitoral na Zambézia vide: Domingos M. Do Rosário, “ Da autonomia do Recenseamento Eleitoral: Uma análise a partir da distribuição das Brigadas de recenseamento Eleitoral para as eleições de 2019 em Mocambique”, Centros de Recursos Eleitorais do EISA, edição n°4, Maputo, 2019; STAE provincial da Zambézia, “Informe da 7ª Semana do decurso de Recenseamento eleitoral na província da Zambézia”, Quelimane 3 de Julho de 2019; Sala da Paz “Informe n°2/2019: avaliação intermédia do recenseamento eleitoral 2019”, Maputo: IMD, 2019.

4 - Domingos M. Do Rosário & Elisio Muendane, « Se faire recenser ? Oui, mais voter ? » Le cens caché du matériel du vote au cours des élections de 2014 au Mozambique », Politique Africaine, 144, 2016 : 73-94

5 - Sobre a empoação dos dados do recenseamento eleitoral na Zambézia vide: Domingos M. Do Rosário, “ Da autonomia do Recenseamento Eleitoral: Uma análise a partir da distribuição das Brigadas de recenseamento Eleitoral para as eleições de 2019 em Mocambique”, Centros de Recursos Eleitorais do EISA, edição n°4, Maputo, 2019; STAE provincial da Zambézia, “Informe da 7ª Semana do decurso de Recenseamento eleitoral na província da Zambézia”, Quelimane 3 de Julho de 2019; Sala da Paz “Informe n°2/2019: avaliação intermédia do recenseamento eleitoral 2019”, Maputo: IMD, 2019.

ca de 400 cadernos eleitorais tinham desaparecido⁸. O protesto apresentado pela Renamo a CNE foi reconhecido pelos OAE, que, para corrigir o erro, lançaram uma campanha denominada “Correção dos Erros Materiais do Recenseamento Eleitoral”. De acordo com a CNE, cerca de 140.000 eleitores que tinham promovido sua inscrição estavam mal inscritos e ou seus nomes não constavam dos cadernos eleitorais em alguns dos 33 municípios do país⁹ naquela altura. Apesar dos OAE terem constituído grupos técnicos para corrigir os erros materiais, a Renamo continuava a condicionar sua participação no processo eleitoral à realização de uma auditoria independente ao recenseamento eleitoral¹⁰.

Algumas experiências africanas de auditoria ao recenseamento eleitoral

Experiências de realização de auditorias ao recenseamento eleitoral são uma prática em contextos africanos. Nos últimos anos, países como Madagáscar (2017)¹¹; Senegal (2018)¹²; Guiné Konacri (2018); RD Congo (2018)¹³; Togo (2018), Zimbabwe (2018)¹⁴ e Malawi (2019) realizaram auditorias ao recenseamento eleitoral. Alguns destes países, como o Senegal, são uma referência em termos de consolidação democrática em África.

Países	Ano da auditoria	Responsável	Duração da auditoria
Madagascar	2017	Organização internacional da Francofonia	3 semanas
Senegal	2018	Experts independentes	3 semanas
Guiné Konacri	2018		2 semanas
RD congo	2018	Organização internacional da Francofonia	2 semanas
Togo	2018	CEDEAO	2 semanas
Zimbabwe	2018	Zimbabwe Election support Network	1 semana
Malawi	2019		

Fonte: compilação dos autores a partir de dados de relatórios de auditoria ao recenseamento eleitoral

As iniciativas de auditoria aos dados do recenseamento variam de país para país, sendo que, em alguns casos, são da iniciativa dos próprios OAE, e em outros casos, são iniciativas dos partidos políticos ou mesmo da sociedade civil. A bem da credibilidade

Registration”. According to the CNE, about 140,000 voters who had registered had been misregistered and or their names were not on the voters’ roll in some of the country’s 33 municipalities⁹ at the time. Although the EMBs established technical groups to correct material errors, Renamo continued to make its participation in the electoral process conditional on an independent voter registration audit¹⁰.

Some African experiences on voter registration audits

Voter registration auditing experiments are a practice in African contexts. In recent years, countries like Madagascar (2017); Senegal (2018); Guinea-Conakry (2018); DR Congo (2018)¹¹; Togo (2018), Zimbabwe (2018)¹² and Malawi (2019) conducted voter registration audits. Some of these countries, such as Senegal, are a reference in terms of democratic consolidation in Africa.

Countries	Audit Year	Responsibility	Audit Duration
Madagascar	2017	International Organisation of La Francophonie	3 weeks
Senegal	2018	Independent Experts	3 weeks
Guiné Konacri	2018		2 weeks
RD congo	2018	International Organisation of La Francophonie	2 weeks
Togo	2018	CEDEAO	2 weeks
Zimbabwe	2018	Zimbabwe Election support Network	1 week
Malawi	2019		

Source: authors own compilation from voter registration audit reports

Voter registration data audit initiatives vary from country to country, and in some cases they are the initiative of the EMBs themselves, and in other cases they are political parties initiatives or even civil society. For the sake of the credibility of electoral processes, the starting point matters little: what matters most is that audits can contribute to strengthening the integrity, transparency and fairness of electoral processes, especially in emerging and unconsolidated democracies and in countries with great potential for the occurrence of post-election conflicts.

In Guinea-Conakry, for example, the audit of the electoral lists resulted from pressure from the main political party, the UFR (Union of Republican Forces), and from civil society organisations, on a problematic voter registration¹³. In this registration, in addition to the fact that the system did not prevent the regis-

6 - ADS, CESC, Parlamento juvenil, CEURBE, Solidariedade Moçambique, FORCOM, WLSA, Fórum Mulher, JOINT, IESE, CIP, NANA, “Posicionamento das Organizações da Sociedade Civil em relação a Observação do Recenseamento eleitoral de 2019”. Maputo, Junho de 2019.

7 - Max Grömping & Dr Ferran Martínez i Coma, Electoral Integrity in Africa, The Electoral Integrity Project, Policy Report, 2015. Na percepção do Índice de Integridade Eleitoral, (PEI), Moçambique está abaixo da média Africana em todos as 11 subdimensões de integridade eleitoral, com as maiores discrepâncias (a pontuação mais baixa) na contagem de votos, resultados e autoridades eleitorais.

8 - «Renamo Cria grupo de contacto sobre alegações de Fraude no censo» Notícias, 10 de Fevereiro de 1998, p. 2-4.

9- Cerca de 140 mil eleitores. De acordo com a lei cada caderno continha 500 eleitores.

10- Domingos .M. Rosário, “Auditar o recenseamento eleitoral pode credibilizar o processo eleitoral”, Centros de Recursos Eleitorais do EISA, EISA, Maputo, edição 5, 20 de Maio de 2019.

11- Siaka, Sangare, “Mission d’Audit du Fichier eleitoral de Madagascar”, Organização Internacional da Francofonia, Octobre 2017.

12 - Centre Européen d’appui Electoral (ECES), Rapport de la Mission d’Audit du Fichier électoral au Sénégal, Dakar 26 Fevereiro 2018,

13 - Organizations Internationale de la Francophonie, Audit du fichier électoral national de la république Démocratique du Congo, 6-25 Mai 2018.

14 - No Zimbabwe, a auditoria foi feita pela A Rede de Apoio às Eleições no Zimbabwe, vide CIP “É possível auditar recenseamento eleitoral em Gaza”. Boletim do Processo político em Moçambique. Número 35 - 18 de Julho de 2019, p.1.

6 -ADS, CESC, Parlamento juvenil, CEURBE, Solidariedade Moçambique, FORCOM, WLSA, Fórum Mulher, JOINT, IESE, CIP, NANA, “Posicionamento das Organizações da Sociedade Civil em relação a Observação do Recenseamento eleitoral de 2019”. Maputo, Junho de 2019.

7 - Max Grömping & Dr Ferran Martínez i Coma, Electoral Integrity in Africa, The Electoral Integrity Project, Policy Report, 2015. Na percepção do Índice de Integridade Eleitoral, (PEI), Moçambique está abaixo da média Africana em todos as 11 subdimensões de integridade eleitoral, com as maiores discrepâncias (a pontuação mais baixa) na contagem de votos, resultados e autoridades eleitorais.

8 -«Renamo Cria grupo de contacto sobre alegações de Fraude no censo» Notícias, 10 de Fevereiro de 1998, p. 2-4.

9 -About 140,000 voters. According to the law, each voters’ roll had 500 voters.

10 -Domingos .M. Rosário, “Auditar o recenseamento eleitoral pode credibilizar o processo eleitoral”, Centros de Recursos Eleitorais do EISA, EISA, Maputo, edição 5, 20 de Maio de 2019.

11 - Organizations Internationale de la Francophonie, Audit du fichier électoral national de la république Démocratique du Congo, 6-25 Mai 2018.

12 -In Zimbabwe, the audit was carried out by The Zimbabwe Election Support Network, see CIP “An audit of Gaza registration is possible”. Mozambique Political Process Bulletin. Number 35 - July 18, 2019, p.1.

dos processos eleitorais, pouco importa o ponto de partida: o que mais interessa é que as auditorias podem contribuir para o reforço da integridade, transparência e lisura dos processos eleitorais, sobretudo em democracias emergentes e não consolidadas e em países com grande potencial de ocorrência de conflitos pós-eleitorais.

Na Guiné Conacri, por exemplo, a realização da auditoria às listas eleitorais resultou da pressão do principal partido político, o UFR (União das Forças Republicanas), e das organizações da sociedade civil, em relação a um recenseamento eleitoral considerado problemático¹⁵. Nesse recenseamento, para além de que o sistema não impedia o registo de menores de idade, havia círculos eleitorais em que cerca de três milhões de eleitores tinham sido duplicados de forma a favorecer certos círculos eleitorais, dominados pelo partido no poder, em detrimento de outros¹⁶. A auditoria encomendada pelo governo da Guiné Conacri para apurar apenas os eleitores com capacidade eleitoral activa e eliminar duplicações foi feita com a ajuda dos *experts* da Organização Internacional da Francofonia, a partir da análise das impressões digitais.

No entanto, em Madagáscar, outro exemplo considerado nesta análise, a realização da auditoria tinha sido uma ideia dos OAE, com o objectivo, por um lado, verificar se a produção da lista eleitoral tinha seguido não só os princípios da lei eleitoral malgaxe, mas também os padrões internacionais. A auditoria permitiria, por outro lado, o reforço da confiança de todos os actores do processo eleitoral¹⁷. Sendo Madagáscar um país de fortes tensões políticas e de conflitos eleitorais, que culminaram com crise política de 2009-2014¹⁸, a iniciativa dos OAE em fazer uma auditoria ao recenseamento eleitoral contribuiu para a aceitação dos resultados e evitou a eclosão de conflitos pós-eleitorais nas eleições de 2018/19. A realização da auditoria trouxe para os actores políticos e para a sociedade Malgaxe a confiança da incerteza eleitoral.

Em Moçambique, a existência de um ambiente de enorme suspeição em relação ao recenseamento eleitoral pode tornar as eleições gerais (legislativas e presidenciais) e provinciais de 2019 muito conflituosas. Recordar que, em 2000, após o Tribunal Supremo recusar o recurso interposto pela Renamo, em relação aos resultados eleitorais de 1999, incidentes violentos eclodiram em quase todo o país, tendo os mais graves, que culminaram com mortes, se verificado em Montepuez, Nacala Porto e Angoche¹⁹. Entre 2011-2013 novo conflito pós-eleitoral eclodiu, culminando com o ressurgimento do chamado conflito político-militar, onde, para além da perda de vidas humanas, assitiu-se à destruição de infraestruturas públicas, sobretudo na região central do país.

Porque existe consenso em relação à natureza da aparente falsificação estatística dos dados do recenseamento eleitoral de 2019, seria pertinente que as autoridades governamentais e

tration of minors, there were constituencies in which about three million voters had been doubled to favour certain constituencies dominated by the ruling party over others¹⁴. The audit commissioned by the government of Guinea-Conakry to verify only voters with active electoral capacity and eliminate duplication was carried out with the help of experts from the International Organisation of La Francophonie, based on fingerprint analysis.

However, in Madagascar, another example considered in this analysis, the carrying out of the audit had been an idea of the EMBs, with the aim, on the one hand, to check whether the generation of the electoral list had not only followed the principles of the Malagasy electoral law, but also international standards. On the other hand, the audit would strengthen the confidence of all actors involved in the electoral process¹⁵. As Madagascar is a country characterised by strong political tensions and electoral conflicts that culminated in the 2009-2014 political crisis¹⁶, the EMBs initiative to audit the voter registration contributed to the acceptance of the results and prevented the outbreak of post-electoral conflicts in the 2018/19 elections. The holding of the audit gave the political actors and the Malagasy society confidence in the process amidst the electoral uncertainty.

In Mozambique, the existence of a highly suspect environment regarding voter registration can cause the 2019 general (legislative and presidential) and provincial elections to result in conflicts. It is worth recalling that in 2000, after the Supreme Court dismissed Renamo's appeal in relation to the 1999 election results, violent incidents broke out almost all over the country, with the most serious resulting in deaths in Montepuez, Nacala Porto and Angoche¹⁷. Between 2011-2013, a new post-election conflict broke out, culminating in the resurgence of the so-called political-military conflict, where, in addition to the loss of human life, the country witnessed the destruction of public infrastructure, especially in the central region of the country.

Because there is consensus on the nature of the apparent statistical falsification of the 2019 voter registration data, it would be pertinent for government and electoral authorities to request, as urgently as possible, support from partners for an independent voter registration audit. Whatever the outcome of this audit, conducting it will ease the existing climate of tension, create a credible, reliable and consensual electoral list, while helping to build trust and build a rapprochement among all actors in society and to follow up efforts undertaken by the President of the Republic, Filipe Nyusi, and the Renamo leader Ossufo Momade, in the consolidation of a climate of Peace and National Reconciliation.

This audit should focus on the following aspects:

- a) Analysis of the full electoral list;
- b) Analysis of the electoral lists by province (electoral constituency);

15 - Fidel Momou, Rapport d'audit du fichier électoral : l'UFR dénonce des anomalies graves et demande un recensement intégral », Outubro 2018.

16 - Idem.

17 - Siaka, Sangare, " Mission d'Audit du Fichier eleitoral de Madagascar", Organização Internacional da Francofonia, Outubro 2017.

18 - PNUD, "Chefe da ONU elogia eleição "histórica" de novo Presidente em Madagascar", <https://nacoesunidas.org/chefe-da-onu-elogia-eleicao-historica-de-novo-presidente-em-madagascar/>

19 - Domingos M do Rosário, Les mairies des autres. Une analyse politique, socio-historique e culturelle des trajectoires locales. Le cas d'Angoche, de l'île de Mozambique et de Nacala Porto. Bordeaux : Université de Bordeaux IV, 2009. Michel Cahen, " Mozambique : l'Instabilité comme gouvernance ?" Politique Africaine, 80(4), 2000, pp111-135.

13 - Fidel Momou, Rapport d'audit du fichier électoral : l'UFR dénonce des anomalies graves et demande un recensement intégral », October 2018.

14 - Ibid.

15 - Siaka, Sangare, " Mission d'Audit du Fichier eleitoral de Madagascar", International Organisation of La Francophonie, Outubro 2017.

16 - PNUD, "UN Chief praises "historical" election of new President in Madagascar", <https://nacoesunidas.org/chefe-da-onu-elogia-eleicao-historica-de-novo-presidente-em-madagascar/>

17 - Domingos M do Rosário, Les mairies des autres. Une analyse politique, socio-historique e culturelle des trajectoires locales. Le cas d'Angoche, de l'île de Mozambique et de Nacala Porto. Bordeaux : Université de Bordeaux IV, 2009. Michel Cahen, " Mozambique : l'Instabilité comme gouvernance ?" Politique Africaine, 80(4), 2000, pp111-135.

eleitorais solicitassem, o mais urgente possível, apoio aos parceiros, para a realização de uma auditoria independente ao recenseamento eleitoral. Seja qual for o resultado dessa auditoria, a sua realização vai aliviar o clima de tensão existente, criar uma lista eleitoral credível, fiável e consensual, ao mesmo tempo que vai ajudar a trazer confiança e a reaproximar todos os actores da sociedade e dar seguimento aos esforços empreendidos pelo Presidente da República, Filipe Nyusi, e pelo líder da Renamo, Ossufo Momade, na consolidação de um clima de Paz e Reconciliação Nacional.

Essa auditoria deveria aos aspectos seguintes:

- a) Análise da lista eleitoral completa;
- b) Análise das lista eleitoral por província (circulo eleitoral);
- c) Análise cruzada do cartão de eleitor e das listas eleitorais por círculo eleitoral e da previsões da população com capacidade eleitoral activa;
- d) Identificação das repetições e das múltiplas inscrições, sobretudo nos distritos com autarquia onde houve um recenseamento em 2018;
- e) Análise da base de dados do recenseamento eleitoral nas suas dimensões geográfica, estatística e técnica.

Ao nível dos indicadores internacionais da democracia, o único indicador sustentável em Moçambique está relacionado com a realização cíclica de eleições. O valor material e simbólico de realizar uma auditoria seria de transmitir confiança de que as eleições não são apenas um mero exercício burocrático de escolha das lideranças políticas do país, mas iria contribuir para que, em tempo de crise de confiança em que as instituições políticas se encontram, se refundar o projecto colectivo de Moçambique pós-colonial. Neste momento, pouco importa de quem vem a iniciativa de auditoria ao recenseamento eleitoral de 2019; o mais importante é que existe uma necessidade urgente de verificação do interesse público por detrás da realização das eleições.

Alguns riscos que se podem correr se se realizarem eleições sem auditoria ao recenseamento eleitoral

O clima instalado devido à falta de credibilidade dos resultados do recenseamento eleitoral pode ser um elemento catalisador para alguns riscos no processo eleitoral e, desta forma, minar a sustentabilidade da democracia que se pretende construir em Moçambique. Dentre os diversos riscos, apontamos alguns, com a intenção de alertar sobre a necessidade de uma profunda reflexão sobre a necessidade de credibilização do ambiente eleitoral.

- (i) **Banalização das Eleições** – uma das grandes conquistas da transição democrática em Moçambique é a realização cíclica de eleições. Desde as eleições de 1994, o país já realizou eleições gerais (legislativas e presidenciais), assim como autárquicas e provinciais, de forma ininterrupta. Apesar dos níveis de participação/abstenção variarem, as eleições não deixam de ser um marco importante para os compromissos democráticos. No entanto, a credibilidade do processo ainda se recente de problemas, de tal forma que, em alguns casos, as tendências autoritárias do regime se sobrepõem aos interesses democráticos²⁰. Realizar elei-

- c) Cross-examination of voter card and voters' roll by constituency and projections of the population with active electoral capacity;
- d) Identification of repetitions and multiple registrations, especially in districts with municipalities where there was a registration in 2018;
- e) Analysis of the voter registration database in its geographical, statistical and technical dimensions.

At the level of international standards of democracy, the only sustainable indicator in Mozambique is related to the cyclical holding of elections. The material and symbolic value of conducting an audit would be to convey confidence that elections are not merely a bureaucratic exercise to choose the country's political leaders, but would, in times of crisis of confidence in which the political institutions find themselves, contribute to deepen Mozambique's post-colonial collective project. At this point, it matters little whence the 2019 voter registration audit initiative comes from; what is most important is that there is an urgent need to balance the public interest behind the elections

Some risks that the country may run if the elections are held without a voter registration audit

The prevailing climate arising from the lack of credibility of the voter registration results can be a catalyst for some risks in the electoral process and thus undermine the sustainability of the aspired democracy in Mozambique. Among the various risks, we point out some with the intention of alerting for the need for a deep reflection on the need for the credibilisation of the electoral environment.

- (i) **Electoral Banalisation** – one of the greatest achievements of the democratic transition in Mozambique is the cyclical holding of elections. Since the 1994 elections, the country has held general elections (legislative and presidential), as well as local and provincial elections, without interruption. Although levels of participation/abstention vary, elections are nonetheless an important milestone for democratic commitments. However, the credibility of the process still suffers from problems, so much that in some cases the authoritarian tendencies of the regime overlap with democratic interests¹⁸. Holding elections without complying with the basic assumptions of democracy can lead to formal legalization of leadership, but without legitimacy¹⁹. The recent ruling of the Constitutional Council (CC) partly proves this. Largely based on formal and legal interpretation, it marginalises the public interest assumption that should guide all kinds of interpretations²⁰. Elections are not merely a bureaucratic or legalistic process, but rather the result of citizens' belief in the enjoyment of their civil liberties and rights²¹. The mere holding of elections without commitment to values such as transparency, independence and integrity not only discredit the actors who organise them, but also those who will be "elected", rendering the commitment of public engagement for the

18 - Thomas Isbell, A no-confidence vote? Mozambicans still vote, but faith in democracy is slipping, Afrobarometer Dispatch no. 139, 20 April 2017.

19 -Andreas Schedler, « The Menu of Manipulation », Journal of Democracy, vol. 13 / 2, 2002, p. 36-50.

20 -Pierre Bourdieu, « Droit et passe-droit: Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements », Actes de la recherche en sciences sociales, vol. 81 / 1, 1990, p. 86-96.

21 -Organising recurring elections can also be a mode of reproducing authoritarianism. Following the democratic transition, many African countries have in practice created new forms of authoritarianism that are no longer defined on the basis of the existence of a single party, but by the periodic organisation of elections to gain an appearance of democratic legitimacy.

20 - Thomas Isbell, A no-confidence vote? Mozambicans still vote, but faith in democracy is slipping, Afrobarometer Dispatch no. 139, 20 April 2017.

ções sem cumprir com os pressupostos básicos da democracia pode levar a uma legalização formal das lideranças, sem que, contudo, tenham legitimidade²¹. O recente acórdão do Conselho Constitucional (CC)²² prova em parte isso. Muito baseado na interpretação formal e legal, o mesmo marginaliza o pressuposto de interesse público que devia nortear todo o tipo de interpretação²³. As eleições não são um mero processo burocrático nem legalista, mas, sim, resultado da crença dos cidadãos no gozo de suas liberdades e direitos cívicos²⁴. A mera realização das eleições sem compromisso com valores como transparência, independência e integridade não só descredibiliza os actores que as organizam, mas também os que serão “eleitos”, inviabilizando, igualmente, os compromissos de engajamento público pelo bem-comum. Em outras palavras, realizar eleições num clima de evidente violação da lei pode contribuir para reforçar a exclusão e injustiças sociais. Eleições sem “transparência” são um dispositivo para a ocorrência de conflitos;

- (ii) **Eleições de Negociação de Paz** – o presente ciclo eleitoral, e sobretudo o quadro normativo em que se realizam estas eleições, é resultado de um grande compromisso de paz. Desde 2012, com alguma intensidade em 2013, o país experimentou um retorno ao que alguns analistas e estudiosos consideraram como sendo “retorno à guerra civil”²⁵, “segunda guerra civil”²⁶. resultado do desajustamentos entre os dois principais actores políticos do Acordo de Paz de 1992, o Governo [da Frelimo] e a Renamo. Foram cerca de 113 reuniões em 70 rondas negociais, com mediadores internacionais e nacionais, sem contudo se produzir o resultado desejado, o alcance da paz. Apenas a partir de Fevereiro de 2017, num processo negocial fortemente elitizado e baseado nas lideranças máximas²⁷, é que o processo de negociação começou a produzir algum efeito²⁸. Comprometidos em restaurar a estabilidade política, um conjunto de reformas jurídico-administrativas foram aprovado entre os dois principais beligerantes²⁹. Os consensos alcançados resultaram em reformas da organização administrativa do Estado Moçambicano e da legislação eleitoral. O sucesso na organização destas eleições seria a maior avaliação do processo de negociação de acordo de paz. Se o ambiente eleitoral não for favorável, a paz não só poderá gerar conflitos eleitorais, como irá também de-

common good unattainable. In other words, holding elections in a climate of clear violation of the law can contribute to reinforce social exclusion and injustice. Elections without “transparency” are a device for the outbreak of conflict;

- (ii) **Peace Negotiation Elections** – The present electoral cycle, and above all the legal framework in which these elections are held, is the result of a great commitment to peace. Since 2012, with some intensity in 2013, the country has experienced a return to what some analysts and scholars have considered to be a “return to civil war”²², “second civil war”²³, the result of mismatches between the two main political actors of the 1992 Peace Agreement, the ruling Frelimo and Renamo. There were 113 meetings in 70 negotiating rounds, with international and national mediators, but without producing the desired result, the achievement of peace. Only from February 2017, in a strongly elitist business process based on top leadership²⁴, did the negotiation process begin to have any effect²⁵. Committed to restoring political stability, a set of legal and administrative reforms were passed by the two main belligerents²⁶. The consensus reached resulted in reforms of the administrative organisation of the Mozambican state and the electoral legislation. Success in organising these elections would be the highest evaluation of the peace agreement negotiation process. If the electoral environment is not favourable, peace will not only generate electoral conflicts, but will also return the country to a new cycle of political tensions. Therefore, the EMBs have the responsibility of keeping this peaceful climate and agreeing to conduct a voter registration audit would be a great opportunity to regain their credibility.
- (iii) **Uncertain Regime of Electoral Administrative Bodies** – since the first multiparty elections of 1994, Mozambique has experimented with various types and models of EMBs. Variation in composition, term of office, technical or partisan influence, but the experience in organising elections shows that the difficulties persist²⁷. The “politics of the belly” (“*politique du ventre*”)²⁸ seem to prevail over the public interest and the impartiality in the transparent management of the electoral process. The “politics of the belly” hypothesis seems to be structuring in the functioning of the EMBs, especially since, in a context of uncertainty of the end and renewal of the members’ terms, the instrumental-

21- Andreas Schedler, « The Menu of Manipulation », *Journal of Democracy*, vol. 13 / 2, 2002, p. 36-50.

22 - Conselho Constitucional, Acórdão no 6/CC/2019, de 9 de Julho.

23 -Pierre Bourdieu, « Droit et passe-droit: Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 81 / 1, 1990, p. 86-96.

24- Organização de eleições recorrentes pode igualmente ser uma modo de reprodução de autoritarismo. Muitos países africanos após a transição democrática criaram, com efeito, novas modalidades de autoritarismo que não se definem mais com base na existência de um partido-único, mas pela organização periódica de eleições para ganharem uma aparência de legitimidade democrática.

25- Colin Darch, *The Mozambican conflict and the peace process in historical perspective: a success story gone wrong?* Maputo, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018.

26- Michel Cahen, « Cap Océan Indien - Michel Cahen: au Mozambique, «c'est une nouvelle guerre civile» », entrevista ao RFI [disponível: <http://www.rfi.fr/emission/20160828-michel-cahen-mozambique-renamo-violences-guerre-civile-questions-sociales-societe>]. Consultado ao 26 julho de 2019.

27 - As negociações passaram a ser relativamente informais e secretas, encabeçadas directamente pelo presidente da Renamo, Afonso Dhlakama e o Presidente da República, Filipe Nyusi.

28 - Uma conversa telefónica mantida entre o Presidente da República, Filipe Nyusi e o então líder da Renamo, Afonso Dhlakama em finais de Dezembro de 2016 foi o suficiente começarem a ser registados alguns sinais de entendimento, que se materializaram no anúncio de sucessivas tréguas militares, uma condição que foi essencial para o seguimento das negociações.

29 - Pelo interesse maior da paz, muitos princípios que deviam nortear as reformas foram ignorados que incluíram uma revisão urgente da Constituição da República. Vide por exemplo Assuntos Militares, Memorando de Entendimento, Maputo/Gorongosa, Agosto de 2018.

22 -Colin Darch, *The Mozambican conflict and the peace process in historical perspective: a success story gone wrong?* Maputo, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018.

23- Michel Cahen, « Cap Océan Indien - Michel Cahen: au Mozambique, «c'est une nouvelle guerre civile» », entrevista ao RFI [disponível: <http://www.rfi.fr/emission/20160828-michel-cahen-mozambique-renamo-violences-guerre-civile-questions-sociales-societe>]. Accessed on 26 July 2019.

24 - The negotiations became relatively informal and secret, headed directly by Renamo President Afonso Dhlakama and President of the Republic, Filipe Nyusi.

25 -A telephone conversation between President Filipe Nyusi and the then Renamo leader Afonso Dhlakama at the end of December 2016 was enough to begin to produce some signs of understanding, which materialised in the announcement of successive military truces, a condition which was essential for the continuation of the negotiations.

26 -For the sake of peace, many principles that included an urgent revision of the Constitution that should guide the reforms were ignored. See for example, Military Affairs, Memorandum of Understanding, Maputo/Gorongosa, August 2018.

27 -Domingos M. do Rosário, “Mozambique”, in OSISA & EFC, *Electoral Management Bodies in Southern Africa*, Cape Town, 2016, pp. 189-218.

28 -Jean-Francois Bayart, *The State in Africa*, 2nd Edition, Cambridge ; Malden, MA, Polity Press, 2009. Bayart Jean François, Béatrice Hibou & Stephen Ellis, *La Criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999, 167 p.

volver o país para um novo ciclo de tensões políticas. Os OAE têm, pois, a responsabilidade de manter este clima de paz, e aceitar realizar uma auditoria ao recenseamento eleitoral seria uma grande oportunidade para recuperarem a sua credibilidade.

- (iii) **Regime dos Órgãos de Administração Eleitoral Incerto** – desde as primeiras eleições multipartidárias de 1994, Moçambique experimentou vários tipos e modelos de OAE. Variação na composição, duração do mandato, influência técnica ou partidária, contudo a experiência de organização das eleições indica que as dificuldades persistem³⁰. A “política de ventre”³¹ parece prevalecer sobre o interesse público e a imparcialidade na gestão transparente do processo eleitoral. A hipótese da “política do ventre” parece ser estruturante no funcionamento dos OAE, ainda mais porque, num contexto de incerteza de fim e de renovação dos mandatos dos membros, a instrumentalização dos processos eleitorais, incluindo o recenseamento de 2019, configura um elemento de negociação dos actuais membros, para garantir a sua continuidade nos OAE, sobretudo ao nível central. Realizar uma auditoria ao recenseamento eleitoral seria igualmente uma oportunidade para os próprios OAE reverem a sua legitimidade, posta em causa devido ao resultado do presente recenseamento eleitoral. Ademais, é muito provável que os problemas identificados sejam apenas de carácter técnico, e fáceis de detectar, corrigir e esclarecer, de uma vez por todas, este equívoco. As dificuldades técnicas de que enfermam para organizar um processo credível e, acima de tudo, em reconhecer suas fragilidades, é crítica e sugere que existe uma necessidade de substituir o actual modelo por outro mais profissionalizado. Moçambique possui quadros competentes, experientes e com competência técnica suficiente para fazer uma gestão transparente e credível de eleições.

Conclusão

Para terminar esta reflexão, duas questões merecem ser colocadas:

- a) Aos OAE: Porque é que em Moçambique, apesar da forte desconfiança da sociedade, partidos políticos e do próprio organismo do estado responsável pelas estatísticas em relação à fiabilidade dos dados do recenseamento eleitoral de 2019, os OAE se recusam a solicitar uma auditoria ao recenseamento?

Ao Conselho Constitucional: Porquê se limitar apenas a questões de formalidades jurídicas e, sendo este caso de interesse público, não recorrer, à semelhança do que aconteceu em Gurué, em 2013³², à prerrogativa (papel investigativo) fixada por essa jurisprudência, que confere ao CC a possibilidade de conduzir uma investigação e apurar as possíveis irregularidades cometidas durante a realização do recenseamento eleitoral?

3 Apesar do STAE/CNE ter informado que as previsões usadas para o recenseamento eleitoral de 2019 tinham sido fornecidas pelo Instituto Nacional de Estatísticas com base no crescimento da população, uma análise comparativa indica que existe uma grande contradição entre as previsões do STAE e as Previsões do INE. Para melhor compreensão vide: INE, Informação transmitida ao STAE e aos órgãos da CNE pelo Órgão Reitor do sistema Estatístico Nacional (INE). Percentagem de População com 18 anos e mais por província, Maputo, INE, 2019. ; CNE/STAE, Recenseamento Eleitoral 2019. Eleitores Inscritos em 2019. Maputo:STAE, 2019.

isation of electoral processes, including the 2019 voter registration, constitutes a negotiating element for the current members to ensure their continuity in the EMBs, especially at central level. Conducting a voter registration audit would equally be an opportunity for the EMBs themselves to review their legitimacy, which is undermined by the outcome of this voter registration. Moreover, it is very likely that the problems identified are only technical in nature, and easy to detect, correct and clarify once and for all. Their technical difficulties plaguing them in the organisation of a credible process and, above all, in recognising their weaknesses, is critical and suggests that there is a need to replace the current model with a more professionalised one. Mozambique has competent, experienced staff with sufficient technical competence to undertake a transparent and credible election management.

Conclusion

To end this reflection, two questions deserve to be asked:

- a) To the EMBs: Why, in Mozambique, despite the strong distrust of society, political parties and the state body itself responsible for the statistics regarding the reliability of the 2019 voter registration data, does the EMBs refuse to request an audit of the voter registration?
- b) To the Constitutional Council: Why limit itself only to questions of legal formality and, this being a case of public interest, not resort, much like what happened in Gurué, in 2013²⁹, to the prerogative (investigative role) established by this case law, which gives the CC the possibility of conducting an investigation and ferreting out the possible irregularities made during the voter registration?

3 Apesar do STAE/CNE ter informado que as previsões usadas para o recenseamento eleitoral de 2019 tinham sido fornecidas pelo Instituto Nacional de Estatísticas com base no crescimento da população, uma análise comparativa indica que existe uma grande contradição entre as previsões do STAE e as Previsões do INE. Para melhor compreensão vide: INE, Informação transmitida ao STAE e aos órgãos da CNE pelo Órgão Reitor do sistema Estatístico Nacional (INE). Percentagem de População com 18 anos e mais por província, Maputo, INE, 2019. ; CNE/STAE, Recenseamento Eleitoral 2019. Eleitores Inscritos em 2019. Maputo:STAE, 2019.

29 - Acórdão (ruling) 4/CC/2014 of 22 January, concerning the validation and proclamation of the 2013 local elections results, under which it ordered the repetition of election in Gurué, in Zambézia province.

30 - Domingos M. do Rosário, “Mozambique”, in OSISA & EFC, Electoral Management Bodies in Southern Africa, Cape Town, 2016, pp. 189-218.

31 - Jean-Francois Bayart, The State in Africa, 2nd Edition, Cambridge ; Malden, MA, Polity Press, 2009. Bayart Jean François, Béatrice Hibou & Stephen Ellis, La Criminalisation de l'Etat en Afrique, Bruxelles, Editions Complexe, 1999, 167 p.

32 - Acórdão número 4/CC/2014, de 22 de Janeiro, atinente à validação e proclamação dos resultados das eleições autárquicas de 2013, no quadro do que foi ordenada a repetição de eleições em Gurué, na província da Zambézia.



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:

